

Evaluación final 2008

**Programa Descentralización y Desarrollo
Regional, Chile**

Informe breve

gtz

Autor: AFC Consultants International
El presente peritaje ha sido redactado por expertos
externos independientes. Por ello, refleja única y
exclusivamente su opinión y medición.

Publicado por:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Unidad de Evaluación

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, Abril 2009

Cuadro sinóptico

La misión de la evaluación

Período de evaluación	Marzo 2008 - Abril 2009
Consultoría evaluadora	AFC Consultants International, Bonn
Equipo de evaluación	Peter Dineiger, evaluador internacional Jorge Pemjean, evaluador nacional

La medida de desarrollo

Denominación	Programa Descentralización y Desarrollo Regional, Chile
Número	2001.2527.8 y 2005.2119.5
Duración total	1. Fase: 01/2004 – 12/2006 2. Fase: 01/2007 – 12/2008
Costos totales	<p>La contribución alemana en el marco de una financiación combinada es de hasta € 8 Mío. Adicionalmente el programa dispone de los siguientes fondos:</p> <p>1. Fase: Banco Mundial (<i>Cities Alliance</i>) € 470.000; UE-Metalogo: € 331.588 + € 62.636</p> <p>2. Fase: Banco Mundial (<i>Cities Alliance</i>): € 450.000. En total (contribución alemana, financiación combinada): € 9.314.224.</p> <p>Contribución del socio: aprox. € 600.000, y además 150 p/m en personal.</p>
Objetivo general según la oferta. En el caso de medidas de desarrollo en	“El Gobierno nacional persigue una política que es más coherente y adecuada según las necesidades regionales”.

curso adicionalmente el objetivo de la fase en curso	
Institución política responsable	SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), MIDEPLAN (Ministerio de Planificación), SEGEBOB (Secretaría General de Gobierno).
Organizaciones ejecutoras	Ministerios nacionales (SUBDERE, MIDEPLAN – departamento para la planificación regional) y otras instituciones de fomento; gobiernos regionales seleccionados; asociaciones municipales; ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), gremios del sector privado y universidades.
Otras organizaciones participantes y donantes	Cooperación con „Cities Alliance“ (Banco Mundial)
Grupos meta	La población de Chile, especialmente en las regiones de BíoBío y Araucanía; la población indígena y grupos vulnerables de la sociedad.

La medición

Medición total <i>En una escala de 1 (resultados muy buenos, manifiestamente por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto/programa es infructuoso, y la situación más bien ha empeorado)</i>	2
Medición individual	Pertinencia: 2; Eficacia: 3; Impacto: 2; Eficiencia: 3; Sostenibilidad: 2

El objetivo de la Evaluación Independiente es la medida de desarrollo: “Descentralización y Desarrollo Regional en Chile.” La evaluación final fue realizada por los evaluadores Peter Dineiger (consultor internacional) y Jorge Pemjean (consultor nacional) por orden de AFC Consultants International. La misión tuvo lugar en Chile del 12 de abril hasta el 1 de mayo de 2008, siete meses antes del fin del programa.

La valoración del programa se basa en una conexión de diferentes métodos aplicados, por ejemplo (1) análisis y valoración de los documentos (documentos del programa, publicaciones profesionales, prensa, e-Val), (2) conversaciones informativas con responsables de la GTZ en Alemania, (3) entrevistas pre-estructuradas con interlocutores del programa en Chile (personal del programa y organizaciones ejecutoras) así como también con personas externas al proyecto (tribunal mayor de cuentas chileno, Ministerio de Finanzas, representaciones regionales de ministerios sectoriales, municipalidades, universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), administraciones comunales y representantes de asociaciones de pequeños empresarios, etc.) en las regiones pilotos del programa.

Chile se caracteriza por grandes diferencias en el estado de desarrollo entre las regiones y por un estancamiento en la reducción de la tasa de pobreza. Como causa fundamental de este punto débil se puede considerar el hecho de que la planificación del estado, por la gran centralización de las decisiones, no puede jugar suficientemente su papel como elemento central para un desarrollo autodeterminado. La estructura política administrativa del estado chileno se basa en el principio de un estado unitario y en una división del territorio nacional en 13 regiones con administraciones propias (véase tabla 1).

Una disminución de las trabas estructurales para el desarrollo a nivel regional puede ser lograda por transferencia (descentralización) de las responsabilidades de planificación del nivel nacional al nivel regional, mayor responsabilidad propia a nivel regional sobre decisiones de desarrollo estratégico y su implementación, así como la aplicación de mejores métodos de planificación. El requisito para tal proceso de transformación es que instituciones nacionales y regionales dispongan de personal adecuadamente cualificado, de un permanente desarrollo de recursos humanos, de una reducida fluctuación del personal y de las estructuras de organización adecuadas, y que exista un poder de decisión suficiente sobre el uso del presupuesto. Sin embargo al inicio del programa en Chile estas condiciones no eran dadas a nivel nacional o regional.

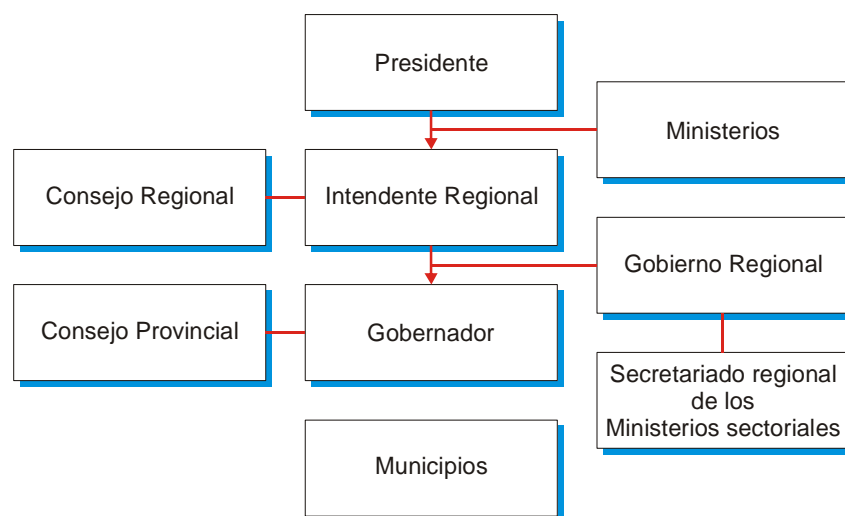


Tabla 1: Organización político-administrativa de Chile (fuente: elaboración propia)

La GTZ capturó esta problemática en el año 2004 mediante su programa “descentralización y desarrollo regional”. Se pudo construir con las experiencias de siete proyectos anteriores ubicados en el sector de planificación regional, de desarrollo económico regional, y de fomento municipal. Ahora estas experiencias deberán de ser focalizadas, completadas, ampliadas, probadas y ancladas en la política nacional. Basados en cuatro componentes el objetivo del programa ha sido: “Ministerios nacionales, instituciones públicas y privadas en regiones escogidas disponen en el proceso de modernización del estado de capacidades y estrategias mejoradas para la implementación descentralizada del desarrollo local y regional”. Un impulso central para un proceso de descentralización más profundo salió en el 2006 del nuevo gobierno de la Presidenta social demócrata Michele Bachelet. Resistencias hubo a nivel nacional, especialmente entre grupos de parlamentarios que tenían una influencia decreciente en el parlamento nacional por el fortalecimiento de estructuras regionales. Las mayores contrapartes a nivel nacional fueron: SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), MIDEPLAN (Ministerio de Planificación), SEGEBOB (Secretaría General de Gobierno). Como regiones pilotos para el desarrollo de nuevos instrumentos y métodos y el ensayo concreto de la aplicación sirvieron BíoBío y Araucanía.

El concepto inicial de la planificación del programa fue cambiado partiendo de los resultados de un control de avance del programa en el año 2006. Para la segunda fase del programa a partir de 2007 el objetivo ha sido reformulado como sigue: “El Gobierno nacional chileno persigue una política que es más coherente y adecuada según las necesidades regionales”. La cantidad de los componentes del programa fue reducida a dos: 1. “Asesoría a la política regional y de descentralización” y 2. “Asesoría integral de administradores regionales”. El componente “fomento económico local/regional”, existente hasta el momento de la primera fase del programa, fue abandonado completamente a partir de 2007 por orden del Ministerio

Federal de Cooperación Económica y de Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung de Alemania, BMZ). Siguiendo las órdenes del BMZ se ha reducido la duración total del programa por a un año (fin del programa 12/2008).

En cuanto a **la implementación del programa referente al contenido técnico** el programa está en línea con los principios básicos internacionalmente reconocidos para la planificación en el sector público y acorde a las recomendaciones del BMZ para el apoyo del proceso de descentralización. Usando el ejemplo de la transferencia de la competencia de planificación a nivel regional se han realizado estos principios en la región piloto del programa o bien en cooperación con las organizaciones ejecutoras nacionales, con el fortalecimiento necesario de la secretaría estatal correspondiente a nivel nacional y del departamento de planificación en la administración regional. El apoyo fue brindado en forma de asistencia directa (asesoría directa por expertos de largo y corto plazo, acompañamiento del proceso) en las agencias nacionales. El intercambio de experiencia con la administración pública de otros países, la transferencia del conocimiento de la administración pública alemana así como métodos del desarrollo organizativo y un proceso altamente participativo fueron elementos centrales del programa. La asistencia técnica se concentró más en el aparato administrativo y menos a nivel político.

El **desarrollo de capacidades de los contrapartes** fue el elemento principal del programa y se orientó en los principios de la GTZ para el Desarrollo de Capacidades. Un desarrollo positivo en la capacidad del departamento de planificación (SUBDERE) como contraparte político del programa se puede ver en el rol más importante que juega en la discusión sobre la política de descentralización y relacionados con las actividades en el sector nacional del “desarrollo económico local/regional”. La organización nacional para el fomento económico CHILEEMPRENDE usa formas de organización introducidas por el programa y opera a nivel nacional. A nivel regional fueron generadas las condiciones organizativas para la adopción de competencias de planificación. En la administración de las regiones pilotos fueron introducidos métodos integrales de planificación para el desarrollo regional, que se basan en procesos participativos y transparentes. El personal de la administración regional fue capacitado en la aplicación de estos métodos y de esta manera preparado para poder comunicar con el aparato administrativo nacional de forma efectiva y a la misma altura.

Relevancia: El tema modernización del estado específicamente el fortalecimiento de estructuras democráticas y la creación de una administración pública más eficiente o bien efectiva para la reducción de diferencias en el desarrollo entre las regiones de Chile, fue un elemento importante en la agenda política de los gobiernos de turno en el momento del diseño del programa y en el transcurso de la realización del programa. El tema tiene una

gran importancia en la discusión política actual. El programa de descentralización contribuyó en forma adecuada y reconocida al logro de las metas chilenas de desarrollo en vista de la modernización del estado y de la descentralización. El programa es parte del enfoque de la Cooperación para el Desarrollo (EZ) alemana “Modernización del estado, soporte a la descentralización y a la política social”. El programa contribuyó al tema “buena gobernabilidad”, “participación ciudadana” y apoyó el mejoramiento de la comunicación entre la sociedad civil y el estado. Temas transversales específicamente “fomento de la igualdad de derechos entre los sexos” y “lucha contra la pobreza”, cuales corresponden con los lineamientos de la EZ alemana, con los principios internacionales contenidos en la “Declaración de París” así que en la “Declaración del Milenio” se reflejan en los hipótesis de resultados y en la realización del programa. Por eso la relevancia del programa recibe una calificación **“buena” (escala dos)**.

Efectividad: Los objetivos del programa serán logrados con algunas limitaciones hasta el fin de la prevista duración. Limitaciones se pueden esperar en cuanto al objetivo general en el tema “desarrollo económico regional/local”, ya que acuerdos con respecto a la transferencia de competencias importantes no se pueden esperar hasta el fin del programa; en el componente uno en cuanto a la continuación independiente de los programas de entrenamiento igual habrá limitaciones. En el objetivo del componente dos, un grado de alcance reducido es probable en lo que se refiere a los temas “sistematización de experiencia y diseminación” así como “gestión regional integral” (la captura sistemática y la diseminación en tres regiones probablemente ya no se puede lograr por los atrasos en la implementación de respectivas sistemas computarizados y de desarrollo solamente parcial de un sistema de gestión regional integral en la región piloto BíoBío). Definiciones imprecisas de la situación inicial y confusión en la definición del concepto sobre el impacto en género y sobre el concepto “gestión regional integral” no permitan una calificación definitiva. Por otro lado se han logrado resultados positivos no intencionales en el área participación ciudadana. La efectividad del programa se calificará en conjunto con la nota **“suficiente” (escala tres)**.

Contribuciones **a los resultados superiores de política de desarrollo** (*responsabilidad para la transformación del desarrollo regional en reformas concretas está anclada en las regiones y constituye una condición importante para decisiones participativas en la planificación y en el desarrollo*) se notan específicamente en las siguientes áreas: a) en la “amplitud” de los resultados por la característica del modelo de los instrumentos y métodos, por ejemplo por la diseminación nacional de las experiencias con la transferencia de la competencia de planificación por el Ministerio del Interior y el uso de los métodos y

instrumentos por las instituciones del estado central; b) en la “participación ciudadana”, por ejemplo en la planificación regional y en la planificación del presupuesto; c) en el diálogo “estado-sociedad civil”, por ejemplo en los procesos de coordinación entre instituciones estatales y pequeños empresarios, así que en la planificación de desarrollo territorial participativa; d) en el “fortalecimiento de la capacidad de instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil”, involucrados en los procesos de planificación, de resolver conflictos, por ejemplo en la planificación del uso de la zona costera; e) en el fortalecimiento de la capacidad para la autoorganización y comunicación de grupos marginados, por ejemplo en la realización de un proceso de planificación por grupos indígenas. Las contribuciones a los **impactos** de desarrollo serán calificados con la nota “buena” (escala 2).

La **Eficiencia** del programa fue negativamente afectada por un concepto inadecuado para la composición del equipo del programa y por cortes en el presupuesto en la primera fase. Ajustes necesarios durante la primera fase a base de un cambio en el concepto para el programa no fueron efectuados a tiempo. Por esto se trabajó con una cantidad elevada de personal internacional, sin considerar suficientemente personal nacional existente. Cambios conceptuales del programa a partir de la segunda fase, por ejemplo la reducción de la duración del programa y la terminación anticipada del componente “desarrollo económico regional/local” tenían adicionalmente un efecto negativo en la eficiencia del programa. A pesar de la corrección de la planificación física del programa, del uso más eficiente de recursos a partir de la segunda fase y de un intercambio de experiencias efectivas con el programa de la Comisión Europea “modernización del estado/nivel subnacional” y del programa para la modernización del estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la colaboración con la Fundación Konrad Adenauer el programa recibe en la vista global una calificación “satisfactoria” (escala 3).

Sostenibilidad: Entre otros, los siguientes elementos producen efectos positivos en cuanto a la sostenibilidad: a) la diseminación y aplicación de algunos instrumentos de planificación y desarrollo económico fuera de la región piloto, b) el aumento del rendimiento del personal administrativo entrenado, c) la introducción exitosa del contenido del programa (política de descentralización, fomento de la capacidad de la administración regional a través de la descentralización) en los currículos de universidades y en los procesos de trabajo de ONGs, d) la buena documentación del programa así como e) el intercambio de experiencias a nivel internacional y regional. El anclaje normativo y con esto el fomento de la sostenibilidad de muchos instrumentos y métodos de planificación apoyados por el programa están previstos mediante una “reforma de la ley en los gobiernos regionales” y un

cambio en la constitución chilena, pero esto aún no tiene prioridad en el trabajo legislativo actual. A pesar de la limitación mencionada últimamente la sostenibilidad de los resultados del programa se califica como “**buena**” (**escala dos**) en la valoración global.

Medición total: Los objetivos del programa corresponden con los programas políticos de los gobiernos chilenos y contribuyeron a la superación de obstáculos fundamentales para el desarrollo chileno. El programa va a lograr los objetivos con algunas limitaciones menores. La tardía adaptación de la planificación física y de la composición del personal ha afectado negativamente la eficiencia del programa. A través de la cooperación con otros donantes, una buena documentación y las iniciativas para el anclaje normativo de instrumentos y métodos importantes fueron medidas iniciadas para asegurar la sostenibilidad. En el resumen el programa recibe la calificación “**buena**” (**escala 2**). La **relevancia** recibe una **ponderación “tres”** por la gran importancia nacional que tienen los temas del programa “modernización del estado y de la administración pública” y por la positiva función como programa de referencia para otros pasos de descentralización de la administración chilena y para la disseminación de métodos de planificación.

El programa no está enfocado directamente en el tema **reducción de la pobreza** o temas de **género**. No obstante estos temas transversales fueron considerados en el diseño y en la realización de medidas del programa y fueron fomentados específicamente en algunas áreas de trabajo, por ejemplo en las medidas para el saneamiento de zonas de las ciudades y en la implementación de recomendaciones respecto a la política de género por el secretariado del estado del gobierno. La “participación ciudadana” y la “cooperación del estado con el sector económico privado y con la sociedad civil” fueron realizadas en el marco de medidas para el “fomento económico local/regional” y en el proceso del “presupuesto regional participativo”. Los principios del fomento de un **desarrollo sostenible** (económica, social y ecológicamente balanceado) fueron considerados en los métodos integrados de planificación y en los métodos para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Conclusiones: A causa del marco constitucional en Chile se puede esperar a medio plazo sólo una descentralización administrativa, y/o una desconcentración de la administración estatal. Sin embargo desde un ángulo temático se puede destacar el proceso exitoso de la transferencia de una función del estado central (la competencia para la planificación) a un gobierno regional. Las experiencias y lecciones aprendidas de este proceso de transferencia, que fueron asesoradas y acompañadas en todos los niveles relevantes, sirven al ministerio del Interior responsable para la coordinación de la descentralización, no

solamente como ejemplo en la disseminación nacional si no también para procesos de transferencia de otras competencias (función referencial del programa).

Por la adaptación del concepto para el programa se ha logrado la terminación exitosa de los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo alemana en Chile en el sector del desarrollo regional. La estrategia escogida de implantar los temas y experiencias en el nivel nacional fue una decisión correcta. Un focus más fuerte del nivel nacional desde el inicio así como la incorporación de otras instituciones relevantes (como el ministerio de finanzas) hubiera generado un mayor nivel de efectividad del programa.

Los éxitos del programa de descentralización están vinculados a una asesoría temática especializada y a un acompañamiento permanente del proceso del cambio. La asesoría constante y orientada en las necesidades de las contrapartes así como la función moderadora de la GTZ ha llevado a métodos de planificación mejorados y a procesos de decisión participativos y transparentes considerando la incorporación de todos los actores relevantes. En la cooperación con un país emergente como Chile esta forma de interacción es adecuada.

La forma escogida para la reforma de una función estatal (aquí: planificación) así como para el proceso de descentralización puede servir como referencia o ejemplo para tareas similares en otros países. Los aspectos técnicos tratados por el programa se pueden clasificar de la forma siguiente: “descentralización demostrada usando como ejemplo la competencia de planificación estatal”, “reforma del sistema de la planificación estatal” y “Sistematización de experiencias e instrumentos y su disseminación”.

La Cooperación alemana al desarrollo (EZ) con Chile ya no apoyara el proceso de la descentralización en el futuro en un programa de cooperación técnica. Por la relevancia del tema en Chile y por el gran interés del gobierno chileno en el “know how” alemán en este tema se recomienda una continuación del apoyo de la EZ en el tema “descentralización”. Está previsto establecer un fondo para financiar asesorías de corto plazo en el futuro de la EZ con Chile. Este instrumento podría ser utilizado para continuar en el intercambio y en la asesoría sobre todo sobre temas específicos como “control legal y control técnico de los entes subnacionales” y para mejorar las “relaciones fiscales intergubernamentales”.