

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS**

**MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

**PANELISTAS:
M. LORENA HERRERA PONCE (COORDINADORA)
CAMILO ARRIAGADA LUCO
AMERICO IBARRA LARA**

ENERO – JUNIO 2012

I. RESUMEN EJECUTIVO

PERIODO DE EVALUACIÓN: 2008 – 2011

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$ 14.262 millones

1. Descripción general del Programa

El Programa Mejoramiento de Barrios (en adelante “el Programa” o PMB), está radicado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual opera desde el año 1982 a la fecha bajo el amparo de la Ley de Presupuesto del sector público y las fuentes legales que en su historia han complementado la ejecución del programa, como la ley N° 18.138 “Programa de Construcción de Viviendas y de Infraestructuras Sanitarias”, Dicha Ley establece los procedimientos a través del “Reglamento para la Construcción de Viviendas y de Infraestructuras Sanitarias” D.S N°804 y sus modificaciones, Siendo así su área de operación, el país en toda su extensión. De esta manera se define el problema que le dio origen como “existencia de marginalidad habitacional y sanitaria” ya que el Programa Mejoramiento de Barrios definió como su objetivo principal contribuir a mejorar la calidad de vida de la población de extrema pobreza que habita en condiciones de marginalidad sanitaria, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentación).

Para el período de evaluación del programa (2008 – 2011), es la Ley de Presupuesto a través de la glosa¹ respectiva la que faculta al Programa a asignar recursos en distintos ámbitos. Los cambios que se han establecido a través de la glosa durante el periodo de evaluación han significado modificaciones en el ámbito de acción del Programa, llegando al año 2012 a permitir todo tipo de proyecto de “interés municipal”.

También se debe destacar en la glosa presupuestaria del presente año que “El financiamiento de proyectos o de diseños de proyectos cuyo costo total supere las 5.000 UTM deberá contar con recomendación favorable del Ministerio de Planificación”, lo cual viene a cambiar la situación anterior, en la que todo proyecto o diseño de proyecto podía pasar por el SNI, sin importar su monto.

Si bien es cierto que la Línea de Acciones Concurrentes² nace como complemento de aquellas grandes obras civiles del Programa Mejoramiento de Barrios, es necesario aclarar que actualmente las Acciones Concurrentes permiten apoyar las obras financiadas por la Provisión de Saneamiento Sanitario, los proyectos del programa de Saneamiento Rural, del Programa de Residuos Sólidos y el Programa de Vivienda mediante la transferencia de recursos a los Municipios. Asimismo debido al incremento de postulaciones por parte del Municipio en materia de saneamiento sanitario y los cambios operativos del Programa Mejoramiento de Barrios a contar del año 2010, la finalidad principal apunta a proyectos de inversión, destinados a disminuir el déficit sanitario y en forma adicional se financian proyectos de pre-inversión para apoyar a los programas mencionados anteriormente.

Desde el año 2010 se comienzan a introducir mejoras en los instrumentos de presentación de los proyectos al Programa tendientes a catastrar mejor las necesidades y focalizar los recursos. Es así que a mediados del año 2011 se establece la plataforma On-Line que desde ese año está disponible para que los Municipios postulen sus proyectos.

¹ Notas expresamente incorporadas por el legislador en la Ley de Presupuestos, que tienen por objetivo limitar, condicionar o explicar un gasto

² Para estos efectos, se entiende por acciones concurrentes aquellos instrumentos de financiamiento que apuntan a entregar recursos asociados a partidas requeridas en las distintas etapas del ciclo de vida de un proyecto, financiados a través del PMB de acuerdo a la glosa presupuestaria respectiva

En cuanto a la Matriz de Marco Lógico del Programa, ésta establece y define los objetivos del PMB de la siguiente manera:

FIN: contribuir a disminuir el déficit en ámbitos de saneamiento, sanitario, residuos sólidos, patrimonio, y energización en que viven las familias de menores ingresos del país.

PROPOSITO: proveer los servicios de asistencia técnica, jurídica, servicios, financiamiento y seguimiento financiero de proyectos que cumplan con el Reglamento del Programa de Mejoramiento de Barrios

Definiéndose para lo anterior 8 Componentes:

- Componente 1: Diseños
- Componente 2: Estudios Técnicos
- Componente 3: Asistencia Legal
- Componente 4: Asistencia Técnica
- Componente 5: Inspección Técnica de Obras
- Componente 6: Saneamiento de Títulos de Dominio
- Componente 7: Adquisición y mejoramiento de terrenos
- Componente 8: Obras

De esta manera, el PMB contempla varias o todas las líneas de acción que a continuación se determinan:

- a) La construcción de una infraestructura sanitaria y su transferencia en dominio mediante contrato de compraventa a personas naturales que compongan un grupo familiar que habite en condiciones de marginalidad sanitaria.
- b) La ejecución de las obras de urbanización que sean necesarias, tales como redes de agua potable, alcantarillado de aguas servidas, electricidad y, en casos calificados, alcantarillado de aguas lluvias y gas. La regularización del trazado de calles y pasajes, cuando corresponda, con pavimentación mínima de acuerdo con lo que dispone la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza. Excepcionalmente y por motivos calificados, debidamente certificados por el Servicio de Vivienda y Urbanización, se podrá contemplar la posibilidad de pavimentación mínima en los términos establecidos en la Ley N° 18.138 y su reglamento.
- c) La ejecución de obras complementarias a la urbanización, cuando sean necesarias para dotar al loteo de una solución integral de saneamiento básico, considerándose entre otras, las plantas de tratamiento de aguas servidas, plantas elevadoras y obras de arte.
- d) Contribuir cuando corresponda, a la entrega de sitios con su respectivo título de propiedad a cada beneficiario; y
- e) Otorgar apoyo a los procedimientos de asistencia técnica posteriores a la entrega de las soluciones sanitarias.

Producto de los cambios en la glosa presupuestaria, y en forma complementaria a lo señalado, el PMB está orientado a financiar iniciativas que permitan asegurar la disponibilidad de cartera de proyectos de los Municipios en los siguientes ámbitos:

- a) Saneamiento Sanitario
- b) Residuos Sólidos
- c) Puesta en Valor del Patrimonio
- d) Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial
- e) Energización.

En cuanto a la producción de Componentes, según la definición hecha por el Programa, ésta se lleva a cabo a través de 4 etapas: i) Postulación y licitación de proyectos; ii) Apertura, adjudicación y control físico de obras; iii) Administración financiero contable; iv) Acciones concurrentes, siendo en todas ellas un actor clave el Municipio.

La distribución y asignación presupuestaria del PMB se inicia con la publicación de la Ley de Presupuesto. Los antecedentes de los proyectos postulados son ingresados desde el municipio al sistema PMB on line y dirigidos la URS (Unidad Regional SUBDERE) para su revisión de elegibilidad. Seguidamente los asesores PMB evalúan la “admisibilidad legal y técnica de los proyectos pudiendo aceptar o rechazar técnicamente las iniciativas evaluadas”. Los Proyectos evaluados admisibles son consolidados en un listado de proyectos enviado para firma del Subsecretario de Desarrollo Regional. Seguidamente, se tramita una resolución afecta que asigna código a cada proyecto. La aprobación de cada proyecto es oficiada al Municipio y se abre carpeta del proyecto, comenzando así la ejecución presupuestaria. Es importante señalar que proyectos del ámbito de saneamiento sanitario también pueden ser financiados por el FNDR. Actualmente y dada la existencia del PMB, el FNDR se ha orientado al financiamiento de proyectos de mayor envergadura que el PMB, en lo que al ámbito sanitario se refiere.

En cuanto al ámbito de acción territorial, el PMB actúa en todo el territorio nacional, a través de los municipios correspondientes.

En relación a la operación del PMB, ésta ha ido cambiando en la medida que la glosa presupuestaria le fue entregando mayores atribuciones.

Población Potencial y Población Objetivo:

Considerando que el propósito del PMB es “proveer los servicios de asistencia técnica, jurídica, servicios, financiamiento y seguimiento financiero de proyectos que cumplan con el Reglamento del Programa de Mejoramiento de Barrios”, se deduce que la población potencial del Programa corresponde a la totalidad de municipios del país. Para el periodo 2008 – 2011, no ha habido cambio en el número de municipios por lo que el valor para todo el periodo es de 345.

La población objetivo del Programa es igual a la población Potencial.

En cuanto al presupuesto del Programa y su participación en el presupuesto institucional (SUBDERE), se tiene que para todo el periodo de evaluación el Programa nunca ha representado más del 2,7% de su institución.

La principal fuente de financiamiento del Programa, la constituye el presupuesto de la nación establecida a través de la Ley de Presupuesto del año respectivo.

En cuanto al gasto por componente, el siguiente cuadro muestra una comparación anual del gasto en cada uno de ellos. Este permite apreciar que los componentes no registran una participación homogénea dentro del programa, a saber: Estudios Técnicos cuya participación durante los últimos años alcanza al 15% del gasto total, y con un gasto un 20% mayor durante en el año 2009; Adquisición y mantención de terrenos un 32% de participación en los primeros años, para luego disminuir un 20% el año 2011; el año 2010 se aprecia una participación de sólo un 9%, lo que parecería ser efecto del 27/F. El tercer componente más importante, Obras, ese año absorbe un 65% del gasto del programa y al año 2011 un 53%. En relación al porcentaje que representan en promedio durante el período de evaluación, se logra apreciar que el componente Obras representa el 48% del total a lo largo del período de evaluación. Le sigue Adquisición de Terrenos (23,2%) y Estudios Técnicos (15,4%).

Cuadro 1.1: Comparación Anual Gasto por Componente

| Componente | Gasto Ejecutado PMB en \$ | | | | | | | | | |
|------------------------|---------------------------|------|----------------|------|----------------|------|----------------|------|-----------------|-------|
| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | Var 2012 - 2008 | |
| Diseño | 767.527.832 | 6% | 552.516.675 | 2% | 651.473.901 | 2% | 493.920.277 | 1% | -36% | 2,7% |
| Estudios Técnicos | 1.545.715.787 | 12% | 5.478.132.134 | 20% | 5.891.543.605 | 15% | 5.614.161.321 | 15% | 263% | 15,4% |
| Asistencia Legal | 10.200.850 | 0% | 11.825.000 | 0% | 48.516.007 | 0% | 44.109.013 | 0% | 332% | 0,1% |
| Asistencia Técnica | 1.133.522.574 | 8% | 1.584.719.132 | 6% | 3.578.430.766 | 9% | 3.367.678.754 | 9% | 197% | 8,1% |
| ITO | 367.741.396 | 3% | 476.103.525 | 2% | 322.038.249 | 1% | 333.650.759 | 1% | -9% | 1,6% |
| Saneamiento de Títulos | 65.710.930 | 0% | 174.591.825 | 1% | 881.949.637 | 2% | 204.091.762 | 1% | 211% | 1,0% |
| Adquisición Terrenos | 4.282.817.599 | 32% | 8.898.035.150 | 32% | 3.503.536.380 | 9% | 7.164.959.480 | 20% | 67% | 23,2% |
| Obras | 5.207.806.830 | 39% | 10.274.419.309 | 37% | 25.039.225.870 | 63% | 19.287.351.227 | 53% | 270% | 48,0% |
| Total | 13.381.043.798 | 100% | 27.450.342.750 | 100% | 39.916.714.415 | 100% | 36.509.922.592 | 100% | 173% | 100% |

Fuente: SUBDERE

El comportamiento observado es coherente con las variaciones que experimenta el objetivo trazado para el programa y consecuentemente con la expresión que toman las glosas de la Ley de Presupuestos para el programa en cada año, ya sea cuando en un principio establece el financiamiento de acciones concurrentes para asegurar la disponibilidad de cartera de proyectos de mejoramiento de barrios, saneamiento sanitario, plantas de tratamiento de aguas servidas, disposición final de residuos sólidos domiciliarios y asimilables y de micro infraestructura que den factibilidad a programas de viviendas, así como adosando al programa el apoyo al Consejo de Monumentos Nacionales y adquisición y mejoramiento de terrenos para la ejecución de programas de viviendas e inversiones de puesta en valor de inmuebles patrimoniales y de energización, todas orientadas a apoyar las necesidades de los municipios.

Finalmente, en cuanto a la ejecución presupuestaria, se tiene lo siguiente:

Cuadro 1.2: Ejecución Presupuestaria

| Año | Presupuesto | | | Gasto Devengado | |
|------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------|-----------------|------------------|
| | Presupuesto Institución Responsable | Presupuesto Inicial del Programa | % s/pptoInsti | Devengado | % s/ppto Inicial |
| 2008 | 614.706.321 | 16.474.615 | 2,68% | 13.353.719 | -19% |
| 2009 | 653.971.627 | 5.921.866 | 0,91% | 27.690.439 | 368% |
| 2010 | 742.990.200 | 14.551.474 | 1,96% | 40.231.412 | 176% |
| 2011 | 778.189.436 | 14.556.500 | 1,87% | 36.803.806 | 153% |
| 2012 | 613.129.708 | 14.309.847 | 2,33% | | |

Fuente. SUBDERE, Elaboración Propia

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

• JUSTIFICACION DEL PROGRAMA

El Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) surge como respuesta al problema que aqueja a la población de extrema pobreza que habita en condiciones de marginalidad sanitaria, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentación), integrando a las familias al sistema de propiedad privada. Actualmente además de lo señalado, apoya el proceso preinversional de iniciativas de inversión municipales, como una forma de asegurar la disponibilidad de una cartera de proyectos en diferentes ámbitos.

En lo concreto, la forma con que el PMB aborda la contribución al fin es financiando distintas etapas del ciclo de vida de proyectos, permitiendo así una potencial concreción de obras y/o proyectos generados por los municipios, concreción que dependerá finalmente de la gestión municipal y de los recursos disponibles por los programas respectivos para financiar tales obras.

Lo hasta aquí señalado resulta coherente con el propósito perseguido; sin embargo, a través de glosas presupuestarias se ha permitido aumentar ámbito de acción del Programa. Es así como actualmente el Programa está orientado a financiar iniciativas y/o adquisición y mejoramiento de terrenos que permitan asegurar la disponibilidad de cartera de proyectos de los siguientes ámbitos:

- Saneamiento Sanitario
- Residuos Sólidos
- Puesta en Valor del Patrimonio
- Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial
- Energización.

DISEÑO:

De lo anterior se desprende que para el periodo de evaluación el Programa, no se enfoca solamente en problemas de marginalidad sanitaria, problema que pretende minimizar, sino que se también se han incluido otros tipos de proyectos cuya relación directa con el Fin y Propósito del programa resulta difícil de encontrar. De hecho no se dispone de antecedentes que hayan justificado la inclusión de los ámbitos de puesta en valor del patrimonio, infraestructura rural para el desarrollo territorial y residuos sólidos. Si bien las acciones concurrentes señaladas corresponden a la componente nacional³ de créditos gestionados con el BID y/u otros organismos internacionales, no se aprecia el nexo entre el origen del Programa y estas líneas de financiamiento, más aún cuando aún se tiene que 298.154 hogares (CAsEN 2009) tienen un índice de saneamiento deficitario. El principal problema que se identifica con esta dispersión de ámbitos es la falta de especialización y por ende de un adecuado análisis técnico de las iniciativas. Por ejemplo, ¿cuál es la especialidad de quienes revisan los fundamentos de las solicitudes de patrimonio?

• EFICACIA

A nivel de resultados intermedios y finales

Calculados los indicadores de eficacia de la MML, éstos se pueden resumir como sigue:

³ La componente nacional de un crédito internacional adquirido por nuestro país, corresponde a las etapas de las iniciativas de inversión que deben ser abordadas con recursos propios, por ejemplo los diseños de ingeniería

Cuadro 2.1: Indicadores de Eficacia a nivel de propósito

| Indicador | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|-------|------|
| % iniciativas ejecutadas del total presentadas y admitidas | 44.3 | 49.6 | 76.7 | 63.9 |
| % de recursos comprometidos, efectivamente transferidos | 61.9 | 66.6 | 115.9 | 75.7 |
| % comunas que presentan iniciativas admisibles, con alguna de ellas seleccionada (*) | 74.4 | 90 | 82 | 81.1 |

(*): una comuna puede presentar uno o más proyectos, pero sigue considerándose como UNA comuna
FUENTE: elaboración propia

Analizando el cuadro anterior podemos afirmar en primer lugar, que el porcentaje de iniciativas admisibles que se financian año a año ha sufrido un aumento en los 4 años de evaluación, pasando de un 44,3% a un 63,9%, tendiendo un peak en el año 2010 de 76,7%. Por ser este último el año del terremoto del 27 de febrero, presenta distorsiones para un análisis por lo que no se hace interpretación de ello.

En tal aspecto, el número total de iniciativas presentadas en el periodo de evaluación fue de 636, 780 (22% más que el año base), 1248 (96% más que año base), y 873 (37% más que año base) respectivamente. Se deduce entonces que el programa además de aumentar porcentualmente, también lo ha hecho en forma importante en el número total de iniciativas financiadas.

Sin embargo es posible afirmar también que al año 2011 un 36,1% de las iniciativas presentadas y admisibles no fueron ejecutadas, mostrando así un porcentaje importante de iniciativas sin financiar.

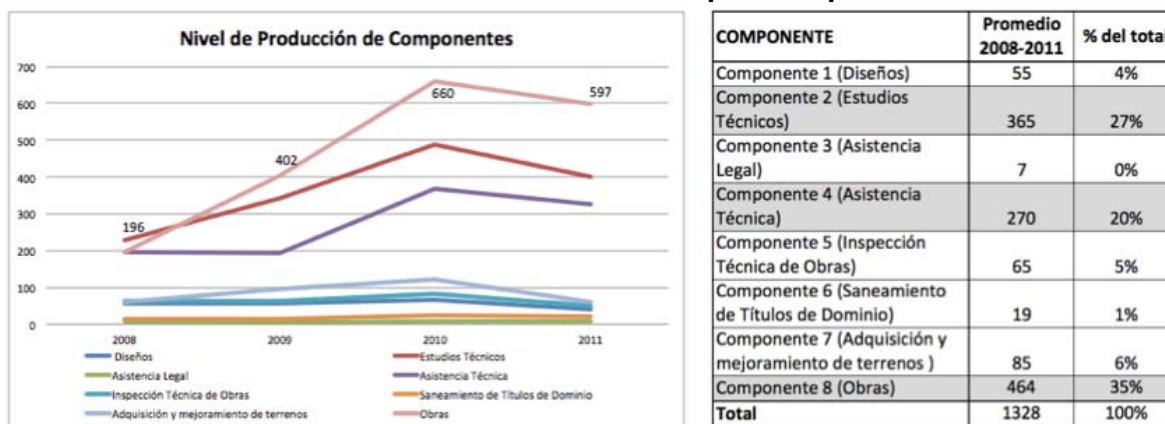
En cuanto al porcentaje de recursos efectivamente transferidos a los municipios a los que se le asigna proyectos, éste ha aumentado de un 61.9% (2008) a un 75.7% (2011) durante el periodo de evaluación (como ya se dijo, se exceptúa del análisis el año del terremoto por las distorsiones que un evento como ese conlleva). Esto habla de una sobresaliente eficacia en este aspecto, destacándose que ello depende principalmente del Programa, no así el % de iniciativas financiadas que está sujeta al valor promedio de las iniciativas así como al presupuesto asignado.

Al analizar el indicador del porcentaje de comunas que presentan proyectos y que reciben recursos para al menos uno de ellos, se observa que ha ido en disminución a partir del año 2009. En efecto, en dicho año se alcanza un peak con un 90% de las comunas que presentan proyectos, con alguno seleccionado. Luego este porcentaje comienza a disminuir llegándose a un 81,1% el año 2011.

De esta manera se evalúa como necesario revertir la tendencia de este indicador. En efecto, si partimos del supuesto que todas las comunas que presentan proyectos tienen necesidades insatisfechas y por otra parte sabemos que hasta ahora el programa no tiene criterios de focalización explícitos, entonces no existe justificación para disminuir el % de comunas beneficiadas con asignación de recursos.

A nivel de componentes

Cuadro 2.2: Nivel de Producción por Componente



El componente 8 “Obras” es el que ha experimentado el mayor aumento en el nivel de producción, ya que en el año 2011 llega a un 304% por sobre el 2008 (también es el mayor gasto por componente en el período evaluado). La razón de ello radica en que cada año se ha ido aumentando el ámbito de acción del Programa, así como el rol que jugó el PMB en las aldeas solidarias construidas para los damnificados del terremoto del 27 de febrero del 2010.

Si vemos la producción promedio de componentes, Obras (35%), Estudios (27%) y Asistencia Técnica (20%) representan los mayores porcentajes de producción.

En relación a la disminución en la producción del resto de los componentes (Diseño, Asist. Legal e ITO), el Programa argumenta que ello se debería a que los Municipios recurren a otras fuentes de financiamiento priorizando las postulaciones al Programa de aquellas iniciativas cuya única posibilidad de financiamiento es el PMB.

Al clasificar los municipios beneficiados se logra apreciar que las corporaciones que más proyectos logran priorizar recurren de manera simultánea a diferentes componentes del programa PMB. Al mismo tiempo, los componentes más recurrentes se asocian a Estudios Técnicos, Asistencia Técnica y Obras. Por otra parte, una fracción marginal de municipios utiliza la componente Asistencia Legal, así como saneamiento de títulos.

Cuadro N° 2.3 Comunas Beneficiarias

| | Diseño | Estudios Técnicos | Asistencia Legal | Asistencia Técnica | ITO | Saneamiento de Títulos | Adquisición de Terrenos | Obras |
|-------------|--------|-------------------|------------------|--------------------|-----|------------------------|-------------------------|-------|
| 2008 | 256 | 45 | 132 | 6 | 138 | 53 | 14 | 48 |
| 2009 | 220 | 43 | 190 | 3 | 151 | 50 | 15 | 67 |
| 2010 | 162 | 46 | 214 | 8 | 227 | 60 | 23 | 89 |
| 2011 | 253 | 26 | 185 | 9 | 203 | 42 | 19 | 194 |

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos entregada por SUBDERE

En relación a los niveles de producción presentados, con la información disponible no es posible afirmar si son suficientes o no, ya que para ello sería necesario conocer los déficit e idealmente las metas definidas por año de operación, datos que no existen. Tampoco fue posible calcular indicadores de eficacia por

componente debido a la falta de información (número total de iniciativas apoyadas a través de algunos de los componentes del programa efectivamente ejecutados por los municipios).

Por otro lado, llama la atención el hecho de que el programa no analiza cada componente en función del contexto de proyecto y las distintas etapas que conforman su ciclo de vida (diagnóstico, perfil, prefactibilidad).

Esto cobra relevancia en la medida que pueden existir etapas avanzadas del proyecto financiadas por el PMB (diseños de ingeniería) y que sin embargo carecen de un análisis previo de identificación del problema que se quiere resolver, alternativas de solución, evaluación y elección de la mejor de ellas.

En este sentido, la Ley de Presupuesto 2012 considera en la glosa del PMB que todos los proyectos y diseños por sobre 5.000 UTM deben contar con la recomendación de Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, dado que la mayoría de los diseños tienen montos inferiores a tal valor, no estarían ingresando al SNI.

Si consideramos que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNI) es una herramienta que posee el Estado para asegurar la eficacia y calidad de tal Inversión, y considerando que el Programa, como se ha señalado, no posee criterios explícitos en ese sentido, el Panel consideró pertinente analizar si a través del SNI se suplía la carencia de criterios en este ámbito. En este sentido, los resultados obtenidos no fueron satisfactorios.

En efecto, se solicitó al Ministerio de Desarrollo Social el listado de proyectos PMB que entraron al SNI durante el periodo de evaluación. Con los datos obtenidos se construyó el siguiente cuadro:

Cuadro 2.4: % de Proyectos financiados por el PMB que entran al SNI, por año de Evaluación

| AÑO | PROY SNI | PROY CON ASIGNACION POR PARTE DEL PMB | % PROY PASAN POR SNI |
|----------------------|------------|---------------------------------------|----------------------|
| 2008 | 183 | 821 | 22.3% |
| 2009 | 177 | 1,171 | 15.1% |
| 2010 | 158 | 1,817 | 8.7% |
| 2011 | 143 | 1,503 | 9.5% |
| TOTAL PERIODO | 661 | 5,312 | 12.4% |

Fuente: elaboración propia en base a los datos entregados por el PMB y Ministerio de Desarrollo Social

Del cuadro se desprende que existe una baja participación de Ministerio de Desarrollo Social en los análisis técnico-económicos de los proyectos financiados por el PMB. Considerando la carencia de criterios del programa en este ámbito, y existiendo un Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyo foco es justamente el campo de acción del programa, es opinión del panel que los proyectos del PMB deberían pasar por dicho Sistema, recomendación que busca revertir lo expuesto en la glosa de la Ley de Presupuesto 2012.

COBERTURA, FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN

En cuanto a la cobertura, el porcentaje de comunas que presentan proyectos y que reciben recursos para al menos uno de ellos, ha ido en disminución a partir del año 2009, sin contar con antecedentes que justifiquen dicha disminución.

En función de la tabla que se presenta a continuación, el Panel estima que el PMB debiera priorizar en general los hogares con carencias de saneamiento que según CASEN 2009 sumaban cerca de 200 mil

hogares en los quintiles 1 y 2 de la distribución del ingreso nacional, y en particular priorizar la atención del grupo de alrededor de 25 mil familias chilenas residentes en Campamentos identificados por los Catastros oficiales del MINVU (2011 y 2012)

TABLA CASEN 2009:
Hogares según índice de Saneamiento por zona de Residencia y quintil de Ingreso Nacional

| Zona | Índice Saneamiento | Quintil Autónomo Nacional Hogares | | | | | |
|--------------|--------------------|-----------------------------------|---------------|--------|--------|--------|---------|
| | | I | II | III | IV | V | Total |
| Urbana | Deficitario | 35.193 | 27.057 | 14.602 | 9.390 | 3.955 | 90.197 |
| Rural | Deficitario | 98.848 | 49.163 | 32.698 | 18.854 | 8.394 | 207.957 |
| TOTAL | Deficitario | 134.041 | 76.220 | 47.300 | 28.244 | 12.349 | 298.154 |

Fuente: elaboración propia con base en CASEN 2009, siendo el quintil I el más pobre y el V el de mayores ingresos.

Considerando lo anterior se puede concluir que la operación reciente del programa no logra todavía consolidar la cobertura del déficit. El PMB on line⁴, cuantifica que los beneficiarios directos de las obras de saneamiento sanitario y legal durante el periodo con datos no superan los 60 mil habitantes. Puede concluirse que la totalidad de las obras indicadas no logran cubrir el 33% de necesidades de arrastre existentes sólo por concepto de Hogares sin saneamiento en los quintiles pobres (60 mil unidades sobre 200 mil carencias) y que la brecha llega al 80% del total si consideramos como universo los 298 mil hogares total país. Las cifras de CASEN 2009 no consideran además el efecto del terremoto del año 2010 en las regiones VII, y VIII, donde cerca de un 18% de las personas resultaron con viviendas destruidas o dañadas, lo que se incrementa al 25% entre las personas del quintil más pobre.

En materia de focalización, SUBDERE no mide la correspondencia de proyectos financiados por el PMB respecto a carencias de saneamiento ni pobreza sino que asume que los proyectos por el hecho de ser postulados por municipios estarían correctamente focalizados. El panel concluye que el proceso de asignación de recursos a escala regional no evalúa de forma sistemática y estructurada indicadores de necesidad territorial ni social y no pondera por tanto la información ya sea de unidades vecinales o zonas de localización de proyectos como factor de priorización de proyectos PMB de mejor focalización respecto a otros de menor focalización. Tampoco se está utilizando como factor de priorización de proyectos postulados el mayor número de beneficiarios directos e indirectos según condición de Vulnerabilidad Social, que sería otra alternativa posible de discriminación.

Si bien varias tipologías PMB pueden tender a autofocalizarse debido a que atiende a familias de escasos recursos, existen otras que no presentan una atención de Marginalidad Sanitaria de Población Vulnerable, por ejemplo el Catastro de patrimonio inmueble y elaboración de expedientes para el Consejo de Monumentos Nacionales; y Puesta en Valor de Inmuebles Patrimoniales (Provisión).

Otro ejemplo de lo anterior es el alcantarillado rural (que afecta incluso a grupos de altos ingresos y a empresas productivas) y las acciones relacionadas con residuos, energía y valor del patrimonio, las que no necesariamente están beneficiando a la población más vulnerable.

Si bien la siguiente tabla muestra que un alto porcentaje del gasto realizado en el 2011 fue por concepto de "Saneamiento Sanitario" (cerca al 90%), se debe tener en cuenta que dicho gasto no garantiza una correcta priorización de aquellos quintiles más pobres.

| | ENERGIZACION | SANEAMIENTO SANITARIO | PATRIMONIO | RESIDUOS SOLIDOS | OTRAS |
|------------------|--------------|-----------------------|------------|------------------|-------|
| % DEL GASTO | 1,14% | 89,04% | 0,13% | 8,95% | 0,07% |
| % DE INICIATIVAS | 1,60% | 87,82% | 0,20% | 8,58% | 1,80% |

⁴ Información entregada al 9 de Mayo del 2011. Es importante considerar que dicha información no especifica el grado de focalización ni los años considerados en el total informado.

Además de lo expuesto, el cuadro se basa en una planilla de proyectos que identifica “fuente de financiamiento” y no tipo de proyecto. De esta manera, en los valores entregados se sumó toda la fuente “PMB” como “saneamiento sanitario”; sin embargo, dado que como se ha señalado anteriormente la glosa presupuestaria permite desarrollar iniciativas de inversión de variada naturaleza con financiamiento PMB, es posible encontrar proyectos tales como “recuperación de vertedero”, “terminación unidad vecinal”, “adquisición de terreno”, “conexión a pasaje”, “relocalización de 10 campamentos” entre otros, los que están sumados en el porcentaje de “saneamiento sanitario” mostrado en el cuadro expuesto anteriormente. Es por ello que dicho cuadro no es un fiel reflejo de la realidad.

Debido a que el PMB no maneja información relacionada con el número de beneficiarios y sus características, no existen antecedentes que permitan determinar si el programa llega a los más necesitados.

Dada la ausencia de información que permitiese evaluar la focalización del PMB, el panel realizó algunas mediciones indirectas con el fin de tener algún indicio del tipo de focalización que estaba aplicando el programa. Una primera medida indirecta es la revisión de un subconjunto de los proyectos con el mayor nivel de recursos. Para ello, se realizó un *zoom* en los 15 proyectos de más importante inversión del PMB en los años extremos del período de evaluación (2008 y 2011). Aunque no sabemos el grado de focalización en pobres o carencias de estos proyectos, su tipología y localización permite identificar en ambos años la existencia de inversiones abiertamente desfocalizadas hacia comunas de población de mayores ingresos o mayor poder de inversión municipal por habitante del país. Independiente de lo expuesto, mayoritariamente se muestran proyectos emplazados en comunas que reportan existencia de carencias de Saneamiento según CASEN 2009, como también la existencia de poblaciones bajo la línea de pobreza. Un aspecto que llama la atención es que en el año 2008 los proyectos de mayor inversión del PMB muestran tendencias a localizarse en comunas de zonas metropolitanas (Valparaíso, Concepción y comunas de la Región Metropolitana), mientras que el listado del año 2011 de proyectos de mayor inversión incrementa la presencia de comunas del sur y de menor población comunal. No hay antecedentes que respalden este brusco cambio del emplazamiento de los proyectos con mayor nivel de inversión entre ambos períodos de evaluación.

Otra medida indirecta de focalización fue analizar la distribución interregional de la inversión del PMB 2008-2011 comparándola con la localización regional de déficits de saneamiento según datos de CASEN 2009. Este es un indicador (Coeficiente R^2) muy agregado, por lo que no permite evaluar si dentro de las regiones los fondos llegan finalmente a las familias carenciadas. Hay que precisar además que la estimación del Coeficiente de R^2 solamente se pudo efectuar en relación a estas variables (obras y saneamiento sanitario) ya que es el único dato claramente definido y disponible para realizar este cálculo en esta evaluación. En el mismo sentido, se debe aclarar que este dato no se pudo calcular para los demás componentes del programa porque falta definir y medir déficits, lo que es uno de los problemas que acarrea la indefinición de metas precisas de focalización del PMB.

Considerando las limitantes del ejercicio realizado, los resultados obtenidos muestran que la distribución interregional de recursos específicos de Obras a escala de regiones siguió una curva proporcional con la magnitud absoluta de personas y familias afectadas por déficit de saneamiento por región según CASEN 2009. Es así como la inversión del PMB 2008-2011 en obras muestra un grado de correlación (o proporcionalidad) elevado con la magnitud absoluta de personas y familias afectadas por déficit de saneamiento por región según la última cifra disponible $R^2=68$ (68% de varianza de una explicada por la otra). Se reitera que dicho dato no prueba que exista necesariamente focalización de las obras en los carenciados, pero sí que la inversión en obras y el número de carencias por región siguen una pauta de distribución regional directamente proporcional (al aumentar una variable aumenta paralelamente la otra). El mismo indicador reporta una mejora a $R^2=0.72$ en los dos años finales del período de evaluación.

Cuadro 2.5: Coeficientes de R² de Pearson entre Indicadores de Saneamiento Deficitario por Región y datos de Inversión del PMB Componente Obras según Períodos

| | INVERSION. Obras 2008-2011 | INVERSION Obras PMB 2010-11 |
|--|-------------------------------|--------------------------------|
| N° Hogares Saneamiento Deficitario por Región ⁵ | 0.68 | 0.72 |
| % Regional Hogares Déficit ⁶ | 0.13 | 0.15 |

Fuente: Panel de Evaluación PMB con base en datos CASEN y datos de Inversión del PMB por Región y Tipología de SUBDERE en Anexo 5.

En cuanto a la población objetivo, se evalúa como necesaria la focalización de los municipios en base a criterios a definir por el programa, como por ejemplo condiciones territoriales y pobreza de su población. En este sentido, no hay antecedentes que permitan determinar qué factores se deben considerar al momento de optar por proyectos similares pertenecientes a dos comunas distintas.

Si bien SUBDERE percibe que el universo municipal reconoce diferentes segmentos de necesidad o prioridad de asignación de recursos inversión, a la fecha de esta evaluación no ha definido una clasificación o agrupación de municipios desde esa perspectiva.

CALIDAD

En cuanto a la calidad en la entrega de bienes y servicios, a la fecha el PMB no ha levantado información, por lo que no es posible realizar una evaluación de esta dimensión con base a la información o estudios del servicio. No obstante, se pudo considerar la revisión de documentos (revisión de carpetas de proyectos) y reuniones a nivel central de SUBDERE donde se pone el acento en cuestiones administrativas (boletas de garantía, autorización de pagos, etc) y de transparencia que están siendo abordadas por el proyecto PMB on Line esencialmente.

En documentos y reuniones queda de manifiesto que la SUBDERE en el periodo de evaluación ha llevado a cabo diversas mejoras en diferentes líneas que han mejorado la calidad de los proyectos del programa. En particular ha enfatizado el desarrollo de mejoras de la gestión del PMB en una estrategia donde las expectativas de mejoras administrativas y de transparencia y control de los proyectos se han concentrado bastante en el desarrollo del PMB On Line y su función de dotar de auditabilidad y transparencia a la cartera de proyectos.

El Panel estima que estas medidas son importantes; sin embargo, el impacto en una mejor gestión del programa debido a las mejoras en aspectos como la transparencia y auditabilidad de procesos administrativos y financieros, debe ser evaluada en una perspectiva más integral de calidad en procesos de inversión pública. En este sentido, se debe destacar que el enfoque del PMB On line no integra o resuelve cuestiones de focalización e información social, ni tampoco promueve de forma estructurada la dimensión eficacia/adecuación de proyectos (muy delegada o librada al municipio) y el control de obras y satisfacción del usuario en proyectos de construcción. El PMB On line es una herramienta encaminada positivamente en mejorar calidad y cobertura de la información administrativa y financiera; pero se trata de un sistema diseñado para recopilar la información que se necesita para mejorar aspectos evaluados como ineficientes en ese ámbito, por lo que no internaliza un concepto de calidad amplio que se extienda a la selectividad, impacto, y calidad física de proyectos, lo que es un desafío pendiente de consolidar.

⁵ Esta fila muestra la correlación entre el NUMERO total de hogares que tiene la región con déficit sanitario, y la inversión en obras del PMB

⁶ Esta fila muestra la correlación entre el PORCENTAJE (%) del total de hogares que tiene la región con déficit sanitario, y la inversión en obras del PMB

Con el fin de tener mayores antecedentes relacionados con esta dimensión, el panel realizó un Focus Group con funcionarios municipales para evaluar su percepción de las fortalezas y debilidades de este programa.

Desde la perspectiva de los funcionarios municipales se destacó que la principal expectativa municipal se refiere a la posibilidad de adecuación de esta línea a la atención de cuellos de botella locales relacionados con el acceso de sectores pobres a infraestructuras de forma muy variable en el territorio. Además de lo expuesto, el PMB es percibido como un programa útil, de gran impacto social, y cuya fortaleza es la posibilidad de adecuarse a diferentes manifestaciones de carencias en el territorio, siendo esta cualidad el principal satisfactor del PMB por parte de los asistentes. Para que esta característica pueda ser la base de la elaboración de proyectos de mayor calidad, el panel recomienda que debe promoverse una práctica municipal de proyectos no solo eficientes y transparentes, sino que también construir una imagen concreta de posibles alternativas de proyectos caracterizados por la calidad de su impacto en contextos determinados. Una posibilidad inmediata es un concurso de buenas prácticas municipales de proyectos PMB por componentes y regiones y la publicación de un sitio web con imágenes y datos de proyectos exitosos frente a problemas recurrentes.

Por último, los municipios asistentes al focus group fueron consultados sobre cuáles fases e hitos del PMB son más importantes de mejorar o enfatizar en el programa. Según lo muestra el número de declaraciones por factores, las prioridades o reformas más importantes se refieren a las fases de evaluaciones de impacto y la coordinación de los proyectos con el Gobierno Regional y Ministerios durante el desarrollo de los proyectos.

En suma, para mejorar calidad e impacto de los proyectos se requiere institucionalizar funciones de coordinación intersectorial desde SUBDERE Regional y también institucionalizar los instrumentos de evaluación Ex post como encuestas de satisfacción municipales con el PMB.

En esta materia, el panel valora que el PMB valore el aspecto control de obras y genere instrucciones y manuales; pero lo que falta es definir parámetros de calidad ad hoc por cada componente de inversión que financia, sea de tiempos de ejecución como de satisfacción de los beneficiarios o municipios. Asimismo, el panel recomienda evaluar el efecto de las Inspecciones Técnicas de Obras por medio del estudio de una muestra de proyectos construidos con ITOs PMB y chequear el porcentaje de unidades con patologías constructivas en ejecución de las obras inspeccionadas.

• ECONOMÍA

Realizando un análisis global, la Subsecretaría presenta una asignación de recursos que ha venido creciendo en el tiempo de manera significativa, tendiendo a estabilizarse hacia el 2009.

Como se aprecia, durante el ejercicio 2008 la base de asignación presupuestaria alcanzó a pesos reales M\$614.706.321, experimentando un crecimiento promedio anual del 10,72% para el periodo en estudio a pesar de que comparativamente entre el periodo 2008 y 2012 el presupuesto no experimenta crecimiento debido a la caída en la asignación presupuestaria del año 2012. El año 2011 se aprecia una expansión presupuestaria, cuestión coherente con la política de favorecer el desarrollo local vía mejorar la oferta de apoyo hacia los municipios.

CUADRO 2.6: Presupuesto

| Año | Presupuesto Valor Nominal | Ppto a Valor Real | % Crecimiento | % Crecimiento Año Base |
|------|---------------------------|-------------------|---------------|------------------------|
| 2008 | 563.600.946 | 614.706.321 | | |
| 2009 | 608.452.029 | 653.971.627 | 6% | 6% |
| 2010 | 701.021.448 | 742.990.200 | 14% | 21% |
| 2011 | 756.993.615 | 778.189.436 | 5% | 27% |
| 2012 | 613.129.708 | 613.129.708 | -21% | 0% |

Fuente: SUBDERE, División de Administración y Finanzas. Elaboración propia

En cuanto al comportamiento del programa, es apreciable el hecho de que los gastos devengados superan el presupuesto inicial, siendo su naturaleza un programa flexible.

En este sentido, se concluye que el programa ha tenido en los tres últimos años del periodo de evaluación una sobre ejecución respecto al presupuesto contemplado en la Ley de Presupuesto del año respectivo, llegando ésta a valores de un 368% por sobre el presupuesto inicial (año 2009). La evidencia, a este nivel, no permite establecer si estas variaciones son consecuencia de rezagos anuales o bien aportes complementarios cuyo origen no aparece declarado.

Cuadro 2.7: Comparación Anual

| Gasto Ejecutado & Presupuestado PMB Miles de \$ | | | | | | |
|---|---------------|-----------|------------|-----------|------------|------|
| Año | Presupuestado | Var Anual | Devengado | Var Anual | Diferencia | % |
| 2008 | 16.474.615 | | 13.353.719 | | -3.120.896 | -19% |
| 2009 | 5.921.866 | 36% | 27.690.439 | 107% | 21.768.573 | 368% |
| 2010 | 14.551.474 | 246% | 40.231.412 | 45% | 25.679.938 | 176% |
| 2011 | 14.556.500 | 100% | 36.803.806 | -9% | 22.247.306 | 153% |
| 2012 | 14.309.847 | 98% | | | | |

Fuente: SUBDERE y SIGFE, Elaboración propia

Se destaca que el programa tiene participación diferente en el gasto en los siguientes componentes: Estudios Técnicos absorbe durante los últimos años el 15% del gasto total, con un gasto mayor en el año 2009 cercano al 20%; Adquisición y mantención de terrenos un 32% del gasto durante los primeros años, para luego disminuir hasta un 20% el año 2011; el año 2010 sólo un 9%, lo que parecería ser efecto del 27/F; Obras, ese mismo año absorbe un 65% del gasto del programa y al año 2011 un 53%. Estas cifras marcan una profundización de su actividad en la intermediación de procesos.

La evidencia da cuenta que su comportamiento es coherente con las variaciones que experimenta el objetivo trazado para el programa y consecuentemente con las expresiones que toman las glosas de la Ley de Presupuestos para el programa en cada año.

- **EFICIENCIA**

Tanto la naturaleza de los proyectos financiados por este programa, la función que le cabe a SUBDERE en relación a su objeto, y teniendo en vista que la ejecución de los proyectos depende de los municipios y no de la Subsecretaría, no es posible realizar un análisis de resultados intermedios, sino más bien hacer una consideración explícita del destino del gasto o de las transferencias sin que sea posible evaluar el nivel de logro objetivo del programa.

La estructura del programa y el comportamiento de datos permite verificar que se presentan evidentes rezagos⁷ sea en la financiación o en la ejecución de proyectos por parte de los municipios.

| Año | Nº Total Proyectos Rezagados* | Nº Total de Proyectos Nuevos |
|------|-------------------------------|------------------------------|
| 2008 | 416 | 194 |
| 2009 | 560 | 389 |
| 2010 | 1178 | 660 |
| 2011 | 922 | |

*Hay proyectos rezagados que tienen varios años, por lo que pueden estar en más de 1 año, incrementando el total para cada año

En efecto, al año 2008 una parte significativa de proyectos sujetos a fondos transferidos el año 2008 provienen de proyectos con fondos requeridos con fecha anterior al año evaluado. Situación que se repite para el año 2009 y el año 2010.

Evaluando por proyectos y recursos pagados por componentes, y aceptando que en general un municipio puede acceder a más de un proyecto financiado y en más de un componente, se logra establecer un total de 814 proyectos el año 2008, observando un crecimiento sostenido sobre la base durante los años siguientes llegando a 1.500 proyectos el año 2011. El punto de mayor número de proyectos financiados con independencia de su destino corresponde al año 2010 con 1.815, cuestión que puede ser la respuesta natural al terremoto del año 2010.

El volumen de recursos invertidos promedio anual valida el que sean los componentes Estudios, Asistencia Técnica, Obras y Terrenos los componentes de mayor importancia relativa del PMB. En este sentido, el promedio anual del gasto devengado no genera mayores cambios:

| Tipología | En \$ | | | |
|--------------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| ASISTENCIA LEGAL | 1.558.333 | 3.666.667 | 5.721.227 | 4.767.511 |
| DISEÑO | 12.342.255 | 9.178.018 | 9.173.105 | 12.319.672 |
| ESTUDIO | 6.213.983 | 14.856.959 | 11.412.854 | 13.619.068 |
| INSPECCIÓN TÉCNICA | 5.266.690 | 7.029.952 | 3.750.737 | 6.491.260 |
| OBRA | 24.354.210 | 23.775.123 | 35.790.775 | 31.427.160 |
| ASISTENCIA TECNICA | 5.328.081 | 7.638.121 | 9.173.582 | 10.079.853 |
| TITULOS | 4.302.143 | 10.827.400 | 33.281.118 | 9.024.220 |
| TERRENO | 64.353.918 | 86.221.271 | 27.315.893 | 116.163.416 |
| TOTAL | 14.939.019 | 21.806.322 | 20.724.974 | 23.629.733 |

Fuente: SUBDERE, Elaboración propia

El financiamiento para obras en promedio los últimos años superan los MM\$30; en tanto compra o adquisición de terrenos el año 2011 da cuenta de su mayor crecimiento, alcanzando recursos pagados por sobre los MM\$116, muy por sobre lo presentado el año 2008 con MM\$64.3 y el año 2009 con MM\$86.2.

Ahora bien, si la base de análisis a considerar dice relación con los proyectos seleccionados en relación costo total del programa, medido por la transferencia efectiva realizada en su consideración anual se aprecia un costo promedio por proyecto apoyado de acuerdo a la siguiente tabla:

⁷ Pueden haber varias razones para un proyecto rezagado: que demoraron más de lo planificado (ya sea por demora en la ejecución o por no solicitud de recursos), que su ejecución supera los 12 meses, o que su ejecución es inferior a un año pero partieron en una fecha que impide ejecutarlo en el mismo año.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Costo promedio por proyecto | 16.298.470 | 23.441.796 | 21.968.472 | 24.291.366 |

Fuente: SUBDERE, Elaboración propia

La evidencia da cuenta que los proyectos en promedio con un mayor impacto presupuestario corresponden a Obras y Adquisición y Mantención de Terrenos

Cuadro 2.9: Gasto por Componente y Año (M\$)

| | Diseño | Estudios Técnicos | Asistencia Legal | Asistencia Técnica | ITO | Saneamiento de Títulos | Adquisición y mant de Terrenos | Obras |
|-------------|------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------|------------------------|--------------------------------|-------------|
| 2008 | 17.056.174 | 11.709.968 | 1.700.142 | 8.213.932 | 6.938.517 | 4.693.638 | 89.225.367 | 51.056.930 |
| 2009 | 12.849.225 | 28.832.274 | 3.941.667 | 10.494.829 | 9.522.071 | 11.639.455 | 132.806.495 | 118.096.774 |
| 2010 | 14.162.476 | 27.530.578 | 6.064.501 | 15.764.012 | 5.367.304 | 38.345.636 | 39.365.577 | 123.956.564 |
| 2011 | 18.996.934 | 30.346.818 | 4.901.001 | 16.589.551 | 7.944.066 | 10.741.672 | 166.626.965 | 99.419.336 |

Fuente: SUBDERE, Elaboración propia

De acuerdo a los registros, se logra apreciar que la distribución de recursos por municipio beneficiario el año 2008 alcanzaba a M\$ a 52.270, el que crece bruscamente el año 2009 llegando hasta M\$124.774, esto es un 139%, para luego mantener una tasa de crecimiento a tasas decrecientes hasta el año 2010. En efecto el año 2010 las transferencias crecen un 97%, para luego caer un 41% el año 2011⁸.

| Cuadro Nº 2.10. | | | | |
|---------------------------------------|---------------|-------------|---------------------------|------|
| Per cápita Global M\$ de pesos | | | | |
| Año | Municipalidad | Total Gasto | Per cápita x beneficiario | |
| Beneficiaria | | | | |
| 2008 | 256 | 13.381.044 | 52.270 | |
| 2009 | 220 | 27.450.343 | 124.774 | 139% |
| 2010 | 162 | 39.916.714 | 246.399 | 97% |
| 2011 | 253 | 36.509.923 | 144.308 | -41% |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SUBDERE

De la siguiente tabla se desprende que el componente con menor incidencia local, valorado presupuestariamente, corresponde al referido a Asistencia Legal. Los proyectos de Diseño para los primeros años mantenían un nivel de aprobación para 45 municipios, permitiendo que en promedio cada municipio acceda a recursos en un intervalo por sobre los MM\$12 y hasta MM\$19. Los estudios técnicos crecen en compromisos presupuestarios llegando al año 2011 a un gasto per cápita de MM\$30. Las Asistencias Técnicas crecieron a partir del año 2009 con una base de MM\$8, duplicando su estructura per cápita al año 2011. Los volúmenes de recursos asociados a ITO se mantienen en niveles del orden de los MM\$7 en promedio. Por concepto de saneamiento de Títulos la expresión de mayor asignación promedio se observa el año 2010 con cerca de MM\$38,4.

⁸ A este nivel es necesario establecer que un municipio podría presentar más de un proyecto.

**Cuadro Nº 2.11 Per Cápita por Comunas Beneficiarias
en \$**

| | Per Cápita General | Diseño | Estudios Técnicos | Asistencia Legal | Asistencia Técnica | ITO | Saneamiento de Títulos | Adquisición de Terrenos | Obras |
|-------------|--------------------|------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------|------------------------|-------------------------|-------------|
| 2008 | 52.269.702 | 17.056.174 | 11.709.968 | 1.700.142 | 8.213.932 | 6.938.517 | 4.693.638 | 89.225.367 | 51.056.930 |
| 2009 | 124.774.285 | 12.849.225 | 28.832.274 | 3.941.667 | 10.494.829 | 9.522.071 | 11.639.455 | 132.806.495 | 118.096.774 |
| 2010 | 246.399.472 | 14.162.476 | 27.530.578 | 6.064.501 | 15.764.012 | 5.367.304 | 38.345.636 | 39.365.577 | 123.956.564 |
| 2011 | 144.307.994 | 18.996.934 | 30.346.818 | 4.901.001 | 16.589.551 | 7.944.066 | 10.741.672 | 166.626.965 | 99.419.336 |

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos SUBDERE

En relación con la distribución regional por componente del programa, se puede apreciar una distribución poco homogénea de asignación de recursos. En efecto, el año 2009 se logra apreciar un cambio estructural en la tendencia de recursos asociados a regiones, en particular en las zonas extremas y en aquellas regiones emergentes. También se observa un incremento de recursos para aquellas regiones más afectadas por el 27/F para los años 2010 y siguiente.

GASTOS ADMINISTRATIVOS

El PMB declara sólo gastos en personal por lo que sólo puede hacerse mención a que éste presentó un incremento significativo durante el año 2009 (M\$240.096) y más el año 2010 (M\$314.699), para luego caer en MM\$20 en el 2011. No existe una razón clara que logre explicar el aumento proporcional de gasto aportado por SUBDERE al proyecto.

- **DESEMPEÑO GLOBAL**

Producto de la evaluación realizada es posible concluir lo siguiente:

- **DISEÑO**

1. El Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) ha sufrido cambios importantes en su concepción. En efecto, de ser un programa orientado a familias de escasos recursos carentes de soluciones sanitarias, pasó a ser un Programa que considera la posibilidad de financiar una serie de necesidades de inversión de los municipios en variados ámbitos, situación avalada por los cambios producidos por las glosas presupuestarias en la Ley de Presupuesto de los últimos años. De hecho, para el presente año la glosa presupuestaria considera “proyectos de interés municipal” en general.
2. El hecho que se use un Programa concebido para apoyar soluciones sanitarias de familias de escasos recursos, para generar cartera de proyectos de los municipios en ámbitos adicionales como residuos, patrimonio e inspección de obras no vinculadas a proyectos de saneamiento sanitario refleja la necesidad de que el Estado defina líneas de acción tendientes a fortalecer la formulación y preparación de proyectos en las comunas.
3. Asimismo, el hecho que ante emergencias sea este Programa el medio para poder implementar soluciones a los damnificados, demuestra también la falta de herramientas por parte del Estado para poder abordar circunstancias de esa naturaleza.

- **ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA**

1. En el periodo evaluado hubo importantes mejoras operativas al programa como la implementación de la admisibilidad técnica de los proyectos, generación de estándares para el análisis de proyectos y pagos, y en particular destaca el PMB Online, herramienta informática que permite una mayor facilidad en ingresar proyectos por parte de los Municipios, así como ir generando en el tiempo una valiosa base de datos con información que permitirá a futuro un análisis completo del desempeño del Programa así como el cálculo de los indicadores de la MML.
2. El programa no tiene metas por Componente ni a nivel Global. Solo presenta números en cuanto a tipologías de proyecto que no dicen relación con las componentes definidas.
3. No existe análisis de las etapas previas a la que postula una iniciativa al PMB (diagnóstico, perfil, etc), siendo además el % de iniciativas que entra al SNI, inferior al 10% en los últimos dos años del periodo de evaluación.
4. No existe información de unidades vecinales beneficiadas o zonas de localización de proyectos como asimismo del número de beneficiarios directos e indirectos según condición de Vulnerabilidad Social o prioridad de atención para el periodo de evaluación 2007 - 2011. De esta manera se constata que el PMB descansa en el supuesto de que los proyectos son focalizados por el solo hecho de ser postulados por un municipio.
5. En ciertas líneas de acción del PMB que operan a partir de la Ley de Presupuestos 2008, 2009, y 2010 y se refieren a Residuos, Energía y Valor del Patrimonio, no existen las condiciones para poder aplicar el concepto de focalización ya que no están definidos los estándares mínimos sobre los cuales definir la existencia de carencia.

6. El PMB on Line puede considerarse un indicador de calidad de gestión o modernización, sin embargo existen vacíos que el Programa deberá resolver en esta materia. En particular el PMB debe desarrollar un enfoque de calidad integral que involucre cuestiones administrativas y de control, pero también de eficacia o impacto a través de promover proyectos adecuados a carencias locales, evaluar calidad de obras finales y evaluar impactos y satisfacción de los usuarios finales de obras.

- **EFICACIA Y CALIDAD**

1. El PMB debiera ser capaz de medir o discriminar el grado de focalización y progresividad de la inversión de sus proyectos ya sea según quintiles de ingreso de los hogares, vulnerabilidad por Ficha o según índices territoriales de pobreza, lo que no es posible actualmente. Por ejemplo, las obras de saneamiento de terreno, terrenos para vivienda o para casetas sanitarias, y títulos de dominio deben ser expresadas en términos del número de hogares y familias beneficiarias de los productos finales, mientras que otras acciones como la asistencia técnica de proyectos de manejo de residuo o gestión patrimonial deben expresarse en términos del número de personas residentes beneficiarias y usuarias, y la inspección técnica debe expresarse en una métrica de las unidades físicas que cautela. Este registro de métricas es básico para que el PMB pueda operar con metas de productividad y evaluar su cobertura.
2. En cuanto a su eficacia, a pesar que el PMB no tiene criterios explícitos de asignación de recursos lo que constituye un riesgo permanente de una inadecuada focalización entre otros, los indicadores permiten concluir que ésta va en aumento, aportando cada vez más al propósito de *“proveer los servicios de asistencia técnica, jurídica, servicios, financiamiento y seguimiento financiero de proyectos que cumplan con el Reglamento del Programa de Mejoramiento de Barrios”*, contribuyendo así al fin cual es *“disminuir el déficit en ámbitos de saneamiento, sanitario, residuos sólidos, patrimonio, y energización en que viven las familias de menores ingresos del país”*. Sin embargo tiene pendiente dos desafíos: seguir mejorando la eficacia la que si bien ha aumentado aún está por debajo de programas similares, además de tener pendiente el desafío de aumentar el porcentaje de municipios favorecidos.
3. El PMB on line al 9 de Mayo del 2011, cuantifica que las obras de saneamiento sanitario y legal durante el periodo con datos, no supera los 60 mil habitantes. Puede concluirse que la totalidad de las obras indicadas no logran cubrir el 33% de necesidades de arrastre existentes solo por concepto de hogares sin saneamiento en los quintiles pobres (60 mil unidades sobre 200 mil carencias). Se agregan a las cifras de CASEN 2009 el efecto del 27 F en las regiones VII, VIII donde un 25% de las personas del quintil pobre perdieron su vivienda.
4. El panel concluye que el proceso de asignación de recursos no controla de forma sistemática y estructurada indicadores de necesidad ni territorial ni social y no pondera por tanto la información ya sea de unidades vecinales o zonas de localización de proyectos como factor de priorización de proyectos PMB de mejor focalización. Tampoco se está utilizando como factor de priorización de proyectos postulados el mayor número de beneficiarios directos e indirectos según condición de Vulnerabilidad Social, que sería otra alternativa posible de discriminación.
5. Por lo expuesto, en cuanto a cobertura, focalización y priorización, el PMB no es capaz de medir el grado de focalización y progresividad de la inversión de sus proyectos según quintiles de ingreso de los hogares, vulnerabilidad por ficha o según índices territoriales de pobreza. Esto se debe a que actualmente se asume que la focalización está implícita en la postulación de proyectos que realizan los municipios.

6. No hay datos que permitan conocer la calidad con que el PMB produce las componentes. No obstante se pudo evaluar que, en el periodo de evaluación se ha llevado a cabo diversas mejoras en diferentes líneas que han incrementado la calidad de los proyectos del programa. En particular ha enfatizado el desarrollo de mejoras de la gestión del PMB en una estrategia donde las expectativas de mejoras administrativas y de transparencia y control de los proyectos se han concentrado bastante en el desarrollo del PMB On Line y su función de dotar de auditabilidad y transparencia a la cartera de proyectos. El Panel estima que estas medidas son importantes y que su efecto está radicado en transparencia y auditabilidad de procesos administrativos y financieros; pero que su impacto en una mejor gestión del programa en esas facetas debe ser evaluada, y que en una perspectiva más integral de calidad en procesos de inversión pública el enfoque del PMB On line, no integra o resuelve cuestiones de focalización e información social, ni tampoco promueve de forma estructurada la dimensión eficacia/adequación de proyectos y el control de obras y satisfacción del usuario.
7. Los sistemas de postulación on line del PMB no computa ni controlan las poblaciones involucradas directa e indirectamente por los proyectos que postulan los municipios. Tampoco están cuantificados en los consolidados de los proyectos financiados que registra base de datos.
8. Desde la perspectiva de los funcionarios municipales entrevistados, el PMB es percibido como un programa útil, de gran impacto social, y cuya fortaleza es la posibilidad de adecuarse a manifestaciones diferentes de carencias en el territorio
9. Es posible concluir además, que las componentes: Estudios, Asistencia Técnica, Saneamiento de Títulos, Obras y Adquisición de Terrenos son las de mayor importancia relativa PMB.
10. Dado los datos existentes, no es posible realizar un análisis de resultados intermedios y finales con claridad debido a que no se aprecian metas específica predefinidas contra que comparar.

- **RECURSOS FINANICEROS**

1. Se concluye que la distribución de recursos por municipio beneficiario crece bruscamente el año 2009, esto es un 139%, para luego crecer a tasas decreciente en los años siguientes (año 2010 un 97%, un 41% el año 2011).
2. Se logra apreciar que los componentes tienen un uso intensivo diferente entre regiones debido a las contingencias y a la naturaleza de las carencias locales o líneas basales en que ellas se encuentren. No obstante, su aplicación tiende a presentar un crecimiento relevante en los últimos ejercicios, presentando tendencia a componentes que impliquen inversión real, más que a diseños o soporte técnico.

- **EFICIENCIA Y ECONOMÍA**

1. Siendo un programa de intermediación financiera, los estándares de eficiencia son difusos toda vez que no es posible aun trabajar una evaluación sobre bases con parámetros específicos que asocien metas, propósitos u objetivos para establecer algún tipo de ponderador o indicador más completo que los calculados.
2. En la dimensión de economía, se concluye que el programa ha tenido en los tres últimos años del periodo de evaluación, una sobre ejecución respecto al presupuesto contemplado en la Ley de

Presupuesto del año respectivo, llegando ésta a valores de un 368% por sobre el presupuesto inicial (año 2009), debiendo este último ser suplementado durante el año presupuestario.

3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

• DISEÑO

1. En primer término se recomienda analizar la posibilidad de volver al origen del Programa, cual es disminuir la marginalidad habitacional y que SUBDERE busque formulas posibles de crear líneas especiales de Estudios de Proyectos, Gestión Local de Residuos y Patrimonio, y Control de Obras con presupuestos y metas diferenciadas, que permita atender adecuadamente esta demanda de recursos por parte de los municipios.
2. En efecto la evaluación dejó en evidencia que el programa ha sufrido cambios importantes en su ámbito producto de modificaciones a la glosa Presupuestaria del mismo. Sin bien se reconoce como necesidades insatisfechas los ámbitos adicionales que se le ha ido permitiendo al PMB, dada la diversidad de los mismos, parece razonable estudiar la posibilidad de crear nuevos programas para cada uno de ellos, permitiendo así una mayor especialización y focalización.
3. Resulta imperativo la definición de criterios de focalización y asignación de recursos del programa, por lo que se recomienda que a la brevedad el PMB defina criterios explícitos y conocidos por todos los municipios, que aseguren la focalización y objetividad en la asignación de recursos.

• ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

1. Resulta relevante velar por el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos, de otro modo puede darse el caso que se financien diseños de ingeniería de proyectos que luego no tendrán el RS del Ministerio de Desarrollo Social para ejecución, por no ser la solución más eficiente a un problema. Complementariamente, es opinión del presente Panel que existiendo un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y siendo los recursos del PMB justamente inversiones, deberían pasar por este Sistema.
2. Se recomienda que el PMB on line solicite a los municipios que todo proyecto postulado debe digitar y evaluar ex ante la información de la unidad vecinal y número de familias beneficiadas por rangos de puntaje del índice de vulnerabilidad de la Ficha de Protección Social, y otras métricas indispensables de los productos como metros cuadrados de terrenos en compras de suelo, número de casetas o viviendas a construir
3. En cuanto a la población objetivo, se evalúa como necesaria la focalización de los municipios en base a criterios a definir por el programa, como por ejemplo condiciones territoriales y pobreza de su población.
4. Para potenciar el impacto de la labor de las URS de SUBDERE se recomienda un estudio de perfiles de cargo de estos equipos después de una primera fase de operación 2010-2011 y proponer tareas y esquemas estandarizadas que permitan un mayor valor agregado a la gestión regional del PMB en lo social, territorial y constructivo, más allá del PMB on line. Ello supone orientar su tarea hacia una mejor función evaluadora ex ante global, una mayor capacidad de interlocución y coordinación con organismos regionales de modo de facilitar avance físico de los

proyectos PMB que se estime estratégicos, la práctica de poblar y operar indicadores de gestión y de generar con este equipo evaluación de impactos ex post periódica.

- **EFICACIA Y CALIDAD**

1. Se recomienda que la SUBDERE vele por el impacto en equidad de los fondos del PMB, esto se entiende como la capacidad de focalizar beneficios de los proyectos en hogares con carencias de saneamiento, por una parte, y con ingresos insuficientes para mejorar con sus propios recursos el déficit sanitario. Para asegurar ello SUBDERE debe crear sistemas de información social a escala local que permitan evaluar ex ante el grado de focalización de los proyectos postulados para priorizar el financiamiento de las acciones de impacto mejor encaminado y promover mejoras en proyectos de focalización dudosa. Hasta ahora se opera con el supuesto que todo proyecto por el solo hecho de ser presentado por un municipio está bien focalizado.
2. En tal sentido, se recomienda que el PMB on line solicite a los municipios entregar información de las iniciativas de aspectos como lugares y número de familias favorecidas, índices de vulnerabilidad o carencia de estos, y otras métricas indispensables de los productos como metros cuadrados de terrenos en compras de suelo, rango del número de casetas o viviendas a construir, número de habitantes que habitan áreas a dotar de mejoras patrimoniales y de saneamiento ambiental.
3. El panel recomienda que el PMB priorice los hogares con carencias de saneamiento que según CASEN 2009 sumaban cerca de 200 mil hogares en los quintiles 1 y 2 de la distribución del ingreso nacional, y en particular priorizar la atención del grupo de alrededor de 25 mil familias chilenas residentes en Campamentos identificados por los Catastros oficiales del MINVU (2011 y 2012)
4. El Panel recomienda que debe promoverse una práctica municipal de proyectos no solo eficientes y transparentes, sino que también construir una imagen concreta de posibles alternativas de proyectos excelentes por la calidad de su impacto en contextos determinados. Una posibilidad inmediata es un concurso de buenas prácticas municipales de proyectos PMB por componentes y regiones y la publicación de un sitio web con imágenes y datos de Proyectos exitosos frente a problemas recurrentes. Asimismo el panel recomienda evaluar el efecto de las Inspecciones Técnicas de Obras por medio del estudio de una muestra de proyectos construidos con ITOs PMB y chequear el porcentaje de unidades con patologías constructivas en ejecución de obras inspeccionadas.
5. Para mejorar calidad e impacto de proyectos se requiere institucionalizar funciones de coordinación intersectorial desde SUBDERE Regional y también institucionalizar instrumentos de evaluación técnica económica Ex ante y Ex post pudiendo estas últimas ser Encuestas de Satisfacción municipales con el PMB

- **RECURSOS FINANCIEROS**

1. A nivel de resultados y dado el volumen de recursos aplicados, se recomienda establecer mecanismos y procesos que permitan asegurar que los recursos asignados se ejecuten dentro del ejercicio presupuestario, minimizando los rezagos a ejercicios posteriores. Con ello se evitan desplazamientos en la caja y favorece el control del ejecutado.

2. Se requieren procesos de auditoría que validen el uso y aplicación de recursos del programa. Debiendo evidenciarse el resultado esperado en cuanto a calidad del componente y el logro del objetivo.

- **EFICIENCIA Y ECONOMIA**

1. El sistema requiere establecer medios que permitan garantizar que los proyectos priorizados para asignación de recursos, ejecuten sus actividades dentro del ejercicio presupuestario programado. Siendo conveniente que SUBDERE establezca como criterio de eficiencia y de admisibilidad la consideración de no rezagos en proyectos anteriores de esa comuna

- **CONTINUIDAD**

Consistente con todas las conclusiones hasta aquí señaladas y de acuerdo a la evaluación realizada por el Panel, se concluye que se justifica la continuidad del Programa de Mejoramiento de Barrios puesto que el problema que le dio origen aún persiste cual es la marginalidad sanitaria. Sin embargo se requiere de un rediseño del mismo. En efecto, se recomienda que el PMB vuelva al propósito que le dio vida, cual era la solución sanitaria para familias vulnerables, generando nuevos Programas para los distintos ámbitos que hoy cubre el PMB por la inexistencia de los mismos.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2012

MIN. INT. (ORD.) N° 3879
1

ANT. : Oficio C-81/12 del 8 de Agosto
de 2012

MAT. : Envía respuesta institucional al
informe final de evaluación del
Programa Mejoramiento de
Barrios(PMB).

SANTIAGO, 24 AGO 2012

DE : MIGUEL FLORES VARGAS
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

A : DIRECTORA DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales, esa Dirección ha remitido a esta Subsecretaría, el Informe Final de Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) preparado por el Panel de Evaluación.

Esta autoridad valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; por el Panel de Evaluación y, por los profesionales de esta Subsecretaría, que actuaron como contraparte en el proceso evaluativo.

Sin duda que los resultados de este esfuerzo, se traducen en una excelente oportunidad para perfeccionar aspectos significativos del programa evaluado y contribuyen a proporcionar elementos para mejorar su gestión e incorporar modificaciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. No obstante, en la interacción entre el Panel y los profesionales de la División de Municipalidades, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, no se alcanzó un completo nivel de consenso del programa evaluado, lo que originó algunas diferencias de visión y de recomendaciones por parte de esta Subsecretaría.

Finalmente, se adjunta documento elaborado por el Programa, con los comentarios más específicos al Informe Final de Evaluación.

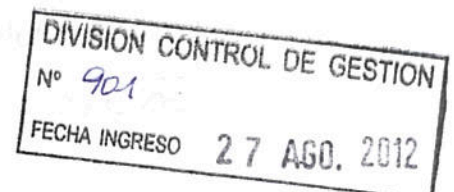
Saluda atentamente a usted,



[Handwritten signature]
MIGUEL FLORES VARGAS
Subsecretario de Desarrollo Regional
y Administrativo

[Handwritten signature]
JTC/MUV/MCM/DGS/CMD/ASM
DISTRIBUCIÓN

1. Directora de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
2. Gabinete Subsecretaría
3. División de Municipalidades
4. Departamento de Inversión Local
5. Unidad Nacional PMB
6. Oficina de Partes



| Observaciones Panel DISEÑO | Respuesta |
|---|---|
| <p>1. En primer término se recomienda analizar la posibilidad de volver al origen del Programa, cual es disminuir la marginalidad habitacional y que SUBDERE busque formulas posibles de crear líneas especiales de Estudios de Proyectos, Gestión Local de Residuos y Patrimonio, y Control de Obras con presupuestos y metas diferenciadas, que permita atender adecuadamente esta demanda de recursos por parte de los municipios.</p> | <p>No se comparte la idea del panel de volver al origen del programa, ya que desde su creación en 1982, ya han pasado tres décadas, periodo donde el país ha presentado grandes cambios a nivel económico y social. En el ámbito de acción del PMB, aunque existen sectores de la población que continúan con déficit sanitario, el aumento de la población y el crecimiento de las ciudades, han ido generado nuevas demandas que el Estado ha debido enfrentar, como problemas de desigualdades sociales, alto grado de marginación y segregación socioespacial y el endurecimiento de focos de pobreza. Esta realidad naturalmente hace necesario una readecuación de los programas gubernamentales, para lograr soluciones integrales que contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables y de la población en general, es así como ya en 1998 el panel evaluador encargado del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales de Dipres, conociendo la forma de operar del Programa, que ya en ese periodo permitía la posibilidad de financiar necesidades en varios ámbitos, observó y recomendó lo siguiente: <u>"Si bien el problema al que apunta el PMB es el de saneamiento sanitario y se justifica como política pública, por su incidencia en la salubridad Nacional, es importante señalar que la justificación última dice relación con el término de marginalidad. En este sentido es importante considerar soluciones más integrales que se potencien mutuamente coordinando acciones con otros organismos que atiendan necesidades en ese ámbito."</u> Por lo anterior, el PMB con el acuerdo de la Subdere y Dipres, y la ratificación del Congreso Nacional, ha ampliado su enfoque a atender la marginalidad en un sentido mas amplio, con el objetivo de entregar una mejor herramienta a los municipios, basado en sus necesidades reales, para esto se ha incorporado proyectos de Residuos Sólidos, Infraestructura Rural, Energización y Patrimonio, con una excelente recepción municipal. Estas incorporaciones responden a la componente nacional que fueron exigidas para generar los prestamos (BID) que sustentan las provisiones del FNDR de cada uno de los ámbitos señalados anteriormente. Finalmente si se considera los niveles de inversión y número de proyectos financiados, la línea de Saneamiento Sanitario siempre ha sido el principal foco del programa, lo que se ve ratificado en el informe final.</p> <p>Según lo señalados por los municipios entrevistados, "la principal expectativa municipal se refiere a la posibilidad de adecuación de esta línea, a la atención de cuellos de botella locales relacionados con el acceso de sectores pobres a infraestructuras de forma muy variable en el territorio. El principal satisfactor que logra este programa entre los municipios dice relación con la posibilidad de formular proyectos con adecuación a carencias locales muy variables."</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>Sin perjuicio de los anterior, en el caso de considerar la creación de líneas especiales en la Subdere, que permitan abordar los ámbitos planteados en la glosa y en la medida que exista la disponibilidad presupuestaria para su implementación, dada la relevancia de los temas planteados se deberá garantizar un correcto proceso de transición y puesta en marcha que permita la continuidad de los proyectos en ejecución del PMB y la apertura de la postulación y aprobación de nuevas iniciativas presentadas por los municipios, por mientras tanto el PMB es el Programa que permite enfrentar las situaciones que no son abordadas por otro organismo que atienda esas necesidades.</p> |
| <p>2. En efecto la evaluación dejó en evidencia que el programa ha sufrido cambios importantes en su ámbito producto de modificaciones a la glosa Presupuestaria del mismo. Sin bien se reconoce como necesidades insatisfechas los ámbitos adicionales que se le ha ido permitiendo al PMB, dada la diversidad de los mismos, parece razonable estudiar la posibilidad de crear nuevos programas para cada uno de ellos, permitiendo así una mayor especialización y focalización.</p> | <p>No se comparte la idea de crear nuevos programas, esto porque la Subdere justamente para permitir una mayor especialización y focalización, definió que el PMB estaría organizado y coordinado directamente con los equipos de las Provisiones del FNDR de Saneamiento Sanitario, Residuos Sólidos, Infraestructura Rural, Energización y Patrimonio, quienes cuentan con profesionales calificados y son los responsables de asesorar a los municipios en la etapa de postulación y posteriormente encargarse de la revisión y evaluación de los proyectos y el control en la etapa de ejecución de las iniciativas, lo cual fue ratificado en Mayo de 2011 con la implementación de la Plataforma PMB Online. Esto ha permitido una mayor especialización de los profesionales que llevan los proyectos de cada Provisión y el PMB, y la focalización de proyectos complementarios. En lo concreto el Programa coordina la acción de varios Subprogramas en torno a objetivos comunes. Sin perjuicio de los anterior, en el caso de considerar la creación de líneas especiales en la Subdere que permitan abordar los ámbitos planteados en la glosa y en la medida que exista la disponibilidad presupuestaria para su implementación, dada la relevancia de los temas planteados se deberá garantizar un correcto proceso de transición y puesta en marcha que permita la continuidad de los proyectos en ejecución del PMB y la apertura de la postulación y aprobación de nuevas iniciativas presentadas por los municipios, por mientras tanto el PMB es el Programa que permite enfrentar las situaciones que no son abordadas por otro organismo que atienda esas necesidades.</p> |
| <p>3. Resulta imperativo la definición de criterios de focalización y asignación de recursos del programa, por lo que se recomienda que a la brevedad el PMB defina criterios explícitos y conocidos por todos los municipios, que aseguren la focalización y objetividad en la asignación de recursos.</p> | <p>En cuanto a la focalización, consideramos que este tema está asegurado por parte del programa, y así lo consideró el Panel en la evaluación de la Inversión Global del PMB 2008-2011 el cual señala: "Los resultados obtenidos por este cálculo realizado directamente por el panel fueron sorprendentemente positivos, ya que muestra un elevado grado de correlación y proporcionalidad entre la magnitud absoluta de personas y familias afectadas por déficit de saneamiento por región según la última cifra disponible y la Inversión Global del PMB 2008-2011 (R2 = 81%) y que aumenta a R=87% según se controla la inversión</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>global del lapso más reciente del Programa PMB 2010-2011. Si se controla la inversión específica de la tipología de obras se advierte que siempre reporta una menor correlación con las carencias regionales absolutas de saneamiento que el promedio del PMB, pero a su vez existe un elevado grado de concordancia con dicho indicador y tiende a mejorar hacia los últimos dos años del período evaluado."</p> <p>Asimismo, se informó al panel los criterios de focalización y asignación que han permitido estos resultados:</p> <p>Proyecto prioritario en su contexto, situación social, sector con marginalidad o carencias, emergencias, etc. N° de Beneficiarios directos e indirectos.</p> <p>Proyecto complementario y prioritario para las Provisiones de Residuos Sólidos, Patrimonio, Infraestructura Rural, Energización o Saneamiento Sanitario.</p> <p>Proyecto se enmarca en una prioridad nacional o regional como campamentos, zonas de catástrofe, Agua potable para comunidades indígenas, zonas extremas, Cierre Vertederos Ilegales, etc.</p> <p>Adicionalmente y con el objetivo de sistematizar resultados y calcular estadísticas de focalización se está evaluando incorporar en la Plataforma PMB Online en la etapa de postulación, cuadros de información preestablecidos donde el municipio pueda indicar temas entre los cuales se evaluarán la caracterización socioeconómica de los beneficiarios según la Ficha de Protección Social y la Encuesta Casen 2011, o provienen de comunas con mayor vulnerabilidad, o los beneficiarios pertenecen a algún grupo de interés como familias de campamentos, allegados, etnias, territorios aislados o con declaración de zona de emergencia o catástrofe, etc.</p> |
| <p>Observaciones Panel ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN</p> | <p>Respuesta</p> |
| <p>1. Resulta relevante velar por el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos, de otro modo puede darse el caso que se financien diseños de ingeniería de proyectos que luego no tendrán el RS del Ministerio de Desarrollo Social para ejecución, por no ser la solución más eficiente a un problema. Complementariamente, es opinión del presente Panel que existiendo un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y siendo los recursos del PMB justamente inversiones, deberían pasar por este Sistema.</p> | <p>1) Según información entregada al panel, todos los diseños de ingeniería en la etapa de postulación se les solicita el RS de diseño, asimismo, el producto final asociado es el RS de ejecución. Desde el año 2012 se incluyó en la glosa presupuestaria del programa, que el financiamiento de proyectos o de diseños de proyectos cuyo costo total supere las 5.000 UTM debe contar con recomendación favorable del Ministerio de Desarrollo Social, adicionalmente para las iniciativas complementarias a proyectos habitacionales MINVU, se requiere un informe técnico favorable de Serviu que respalde la postulación del proyecto. Se gestionará</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social en el control de ciclo de vida de proyectos complementarios.</p> <p>Ante la sugerencia del Panel respecto de pasar todos los proyectos por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, es necesario aclarar, que el Programa tiene distintas líneas de inversión por ejemplo, adquisición de terrenos para vivienda, asistencia e inspecciones técnicas y legales entre otros, por tanto considerar esa posibilidad para estas tipologías, solo entraría la eficiencia y eficacia en la gestión de la evaluación, sin embargo para las líneas de proyectos que sean pertinentes, se debe exigir el RS correspondiente para iniciativas cuyo monto sea superior a 5000 UTM como fue definido.</p> <p>Respecto al cumplimiento del ciclo de vida del proyecto se evaluará implementar un módulo en la Plataforma PMB Online que permita levantar la trazabilidad del ciclo de vida de una iniciativa financiada por el programa.</p> |
| <p>2. Se recomienda que el PMB on line solicite a los municipios que todo proyecto postulado debe digitar y evaluar ex ante la información de la unidad vecinal y número de familias beneficiadas por rangos de puntaje del Índice de vulnerabilidad de la Ficha de Protección Social, y otras métricas indispensables de los productos como metros cuadrados de terrenos en compras de suelo, número de casetas o viviendas a construir</p> | <p>Desde el 9 de Mayo de 2011 el PMB Online solicita en la etapa de postulación, información del N° de Beneficiarios directos e indirectos, adicionalmente y con el objetivo de sistematizar resultados y calcular estadísticas de focalización, se esta evaluando incorporar, cuadros de información preestablecidos donde el municipio pueda indicar información relevantes para cada línea de inversión, entre los cuales se evaluarán la caracterización socioeconómica de los beneficiarios según la Ficha de Protección Social y la Encuesta Casen 2011, o si provienen de comunas con mayor vulnerabilidad, o si los beneficiarios pertenecen a algún grupo de interés como familias de campamentos, allegados, etnias, territorios aislados o con declaración de zona de catástrofe, etc.</p> |
| <p>3. En cuanto a la población objetivo, se evalúa como necesaria la focalización de los municipios en base a criterios a definir por el programa, como por ejemplo condiciones territoriales y pobreza de su población.</p> | <p>Asimismo, actualmente en busca de categorizar a los municipios y las comunas según sus condiciones territoriales, pobreza de su población, transferencia de competencias, descentralización, fortalecimiento de capacidades municipales y tomando en consideración buena parte de los estudios que la Subdere ha llevado a cabo durante estos años. Estamos trabajando, en los siguientes criterios a considerar en la evaluación de nuestros proyectos: 1) Capacidad para la generación de recursos del territorio cuyas variables son; a) Población INE, b) ingresos municipales propios, c) calidad de los equipos profesionales municipales, d) inversión pública en la comuna 2) Condición socioeconómica de la población variables a considerar; a) ingreso monetario del hogar, b) pobreza e indigencia, c) calidad en las edificaciones, d) escolaridad promedio 3) Condición</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>territorial variables; a) Dispersión poblacional (ruralidad, densidad...) b) Enfoque y/o condición jerárquica de la comuna (municipios ciudades o índice de aislamiento 4) Caracterización de la gestión Municipal variables; a) gasto corriente en relación a los ingresos propios permanentes b) dependencia del fondo común municipal 5) Hábitat variables a) Cobertura de servicios básicos, b) índice de hacinamiento, c) iniciativas en infraestructura sanitaria, vivienda, equipamiento. Información que deberá ser aplicada en una base de datos municipal y producir un ranking y/o segmentación que sirva para sistematizar la focalización del programa en cuanto a su población objetivo.</p> |
| <p>4. Para potenciar el impacto de la labor de las URS de SUBDERE se recomienda un estudio de perfiles de cargo de estos equipos después de una primera fase de operación 2010-2011 y proponer tareas y esquemas estandarizadas que permitan un mayor valor agregado a la gestión regional del PMB en lo social, territorial y constructivo, más allá del PMB on line. Ello supone orientar su tarea hacia una mejor función evaluadora ex ante global, una mayor capacidad de interlocución y coordinación con organismos regionales de modo de facilitar avance físico de los proyectos PMB que se estime estratégicos, la práctica de poblar y operar indicadores de gestión y de generar con este equipo evaluación de impactos ex post periódica.</p> | <p>Según información entregada al panel, para formalizar la labor de las Unidades Regionales durante el 2010 las Unidades Regionales definieron ejecutivos por comuna para apoyar la gestión del programa, posteriormente a través de la implementación del PMB Online (9 de Mayo de 2011) se estableció que todos los proyectos y solicitudes de pago deben ser revisados en primera instancia por las Unidades Regionales Subdere (URS), paralelamente se ha implementado la Ficha de Inspección Técnica de Obras PMB que es generada por los profesionales de las URS con el objetivo de controlar la calidad y el avance de los proyectos. Actualmente, el PMB está trabajando en la implementación ISO9001:2008 para los procesos de Formulación Presupuestaria, Distribución y Asignación y Administración de Fondos para establecer, documentar, implementar, y mantener un sistema de gestión de calidad que permita mejorar continuamente la eficacia del programa. Adicionalmente se evaluará la recomendación del panel sobre estudiar los perfiles de cargo. En este sentido nos parece pertinente aclarar, que los profesionales a nivel regional, también cumplen otras labores, según la estructura organizacional de la Subdere.</p> |
| <p>Observaciones Panel EFICACIA Y CALIDAD</p> | <p>Respuesta</p> |
| <p>1. Se recomienda que la SUBDERE vele por el impacto en equidad de los fondos del PMB, esto se entiende como la capacidad de focalizar beneficios de los proyectos en hogares con carencias de saneamiento, por una parte, y con ingresos insuficientes para mejorar con sus propios recursos el déficit sanitario. Para asegurar ello SUBDERE debe crear sistemas de información social a escala local que permitan evaluar ex ante el grado de focalización de los proyectos postulados para priorizar el financiamiento de las acciones de impacto mejor encaminado y promover mejoras en proyectos de</p> | <p>No se concuerda con el panel sobre el juicio de "Hasta ahora se opera con el supuesto que todo proyecto por el solo hecho de ser presentado por un municipio está bien focalizado" ya que se indicó que los criterios utilizados eran los siguientes:</p> <p>Proyecto prioritario en su contexto, situación social, sector con marginalidad o carencias, emergencias, etc. N° de Beneficiarios directos e indirectos a través del PMB Online.</p> <p>Proyecto complementario y prioritario para las Provisiones de Residuos Sólidos, Patrimonio,</p> |

| | |
|---|--|
| <p>focalización dudosa. Hasta ahora se opera con el supuesto que todo proyecto por el solo hecho de ser presentado por un municipio está bien focalizado.</p> | <p>Infraestructura Rural, Energización o Saneamiento Sanitario.</p> <p>Proyecto se enmarca en una prioridad nacional o regional como campamentos, zonas de catástrofe, Agua potable para comunidades indígenas, zonas extremas, etc.</p> <p>Adicionalmente se esta evaluando incorporar en las líneas de inversión que correspondan antecedentes adicionales en la etapa de postulación, como la caracterización socioeconómica de los beneficiarios según la Ficha de Protección Social y la Encuesta Casen 2011, o si provienen de comunas con mayor grado de vulnerabilidad, o si los beneficiarios pertenecen a algún grupo de interés como familias de campamentos, allegados, etnias, territorios aislados, etc.</p> |
| <p>2. En tal sentido, se recomienda que el PMB on line solicite a los municipios entregar información de las iniciativas de aspectos como lugares y número de familias favorecidas, índices de vulnerabilidad o carencia de estos, y otras métricas indispensables de los productos como metros cuadrados de terrenos en compras de suelo, rango del numero de casetas o viviendas a construir, número de habitantes que habitan áreas a dotar de mejoras patrimoniales y de saneamiento ambiental.</p> | <p>En la actualidad el PMB Online ya solicita información sobre los beneficiarios directos e indirectos de los proyectos y de los sectores que corresponden.</p> <p>Adicionalmente se esta evaluando incorporar en las líneas de inversión que correspondan, antecedentes adicionales en la etapa de postulación como la caracterización socioeconómica de los beneficiarios según la Ficha de Protección Social y la Encuesta Casen 2011, o si provienen de comunas con mayor grado de vulnerabilidad, o si los beneficiarios pertenecen a algún grupo de interés como familias de campamentos, allegados, etnias, territorios aislados, etc.</p> |
| <p>3. El panel recomienda que el PMB priorice los hogares con carencias de saneamiento que según CASEN 2009 sumaban cerca de 200 mil hogares en los quintiles 1 y 2 de la distribución del ingreso nacional, y en particular priorizar la atención del grupo de alrededor de 25 mil familias chilenas residentes en Campamentos identificados por los Catastros oficiales del MINVU (2011 y 2012)</p> | <p>Se esta evaluando incorporar en las líneas de inversión que correspondan antecedentes adicionales en la etapa de postulación, como la caracterización socioeconómica de los beneficiarios según la Ficha de Protección Social y la Encuesta Casen 2011, o si provienen de comunas más vulnerables o si los beneficiarios pertenecen a algún grupo de interés como familias de campamentos, allegados, etnias, territorios aislados, etc.</p> |
| <p>4. El Panel recomienda que debe promoverse una práctica municipal de proyectos no solo eficientes y transparentes, sino que también construir una imagen concreta de posibles alternativas de proyectos excelentes por la calidad de su impacto en contextos determinados. Una posibilidad inmediata es un concurso de buenas prácticas municipales de proyectos PMB por componentes y regiones y la publicación de un sitio web con imágenes y datos de Proyectos exitosos frente a problemas recurrentes. Asimismo el panel recomienda evaluar el efecto de las Inspecciones</p> | <p>Se evaluará la difusión de buenas prácticas municipales para su replicabilidad, en ámbitos de implementación de modelos de gestión y control, implementación de nuevas tecnologías, energías renovables, etc. esto mediante una publicación en un sitio web con imágenes y la descripción de la experiencia. Adicionalmente se evaluará el efecto de las Inspecciones Técnicas de Obras por medio del estudio de una muestra de proyectos construidos con ITOs PMB y chequear el porcentaje de unidades con patologías constructivas en ejecución de obras inspeccionadas.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Técnicas de Obras por medio del estudio de una muestra de proyectos construidos con ITOs PMB y chequear el porcentaje de unidades con patologías constructivas en ejecución de obras inspeccionadas.</p> | |
| <p>5. Para mejorar calidad e impacto de proyectos se requiere institucionalizar funciones de coordinación intersectorial desde SUBDERE Regional y también institucionalizar instrumentos de evaluación técnica económica Ex ante y Ex post pudiendo estas últimas ser Encuestas de Satisfacción municipales con el PMB</p> | <p>Se considera que la función de coordinación intersectorial corresponde principalmente al Intendente, no obstante respecto de los temas privativos del programa, para formalizar la labor de las Unidades Regionales durante el 2010 las Unidades Regionales definieron ejecutivos por comuna para apoyar la gestión del programa, posteriormente a través de la implementación del PMB Online (9 de Mayo de 2011) que todos los proyectos y solicitudes de pago deben ser revisados en primera instancia por las Unidades Regionales Subdere (URS), paralelamente se ha implementado la Ficha de Inspección Técnica de Obras PMB que es generada por los profesionales de las URS con el objetivo de controlar la calidad y el avance de los proyectos. Adicionalmente se evaluará la recomendación del panel sobre implementar encuestas de satisfacción municipal que permitan identificar oportunidades de mejora en la calidad de los proyectos y capacitaciones dirigidas a profesionales de las URS y municipios, con el objetivo de implementar procesos de mejora continua del programa.</p> |
| <p>Observaciones Panel EFICACIA Y CALIDAD</p> | <p>Respuesta</p> |
| <p>1. A nivel de resultados y dado el volumen de recursos aplicados, se recomienda establecer mecanismos y procesos que permitan asegurar que los recursos asignados se ejecuten dentro del ejercicio presupuestario, minimizando los rezagos a ejercicios posteriores. Con ello se evitan desplazamientos en la caja y favorece el control del ejecutado.</p> | <p>Según información entregada al panel, no es posible acoger lo señalado, dado que los proyectos en su mayoría tienen horizontes plurianuales de ejecución y no se ejecutan en un 100% en el mismo año presupuestario de su aprobación, al igual que otros Fondos Públicos como el FNDR, FRIL, PMU y FRC sumado al tiempo que conlleva para el municipio la etapa de licitación y contratación de las iniciativas. Adicionalmente y como el programa presenta incrementos presupuestarios durante el año y las aprobaciones son posteriores a estos incrementos, sumado a la variada envergadura y horizonte de ejecución de las iniciativas, existen proyectos que logran un porcentaje de avance en el año de aprobación y que requieren continuar con su ejecución en el año subsiguiente para alcanzar los objetivos planteados en cada iniciativa. Para controlar presupuestariamente este tema se crearon las resoluciones bianuales que identifican el presupuesto a considerar en cada año de ejecución de la iniciativa.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>2. Se requieren procesos de auditoría que validen el uso y aplicación de recursos del programa. Debiendo evidenciarse el resultado esperado en cuanto a calidad del componente y el logro del objetivo.</p> | <p>La Subsecretaría dentro de su Plan de Auditoría incorpora anualmente Auditorías al PMB, es así como en el 2011 se llevó a cabo una Auditoría para evaluar el seguimiento presupuestario y contable del Programa Mejoramiento de Barrios, el control de las transferencias de fondos y rendiciones de gastos en la etapa de transición e implementación del PMB Online, y el 2012 se ha enfocado en auditar proyectos con inconvenientes técnicos y financieros que permitan destrabar temas y tomar medidas correctivas para que no vuelvan a ocurrir o se reduzcan los problemas presentados. Adicionalmente se evaluará el funcionamiento del sistema a nivel usuario y nuevas funcionalidades que permitan mejorar el control de la cartera de proyectos.</p> |
| <p>Observaciones Panel EFICIENCIA Y ECONOMIA</p> | <p>Respuesta</p> |
| <p>1. El sistema requiere establecer medios que permitan garantizar que los proyectos priorizados para asignación de recursos, ejecuten sus actividades dentro del ejercicio presupuestario programado. Siendo conveniente que SUBDERE establezca como criterio de eficiencia y de admisibilidad la consideración de no rezagos en proyectos anteriores de esa comuna</p> | <p>Según información entregada al panel, no es posible acoger lo señalado, dado que los proyectos en su mayoría tienen horizontes plurianuales de ejecución y no se ejecutan en un 100% en el mismo año presupuestario de su aprobación, al igual que otros Fondos Públicos como el FNDR, FRIL, PMU y FRC sumado al tiempo que conlleva para el municipio la etapa de licitación y contratación de las iniciativas. Adicionalmente y como el programa presenta incrementos presupuestarios durante el año y las aprobaciones son posteriores a estos incrementos, sumado a la variada envergadura y horizonte de ejecución de las iniciativas, existen proyectos que logran un porcentaje de avance en el año de aprobación y que requieren continuar con su ejecución en el año subsiguiente para alcanzar los objetivos planteados en cada iniciativa. Para controlar presupuestariamente este tema se crearon las resoluciones bianuales que identifican el presupuesto a considerar en cada año de ejecución de la iniciativa.</p> <p>Se considera que los criterios de eficiencia, están dados por los tiempos de respuesta en la evaluación técnica para la aprobación de proyectos y transferencia de los recursos, controlado por los indicadores implementados en el PMB Online. Se evaluará controlar los plazos de ejecución de los proyectos respecto a los plazos establecidos por los municipios en la etapa de postulación, para mejorar la planificación de las iniciativas y el uso de los recursos.</p> |
| <p>Observaciones Panel CONTINUIDAD</p> | <p>Respuesta</p> |

Consistente con todas las conclusiones hasta aquí señaladas y de acuerdo a la evaluación realizada por el Panel, se concluye que se justifica la continuidad del Programa de Mejoramiento de Barrios puesto que el problema que le dio origen aún persiste cual es la marginalidad sanitaria. Sin embargo se requiere de un rediseño del mismo. En efecto, se recomienda que el PMB vuelva al propósito que le dio vida, cual era la solución sanitaria para familias vulnerables, generando nuevos Programas para los distintos ámbitos que hoy cubre el PMB por la inexistencia de los mismos.

No se concuerda con la idea del panel de que el programa vuelva exclusivamente al propósito que le dio vida, esto porque pasada tres décadas desde su creación, el país ha presentado grandes cambios a nivel económico y social. En el ámbito de acción del PMB, aunque existen sectores de la población que continúan con déficit sanitario, el aumento de la población y el crecimiento de las ciudades, han ido generado nuevas demandas que el Estado ha debido enfrentar, como problemas de desigualdades sociales, alto grado de marginación y segregación socioespacial y el endurecimiento de focos de pobreza. Esta realidad naturalmente hace necesario una readecuación de los programas gubernamentales, para lograr soluciones integrales que contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables y de la población en general, en este sentido, ya en 1998 el panel evaluador encargado del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales de Dipres, recomendó "Si bien el problema al que apunta el PMB es el de saneamiento sanitario y se justifica como política pública, por su incidencia en la salubridad Nacional, es importante señalar que la justificación última dice relación con el término de marginalidad. En este sentido es importante considerar soluciones más integrales que se potencien mutuamente coordinando acciones con otros organismos que atiendan necesidades en ese ámbito." es por esto que el PMB ha ampliado su enfoque a atender la marginalidad en un sentido mas amplio, con el objetivo de entregar una mejor herramienta a los municipios, basado en sus necesidades reales, incorporando proyectos de Residuos Sólidos, Infraestructura Rural, Energización y Patrimonio, lo cual ha sido ratificado por la Subdere, Dipres y el Congreso Nacional, y por una excelente recepción y participación por parte de los municipios de todo el país, que han visto que el programa permite enfrentar situaciones que no son abordadas por otro organismo que atienda esas necesidades, como lo señala el Panel en sus entrevistas a funcionarios municipales en el Informe Final: "el PMB es percibido como un programa útil, de gran impacto social, y cuya fortaleza es la posibilidad de adecuarse a manifestaciones diferentes de carencias en el territorio."