

**INFORME FINAL
PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (PMU)**

**MINISTERIO DEL INTERIOR
SERVICIO : SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y
ADMINISTRATIVO (SUBDERE)**

**PANELISTAS:
PATRICIO NAVARRO I. (COORDINADOR)
DANTE ARENAS C.
AMÉRICO IBARRA L.**

ENERO – JULIO 2011

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	3
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	3
1.2. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA.....	5
1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	6
1.3.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL.	10
1.3.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO.....	12
1.4. DESCRIPCIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA	13
1.5. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	20
II. TEMAS DE EVALUACION	21
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	21
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	21
1.2. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL)	22
1.3. SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL)	24
1.4. REFORMULACIONES DEL PROGRAMA	28
1.5. ANÁLISIS DE GÉNERO	30
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	31
2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.	31
2.2. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO	42
2.3. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	44
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	53
3.1. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA A NIVEL DE PROPÓSITO Y FIN.....	53
3.2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA EN CUANTO A LA PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	56
3.3. BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA.....	68
3.3.1. ANÁLISIS DE COBERTURA	70
3.3.2. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS EN LOS COMPONENTES	72
3.3.3. GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EFECTIVOS	73
4. RECURSOS FINANCIEROS	74
4.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS	74
4.2. EFICIENCIA DEL PROGRAMA	77
4.2.1. ANÁLISIS DE EFICIENCIA ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES	77
4.2.2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.....	78
4.3. ECONOMÍA.....	82
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	83
6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	83
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	86
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	99
V. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	101
VI. ANEXOS.....	103

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del programa

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) está adscrito al Ministerio del Interior, siendo el servicio responsable la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). El Programa se inició en el año 1993, no tiene previsto una fecha de término y tiene una cobertura nacional. Durante el período correspondiente al período de evaluación, el programa no ha tenido reformulaciones. Los objetivos a nivel del Fin y Propósito del Programa son los siguientes:

Fin: Contribuir a mejorar la calidad de vida¹ de la población pobre del país.

Propósito: La población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos dispone de infraestructura y equipamiento comunitario².

El programa tiene tres componentes³:

Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25% del presupuesto inicial del programa). Corresponde a financiamiento de proyectos de emergencia que los Municipios requieran enfrentar o a iniciativas que estén contenidas en el Plan de Inversión Comunal⁴. Este componente recibe los recursos entregados a través de la Ley de Presupuesto de cada año al Ministerio del Interior – SUBDERE que establece que el 25% de los recursos asignados estarán destinados a proyectos del subprograma Emergencia, cuya sanción mediante resolución corresponde al Subsecretario (a) de Desarrollo Regional y Administrativo, a petición de los Intendentes.

Esta modalidad financia proyectos de infraestructura comunitaria y equipamiento urbano, estos proyectos son propuestos por los Alcaldes, visados y priorizados por los Intendentes de acuerdo a criterios que cada Gobierno Regional fije⁵, y sancionados por el Subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo mediante un documento de

¹ Calidad de vida está referida al conjunto de necesidades alimentarias y básicas de las personas y sus niveles de satisfacción.

² Se entiende por Infraestructura comunal y equipamiento comunitario aquellas obras relacionadas con servicios básicos como alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública; vialidad relacionada con la red vial inmediata a un entorno habitacional; habilitación de proyectos locales para servicios públicos como escuelas, reposición de equipos eléctricos; y equipamiento comunitario que permitan actividades sociales a nivel local como sedes sociales y multicanchas.

³ Los componentes que se describen a continuación operan desde el inicio del Programa. En la página DIPRES están publicadas en las leyes de Presupuesto de la nación desde el año 1999, en que aparecen las glosas presupuestarias atinentes al componente 1 y 2. La única modificación que ha habido al respecto es que en algunos períodos antes del año 2003, los recursos entregados para emergencias era de un 20% y para el tradicional de un 80% (40% entregado en diciembre y otro 40% en marzo del año presupuestario correspondiente). El componente 3 sectorial que conceptualmente se definió a partir de esta evaluación, corresponde a los recursos que han llegado desde sus inicios desde diversos Ministerios o Instituciones, como Educación, Transporte, FNDR, etc., para ser ejecutados en las comunas por los Municipios.

⁴ Conjunto de propuestas de inversiones que cada Municipio tiene para desarrollar en la comuna con un horizonte establecido

⁵ A modo de ejemplo, el Gobierno Regional de Los Lagos señala que para el período 2008 y 2009 financió en el PMU, FNDR y FRIL proyectos comunales en relación a las líneas estratégicas de Desarrollo Regional (Sector productivo pesquero y Acuícola; Turismo; Habilitación de Servicios Públicos y Equipamiento Comunitario). Gobierno Regional de Los Lagos. **Instructivo de Operación 2010. Fondo Regional de Iniciativa Local.**

resolución. Al interior de la SUBDERE existe un Comité de Inversiones⁶ que recibe de la Unidad de Inversión (A cargo del programa PMU) el listado de proyectos elegibles y asesora al Subsecretario en la toma de decisiones de los proyectos a financiar⁷

Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea Tradicional (75% del presupuesto inicial del programa).

Opera con recursos entregados a través de la Ley de presupuesto de cada año al Ministerio del Interior – SUBDERE, para cubrir necesidades comunales específicas. Estos recursos son distribuidos a cada región, las que a su vez, asignan a cada comuna un marco presupuestario con la finalidad de ejecutar iniciativas de inversión en infraestructura menor urbana teniendo presente un énfasis en la generación de empleos. De acuerdo a lo establecido en la ley de presupuesto, se distribuirán entre las regiones del país un 40% de los recursos de la modalidad tradicional en el mes de diciembre del año anterior y otro 35% durante el mes de marzo de cada año, en proporción directa al número de desempleados y de comunas de cada una de ellas. Serán los Gobiernos Regionales quienes en esta línea de componente, definirán e informarán a las comunas los marcos presupuestarios asignados mediante certificado del Consejo Regional. El Gobierno Regional comunica el acuerdo o certificado del Consejo Regional al Programa Mejoramiento Urbano la distribución del marco presupuestario regional. Esta comunicación indicara aquellas comunas a las que se le han asignado recursos. A partir de allí los Municipios elaboran sus proyectos que son presentados a la SUBDERE y deben contar con la visación del Intendente.

Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal.

Corresponde a la administración de las transferencias de recursos realizadas desde otros Ministerios o Instituciones, como Educación, Transporte, FNDR, etc. con el fin de financiar una línea de inversión sectorial o un proyecto específico que es de interés nacional y que son ejecutados por el Municipio. Estos recursos que pueden llegar en distintos períodos del año, se entregan a los Gobiernos Regionales que lo solicitan, mediante resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Los proyectos que se financien deberán ser informados a los Concejos Municipales respectivos.

Los criterios de evaluación y selección son generados en los diferentes sectores (Subsecretarías), de acuerdo a sus políticas y prioridades pues se financian proyectos identificados y evaluados por los Ministerios sectoriales, la cual se somete al régimen de administración de proyectos establecida para los componentes tradicional y emergencia.

⁶ Este Comité de Inversiones está integrado por el Subsecretario, Jefe de gabinete, Jefe División de Municipalidades, jefatura del PMU, Asesores de Gabinete y otros funcionarios que el Subsecretario designe.

⁷ No existen criterios establecidos a priori.

1.2. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El PMU se relaciona con dos objetivos del Programa de Gobierno de la SUBDERE, el N° 1.- *Transferir competencias a los Gobiernos Regionales y Comunales, de manera de potenciar la administración y los procesos de toma de decisiones autónomas de los gobiernos subnacionales;* y el N° 2 *Aumentar la descentralización Fiscal, generando las transferencias de los recursos necesarios para potenciar el desarrollo y la administración de los gobiernos subnacionales.*

A su vez, se vincula con el Objetivo Estratégico N° 3 de la SUBDERE: *Dotar a Gobiernos Regionales y Municipalidades de recursos financieros a través de fondos y programas para inversión en infraestructura y equipamiento, que respondan a sus necesidades territoriales.* Esto es así porque el programa PMU en su Propósito plantea apoyar la inversión en Municipios preferentemente de escasos recursos para que dispongan de infraestructura y equipamiento comunitario. Asimismo, los tres componentes apuntan a generar esta infraestructural comunal de acuerdo a las necesidades detectadas por las entidades edilicias y que son visadas por los Gobiernos Regionales para ser presentadas al programa para su financiamiento.

Por último, se relaciona con el Producto Estratégico N° 3: *Diseño, puesta en marcha, transferencia y seguimiento de programas y fondos de inversión pública en el territorio*⁸, ya que el programa evalúa los proyectos, los aprueba, envía los recursos para su ejecución, realiza el seguimiento de su ejecución y cierre.

Por otra parte, los cuerpos legales que sustentan el PMU son:

i. Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios que regula la contratación de servicios por parte del estado, en el caso, del PMU especialmente atinente ya que los Municipios son ejecutores en muchos casos de la obras.

ii. Ley 19.862 de Registro de Personas Jurídicas receptoras de Fondos Públicos que señala que están obligados a llevar todos estos registros los órganos y servicios públicos incluidos anualmente en la Ley de Presupuestos y los Municipios que efectúen transferencias de fondos públicos.

iii. Ley de Presupuestos de cada año que establece las partidas presupuestarias destinadas al programa con sus respectivas glosas explicativas.

El cuerpo legal que da inicio y regula el funcionamiento del programa es el Decreto Supremo N° 946 promulgado el 24 de junio de 1993. Este documento determina el origen de los recursos, los tipos de proyectos a financiar, los criterios para seleccionar los proyectos y los principales actores involucrados en el proceso desde la postulación hasta el cierre del proyecto⁹.

⁸ Todos los objetivos de la SUBDERE aparecen en la FICHA DE IDENTIFICACIÓN AÑO 2011. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS. Ministerio del Interior. SUBDERE. http://www.dipres.cl/574/articles-74340_doc_pdf.pdf

⁹ SUBDERE Manual Consolidado. Programa de mejoramiento Urbano y equipamiento Comunal. Punto 4. Normativa PMU.

1.3. Justificación del programa¹⁰

Los antecedentes previos a la creación del PMU datan del año 1987 como un fondo de inversión descentralizado, destinado a financiar proyectos de inversión con el objetivo de generar empleo y mejorar calidad de vida de la población más pobre del país. Se canalizó como una iniciativa de apoyo a la gestión municipal para la provisión de servicios básicos y áreas verdes en asentamientos humanos precarios, incluyendo localidades rurales, presentados por Municipios y organizaciones comunitarias, siendo administrada por la SUBDERE.

Los datos existentes sobre carencias en desarrollo urbano y equipamiento comunal de la época dice relación con la disponibilidad de servicios básicos de agua potable, eliminación de excretas y energía eléctrica de los hogares de acuerdo a los grupos de ingresos. El cuadro siguiente muestra esos datos para el año 1987 y 2009 de acuerdo a la encuesta CASEN.

Cuadro N° 1.1
Servicios Básicos a nivel nacional
Hogares por Quintil de Ingreso Autónomo per cápita.
Años 1987 - 2009
%

	Quintiles											
	I		II		III		IV		V		Total	
	1987	2009	1987	2009	1987	2009	1987	2009	1987	2009	1987	2009
DISTRIBUCIÓN AGUA POTABLE												
Red Pública	77,2	88	82,3	93	88,4	95	92,4	96	96,5	98	87,4	94
Sin Red Pública	22,8	12	17,6	7	11,6	5	7,5	4	3,5	2	12,6	6
Total	100											
ELIMINACIÓN DE EXCRETAS												
- Alcantarillado	46,7	73	58,1	81	68,4	85	79	89	91,4	94	68,7	84
- Fosa séptica	3,5	13	3,7	11	3,9	10	4,2	8	3,3	5	3,7	9
- Letrina y pozo negro	47	12	36,2	6	26,2	4	15,7	2	4,9	0	26	2
- No tiene	2,9	2	2	2	1,5	1	1,1	1	0,3	0	1,6	1
Total	100											
ENERGÍA ELÉCTRICA												
- Con energía eléctrica	82,3	99	88,8	99	92,6	100	95,4	100	98,4	100	91,5	99
- Sin energía eléctrica	17,7	1	11,2	0	7,4	0	4,6	0	1,6	0	8,5	0
Total	100											

Fuente: Encuesta CASEN 1987 – 2009

¹⁰ Los antecedentes están tomados de DIPRES. **Evaluación de Impacto Programa de Mejoramiento Urbano**. Junio.2003; Justificación del Programa. Documento interno entregado por PMU al Panel.

Se constata que había importantes inequidades en el año 1987 en la provisión de estos servicios según los distintos niveles de ingresos. En efecto, existía una relación entre el tipo de quintil a que pertenecen los hogares y la disponibilidad del servicio, en que a menores ingresos de los hogares, éstos tenían mayor insuficiencia o carencia de los servicios de agua potable, energía eléctrica y disponibilidad de eliminación de excretas¹¹.

Para el año 2009 estas inequidades se mantienen, aunque atenuadas en la medida que el conjunto de la población ha comenzado a tener acceso a estos servicios. En este sentido, el cambio más notable se ha producido en el acceso a la energía eléctrica en que prácticamente el 100% de todos los hogares está conectado a este servicio. En los servicios de agua potable y de eliminación de excretas ha habido una mejoría en el acceso de los sectores de menores ingresos, pero sigue habiendo diferencias con los quintiles de mayores ingresos¹².

Respecto a las áreas verdes un estudio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1993 para la ciudad de Santiago¹³, estableció que los sectores de mayores ingresos tenían satisfecha esta necesidad, ya que tomando como estándar mínimo 6,8 m² por habitante, este grupo tenía entre 5,3 m² a 6,9 m² por habitante. Por el contrario para los sectores medios las áreas verdes fluctuaban entre 2,6 y 5,3 m² y los sectores bajos estos guarismos estaban entre un 0 y 2,6 m² por habitante.

Recién a partir de 1993, el PMU se constituye como programa a través del Decreto Supremo del Ministerio del Interior N° 946. Este documento establece los procedimientos de postulación y operación, así como la tipología y los criterios de selección de los proyectos a financiar. De acuerdo a esta normativa se transfieren recursos a los Municipios para que ejecuten proyectos de inversión no superiores a los MM\$50¹⁴ para obras relacionadas con servicios básicos, equipamiento comunitario, vialidad, habilitación de servicios públicos y seguridad vecinal.

En 1996 se crea la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), trasladando a los Municipios la decisión del tipo de proyectos PMU¹⁵ a presentar bajo esta modalidad, buscando con ello aumentar las políticas de descentralización en la toma de decisiones de las inversiones locales para mejorar la calidad de vida de los sectores de mayor pobreza.

¹¹ Por ejemplo, en el primer quintil sólo el 77% de los hogares tenía acceso a agua potable a través de la red pública, mientras que dicho porcentaje era de un 96,5 en el quintil de mayores ingresos. Con relación a los sistemas de eliminación de excretas un 46,7% de los hogares del primer quintil estaba conectado a sistemas de alcantarillado, siendo el sistema de conexión mayoritario para este grupo la letrina y pozo negro con un 47%. En cambio, en el V quintil el 91,4% estaba conectado al alcantarillado y un solo un 4,9% disponía de letrina y pozo negro. Por último, en el primer quintil un 17,7% de los hogares no contaba con energía eléctrica mientras que sólo un 1,6% de los hogares del quinto quintil presentaba esta carencia.

¹² Por ejemplo, en el primer quintil el 88% de los hogares tiene acceso a agua potable, siendo dicho porcentaje de un 98% para el quintil de mayores ingresos. Con relación a los sistema de eliminación de excretas un 73% de los hogares del primer quintil estaba conectado a sistemas de alcantarillado, en cambio un 94% del quinto quintil estaba conectado

¹³ Ministerio de Vivienda y urbanismo. **Programa de Intervenciones Urbanas. Subproyecto de Forestación Urbana.** 1993

¹⁴ Esta cifra que aparece en el Decreto Supremo citado, no ha sido reajustada desde entonces. No existen antecedentes que expliquen la decisión para fijar este monto de inversión.

¹⁵ El IRAL no afecta directamente al Componente 1 y 2 – que cae bajo esta modalidad –, porque lo que se hace es usar un procedimiento que ya el PMU estaba utilizando. Lo que hace es sancionar un tipo de inversión que se estaba realizando y ampliarla hacia otros sectores – por ejemplo, algunos Programas FOSIS.

El cuadro siguiente muestra la relación entre la inversión PMU y la inversión comunal con recursos propios, en el período 1996 - 2001

Cuadro N° 1.2

Distribución de comunas según porcentaje que representa el PMU sobre la Inversión Comunal con Recursos Propios. (1996 – 2001)

Recursos PMU como porcentaje del total de la inversión comunal con recursos propios (rangos)	Comunas N°	Total de Comunas %	Total recursos PMU (MM\$ de 2002)	Recursos PMU en el rango como porcentaje de Total de recursos PMU en el período
Menos del 15%	66	20,4	9.696,04	15,7
15% y 30%	67	20,7	13.023,00	20,4
30% y 45%	38	11,8	11.553,11	18
45% y 60%	27	8,4	3.632,59	5,7
Más del 60%	125	38,7	26.002,31	40,7
Total	323	100	63.927,04	100

Fuente: DIPRES. **Evaluación de impacto Programa de Mejoramiento Urbano.** Junio.2003

Se constata que esta inversión representó un apoyo superior al 45% respecto a la inversión comunal con recursos propios para el 47% de las comunas, lo que revela la importancia del programa para un número no menor de Municipios.

A partir de marzo de 1999, los fondos de inversión del PMU bajo la modalidad IRAL, fueron destinados exclusivamente a la ejecución de proyectos intensivos de mano de obra comunal¹⁶. Esto se explica por el importante crecimiento que tuvo el desempleo en dicho período como puede constatarse en el cuadro N°3¹⁷. Así en el año 1999 la tasa de desempleo alcanzó los dos dígitos, cifra que no se había dado desde la llegada de la democracia en 1990, situación que se mantuvo hasta el año 2001 bajando ligeramente en los años siguientes; sólo en el año 2005 se llegó a los 8,5% de desempleados que es similar a la tasa de desempleados de 1994, pero que era claramente superior a los datos en los años anteriores a la crisis de 1999.

¹⁶ Entre los proyectos intensivos en mano de obra destacan: construcción, mejoramiento y lavado de aceras; construcción y mejoramiento de veredas; construcción, reparación y mejoramiento de calles; limpia de terrenos y edificios públicos.

¹⁷ La situación de aumento del desempleo a partir del año 1999 fue consecuencia de la llamada crisis asiática que tuvo sus primeros efectos entre mediados de 1997 y mediados de 1998 en las economías emergentes de Tailandia, Malasia e Indonesia, incluyendo también a Japón, Corea, China y Hong Kong. Para América Latina en general tuvo impacto en los flujos de capitales, los precios de las materias primas y caída en las bolsas de valores. Esquivel, G – Larraín, F. **América latina frente a la crisis asiática.** Estudios Públicos N° 73.1999.

Cuadro N° 1.3
Tasa de desempleo nacional
1996 – 2005
Trimestre Julio – Septiembre

Año	Tasa de desempleo
1990	8,3
1991	9,3
1992	7,1
1993	7
1994	8,5
1995	7,6
1996	6,8
1997	6,7
1998	6,8
1999	11,4
2000	10,7
2001	10,1
2002	9,7
2003	9,4
2004	9,7
2005	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

Población de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo.

<http://www.ine.cl>

Las altas tasas de desempleo implicaron que el PMU se focalizara en comunas y localidades cuya tasa de desempleo fuera superior al índice nacional/ y/o regional. De este modo, a partir de 1999, los fondos ya no fueron concursables y las Intendencias Regionales decidían sobre la aplicación de fondos en su territorio.

En el año 2000 se suscribe un acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades¹⁸ que reorienta los proyectos de ejecución de obras con un 70% mínimo de recursos destinados a remuneraciones de mano de obra calificada y semicalificada. Los proyectos debían ser ejecutados en forma inmediata y bajo la modalidad de la administración directa municipal y debían definir con exactitud los tipos de trabajos que realizarían – por ejemplo, metros lineales de veredas, m² de pintura, etc – y la localización dentro de la comuna.

Desde el año 2002 se comenzaron a introducir mejoras en los instrumentos de presentación de los proyectos por parte de los Municipios, tendientes a catastrar mejor las necesidades y focalizar los recursos que al mejorar los índices de empleo (1985) se reorienta con un énfasis en el tema de Infraestructura Comunal¹⁹.

¹⁸ No se obtuvo antecedentes de si este acuerdo está formalmente vigente, por lo que en la práctica este acuerdo no está funcionando.

¹⁹ En el punto 6 de Justificación de la continuidad del programa, se argumenta sobre la conveniencia de continuar con el programa con énfasis en la infraestructura comunal

1.3.1. Caracterización y cuantificación de población potencial.

Se ha definido a la población comunal (representado por el número de Comunas) como la población potencial del programa. Esta población recibe los beneficios que entrega el Programa a través de los Municipios, quienes realizan todo el proceso de ejecución para los distintos componentes.

Para caracterizar a esta población se utilizarán fundamentalmente los datos de la tipología comunal que elaboró la SUBDERE, como la mejor aproximación para entender las diversas realidades de estos territorios²⁰. Esta tipología tiene la ventaja que introduce dos ejes que dan cuenta de la diversidad y complejidad de estos territorios. Un primer eje es el socio-espacial que considera las variables de población, número de predios no agrícolas habitacionales, ruralidad, densidad, entropía de núcleos poblados, orden de capitales regionales y provinciales, los usos de suelo, el equipamiento comercial y de servicios, la conectividad, y el emplazamiento territorial. El segundo eje es el socioeconómico que incluye las variables de patrimonio comunal, escolaridad promedio de la población, promedio ponderado de la PSU, porcentaje de analfabetismo, porcentaje de pobreza comunal, promedio de ingresos de los hogares, e índice de dependencia de la población económicamente activa.

A partir de estos ejes se agrupan las 345 comunas del país en 6 tipos de comunas que a continuación se pasan a detallar.

Nº1. Grandes comunas metropolitanas con alto desarrollo. Integrada por 8 comunas de la Región Metropolitana – Santiago, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, Providencia, San Miguel y Vitacura. Tienen un gran número de población y con altos niveles de densidad poblacional por m² y que se concentran en núcleos urbanos. Aquí se ubican los sectores más desarrollados del país ya que tiene una dinámica actividad económica.

Nº 2. Grandes comunas metropolitanas y/o urbanas con desarrollo medio. Se compone de 39 comunas que se encuentran entre las más pobladas del país. Se encuentran en las regiones de Valparaíso (4) – Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana - , Bío Bío (5) – Concepción, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Talcahuano y Hualpén - y Metropolitana (26) – La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, Maipú, entre otras – e incluye también las ciudades capitales regionales de Antofagasta, Rancagua, Talca y Temuco. Tienen una alta urbanización y densidad poblacional, el destino de los predios es fundamentalmente no agrícola habitacional.

Nº 3. Comunas urbanas mayores con desarrollo medio. Incluye 37 comunas con altos niveles de urbanización que fluctúan entre un 70% y 100%, con una mediana de ruralidad del 8%. En su mayoría son ciudades importantes cabeceras de región o de provincias, pero sin la preponderancia en población, desarrollo económico y social de las comunas de la Región Metropolitana – por ejemplo, Arica, Copiapó, La Serena, Curicó, Chillán, Puerto Montt, Osorno, Punta Arenas -. Además comprende 6 comunas de la periferia de la Región Metropolitana – Colina, Lampa, Buin, Talagante, Padre Hurtado y Peñaflo. Tiene mayores niveles de dispersión territorial con un centro

²⁰ SUBDERE. División de Municipalidades. **Propuesta de Tipología comunal para la provisión de servicios municipales.** 4 Noviembre 2009

urbano importante y relacionado con núcleos de población o localidades al interior de las comunas.

Nº4. Comunas urbanas medianas, desarrollo medio. Agrupa a un total de 56 comunas con ciudades medias con poblaciones que fluctúan entre las 7000 hasta los casi 200 mil habitantes – por ejemplo, Ovalle, San Felipe, Graneros, Cauquenes, San Carlos, Loncoche, Villarrica, Ancud -. Su promedio poblacional es de 30.000 habitantes con una menor preponderancia en la participación económica y del patrimonio económico nacional. Son núcleos urbanos con mayor dispersión que en promedio un 5% de las viviendas se encuentran en poblados, un 5% en caseríos y un 5% en aldeas.

Nº5. Comunas semi-urbanas y rurales, desarrollo medio. A este segmento pertenecen 96 comunas en la que no hay capitales regionales y sólo algunas provinciales – por ejemplo, La Ligua, San Fernando, Chaitén, Cochrane. Se caracterizan por su menor urbanización y densidad poblacional. Tienen comunas que son 100% rurales como Paihuano, Cochamó, San Gregorio y otras con porcentajes superiores al 70% - Las Cabras, Palmilla, Romeral, Ranquil y, por lo tanto, la presencia de la actividad agrícola es más importante que las agrupaciones anteriores.

Nº 6. Comunas semi urbanas y rurales, bajo desarrollo. Es la más numerosa con 109 comunas donde la mayoría se sitúa en el sur de Chile desde las regiones VII hasta la XII. Es la agrupación en que el porcentaje de ruralidad es la más importante, superior al 60% y con la de menor densidad con 33,4 habitantes por Km². El destino de los predios es mayoritariamente agrícola (60%). De los no agrícolas casi el 80% tiene destino habitacional, es decir, son comunas con poca actividad comercial, y con fuerte presencia de actividad agrícola.

Cuadro N° 1.4
Población de las 6 agrupaciones comunales
2009

Tipo de Agrupación	Comunas N°	Población N°	Ruralidad %	Densidad Habitantes x Km ²	Tasa de mortalidad infantil
Grupo Nº1.	8	1.083.909	0	10.717,16	5,8
Grupo Nº 2	39	7.605.142	0,6	5.526,9	8,1
Grupo Nº3.	37	3.596.590	10,5	239,13	8,4
Grupo Nº4.	56	1.789.369	23,7	61,95	7,8
Grupo Nº5.	96	1.735.374	44,9	36,27	8,6
Grupo Nº 6	109	1.111.343	64,1	19,1	8,5
TOTAL	345	16.921.727	13	21,31	8,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SINIM

El cuadro siguiente muestra el número de comunas según rangos de concentración poblacional.

Cuadro N° 1.5
Comunas según tamaño poblacional

Rango de Población en habitantes	N	N (%)
Menos de 10.000	99	29
Entre 10.000 y 50.000	159	46
Entre 50.000 y 150.000	56	16
Entre 150.000 y 250.000	21	6
Entre 250.000 y 300.000	6	2
Más de 300.000	4	1
Total	345	100

Fuente. Estudio complementario sobre sistematización de diagnóstico inicial y cálculo de línea base para el programa de fortalecimiento de la gestión subnacional (Subdere). Junio 2010.

Finalmente el cuadro N° 1.6 establece una relación entre los 100 Municipios que tienen la mayor dependencia del Fondo Común Municipal – que es un proxy para distinguir Municipios de escasos recursos – con la tipología de agrupación de comunas descritas anteriormente. Se constata que los Municipios de mayor dependencia del FCM son los semiurbanos y rurales (92%)

Cuadro N° 1.6
Tipología de Comunas y 100 Comunas de mayor dependencia del Fondo Común Municipal (FCM)

Tipo de Agrupación	100 Comunas de mayor dependencia del FCM
Grupo N°1.	0
Grupo N° 2	1
Grupo N°3.	1
Grupo N°4.	6
Grupo N°5.	13
Grupo N° 6	79
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SUBDERE.

1.3.2. Caracterización y cuantificación de población objetivo

El programa no tiene un criterio de focalización para identificar la población objetivo. Sólo para el caso del Componente 2 tiene criterios de distribución de recursos entre las regiones, en proporción del número de desempleados y de comunas. Pero los criterios de focalización se lo dan los propios gobiernos locales²¹.

²¹ No se tienen antecedentes de los criterios que ha utilizado cada uno de los 15 Gobiernos Regionales en estos años para focalizar y de allí obtener una estadística de los criterios más comunes utilizados. A modo de ejemplo, el Gobierno Regional de Los Lagos señala que para el período 2008 y 2009 financió en el PMU, FNDR y FRIL proyectos comunales en relación a las líneas estratégicas de Desarrollo Regional (sector productivo pesquero y acuícola; Turismo; habilitación de servicios públicos y equipamiento comunitario). Gobierno Regional de Los Lagos. Instructivo de Operación 2010. Fondo Regional de Iniciativa Local.

1.4. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa

El DS 946²² del 24 de junio de 1993 establece una modalidad de operación al programa PMU o PMU – EC (se refiere a Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y se usarán indistintamente), como fondo de inversión destinado al financiamiento de proyectos de desarrollo comunal. En lo particular financia la implementación de proyectos o programas de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre aplicando los recursos a soluciones de infraestructura menor urbana y equipamiento comunitario. Cada proyecto cuenta con un monto definido de hasta MM\$50, sin que requiera recomendación técnica de MIDEPLAN, no obstante aquellos que superen este monto deberán contar con la recomendación técnica de MIDEPLAN o SERPLAC, según corresponda.

Se indica en el citado DS N° 946, artículos 2do y 3ero²³, que en su operatoria el Programa podrá destinar recursos a construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de obras de agua potable, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, pavimentación de calles, pasajes y aceras, electrificación y alumbrado público, muros de contención, uniones domiciliarias, limpieza y normalización de canales, pasarelas, puentes sendas, levantamientos topográficos relacionados con los proyectos a que se refiere este reglamento, construcción, reparación y habilitación de sedes sociales, construcción, iluminación y camarines para multicanchas, cierres de cementerios y escuelas, construcción y/o reposición de áreas verdes, locales para servicios públicos, señalización de tránsito, adquisición y reposición de equipos electrógenos, juegos infantiles, garitas camineras, etc.

En lo particular, entre los objetivos específicos del programa se declaran²⁴:

- Colaborar en la entrega de respuestas a las necesidades de la población más vulnerable, financiando proyectos comunales de infraestructura menor, no consideradas por otras líneas de inversión.
- Atender las solicitudes de los Alcaldes (as) a través de los Intendentes (as), para el financiamiento de proyectos de infraestructura menor urbana.
- Establecer un instrumento de inversión pública descentralizado, en donde las autoridades locales determinan las áreas o iniciativas a financiar.
- Impulsar el desarrollo comunal, mejorando los espacios públicos, la integración y la participación ciudadana.
- Fortalecer el desarrollo comunal mediante el mejoramiento de la infraestructura pública, de los edificios y servicios públicos.
- Dotar a las administraciones locales de un instrumento, susceptible de incorporar a la planificación del desarrollo urbano de la comuna.

²² DECRETO SUPREMO N°946 de 1993. REPUBLICA DE CHILE MINISTERIO DEL INTERIOR SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, en su artículo 1ero., establecer que con los recursos considerados para la ejecución del Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal del Capítulo Municipalidades del Presupuesto del Ministerio del Interior se podrán financiar proyectos y programas de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

²³ Ibid, artículo 2do y 3ero.

²⁴ SUBDERE **Manual Consolidado**.Op. cit Documentos e instructivos que regulan la Operación del Programa.

Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25% del presupuesto asignado al programa).

La documentación oficial establece que, de lo señalado en la Ley de presupuestos, el 25% de los recursos asignados estarán destinados a proyectos del subprograma Emergencia, cuya sanción mediante resolución corresponde al Subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo, a petición de los señores Intendentes²⁵.

Esta modalidad financia proyectos de infraestructura comunitaria y equipamiento urbano, estos proyectos son propuestos por el Alcalde, visados y priorizados por los Intendentes y sancionados por el Subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo mediante un documento de resolución. Al interior de la SUBDERE existe un Comité de Inversiones que recibe de la Unidad de Inversión y Servicios (A cargo del Programa PMU) el listado de proyectos elegibles y este Comité asesora al Subsecretario en la toma de decisiones de los proyectos a financiar.

Los bienes corresponden a infraestructuras de acuerdo a las siguientes categorías²⁶:

- **Servicios Básicos:** para solucionar la situación de la comunidad en relación con el agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública y entubamiento y encauzamiento de canales.
- **Vialidad:** para resolver problemas y mejorar la situación de la comunidad relacionada con la red vial inmediata a su entorno habitacional. Aborda proyectos de muros de contención, pavimentación de calles, construcción o reparación de pasajes y aceras, construcción de pasarelas, puentes y sendas.
- **Habilitación de Servicios Públicos:** que sean de uso cotidiano de la población y que signifiquen una mejoría de su entorno urbano. Abarca proyectos para la construcción de locales para servicios públicos, escuelas, garitas camineras y reposición de equipos electrónicos.
- **Equipamiento Comunitario:** que permitan el desarrollo de actividades de encuentro y sociabilidad a nivel local. Incluye construcción o reparación de sedes sociales, multi canchas y sus cubiertas, áreas verdes y mobiliario urbano, juegos infantiles y centros de rehabilitación social.

Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea Tradicional (75% del presupuesto inicial del programa).

Estos recursos son distribuidos a cada región, en proporción directa al número de desempleados y de comunas de cada una de ellas con la finalidad de ejecutar iniciativas de inversión en infraestructura menor urbana, teniendo presente un énfasis en la generación de empleos²⁷.

²⁵ SUBDERE. **Manual de Procedimiento del Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal** (versión 2).

²⁶ Decreto Supremo N°946 de 1993. Op. Ci. Nota 3.

²⁷ SUBDERE. **Manual de Procedimiento**. Op. Cit. establece que el programa, PMU, de lo señalado en la Ley de presupuestos, el 75% de los recursos asignados estarán destinados a proyectos del subprograma Tradicional del cual es asignado un marco presupuestario a cada región en proporción directa al número de

Opera con recursos entregados a través de la Ley de Presupuesto de cada año al Ministerio del Interior – SUBDERE, para cubrir necesidades comunales específicas. Los bienes corresponden a infraestructuras de acuerdo a las mismas categoría detalladas en el componente 1 de Servicios Básicos, Vialidad, Habilitación de Servicios Públicos, Equipamiento Comunitario.

Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal.

Corresponde a la provisión de servicios de administración de las transferencias que realizan Ministerios o Instituciones como Educación, Transporte, FNDR, etc., al programa con el fin de financiar una línea de inversión sectorial o un proyecto específico que es de interés nacional y que son ejecutados por el Municipio. Sus plazos serán determinados de acuerdo con cada uno de los sectores. No obstante lo anterior, los proyectos considerados en este componente siguen los criterios y procesos de administración de proyectos globales del programa para todas sus líneas (tradicional y emergencia). Los criterios de evaluación y selección son generados en los diferentes sectores (Subsecretarías), de acuerdo a sus políticas y prioridades pues se financian proyectos identificados y evaluados por los Ministerios sectoriales, la cual se somete al régimen de administración de proyectos establecida para los componentes tradicional y emergencia.

Comprende los siguientes programas realizados durante el período de esta evaluación²⁸:

- **PMU Emergencia -FIE: (Fondo de Infraestructura Educativo):** Se refiere a los procesos de administración de transferencias realizadas por el Ministerio de Educación que pueden corresponder a diferentes necesidades, ya sea que estas formen parte de un programa que se desea implementar por el sector y administrarlo a través del PMU o en su defecto, por necesidades específicas que surjan en los diferentes colegios, las cuales deben ser priorizadas por los Intendentes (as).
- **PMU Emergencia -Regional:** corresponde a fondos administrados por el programa y que fueron transferencias de recursos desde los Gobiernos Regionales, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), para financiar proyectos de alta prioridad regional y que ameritan una ejecución rápida.
- **PMU Emergencia – Transantiago:** Transferencia de recursos realizadas por los Gobiernos Regionales, desde el Fondo de Compensación del Transantiago, para financiar proyectos prioritarios y de rápida ejecución.

Para postular al Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), las municipalidades deben identificar el Componente del Programa PMU (Componente 1 Emergencia, Componente 2 Tradicional) al que desean postular.

desempleados (artículo 5to, DS 946). Corresponde a los Consejeros resolver sobre la base de distribución propuesta por el Intendente.

²⁸ El concepto Emergencia se refiere a urgencias o prioridades gubernamentales, en este caso proveniente de fondos sectoriales. Este componente 3 fue acordado a partir de esta evaluación, por lo que en el futuro el concepto emergencia no debiera utilizarse y reemplazado por el concepto de PMU sectorial.

Proceso de Producción Componente 1 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia, esto es el 25% del presupuesto asignado al programa.

Todos los Municipios que requieran ejecutar proyectos y programas para enfrentar situaciones de emergencia o que el proyecto presentado corresponda a iniciativas que estén contenidas en el Plan de Inversión Comunal, pueden postular a financiamiento de este componente durante todo el año²⁹. Los proyectos deberán ser presentados por el (o la) Alcalde(sa) al Gobierno Regional, donde el Intendente(a) debe visar la solicitud de financiamiento y luego remitirlo a la SUBDERE para su evaluación técnica y aprobación según disponibilidad presupuestaria. En el nivel central, los profesionales de la Unidad de Inversión y Servicios del programa realizan la revisión de los proyectos, en la que se consideran los antecedentes técnicos de respaldo según su tipología³⁰, se constata el cumplimiento de las condiciones y requisitos del programa PMU³¹ y se evalúa económicamente la iniciativa.

Siendo positiva la evaluación del o los proyectos, la Unidad de Inversión y Servicios elabora un listado de proyectos elegibles para el Comité de Inversiones. Los proyectos quedan en la condición de elegibles y a la espera de ser financiados de acuerdo a la disponibilidad de recursos del programa. El Comité de Inversiones decide sobre los proyectos a financiar y entrega informe de los proyectos seleccionados³², a partir del cual la Unidad de Inversión y Servicios elabora una resolución de aprobación de cada proyecto en el que se detalla monto y tiempo de inicio para su ejecución. Los asesores de la Unidad de Inversión y Servicios elaboran el expediente de resolución que aprueba proyectos y recursos del Programa, y se envía esta resolución a los Intendentes y Alcaldes. A su vez la Intendencia también comunica a los Municipios sobre la aprobación de los proyectos.

Para el envío de los recursos al Municipio se deberá hacer llegar al Programa los documentos establecidos en el manual de procedimientos³³ dependiendo de si la modalidad de ejecución será por administración directa o licitación pública. El Municipio designa dentro de esta entidad a la unidad ejecutora del proyecto o al encargado del

²⁹ En el año 2010 comenzó el proceso de postulación de los proyectos en los 3 componentes vía on-line. A partir del 2011 tanto las postulaciones como la supervisión de proyectos en los 3 componentes se hace on-line.

³⁰ La tipología de los proyectos se refiere a la señalada más arriba, es decir: 1) Servicios Básicos, 2) Vialidad, 3) Habilitación de Servicios Públicos, y 4) Equipamiento Comunitario.

³¹ Entre estos requisitos están la generación de empleos, que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre, que su monto no sea superior a los MM\$50 y se ajuste al tipo de proyectos señalados en la nota anterior.

³² No existe un criterio establecido para seleccionar entre los proyectos elegibles los que reciben financiamiento, salvo que se ajusten a los recursos totales asignados a cada región.

³³ Cuando la modalidad es de **administración directa** la documentación a enviar es: Solicitud de remesa, copia del decreto que aprueba la modalidad de ejecución (Sólo en la primera transferencia), copia de la nómina de trabajadores, copia de las facturas, rendición de la remesa (desde la segunda remesa), decretos de pago completamente tramitados (desde la segunda remesa). En el caso de la **modalidad de licitación** se debe adjuntar: Solicitud de remesa, copia de los órdenes de compra o facturas, copia de estado de pago, rendición de la remesa (desde la segunda remesa), decretos de pago. En la primera solicitud de transferencia se debe adjuntar copia de: decreto de llamado a propuesta, publicación en el portal del mercado público, decreto de adjudicación, contrato, boletas de garantía y acta entrega de terreno (Se refiere al documento de carácter administrativo, que da cuenta de la fecha, según contrato, en que se le hace entrega al contratista del espacio físico para que dé inicio al desarrollo de las obras contratadas).

proyecto³⁴. El Municipio envía los documentos a la SUBDERE para que el PMU realice el giro de recursos. La documentación es revisada por los asesores PMU de la Unidad de Inversión y Servicios para constatar si cumple con los requisitos informados en el Instructivo. Si se aprueba, se procede a incorporar el giro solicitado en la remesa respectiva. De objetarse se devuelve al Municipio quien debe aclarar inconsistencia u otros para aceptar la solicitud y autorizar el giro.

Con la aprobación de la solicitud la Jefatura del Programa elabora un presupuesto de caja a partir de una proyección del período anterior esto es para todos los giros del período y la envía al Departamento de Administración y Finanzas (DAF). Asimismo, casa asesor elabora un informe con los giros a realizar el cual se publica en el portal del Sistema Nacional de Información Municipal SINIM y posteriormente elabora la resolución de giro. El DAF envía la remesa a las cuentas municipales respectivas. Los giros se realizan dos veces al mes, es decir los Municipios se adecuan a este itinerario que se presenta en el instructivo del PMU.

Se entenderá por proyecto terminado cuando el Municipio completa las obras y se le hubiera girado por parte del Programa el 100% de valor aprobado o el valor del contrato, dependiendo de la modalidad de ejecución. Para terminar administrativamente el proyecto, el Municipio debe remitir a SUBDERE la ficha de cierre del proyecto firmada por el Alcalde y el Encargado del Proyecto, el Director de Obras Municipales y el Director de Administración y Finanzas del Municipio respectivo. Esta ficha debe ir acompañada de la documentación habitual que se solicita al pedir los giros³⁵, a la que debe agregarse un comprobante de ingresos de los recursos al Municipio y la fotografía de antes y después de las intervenciones.

La ficha de cierre es remitida a los asesores de la Unidad de Inversión y Servicios quienes deben revisar su conformidad con la documentación presentada. De objetarse, se devuelve al Municipio para aclarar inconsistencias u otras observaciones. Una vez aceptada la ficha de cierre y su documentación es enviada a la DAF para ser archivada.

Proceso de Producción Componente 2 Proyectos de Infraestructura y Equipamiento Comunal en la línea de Tradicional (ex IRAL) (75% del presupuesto inicial del programa).

Pueden postular los Municipios que hayan recibido asignación de recursos PMU por parte de los Gobiernos Regionales, los que se seleccionan de acuerdo a criterios regionales. Las municipalidades definen y priorizan los proyectos que desean financiar, teniendo como marco presupuestario lo comunicado por el Gobierno Regional respectivo. Al igual que en el Componente 1 es el Intendente quien visa los proyectos que son enviados a la SUBDERE.

La Unidad de Inversiones y Servicios elabora el listado de proyectos elegibles remitida por el Comité de Inversiones. A partir de allí, el proceso de inicio del proyecto hasta su cierre sigue las mismas etapas de producción del componente 1³⁶.

³⁴ En general la Unidad a cargo es la Dirección de Obras Municipales que a través de los Inspectores Técnicos de obras realizan el seguimiento. En todo caso, siempre en la infraestructura que corresponda a su área de influencia, debe contar con la recepción de la Dirección de Obras.

³⁵ La documentación es la que se señala en la nota anterior dependiendo si es de administración directa o la modalidad de licitación

³⁶ Cabe consignar que la visación del Intendente que es un oficio dirigido a la SUBDERE, en la modalidad online dicho oficio se adjunta scaneado a la postulación.

Producción del Componente 3 Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal

Los proyectos que se financien siguen los criterios y procesos de administración de proyectos globales del programa para todas sus líneas (tradicional y emergencia).

La única diferencia es que el listado de proyectos no pasa por el Comité de Inversiones, sino que la Unidad de Inversiones emite el listado y sigue los mismos procedimientos de ejecución de los otros componentes. Esto incluye desde que los Municipios postulan los proyectos – en la actualidad vía online – y requieren la visación de la Intendencia. En la ejecución misma también se realiza el presupuesto de Caja, las peticiones de Giros con la misma documentación de respaldo y se utiliza el mismo procedimiento de cierre que los otros componentes.

A continuación se describe el flujo de procesos que involucra a todos los componentes.

1.5. Antecedentes presupuestarios

Cuadro N° 1.7
Presupuesto total del programa 2007-2011
(miles de \$ año 2011)

<i>Año</i>	Presupuesto total del programa (incluye todas fuentes de financiamiento)	Presupuesto de institución responsable	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
<i>2007</i>	\$ 10.456.737	\$ 465.239.275	2,25%
<i>2008</i>	\$ 10.020.996	\$ 600.832.611	1,67%
<i>2009</i>	\$ 10.499.213	\$ 639.371.330	1,64%
<i>2010</i>	\$ 11.552.078	\$ 724.064.978	1,59%
<i>2011</i>	\$ 11.378.638	\$ 778.189.436	1,34%

Fuente: SUBDERE

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Justificación del programa

El panel considera que el problema que dio origen al programa estuvo correctamente identificado, puesto que había un problema de bienes públicos como eran las carencias en la infraestructura y el equipamiento comunal a nivel local. Además, se trataba de obras que tenían un monto máximo de MM\$50 para obras relacionadas con una tipología de proyectos claramente identificados y que no competían con otras reparticiones del estado, puesto que no tenían la envergadura ni económica ni técnica de proyectos de construcción que podía llevar a cabo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo u obras de vialidad que realizaba el Ministerio de Obras Públicas.

Asimismo, era coherente con los esfuerzos de descentralización que estaban llevando a cabo desde los años 90, siendo un hito muy relevante la creación de la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) en la que los Municipios toman la decisión sobre proyectos a nivel local y se encargan de su ejecución sea como ejecutores o supervisando cuando estas eran ejecutadas por empresas privadas, que era precisamente la metodología que sustentaba el programa PMU.

Además, se relacionó su creación con el apoyo a la generación de empleo en las comunas, lo que también se considera positivo, puesto que solucionaba un tema social que toma relevancia según las situaciones socioeconómicas en distintos períodos. Así, en la crisis de mediados de 1998 adquirió importancia la generación de infraestructura que fuera intensiva en mano de obra.

En este sentido, los tres componentes que están presentes desde el comienzo, son complementarios en esta doble orientación de infraestructura comunal y empleo. Por una parte, el Componente 1 de Emergencia cuya asignación fluctuó en la ley de presupuesto para diversos años entre un 20% a un 25% del presupuesto, permitió llevar adelante políticas del Gobierno central que requería que fueran identificadas y llevadas adelante por los gobiernos locales. Naturalmente, en estas emergencias estaban incluidos los énfasis en la generación de empleo. En el componente 2 que fluctuó entre el 75% al 80% en la ley de presupuesto del año respectivo, la SUBDERE distribuye los recursos entre las regiones de acuerdo a los criterios de situación de empleo y número de comunas, siendo los municipios con la visación de la Intendencia, los encargados de identificar los proyectos respectivos. Por último, el componente 3 de convenio con entidades sectoriales o del FNDR, permitió la ejecución de iniciativas locales con una expedita asignación de recursos por parte de la SUBDERE.

En síntesis, el programa dio correctamente cuenta de la carencia de infraestructura comunal y de empleo a nivel local. Debido a las circunstancias socioeconómicas a fines de los años 90 y comienzos del 2000 adquirió relevancia la generación de empleos. Posteriormente – situación actual - se volvió a privilegiar la instalación o reparación de una infraestructura que quedaba instalada en la comuna respectiva.

1.2. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

Las actividades están correctamente diseñadas y reflejan, entre ellas, las diferencias iniciales sobre su forma de asignación. Así el Componente 2 (Tradicional) que tiene una asignación presupuestaria al inicio de cada año, requiere como una de las actividades primarias que las regiones sean informadas sobre los recursos que le han sido otorgadas. En los componentes 1 y 3 no se tiene este monto inicial distribuido por región, sino que las regiones postulan proyectos on line (A partir del 2010) y de acuerdo a la evaluación que se haga de las mismas, son asignados los recursos respectivos³⁷. A partir de la selección de proyectos, la secuencia de actividades de ejecución son las mismas para todos los componentes.

Por otra parte, el programa al ser descentralizado, la responsabilidad de la adecuada focalización de los recursos y por ende de la pertinencia de la Infraestructura Comunal levantada y/o reparada, así como la responsabilidad de la ejecución de estas obras, recae en el Municipio. El seguimiento que hace el Programa PMU es vía documental en papel y a partir del 2010 será on line; recoge evidencias a través de testimonios fotográficos que envían los Municipios y eventualmente por alguna visita que pudiera hacer el Asesor PMU a cargo de la región respectiva. Además, por el carácter descentralizado del Programa y debido a que el equipo central PMU dispone del personal necesario desde esta perspectiva, no parece factible ni conveniente aumentar la supervisión presencial de todos los proyectos desde la SUBDERE. Sin embargo, debiera considerarse una actividad para todos los componentes, tendiente a supervisar en terreno los avances y términos de algunos proyectos en cada región según ciertas características que se consideren relevantes para obtener pistas para el mejor funcionamiento de los proyectos en su proceso de ejecución y resultados. Los aspectos a verificar en terreno serían, por ejemplo, verificar la pertinencia del proyecto, su correcta ejecución y consistencia de acuerdo a los informes entregados.

Lo anterior apunta no a que la SUBDERE asuma la responsabilidad de los resultados de los proyectos de infraestructura que financia el PMU en todo el país, sino que para tener información que permita mejorar la toma de decisión de los Gobiernos Regionales y de los Municipios en particular, en la selección y ejecución de los proyectos futuros. Se sabe que los Municipios en su gran mayoría – especialmente los más dependientes del Fondo Común Municipal, aunque no exclusivamente ellos – tienen grandes debilidades para convertirse en gobiernos locales con capacidad de conducción, liderazgo y capacidad prospectiva del desarrollo de sus territorios³⁸. Esta información ayudaría a generar indirectamente esas capacidades y que otros programas, incluso de la propia SUBDERE, pueden ayudar en estas mejoras a partir de las evidencias registradas.

Con la salvedad anterior, se considera que las actividades diseñadas son las necesarias para producir los componentes.

Respecto a los componentes, en estricto rigor, se trata de un gran componente: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, con distintas modalidades y fuentes recursos (línea de emergencia, tradicional y sectorial). Para destacar estas diferencias se

³⁷ En el componente 3 (Sectorial) la postulación de los proyectos por parte de los Municipios requiere que haya sido diagnosticado previamente por el Ministerio o la entidad sectorial la carencia en ésta área para la comuna respectiva.

³⁸ DIPRES. Informe Final. Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional. Junio 2010. I.1.3 Justificación del Programa.

considera pertinente su desglose en tres componentes ya que apunta a nichos de demanda de Infraestructura Comunal. En efecto, el componente 1 Emergencia apunta a enfrentar urgencias propiamente tales –por ejemplo, catástrofes naturales – como a prioridades de políticas gubernamentales en el tema de Infraestructura; el componente 2 que cubre necesidades comunales específicas en Infraestructura demandadas anualmente y; el componente 3 de Administración de recursos de Infraestructura Comunal de carácter sectorial – por ejemplo, del Ministerio de Educación.

Se considera que estos componentes son los necesarios y suficientes para el cumplimiento del Propósito de que las personas de comunas pobres dispongan de infraestructura comunal.

Se aprecia que hay distintos tipos de bienes que genera el programa³⁹, a saber, un paradero de buses o la instalación de una plaza. En estos casos, los beneficiarios corresponden a toda la población de un sector que independientemente de su situación socioeconómica accede a dicho bien. Luego, existen bienes privados y bienes reservados que pueden ser tratados como bienes públicos, que por su valoración social se les considera necesario incentivar su consumo, aunque a los sectores a que se focaliza el programa no tengan capacidad de pago. Es el caso, de los recintos deportivos o una sede social con la que se estimula la participación. Por último, están los bienes meritorios que el programa también considera como son los mejoramientos o instalación de salas de clases, o los proyectos de saneamiento básico que requieren ser subsidiados ya que se consideran útiles y benéficos para toda la sociedad y que la población involucrada no es capaz de proporcionárselos por sí misma. En resumen, no se identifican que estos componentes puedan ser provistos por privados y por razones de equidad se requiere la intervención del Estado.

En cuanto al propósito está correctamente formulado, ya que tiene identificado el sujeto beneficiario, como es la población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos y, se tiene identificado el cambio que se desea producir. Esto es que dispongan de infraestructura y equipamiento comunitario que, como se ha señalado en la parte descriptiva, corresponde a un nicho bien específico debido al monto de su inversión relativamente baja – MM\$ 50 – respecto a las inversiones que normalmente realizan el MINVU o el Ministerio de Obras Públicas. Respecto al concepto “preferentemente en Municipios de escasos recursos”, el panel piensa que es atingente puesto que es un énfasis que el programa quiere entregar, pero no por eso se deja afuera al resto de los Municipios, como en la práctica ocurre. En efecto, más adelante al analizar la eficiencia (punto 3.3.1) se constató que todos los municipios sin excepción recibieron en el período 2007- 2010 recursos del programa. Por otra parte, la preferencia por aquellas entidades

³⁹ La teoría de las finanzas públicas distingue entre bienes públicos, bienes meritorios (merit goods) y bienes privados, pudiéndose agregar el conjunto de bienes públicos y meritorios en una sola categoría flexible de bienes públicos genéricos por un lado -incluyendo bienes cuasi-públicos que involucran cooperación con el sector privado- y bienes privados por otro. Los bienes públicos incluyen aquéllos suministrados por el Estado donde resulta imposible excluir a los consumidores y no se hace presente el problema de rivalidad en el consumo como en el orden público y la justicia. En esta categoría se puede incluir también la infraestructura, investigación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica, financiados por el Estado, por lo que como en su provisión pueden requerir o existe algún grado de aceptabilidad privada asumen características de bienes cuasi-públicos o público-privados.

Los bienes meritorios pueden ser públicos o privados, dependiendo de cómo se financian y suministran. Estos incluyen salud, educación y servicios sociales en general financiados por el Estado, además de los programas especiales para la población más pobre o desposeída.

edilicias de menores recursos se manifiesta en que estos Municipios que representan el 29% del total, recibieron en el período el 46% de los recursos (punto 3.1). Lo anterior está alineado con el Objetivo Estratégico N° 3 de la SUBDERE relativo a “*Dotar a Gobiernos Regionales y Municipalidades de recursos financieros a través de fondos y programas para inversión en infraestructura y equipamiento, que respondan a sus necesidades territoriales*”⁴⁰.

En relación a lo anterior, el Fin debiera formularse como “mejorar la calidad de vida de la población de las comunas del país” y no sólo de la población pobre del país, puesto que el programa no se define como atendiendo a las comunas más pobres, sino que a todas con preferencia en la menores recursos.

No están formulados los supuestos a nivel del Fin y se sugiere colocar un supuesto sobre la estabilidad política y económica del país, puesto que de no darse esta situación cualesquiera sean los esfuerzos de este programa junto con otros, no lograrán a nivel de impacto la sostenibilidad de los resultados tendientes a mejorar la calidad de vida. En el Propósito, se han definido tres supuestos que son pertinentes. Uno respecto al uso adecuado de la infraestructura, entendida a que la población no la destruye; otro, respecto a la estabilidad macroeconómica que está redactado como “Se mantienen estables las condiciones macroeconómicas, de manera que no impacten el empleo”. Al respecto, se propone que la estabilidad macroeconómica sea el supuesto, dejando el empleo como un indicador de seguimiento de dicha estabilidad. El nivel máximo para considerar estabilidad sería que los niveles de cesantía no lleguen a los dos dígitos. Por último, el tercer supuesto se refiere a la “Inexistencia de desastres naturales”, lo que es pertinente por la probabilidad razonable de su ocurrencia.

Con todos los antecedentes expuestos y haciendo pequeños ajustes ya señalados, se valida el diseño del programa en su lógica vertical.

1.3. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)⁴¹

De los 29 indicadores formulados, fue posible cuantificar un total de 20 para todos los años de estudio (2007 – 2010), el resto cuenta con información sólo para el año 2010 (ver Anexo 1 b). Esta situación se debe a que la base de datos access usada históricamente por el Programa no contaba con la información necesaria para cuantificar todos los indicadores. En el año 2010, con la puesta en marcha del sistema informático PMU ON LINE se solucionó esta falencia.

Debido a que la mayoría de los indicadores fueron definidos durante el transcurso de esta evaluación, muchos de ellos no han sido medidos anteriormente, por lo que no existe una

⁴⁰ Ficha de identificación. 2011. Op. cit

⁴¹ Los indicadores evaluados en esta sección, fueron obtenidos de la Matriz de Marco Lógico definida en conjunto por la SUBDERE y el panel evaluador, mediante reuniones de trabajo en las que participó DIPRES. Esta MML da cuenta de lo que realizó el Programa en su período de evaluación 2007 -2010.

En esta sección se analiza la Lógica Horizontal de la Matriz, referida a la correspondencia entre la definición de objetivos (primera columna) y los indicadores que se establecen para dar seguimiento a ellos. A su vez, cada indicador tiene un enunciado, una fórmula de cálculo y medio de verificación, que deben ser consistentes entre sí.

Los indicadores con sus fórmulas de cálculo y sus medios de verificación se presentan en el Anexo 1 (a) de este informe, su cuantificación para los años en estudio se presenta en el Anexo 1 (b), mientras que el análisis detallado de cada uno de estos los indicadores se presenta en el Anexo 1 (c).

valoración que pudiera considerarse como línea base, y que permita fijarse valores a obtener como metas, por lo que la MML no presenta metas, las que a futuro deberán incorporarse.

Los indicadores que no se encuentran en la MML y que se plantean necesarios en esta evaluación, son indicadores que surgieron en análisis posteriores a las reuniones de definición de indicadores entre el Panel, DIPRES y la Unidad de Inversiones y Servicios de la SUBDERE, por lo cual no fueron consensuados en la MML presentada, quedando a modo de propuesta para su incorporación.

El análisis particular de los indicadores a nivel de Propósito permite apreciar la existencia de tres indicadores de eficacia que entregan información respecto a factores relevantes de este objetivo, midiendo a nivel de producto, la cobertura de los municipios beneficiarios por el programa respecto del total; la cobertura de los proyectos aprobados respecto a los elegibles, y la focalización en los municipios más pobres.

Adicionalmente se utiliza un indicador de ejecución presupuestaria, relevante para aquellos programas donde la inversión es la principal característica, permitiendo medir el ámbito de economía; así como el indicador que permite conocer el gasto administrativo en relación con los montos ejecutados en inversiones, dando cuenta de la eficiencia del programa.

Las necesidades comunales de infraestructura y equipamiento son dinámicas, pues año a año se pueden ir generando necesidades de acuerdo a las condiciones y mantención de la infraestructura existente, así como del comportamiento de las demandas de la comunidad por proyectos comunitarios. Esto hace difícil establecer una línea base que sea utilizada como brechas de infraestructura que indiquen las carencias que se requieren atender.

Por otra parte, considerando que los recursos se asignan ex ante, y en función de ellos se generan los proyectos, las iniciativas totales presentadas no es representativa de la verdadera demanda total por infraestructura y equipamiento. No obstante lo anterior, como una proxy de cobertura es posible de medir considerando la demanda por financiamiento a partir del indicador "Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles anualmente" considerando los componentes 1 y 2 (el componente 3 no se debe considerar porque fue definido como administración de transferencia). Esta información permitirá apreciar el nivel de eficacia del programa, desde el punto de vista de la cobertura de las solicitudes de proyectos recibidos anualmente de parte de las comunas en el ámbito de la infraestructura y equipamiento.

Desde otra perspectiva, si consideramos que todos los municipios deben contar con Plan de Inversiones, en donde se define una cartera anual de proyectos a partir de un diagnóstico local de necesidades, dentro de los cuales algunos tienen las características para ser financiados por el PMU, esta cartera de proyectos podría representar el déficit de la infraestructura comunitaria. No obstante, no solo los proyectos identificados en los Planes de Inversiones pueden ser financiados por el programa, sino que también otros identificados en forma posterior a la definición del Plan. Por otra parte, los Planes de inversiones no están todos actualizados a nivel nacional, ni tienen un nivel técnico homogéneo, por lo que en la práctica no son posibles de considerar como la demanda que dé cuenta del déficit en infraestructura para el PMU.

La MML presenta una falencia al no presentar indicadores que permitan apreciar el nivel de resultados que está alcanzando, más allá de la ejecución de proyectos de infraestructura, mirado desde el punto de vista de los usuarios finales de estos proyectos. Se debieran incorporar indicadores que demuestren al menos un resultado intermedio de los proyectos de infraestructura, como por ejemplo, el nivel de uso de la infraestructura generada por los proyectos, indicador que debiera estar asociado al grado de satisfacción de los usuarios con ésta. Estos indicadores son posibles de levantar mediante una encuesta, para lo cual se requiere un estudio ad hoc⁴².

Como se describe en otras secciones de este informe, los componentes 1 y 2 corresponden al mismo bien (proyectos de infraestructura y equipamiento). De esta manera, los indicadores utilizados fueron muy similares para ambos componentes, con la diferencia que para el componente 2 en la MML se agregó un indicador adicional referido al empleo equivalente generado por los proyectos, considerando el objetivo secundario de este componente en la generación de empleo.

Los indicadores de los componentes 1 y 2 se estiman son adecuados para medir la gestión del programa, pues incluyen los ámbitos de control necesarios a este nivel (productos y procesos), y se miden todas las dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía).

A nivel de producto se mide la eficacia en la ejecución (término) de los proyectos aprobados. A nivel de proceso se definieron indicadores que describen los resultados de la gestión en las etapas sucesivas del proceso como son: 1) proyectos cerrados administrativamente (con ficha de cierre) respecto a los proyectos finalizados en la práctica, pues tienen el 100% de los giros efectuados; 2) proyectos aprobados para ser ejecutados respecto a los proyectos técnicamente elegibles; y 3) proyectos elegibles técnicamente respecto a los proyectos visados por el GORE para su incorporación al proceso.

A nivel de proceso se mide la eficacia en la producción del mismo, con un indicador que da cuenta del cumplimiento en el tiempo utilizado para la evaluación de los proyectos, respecto a lo establecido como máximo (30 días). Este indicador es relevante, pues mide una de las etapas importantes del proceso productivo a cargo de la SUBDERE.

El tema de la calidad técnica del Programa en términos de sus productos o componentes (proyectos de infraestructura y equipamiento comunitario) se aborda en el requisito de las obras que deben ser recepcionadas y aprobadas mediante la firma de un Acta Técnica del Director de Obras Municipales. No obstante, la calidad desde el punto de vista de los usuarios, debiera ser evaluada mediante el grado de satisfacción de éstos (cuando sea posible distinguir usuarios para los proyectos); así como también se podría medir con el nivel de cumplimiento del tiempo de realización de los proyectos respecto a lo inicialmente declarado, con el indicador “porcentaje de proyectos que se ejecutan en el periodo declarado inicialmente o menos”; o bien con el indicador “promedio de ejecución de los proyectos”.

En eficiencia se estableció el indicador de costo promedio por proyecto, y en economía la ejecución presupuestaria de los fondos totales aprobados para ejecutar en el año; así

⁴² A la manera que se realizó la evaluación de impacto del PMU en el año 2002.

como el nivel de ejecución de los recursos en un año respecto a los proyectos aprobados en el mismo año, todos indicadores que aportan información relevante para proyectos de inversión.

Existe sólo un indicador en el componente 2 que no está en el componente 1, que corresponde a un índice denominado “Empleo equivalente”, el cual permite medir el nivel de empleo generado en la línea de proyectos PMU Tradicional. Este indicador se incorporó ya que para este componente históricamente éste ha sido un objetivo considerado. Coherente con lo anterior, se estima que un indicador recomendable de incluir para el Componente 2 es: “Porcentaje de inversión destinada a proyectos intensivos en mano de obra”, entendiendo que este componente le interesa abordar proyectos intensivos en mano de obra.

El componente 3 si bien su nombre se refiere a la administración de transferencias, en la práctica también consiste en la ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento, salvo que los montos de inversión son diferentes y provienen de recursos de otras instituciones, satisfaciendo otros tipos de demanda y problemas. No obstante, la naturaleza del producto es la misma, por lo que se mantienen casi los mismos indicadores de los componentes 1 y 2, con el mismo análisis de pertinencia. Solamente no se consideró el indicador de calidad referido al cumplimiento del plazo máximo para evaluar los proyectos, pues para estos proyectos no se han definido plazos por parte de SUBDERE, debido a que son proyectos que corresponden a una administración de transferencias. Se estima que igualmente este indicador debiera calcularse para este componente.

En términos generales, es posible concluir que todos los indicadores presentados en la Matriz de Marco Lógico son pertinentes y relevantes para evaluar el desempeño del Programa, por cuanto miden factores relevantes identificados en sus objetivos y componentes, y abarcan las diferentes dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia, economía) y ámbitos de control (resultados y productos a nivel de propósito; y productos y procesos a nivel de componentes). Los indicadores presentados tienen correctamente definidas sus fórmulas de cálculo, y poseen un medio de verificación bien definido (bases de datos del programa).

No obstante lo anterior, para lograr una completa lógica vertical, se estima necesario incorporar indicadores que midan los resultados intermedios a nivel de propósito, como el uso de infraestructura y satisfacción de usuarios del programa, así como indicadores de calidad en los componentes 1 y 2, como son satisfacción de usuarios de los componentes y tiempo promedio de ejecución de las obras, y para el componente 3 el indicador de eficacia “porcentaje de proyectos evaluados en menos de 30 días”. Adicionalmente será necesario a futuro definir metas para los indicadores más relevantes. Realizando lo anterior, se logrará una completa lógica horizontal en la MML.

1.4. Reformulaciones del programa

En el año 2002 se desarrolló el estudio “Evaluación de Impacto Programa Mejoramiento Urbano (PMU) del periodo 1996 – 2001, cuyo objetivo fue analizar los resultados e impactos del programa⁴³.

Los principales resultados fueron:⁴⁴

- En el periodo evaluado, los montos de inversión se incrementaron en más de 3 veces, pasando de MM\$12.725,05 en 1996 a MM\$40.180.30 en el 2001 (cifras en \$ 2002).
- En el periodo se generaron 43.194 empleos (temporales).
- La mayor inversión se produce en proyectos de vialidad (33%) y equipamiento comunitario (31%), y la más baja en proyectos de Seguridad vecinal (3%).
- La calidad de los proyectos es en la gran mayoría deficiente, pues en promedio general de todos los indicadores de calidad analizados, el 58% de los proyectos alcanzan la categoría regular / insuficiente / mala. De esta manera, el PMU se ajustaría más a la ejecución de proyectos del sector servicios básicos o de mejoramientos de espacios urbanos, remozamientos exteriores y reparaciones sin complejidad técnica, que a obras de construcción más complejas en el sector equipamiento comunitario o habilitación de servicios públicos.
- El grado de utilización de las obras es alto, pues se observó que el 70% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo. Por otra parte, el 87,6% de los usuarios encuestados declararon que a éstas les dan un alto uso.
- Al efectuar un análisis multivariado se observó que la inversión por comuna del PMU se asocia positivamente con las variables población comunal, desocupación, e ingreso comunal, y no se encuentra una relación significativa con las variables pobreza y frecuencia de delitos.
- El 43% de los beneficiarios de proyectos PMU indicaron que el proyecto solucionó en un grado muy alto los problemas que existían; el 25% que los solucionó en un grado más o menos bueno, sumando una opinión positiva del 68%.
- Un 77,8% de los entrevistados considera que los proyectos contribuyen a mejorar las relaciones entre vecinos, y un 72% que generan mayor participación en organizaciones sociales y comunales, siendo un aporte a la vida comunitaria.
- Respecto a los trabajadores que participaron en los programas de empleo el 85% se encontraba buscando empleo en promedio desde hace 15 meses. La mayoría de éstos (85%) declaró una alta valoración del empleo obtenido por el PMU. No obstante, la evaluación indica que el PMU no fue útil para insertarse laboralmente en el sector formal.
- Las municipalidades como de la SUBDERE consignaron deficiencias en relación a los registros de información del Programa con deficiencias en la ficha de postulación especialmente en la definición de los beneficiarios de los proyectos, y en la unidad de medida de los productos del proyecto.
- Se detectaron deficiencias en los sistemas de seguimiento sin procedimientos estandarizados y dependiente de los recursos disponibles en los municipios.

⁴³ La metodología incluyó el estudio de 300 proyectos ubicados en 27 comunas seleccionadas en las regiones V, IX y RM, en donde se realizaron 600 encuestas (dos beneficiarios por proyectos). Adicionalmente se realizaron 18 focus groups (tres en cada región). Además, se realizaron entrevistas a funcionarios municipales; se aplicó un cuestionario a 300 trabajadores empleados en proyectos PMU de las comunas seleccionadas; y se realizaron visitas técnicas a 60 obras ejecutadas.

⁴⁴ Fuente: DIPRES. Evaluación de Impacto Programa de Mejoramiento Urbano. Op. cit.

Esta evaluación generó compromisos de la institución que significaron cambios que significaron avances para el programa relativo a la gestión y en los instrumentos. Entre estos se destacan:

- Se diseñó el documento “Metodología de evaluación de proyectos PMU” como instrumento para orientar acciones para disminuir el déficit de infraestructura, y acompañar a la modernización de la gestión urbana y territorial de los Municipios.
- Incorporar en la metodología de evaluación de proyectos, el IDH y su ranking y conceptos del Fondo Común Municipal.
- Se incorporaron requisitos específicos como presupuesto detallado y cofinanciamiento municipal y cumplimiento de la factibilidad de los servicios.
- Se incorporó la necesidad de oficializar el cierre de los proyectos (ficha de cierre).
- Se incorporó en la ficha de proyectos la ubicación, de modo de asociarlo a la unidad vecina beneficiada.
- Se incorporó en la ficha el monto de recursos correspondiente al aporte local.
- Se incorporó como requisito que el 30% de los recursos se utilice para la compra de insumos, como mínimo, asegurando la perdurabilidad de los proyectos.
- Se indicó a los municipios e intendentes la tipología de proyectos a ser financiados con recursos IRAL del PMU, así como de los proyectos no prioritarios
- Se inicia el desarrollo de una plataforma electrónica para la administración, control y seguimiento de estos proyectos.
- Se inició con las fiscalizaciones, visitas de inspección de obras, de parte de las Unidades de Control Regional y funcionarios PMU central.
- Se incorporaron indicadores de desempeño del PMU al formulario H del proceso presupuestario.
- Se diseñó un sistema de costos estandarizados y regionalizados para obras y tipologías más recurrentes de proyectos, y se incorporó en la ficha la evaluación de la concordancia de estos costos.
- Se definió un Manual del PMU que establece los requerimientos mínimos y facilita el uso por parte de los funcionarios municipales.
- Se incorpora como requisito que la ficha de cierre incluya la firma del director de Obras Municipal, avalando que los proyectos cumplan la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Las recomendaciones realizadas en la evaluación de impacto, que no fueron implementadas en el largo plazo son las siguientes:

- Realizar un catastro comunal de déficit de infraestructura comunal en todos los municipios del país e incorporar en la ficha de presentación de proyectos y en la metodología de evaluación de proyectos, el ranking de déficit de Infraestructura comunal.

A partir de la recomendación anterior se envió oficio a los municipios solicitando información sobre déficit de infraestructura comunal, siendo respondido sólo por 180 municipios, información que presentó diferentes niveles de desarrollo y calidad, que no permitió homologarla para obtener un diagnóstico nacional.

- Incorporar en la ficha de presentación de proyectos el ranking de comuna pobre (según PROFIM).

Se decidió incorporar la variable de comuna pobre mediante la incorporación en la ficha de la dependencia al Fondo Común Municipal (FCM) por considerarse más relevante y fácil de obtener.

- Incorporar en los proyectos PMU emergencia un aporte municipal mínimo de 20%.
- Incorporar en la metodología de evaluación de proyectos, el aporte local como variable discriminativa en la evaluación.

Estas dos recomendaciones no se consideraron debido a que pueden afectar la magnitud de presentación de proyectos, y generar una inequidad, en el sentido de favorecer a las comunas con más recursos en desmedro de las comunas que disponen de menos recursos para aportar a los proyectos, que son las comunas que se busca favorecer.

- Incorporar el requisito de obtener un promedio mayor al 95% de ficha de cierre como condición para la aprobación de nuevas iniciativas.

Esta recomendación no se consideró debido a que pueden afectar la magnitud de presentación de proyectos, pues la gran mayoría tiene bajos niveles para este promedio, y especialmente las comunas de menos recursos.

- Incorporar como requisito que las iniciativas que requieran apoyo deban provenir del PLADECO.

Se decidió incorporar el Plan de Inversiones en vez del PLADECO, pues es el instrumento relevante en este tema, que da cuenta mejor de la cartera de proyectos comunales.

1.5. Análisis de género

El programa ha argumentado oficialmente⁴⁵ que no corresponde incorporar el enfoque de género, ya que no interviene directamente en la focalización y ejecución de los programas que realizan los municipios. Además, al tratarse del levantamiento e implementación de proyectos y programas de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal no es posible discriminar su beneficio en términos de género. El panel está de acuerdo con este razonamiento. Lo que el programa está realizando es registrar cuando se presentan los proyectos, cuando ello es posible, los beneficiarios directos hombres y mujeres.

Si eventualmente se identificara algún tipo de discriminación de género, el programa podría colocar algún criterio de elegibilidad de los proyectos – componente 1 y 2 -, alguna cuota mínima de mujeres beneficiarias. Por el momento, no se tienen evidencias de que hubiera discriminación de género en la generación de infraestructura comunal, como para pensar en establecer este criterio.

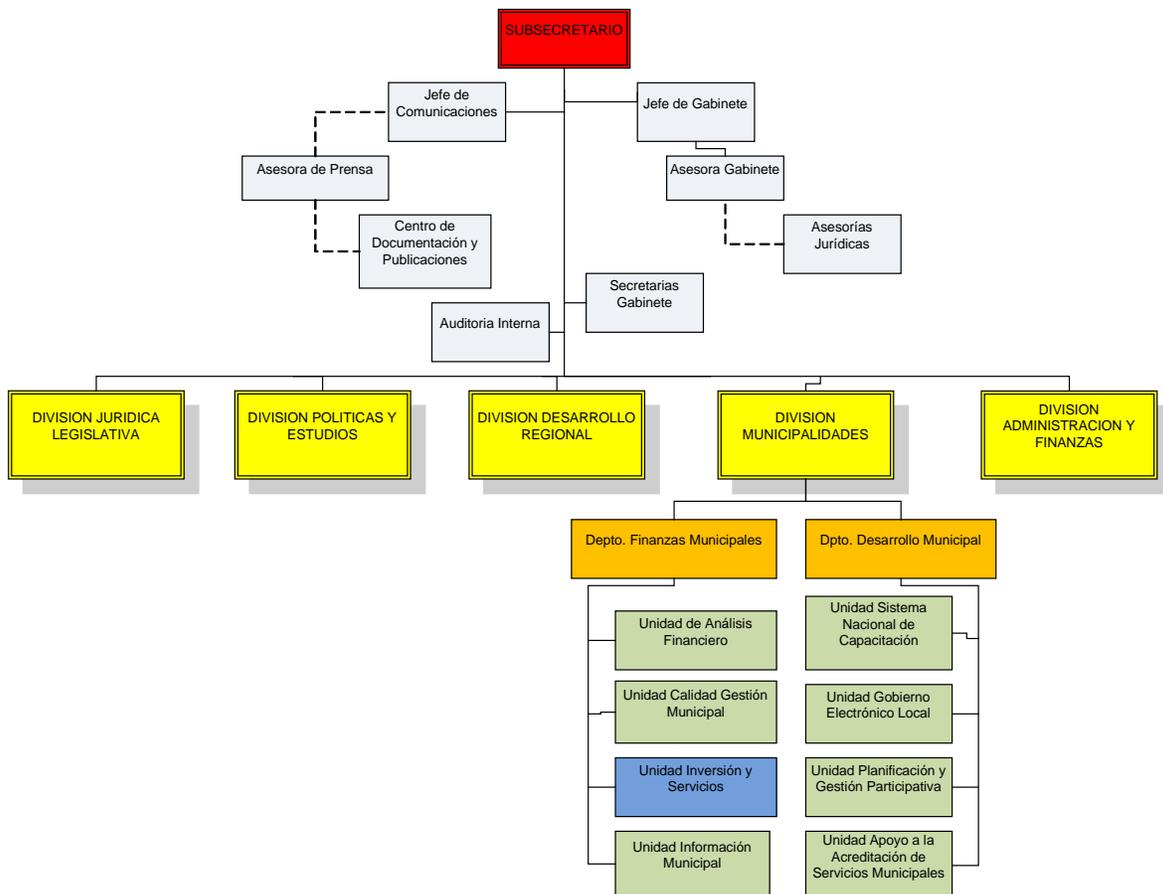
⁴⁵ SERNAM. Departamento coordinación intersectorial. Informe final PMG de Género marco básico 2010. Servicios en etapa IV diagnóstico (actualización) – implementación – evaluación del plan – plan plurianual.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

El Programa de Mejoramiento Urbano depende de la Unidad de Inversión y Servicios, perteneciente al Departamento de Finanzas Municipales, que depende de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), tal como se presenta en el siguiente organigrama.

Figura 1: Organigrama SUBDERE



Fuente: Unidad de Inversión y Servicios - SUBDERE.

La División de Municipalidades de la SUBDERE fomenta y apoya el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, de manera de facilitar la coordinación de los servicios públicos con los Municipios y entre éstos. También administra el Fondo Común Municipal (FCM), colabora con la gestión territorial de los Municipios mediante el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU). Asimismo, administra el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

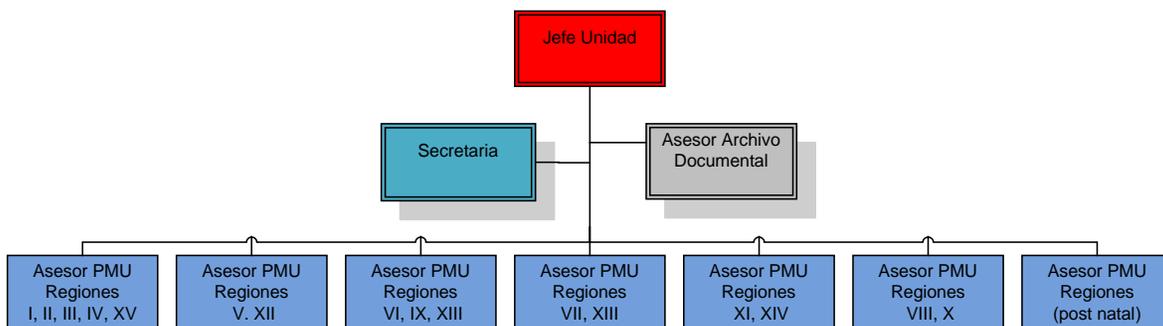
Por su parte, el Departamento de Finanzas Municipales calcula y administra los distintos fondos de apoyo a los Municipios (PMU, Infraestructura Educacional), así como también gestiona los sistemas de información municipal a través de la plataforma SINIM. Este departamento además colabora en la elaboración de propuestas relativas al financiamiento de las comunas, gestiona y administra el SINIM, los balances de ejecución presupuestaria, las plantas municipales; analiza y elabora propuestas relativas al financiamiento municipal, administra el registro de entidades colaboradoras del Estado en el ámbito municipal; administra el subsidio de agua potable (junto a MIDEPLAN) y colabora con la gestión territorial municipal a través del PMU.

La Unidad de Inversión y Servicios tiene como principal función el asesorar al Sr.(a) Subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo, y a su Gabinete, en materias relacionadas con la inversión local y el desarrollo territorial, específicamente en la entrega permanente de informes de la ejecución de los proyectos por comuna, región y a nivel nacional financiados. Además, asesora permanentemente a los municipios en la presentación de proyectos.

La Unidad de Inversión y Servicios tiene una estructura centralizada, compuesta actualmente por una Jefa de Unidad, y siete profesionales Asesores, quienes son apoyados por una secretaria y un encargado (Asesor) del archivo documental.

Los asesores tienen distribuida su responsabilidad territorialmente, pues están a cargo del desarrollo del programa en un grupo de regiones, tal como se aprecia en el siguiente organigrama de la Unidad.

Figura 2: Organigrama Unidad Inversión y Servicios



Fuente: Unidad de Inversión y Servicios - SUBDERE.

La estructura organizacional de la SUBDERE para la ejecución del Programa se considera adecuada, con una correcta definición de dependencias, pues jerárquicamente la ubicación de la Unidad de Inversión y Servicios es coherente con el Departamento de

Finanzas Municipales, y de éste con la División de Municipalidades, todos en sus respectivos niveles.

El programa se ejecuta descentralizadamente a través de los Municipios y Gobiernos Locales, siendo la Unidad de Inversión y Servicios quien en forma centralizada entrega los lineamientos y maneja los recursos para su ejecución. Esto es coherente para un país que funciona presupuestariamente centralizado en la distribución de los recursos, pero el PMU apoya a que estos recursos sean invertidos descentralizadamente. Considerando lo anterior, no es necesaria la definición de niveles de dependencia administrativa con la Unidad de Inversión y Servicios a nivel regional o local, sino más bien una coordinación con la Unidades Regionales de la SUBDERE, con presencia en las regiones.

Las mismas razones anteriores justifican que existan asesores encargados territorialmente del Programa, pero con presencia a nivel central, pues permite el manejo expedito de los recursos financieros y remesas del programa, y mejor coordinación con la jefatura del Programa, pero con una distribución territorial que facilita la relación con las regiones, a pesar de ser un programa centralizado.

El Programa podría funcionar completamente descentralizado entregando los recursos directamente a los gobiernos regionales, y con profesionales en las mismas regiones administrándolo, caso en el cual sería otro programa, no siendo esta una recomendación de parte del Panel, por cuanto no hay evidencias que de esta manera el programa puede funcionar mejor. Además, se perdería el expertizaje que ha logrado el PMU en el desarrollo de este programa junto con las contrapartes locales⁴⁶.

Las funciones de la unidad responsable si bien están definidas, se estima existen temas necesarios de incluir para una mejor ejecución del programa y que según lo descrito no los aborda, como son la recomendación prioritaria de proyectos a financiar que se ajusten mejor a la identificación de necesidades locales detectadas, y que se vinculen al desarrollo regional; así como las funciones de seguimiento y evaluación de los resultados de los proyectos, y por lo tanto el logro de los objetivos del Programa.

⁴⁶ A este respecto cabe señalar que en el estudio Complementario se destacó la importancia de esta relación con la SUBDERE. Al respecto se señala: “ Los (as) profesionales coinciden en que la modalidad tradicional PMU, resulta de fácil operación. Se refieren a esta modalidad como aquella sobre la que actúan con mayor fluidez, dando cuenta que la relación directa con la SUBDERE y términos de referencia conocidos, facilitan tanto la resolución de posibles conflictos, como la presentación de proyectos y su posterior aprobación. En este sentido tener un interlocutor claro es apreciado como una ventaja (SUBDERE)”. Veas, Claudia. **Estudio Complementario**. “Entrevistas en profundidad a funcionarios municipales de la región metropolitana que operan el programa de mejoramiento urbano en infraestructura”. Mayo 2011. Este Estudio fue encargado por el Panel de Evaluación y consistió en realizar entrevista en profundidad a 16 Alcaldes y funcionarios municipales vinculados con el PMU de 6 Municipalidades de la Región Metropolitana: Cerro Navia, El Monte, La Pintana, María Pinto, San Bernardo y San Pedro. Se realizaron 16 entrevistas en los meses de abril y mayo del año 2011. El objetivo general fue conocer la percepción que las autoridades municipales y/o funcionarios de las entidades edilicias vinculados al PMU tienen del programa. Los objetivos específicos fueron: detectar el interés que tienen los Municipios en el programa y compararlas con otros Fondos (Por ejemplo el FRIL: Fondos Regionales de iniciativa Local); recoger opiniones sobre la evaluación que tienen del PMU en el período 2007/2010; determinar la relevancia que tiene el programa respecto a la generación de infraestructura comunal y del empleo; detectar la importancia que se le atribuye a la infraestructura generada y la calidad de la misma; evaluar la ejecución del programa, desde la presentación de proyectos, ejecución y término del mismo.

En el año 2010 la dotación total de personal según modalidad de contrato de la Unidad de Inversión y Servicios alcanzó un número de 10, entre profesionales y técnicos, según se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1
Descripción Profesionales de la Unidad Inversión y Servicios (2010)

Cargo	Profesión	Modalidad de Contrato
Jefa Unidad	Administrador Público	Contrata
Secretaria	Técnico en programación en computación	Contrata
Asesor Archivo	Secretario Administrativo	Contrata
Asesor PMU 1	Contador General	Honorarios
Asesor PMU 2	Relacionadora Pública	Contrata
Asesor PMU 3	Estudios en ingeniería en ejecución experto en administración	Honorarios
Asesor PMU 4	Contador público y auditor	Contrata
Asesor PMU 5	Constructor civil	Contrata
Asesor PMU 6	Socióloga	Honorarios
Asesor PMU 7	Arquitecto Urbanista	Contrata

Fuente: Unidad de Inversión y Servicios - SUBDERE.

En el cuadro presentado a continuación muestra el número de funcionarios encargados de la ejecución del PMU en los últimos años, incluyendo asesores, jefatura, secretaria y administrador de archivos.

Cuadro 2.2
Número de Funcionarios PMU

	2006	2007	2008	2009	2010
Número de Funcionarios PMU	8	10	9	9	10

Fuente: Unidad de Inversión y Servicios - SUBDERE.

En términos generales el programa ha aumentado la dotación de personal desde el año 2006 hasta el 2010, en cuatro funcionarios (25% de aumento) estimándose que es adecuada y suficiente, considerando sobretodo la próxima implementación del sistema PMU ON LINE (ver sección 2.3 de este informe) la que se espera significará un apoyo para la gestión eficiente del programa mediante el uso de esta herramienta informática.

Respecto a las formaciones profesionales del personal se estima son correctas, pues es un equipo multidisciplinario que cuenta con capacidades para administrar el programa. Los perfiles de los profesionales se adaptan a la organización del PMU, pues son mayoritariamente profesionales universitarios con capacidades de administrar, evaluar administrativamente y manejar las remesas de los proyectos, independiente del tipo de

proyectos, pues son los Municipios los ejecutores y son los que deben contar con los profesionales técnicos para el diseño, ejecución y recepción de los proyectos.

Finalmente la modalidad de contrato es en su mayoría a contrata, situación que no presenta mayores reparos.

La asignación de responsabilidades y funciones al interior del programa se realizó de manera formal por la SUBDERE, mediante la formulación del “Manual de Descripción de Cargos”, en donde se identifica el cargo, su descripción, las características (perfil y competencias), las responsabilidades y las condiciones de desempeño de éste. A continuación se presentan los principales elementos que describen los diferentes cargos definidos para la ejecución del Programa.

**Cuadro 2.3
Resumen descripción de cargos**

Cargo	Requisitos	Funciones	Perfil y Competencias	Responsabilidades
Jefe de Unidad	-Educación Universitaria Completa. -Título Profesional Carrera de 10 semestres. -Experiencia laboral 5 años, en el área de Evaluación de Proyectos	- Asesorar al Jefe (a) de servicio en la aprobación de proyectos PMU Emergencia presentados por los (as) Intendentes(as). - Asesorar al Jefe (a) de Servicio en la distribución del PMU Tradicional. - Asesorar al gabinete sobre temas de inversión local y desarrollo territorial. - Asesorar al Jefe (a) de servicio en tareas que le encomiende. - Asistir a las reuniones de División, dentro del marco de la planificación y coordinación interna. - Entregar información al Parlamento sobre la inversión del Programa a nivel Nacional.	-Conocimientos de Inversión Pública, Finanzas Públicas, Administración Municipal y Regional, Administración, Política Contingente, Políticas Públicas y tener conocimientos humanistas que puedan hacer frente a situaciones en que se debe tener una sensibilidad social. -Debe ser una persona empática, ser confiable, con confianza en sí mismo. Debe ser proactivo, pronta en dar respuestas, flexible. Debe tener capacidad de innovación, de negociación, de mediación, de análisis.	-Coordinar el quehacer del programa con los lineamientos de la Institución y las políticas públicas relacionadas. Reuniones con autoridades Regionales y Locales ⁴⁷ . - Debe precalificar y calificar al personal que tiene a cargo. - Debe velar por el buen funcionamiento del Programa
Asesor PMU	-Preparación formal Mínimo 8 semestres, en carrera a fin (Administración Pública, Construcción civil, Arquitectura, Sociología, etc.) -Experiencia laboral 3 años	- Mantener informado al Jefe de Unidad sobre los proyectos. - Asesorar a las contrapartes Regionales (GORE y URS) y Municipalidades sobre la presentación y ejecución de los proyectos del Programa. - Mantener actualizadas las bases de datos relacionadas con los proyectos a su cargo. - Analizar y procesar la documentación enviada por	-Tener conocimientos de Inversión Pública, Finanzas Públicas, Administración Municipal y Regional, Política Contingente, Políticas Públicas, Políticas de Desarrollo Local y experiencia en el manejo de instrumentos de Inversión Pública. -Debe ser confiable, con confianza en sí mismo, ser proactivo, pronta en dar	-Sostener reuniones con las contrapartes Regionales y Locales ⁴⁸ . -Asesorar telefónicamente, por correo electrónico o en terreno, según las solicitudes de asistencia de las contrapartes o si es necesario para la buena ejecución de los proyectos. -Mantener coordinación

⁴⁷ Estas reuniones tratan diversos temas generales relacionados con el PMU que permiten la coordinación operativa con las Intendencias y URS, en ámbitos como los criterios de visación de los proyectos, el seguimiento a éstos, y el análisis de las comunas que tienen mayores dificultades para ejecutar los proyectos. No incluyen estos encuentros la discusión para recoger las necesidades locales y tener elementos de decisión de los montos invertidos y proyectos elegidos.

⁴⁸ Misma situación descrita en la nota anterior.

		<p>los municipios para hacer los giros de los recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistir a las reuniones de acuerdo a solicitud de la Jefatura. - Implementación y administración de la Ley 19.862 según lo encomiende la jefatura directa. - Otras funciones o mandatos que le encomiende la Jefatura. - Asesorar al Jefe de la Unidad en los temas de Desarrollo de Iniciativas Locales. 	<p>respuestas. Debe tener capacidad análisis y síntesis. Debe poseer una clara vocación de servicio.</p>	<p>con los demás integrantes de la Unidad.</p> <p>-Debe velar por el buen funcionamiento del Programa.</p>
Secretaria de Unidad	Técnico Experiencia laboral 2 años	<ul style="list-style-type: none"> - Atención de público y teléfono. - Llevar oficios numerados en forma correlativa de oficios, informes, minutas, memos, o de cualquier otro documento que diga relación con la gestión de la Unidad. - Distribución de documentación interna, de acuerdo a lo dispuesto por la jefatura del Departamento y en base a la asignación de funciones predeterminadas. - Mantener actualizada la base de datos con todos los subprogramas de la Unidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Conocimientos necesarios de secretariado. -Debe ser una persona responsable, ordenada, con iniciativa, con muy buen trato y disposición para ejecutar las tareas que se le encomienden. 	<p>-Debe ser responsable de la información que maneja y que distribuye.</p>
Asesor de Archivo Documental PMU	-Técnico - Experiencia laboral - 2 años	<ul style="list-style-type: none"> - Ser contraparte de la Oficina de Partes Interna. - Distribución de la documentación a cada uno de los Asesores del Programa. - Corroborar la existencia de la totalidad de los antecedentes con los fueron cursadas las remesas por cada Asesor. - Entregar un folio a cada legajo de antecedentes por los cuales fueron cursadas las remesas por los Asesores. - Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe tener los conocimientos de Excel, conocimientos de logística y almacenamiento de documentos. -Debe ser una persona responsable, ordenada, con iniciativa, con muy buen trato y disposición para ejecutar las tareas que se le encomienden. 	<p>-Debe ser responsable de la información que maneja y que distribuye.</p>

Fuente: SUBDERE. Manual de Descripción de Cargos.

La modalidad de asignación de responsabilidades y funciones es correcta, pues se realizó de manera formal mediante la formulación de un documento “Manual de descripción de cargos”. Para estas responsabilidades y funciones se definió apropiadamente los requisitos y perfil necesario de los funcionarios. De acuerdo a las profesiones del equipo presentadas en cuadro anterior, es posible apreciar que tienen los perfiles adecuados para los cargos.

La distribución de funciones permite apreciar que no existe concentración de responsabilidades en algún cargo, siendo claramente definidas las responsabilidades y funciones. No obstante lo anterior, si bien las funciones descritas son las necesarias para ejecutar correctamente el programa, se estima no son las suficientes. En efecto, faltan funciones relacionadas con la mayor participación en procesos de priorización de

proyectos a ejecutar; el análisis de que la inversión realizada mediante los proyectos elegidos se ajuste a las necesidades locales y al desarrollo regional; y el seguimiento y control de la ejecución y resultados de los proyectos.

Respecto a los mecanismos de coordinación, se aprecia al interior de la unidad ejecutora del programa que existe una coordinación directa entre la jefatura y los profesionales encargados del programa y, en el caso de ser necesario, se realizan reuniones de equipo. No existe una formalización o un mecanismo explicitado que señale reuniones en horarios predeterminados, ni vías administrativas para comunicarse, como uso de oficios o citaciones formales para ejecutar reuniones. Se estima que este tipo de coordinación es apropiada ya que el equipo trabaja a nivel central y en las mismas dependencias, con un contacto a diario, haciéndose innecesario establecer mecanismos rígidos de coordinación. Se debe tener en cuenta también la distribución territorial de los asesores, que hace que cada uno vea sus propios proyectos, sin depender de otros para su ejecución, con una coordinación directa e individual con la jefa del programa.

Al interior de la institución, la Unidad de Inversión y Servicios se coordina con el Subsecretario de Desarrollo Regional a través de la instancia llamada Comité de Inversiones⁴⁹, que tiene el objetivo funcional de asignar los recursos a los proyectos presentados en el componente de emergencia y formalizar el listado de los proyectos del componente tradicional (ver proceso de producción del programa). Estas reuniones se realizan trimestralmente, y en la medida que existan recursos para asignar, se realizan reuniones extraordinarias, unas 3 o 4 veces anualmente en promedio. Esta instancia de coordinación es funcional y necesaria, pues permite a la autoridad máxima del servicio (Subsecretario) conocer los proyectos y cumplir su función de asignar los recursos, apoyado por quienes tienen el conocimiento y la responsabilidad de ejecutarlos.

Respecto a otras instituciones involucradas en la ejecución del programa, como son los Gobiernos Regionales y los municipios, tampoco existe un mecanismo de coordinación formalmente establecido y único. Lo anterior se evalúa negativamente, pues la inexistencia de un mecanismo formal de coordinación no permite evaluar su gestión y resultados, y por otra parte, promueve una diferente gestión del programa por regiones, que no aporta a la consecución de objetivos comunes, siendo esperable que exista alguna forma de coordinación permanente y formalmente definida entre la unidad responsable con las demás instituciones involucradas en la ejecución del programa (Gobiernos Regionales y Municipios), que permita homologar el seguimiento de los proyectos y sus resultados.

Con los Municipios la relación es apoyada por las Unidades Regionales de la División Regional de Desarrollo de la SUBDERE (URS), las cuales actúan como una Unidad de Control y Seguimiento de Obras, que se relacionarán con los municipios en la realización de visitas a las comunas y seguimiento de proyectos, transformándose estos URS en interlocutores de la SUBDERE con las comunas. No obstante, como se mencionó en el párrafo anterior, esta función no está formalizada en un mecanismo concreto de coordinación.

Se estima necesaria la existencia de algún mecanismo de coordinación formal entre los asesores del PMU con los municipios respectivos, así como de los asesores PMU con los

⁴⁹ Compuesta por el Subsecretario de Desarrollo Regional, el Jefe de Gabinete, el Jefe de la División de Municipalidades, el Jefe del PMU, Asesores de Gabinete y otros profesionales que el Subsecretario convoque.

funcionarios de las Unidades Regionales de la División Regional, que permita asegurar y verificar la interacción (entrega de información, apoyo, etc.) de los encargados con todos los municipios del país, además de llevar el registro de acciones que permita sistematizar el seguimiento, control y asesoría hacia los ejecutores del programa (municipios).

Desde el año 2008 existe el Fondo Regional de Inversión Local (FRIL), instaurado como una manera de descentralizar los recursos y entregarlos directamente a la gestión municipal, cuyo objetivo es financiar proyectos de infraestructura comunal, que mejoren la calidad de vida de la población más pobre de la comuna, con iniciativas que tengan presente el componente de participación ciudadana, que no superen los M\$50.000 y con un máximo de dos meses para su ejecución. Está orientado a satisfacer de forma prioritaria las necesidades de la comunidad.

La operación de este fondo es completamente descentralizada, existiendo un maco presupuestario para cada región donde se ubican los municipios seleccionados anualmente, en el ítem "Transferencias de capital a otras entidades públicas" de la Ley de Presupuesto de cada Gobierno Regional".

El FRIL financia proyectos en las áreas de: Servicios Básicos, Vialidad, Habilitación de Servicios Públicos, Equipamiento Comunitario, Emergencias y Solución definitiva para proyectos de recuperación y reconstrucción de viviendas patrimoniales.

En el año 2009 los recursos se focalizaron en el 50% de las comunas de la región respectiva que hayan tenido una menor inversión per cápita con recursos propios en los años 2006 y 2007.

En el año 2010, su población objetivo fueron 70 municipios con menores recursos financieros, seleccionados según su tamaño poblacional, grado de ruralidad y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal.

En la práctica, los municipios seleccionados pueden presentar diversas iniciativas de inversión al Gobierno Regional, quien evalúa la pertinencia, admisibilidad y elegibilidad de cada uno de los proyectos presentados, para finalmente entregar su aprobación o rechazo⁵⁰.

Una de las características que diferencian al FRIL del PMU es respecto a los proyectos que no inicien la obra dentro de 30 días contados de la fecha de autorización, el Gobierno Regional procederá a reasignar los recursos del FRIL a otra comuna de la región.

No se cuenta con información que permita conocer y evaluar los resultados del FRIL, por ejemplo, con la cuantificación de los indicadores utilizados en la MML del PMU, que permita comparar los resultados de ambos. En el estudio complementario realizado en el marco de esta evaluación, se apreció un alto grado de desconocimiento de los funcionarios municipales entrevistados de este fondo respecto a las diferencias con el PMU, especialmente con los tipos de proyectos que puede financiar y su operatoria⁵¹.

EL PMU y el FRIL prácticamente se refieren al mismo bien o servicio, es decir, obras variadas de infraestructura y equipamiento comunitario de la misma magnitud (inversión

⁵⁰ Gobierno Regional de O'Higgins. Reglamento de Operación 2010 Fondo Regional de Iniciativa Local FRIL.

⁵¹ Veas, Claudia. **Informe Preliminar** Op. Cit.

menor a \$50 millones). EL PMU atiende a todas las comunas del país, privilegiando en su distribución de recursos a las comunas más dependientes del Fondo Común Municipal, mientras que el FRIL no llega a todas, sino que a ciertas comunas más deficientes de recursos propios. De esta manera, la población objetivo del FRIL es un subconjunto de la del PMU. De esta manera, existe un grupo de comunas que puede recibir el mismo bien (inversión de infraestructura y equipamiento comunitario menor a \$50 millones) mediante ambos fondos, o en otras palabras, un mismo proyecto puede ser ejecutado indistintamente por el FRIL o por el PMU, produciéndose una duplicidad entre programas, diferenciándose solamente en la fuente de recursos y en la forma de asignación de los mismos.

No existen actividades de coordinación y vinculación entre el programa PMU y el FRIL, pues cada uno funciona en forma separada. Si existiera una articulación, que busque mejorar la entrega y llegada al beneficiario, con el uso de algún instrumento en común (como bases de datos, entrega de información, asesoría técnica, etc.), de manera que permita fortalecer la ejecución de ambos programas, por ejemplo en el diseño, presentación y ejecución de los proyectos, se podría decir que existe una complementariedad entre programas, entendida como un apoyo de fondos a las comunas más necesitadas para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento comunal.

No existen otros programas en la SUBDERE ni en otras instituciones que estén relacionados con el PMU, pues los demás fondos de inversión comunal tienen diferentes objetivos y características respecto al tipo y montos de inversión, por lo que no son comparables (Fondo Nacional de Desarrollo Regional - FNDR, Programa Mejoramiento de Barrios - PMB, Pavimentos Participativos, etc.).

Considerando que los municipios son los encargados de diseñar, postular y ejecutar los proyectos del PMU, en esta sección se estima pertinente mencionar las acciones que realiza la SUBDERE en el ámbito del desarrollo de las capacidades municipales, a cargo del Departamento de Desarrollo Municipal.

Dentro de la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional -que está en proceso de creación- se busca entregar soporte técnico y metodológico a las municipalidades en áreas de gestión que, a partir de la existencia de una línea base que permita determinar la brecha existente y entregar alternativas que focalicen los esfuerzos, mediante estándares de calidad de la entrega de servicios municipales orientado a resultados. Específicamente se apoyará en la actualización de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO's) a los municipios que no los han actualizado y que no disponen de los recursos humanos y/o financieros para cumplir con esta obligación. Esta es una alternativa relevante para el programa ante la dificultad de elaborar un catastro de Infraestructura Comunal de carácter nacional que establezca las brechas en esta materia. El PLADECO puede permitir establecer pormenorizadamente donde están los principales déficits en Infraestructura Comunal y a partir de allí el PMU básicamente a través del Componente 2 PMU Tradicional, plantear metas del programa y a las propias entidades edilicias para ir cubriendo estas necesidades en plazos previamente establecidos. De esta forma, se evitaría la situación actual en la que básicamente el programa realiza las inversiones solicitadas por los Municipios que responden a una decisión reactiva frente a

las demandas ciudadanas, sin una mirada estratégica sobre las necesidades comunales.⁵²

Por otra parte, la Unidad del Sistema Nacional de Capacitación Municipal busca complementar las iniciativas de capacitación de las Municipalidades, para que estas sean útiles, pertinentes, oportunas y de calidad, contribuyendo con ello a fortalecer sus capacidades de buen Gobierno para el desarrollo territorial.

Para el año 2011 las líneas de acción son: 1) Diplomados en Gestión Municipal, Financiamiento Municipal, Desarrollo Económico Local y Gestión Ambiente para directivos y profesionales; 2) Diplomados en Gestor en Desarrollo Comunitario; Gestor Territorial, Gestor en Finanzas y Gestor de Control, a dictar para técnicos y administrativos; y 3) Cursos de Gestor Municipal (atención de usuarios, gestión Municipal, ética y Probidad y trabajo en equipo y resolución de Conflictos) para administrativos y personal.

Estas líneas de acción son relevantes, por cuanto la capacitación es fundamental para una buena gestión de los funcionarios municipales en diversos ámbitos, dentro de la cual se encuentra la gestión de los proyectos comunales, como son los de infraestructura y equipamiento comunal. Esta línea podría ser útil al PMU para mejorar la gestión de los proyectos de inversión que actualmente retrasos en la ejecución (ver análisis de eficacia y calidad).

No existe ninguna relación entre el PMU con el Departamento de Desarrollo Municipal, ni en sus programas, siendo las acciones de este departamento realizadas sin intervención, coordinación, ni vinculación con el PMU, situación que el Panel estima que de realizarse pudiera mejorar la ejecución del programa, por cuanto como se verá en la sección resultados, los principales problemas en la ejecución del programa se deben a una deficiencia de los municipios respecto al manejo de los proyectos. De esta manera, si bien hoy en día las acciones de fortalecimiento institucional no están vinculadas directamente con el programa, su vinculación o coordinación podría significar una potencial complementariedad de acciones al interior de la SUBDERE.

No existen mecanismos de participación ciudadana en la ejecución del Programa. Según el estudio complementario citado anteriormente⁵³, la participación ciudadana sólo se circunscribe a la gestión de la idea de un proyecto. No obstante, no hay forma de comprobar esta participación, pues en la presentación de los proyectos no hay requisitos al respecto.

Considerando que el programa finalmente busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos en las comunas, respecto a infraestructura comunal y equipamiento comunitario, se estima necesario establecer mecanismos de participación necesarios, que permitan asegurar una relación activa entre los ciudadanos y el Estado, demostrando y asegurando el ejercicio de sus derechos ciudadanos, al menos mediante instrumentos o

⁵² Al respecto el Estudio Complementario señala: "En la planificación y elaboración de los proyectos PMU, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) no se presenta como la herramienta fundamental, en conducción de la decisión de inversión. Además si se toma en cuenta que no todos los Municipios entrevistados cuentan con este plan aprobado, se puede entender que la inversión PMU, responde a una decisión reactiva frente a demandas ciudadanas, o como solución a problemas urgente, o situaciones de emergencia, aun cuando algunos Municipios declaren que el Programa permite planificación de las inversiones, no existe un plan específico que conduzca estas inversiones. Ibid. Capítulo Coherencia con Plan de Desarrollo Comunal.

⁵³ Ibid

mecanismos que permiten que personas organizadas y no organizadas ejerzan sus derechos de acceso a la información, participación en la gestión pública, asociación y no discriminación.

Como funciona actualmente el programa, no es posible de comprobar que lo anterior se cumpla, por cuanto el diseño, postulación y ejecución de los proyectos es realizada por los municipios, sin ningún mecanismo o forma que demuestre que hubo participación ciudadana en la formulación, presentación, ejecución y evaluación de los proyectos, y sólo suponiéndose que los proyectos recogen las necesidades prioritarias de la comunidad. Se estima que este supuesto es muy importante para lograr el impacto final esperado del Programa. Se debiera buscar la forma de generar indicadores o acciones que permitan comprobar la participación ciudadana. Según el estudio complementario realizado⁵⁴, en opinión de los actores municipales, esta situación es muy relevante, pues la sustentabilidad en el tiempo de las obras dependerá de su uso y mantención, temas en los cuales los usuarios son responsables.

En este mismo estudio complementario se pudo apreciar que en algunos casos excepcionales la municipalidad realiza convenios de entrega obras en comodato a las organizaciones sociales o a los vecinos en forma individual, para el cuidado y buen uso de la infraestructura o equipamiento⁵⁵. Estos convenios que son revisados periódicamente, y que incluyen compromisos de mantención y cuidado de las obras por parte de los vecinos, se evalúan positivamente como un proceso de participación ciudadana, pues significan un empoderamiento de la comunidad con la infraestructura comunitaria que facilita la mantención y buen uso de las obras.

Si bien las autoridades municipales fueron elegidas democráticamente, y por lo tanto representa a la comunidad en un acto de participación ciudadana, y sus decisiones de cierta forma están respaldadas por su elección, se estima que para asegurar que los proyectos respondan a las necesidades y demandas ciudadanas con respecto a la infraestructura y equipamiento de sus comunas, es necesario al menos cierta participación de la comunidad o sus organizaciones sociales en la presentación de los proyectos, y en una evaluación final de satisfacción en el término de éstos, con instrumentos que permitan comprobarlo empíricamente.

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Ibid

2.2. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

De acuerdo al DS 946, los Municipios podrán postular programas y proyectos para su financiamiento, mediante la ficha de identificación de proyectos⁵⁶. A partir del 2010 se ha establecido un sistema PMU Online en la que debe ingresarse la información del proyecto postulado. Esta ficha incorpora diversos contenidos tales como: identificación del programa o proyecto, tipologías de proyecto, estado de situación (Visado por GORE, aprobado, con observaciones, etc), ubicación, cobertura, empleos, beneficiarios, financiamiento, planos, factibilidad técnica, entre otros.

Habiendo completado los antecedentes requeridos, el GORE aplicando sus criterios de elegibilidad, podrá visar el proyecto, ingresando el N° de oficio, fecha y documento en archivo que valide la postulación.

El DS 946 establece criterios de selectividad, al considerar los siguientes factores:

- Empleo que genera
- Calidad del proyecto presentado,
 - Antecedentes técnicos
 - Posibilidad de ejecución inmediata
 - Nivel socio económico de los beneficiarios.
 - Imposibilidad de financiamiento por otras vías
 - Aportes que efectúen los Municipios o los propios beneficiarios
- Gastos de operación y mantención del proyecto.

Estando visado el programa o proyecto queda en estado “Visado Gore”, pudiendo ser, una vez evaluados por equipo PMU, “Elegibles”, “No elegibles” o “Rechazados”. La condición de “elegibles” se asume cuando estos son susceptibles de ser ejecutados, aun cuando no cuenten con la aprobación o asignación de recursos⁵⁷.

Las evidencias indican que se deja en manos de los Municipios la aplicación de estos criterios y los respectivos Gobiernos Regionales son los con visan la presentación de los proyectos. En el punto anterior se argumentó que el PMU debiera tener un mayor involucramiento en la selección de proyectos de acuerdo a la explicitación de necesidades planteadas y su vinculación con el Desarrollo Regional.

Posterior a la evaluación de los proyectos que realiza el equipo PMU, Subdere en su menú on-line accede a la opción “Oficio Aprobación”, que permite aprobar o rechazar favorablemente el proyecto o rechazo del mismo. En ambos casos se ingresarán los comentarios correspondientes, para informar o pedir precisiones o ajustes a la ficha de postulación para lo cual el Municipio podrá modificar la ficha de postulación con posteridad y volver al ciclo inicial. El sistema remitirá un correo electrónico informando el resultado de este proceso. La aprobación del proyecto implica ingresar el número de resolución u oficio aprobatorio y su fecha; el sistema presentará el monto solicitado por el

⁵⁶ De acuerdo al artículo 4to, esta postulación debería efectuarse al Gobierno Provincial, mediante la Ficha de Identificación de Proyectos. Esta disposición nunca se ha cumplido y en la actualidad es el sistema de postulación PMU Online el que pone a disposición de la infraestructura tecnológica para hacer operativo el sistema.

⁵⁷ Manual PMU Online. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, página 13.

Municipio según ficha de postulación, pudiendo la SUBDERE aprobar por un monto menor a lo solicitado. Luego la SUBDERE debe ingresar un comentario y adjuntar el archivo escaneado del oficio o resolución que aprobó el proyecto. Los proyectos aprobados presentarán el estado “Aprobado SUBDERE”, enviándose correo electrónico con el número de oficio, fecha y monto aprobado para el proyecto, pudiendo iniciar su ejecución.

A este nivel de análisis, el juicio general es que aun cuando los criterios son relevantes, parecen no ser suficientes al momento de establecer condiciones de elegibilidad, más cuando el propósito del programa se establece como el dotar de infraestructura urbana y equipamiento comunal. Debiera existir algún criterio que haga una distinción de las condiciones de deficiencia a partir de un adecuado diagnóstico de la realidad comunal en infraestructura y equipamiento lo que afectaría positivamente el cumplimiento del Plan de Inversión Comunal de cada Municipio.

Ahora bien, en lo formal, los GORE no tienen criterios unificados para asignar los recursos, lo que se considera pertinente dada la ejecución descentralizada del programa. No obstante, se debe intentar asegurar que dicha distribución de los recursos responda a necesidades claramente identificadas, vinculadas al desarrollo regional y con la mayor participación ciudadana posible.

Sobre mecanismos de transferencias

Una vez el proyecto es elegible, el Municipio podrá iniciar su ejecución sea por ejecución directa o por terceros. En este último caso, deberá elaborar las bases de licitación, llamar a propuesta pública o privada, preparar los contratos y adjudicar previa conformidad de las autoridades competentes; efectuar las inspecciones técnicas de las obras que sean necesarias y realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos⁵⁸.

Los proyectos deberán licitarse simultáneamente, de tal forma que si se detecta que los costos reales superan los montos considerados en los presupuestos oficiales, deberá excluirse alguno o varios de los proyectos, o bien rebajarse las partidas en todo aquel proyecto que sea factible (las modificaciones al presupuesto deberán estar debidamente acordadas con el Gobierno Regional). El acto administrativo se perfecciona con el Decreto Alcaldicio (DA).

Aprobado el DA., en forma simultánea deberá emitirse la solicitud de giro, acompañando todos los documentos que acrediten el compromiso financiero, a saber:

- Términos de Referencia
- Bases Administrativas
- Evaluación Propuestas
- Orden de Compra
- Contrato,
- Etc.

La solicitud de giro del sistema contempla identificar: tipo de programa⁵⁹, año, tipo de proyecto; decreto alcaldicio y su fecha; detalle de gasto en M.O., materiales u obras contratadas identificando orden de compra, boleta o factura; proveedor, rol único tributario y monto.

⁵⁸ Artículo 8vo. DS 946. Gobierno de Chile.

⁵⁹ PMU Emergencia (Componente 1), PMU tradicional (Componente 2) o PMU Tradicional (Componente 3)

Aprobado el giro por SUBDERE, el Municipio debe aprobar las transferencias (las vigentes y las pendientes). Es posible que existan diferencias entre el monto solicitado y el aprobado, pudiendo el Municipio rechazar el giro. Su aceptación permite la emisión de un certificado de giro. Las remesas enviadas desde la SUBDERE se efectuarán a la cuenta corriente del Municipio respectivo, dentro de los cinco primeros días de cada mes y dependiendo de las solicitudes.

El sistema permite emitir los informes por proyectos postulados, elegibles, de arrastre y en ejecución y cerrado, entre otros. Además emite el informe sobre montos girados. SUBDERE emitirá un informe trimestral sobre el estado de ejecución de proyectos.

En el caso de PMU componente 3, el proceso sigue un camino similar en su ejecución, no así en la selección y evaluación. En este caso, la selección y evaluación es sectorial, actuando SUBDERE como un intermediario financiero.

No es posible encontrar evidencia de que los proyectos sean presentados y administrados una vez en ejecución bajo parámetros equivalentes, esto es bajo una fórmula equivalente de estándares según tipologías de proyectos; únicamente existe un formato estándar administrativo de cierre. Tanto su elegibilidad, como su ejecución requieren de definiciones o estándares de cobertura, calidad, etc., que permitan garantizar la efectividad y pertinencia de los proyectos.

Como se desprende, cada Municipio define la dinámica de contrato y sus requerimientos de seguimiento y monitoreo. Finalmente la Subsecretaría requiere para cerrar el proyecto la recepción conforme y su certificación, con los giros cursados y las evidencias que permitan validar la ejecución de las obras (fotos, facturas, etc). En este nivel de análisis, la evidencia da cuenta de rezagos en los inicios y términos de proyectos⁶⁰.

El panel estima que los mecanismos de transferencia de recursos desde la SUBDERE a los Municipios no tienen problemas, ellos se realizan con una operatoria claramente identificada y en términos generales se cumplen los calendarios de giros una vez que van siendo aprobados los informes respectivos.

2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

La Unidad de Inversión Municipal no cuenta con un sistema formal de seguimiento y evaluación propio del PMU. Cada Asesor del PMU es responsable de realizar el seguimiento de los proyectos aprobados en sus regiones respectivas, para lo cual maneja la información en forma individual y realiza diferentes acciones, como llamadas telefónicas a los municipios, coordinación de visitas de la URS regional, etc., sobretodo en el caso de presentarse problemas en la ejecución.

Si bien existe una Unidad de Control y Seguimiento de las Obras, ubicada en las Unidades Regionales de la División Regional de Desarrollo de la SUBDERE (URS), ésta unidad no cumple el rol de realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación, ni elaborar reportes periódicos que permitan hacer un seguimiento acabado de la ejecución del Programa, con un sistema formal de seguimiento, pues sólo realizan visitas y consultas en casos de dificultades en proyectos específicos.

⁶⁰ En el punto 3 de Eficacia se analiza este tema.

Básicamente el seguimiento y evaluación que se realiza en el Programa consiste en un análisis documental a nivel central para el respaldo de los giros o remesas, y visitas periódicas de seguimiento a las obras de parte de la URS. Se estima que esto es deficiente, pues no existe homologación, ni registro de las acciones que permita cuantificar y evaluar las acciones de seguimiento a nivel desagregado (por comuna). El Estudio Complementario confirma esta situación, al identificar como obstaculizador el poco contacto en terreno con funcionarios del nivel central⁶¹.

Son los propios Municipios a través de los departamentos de Obras (DOM), quienes inspeccionan la obra a través de los Inspectores Técnicos de Obra (ITO municipal) y entregan la recepción final y conforme de la obra, por lo que son garantes de la calidad de las mismas. En este punto se debe destacar que las obras licitadas cuentan con garantías firmadas por los contratistas sobre la correcta y oportuna ejecución, garantía que al finalizar su duración es utilizada para reparar o mejorar las obras según sea el caso, luego se realiza la recepción final de las obras por parte del departamento municipal de Obras, con lo que los Municipios declaran asegurar la calidad en la construcción, dando cuenta que han sido excepcionales las obras mal ejecutadas⁶².

Esta situación se valora positivamente, pues asegura la calidad técnica de las obras. No obstante, esta actividad termina con la finalización de la obra, sin conocimiento de la etapa ex - post que es donde la obra se pone a disposición de los usuarios finales para su uso. Además, no se incluye seguimiento por parte de los beneficiarios a modo de contraloría social en ninguna fase (elaboración, postulación, ejecución y uso).

Para los años considerados en esta evaluación, no se han realizado actividades de seguimiento y evaluación que utilice la información de indicadores de proceso y resultados de los proyectos, disponible para retroalimentar la toma de decisiones en el programa, actuando más bien en función de operar el programa y ejecutar los proyectos, pero sin la visión respecto al análisis del cumplimiento de objetivos y resultados esperados del programa, con la definición de acciones necesarias para mejorar sus resultados. Por otro lado, los sistemas no han sido utilizados para generar información sobre los resultados esperados del programa, siendo más bien utilizados para facilitar la operación de dos funciones: la evaluación técnica de los proyectos visados por los GORE y el giro de los recursos para la ejecución de los proyectos.

Al respecto cabe mencionar que a pesar de ser evaluado anteriormente el programa, identificándose los objetivos de éste, incluso evaluándose impactos, estas evaluaciones han sido acciones puntuales, que no han generado indicadores, ni sistemas de seguimiento de los resultados obtenidos, lo que se demuestra en la inexistencia previa de una MML consensuada para el programa, que permitiera evaluar productos, resultados y logros de objetivos, siendo sus elementos definidos durante la realización de esta evaluación.

Se estima que la preocupación por la realización adecuada de las actividades de evaluación de los proyectos, así como la entrega de los recursos, es muy relevante para la gestión del programa. Pero también se requiere hacer un seguimiento y evaluación de éste en función de sus resultados de forma permanente, y no sujeta siempre a

⁶¹ Veas, Claudia. Estudio Complementario. Op. cit

⁶² Ibid

evaluaciones externas, de manera que permita realizar los ajustes o retroalimentaciones para mejorar los resultados e impactos esperados del programa. Para lo anterior la MML definida en esta evaluación puede ser de gran utilidad.

El Programa no cuenta con línea base previa a la ejecución del programa, ni en forma posterior a su inicio. Esta falta de línea base en cierta forma no ha permitido la medición de los logros e impactos, pues al conocer y cuantificar el problema que da origen al programa, es posible medir su mejora en el tiempo, y por lo tanto, sus resultados.

Si consideramos que el problema que aborda el programa es la necesidad de infraestructura y equipamiento urbano de las comunas, la línea base debiera intentar medir la situación del país, y de cada una de las comunas respecto a la falta de este tipo de proyectos. Esta definición es compleja, principalmente porque la demanda es dinámica, pues la necesidad de infraestructura nueva o de mejoramiento de infraestructura puede cambiar año a año, debido al deterioro o uso normal de las obras existentes, o por la generación de nuevas necesidades debido a diversos motivos, como por ejemplo, el crecimiento poblacional, la realización de obras públicas y privadas que requieren mejoramientos complementarios, la generación de nuevas expectativas en la población, etc. No se ha desarrollado una metodología para definir esta línea base.

La realización de un catastro nacional de necesidades podría ser utilizada como línea base. No obstante, se estima una labor compleja, que puede ser más cara que el beneficio que puede reportar. No se ha desarrollado una metodología más simple que permita desarrollar este tema y estimar una línea base. Es más, los intentos por levantar el déficit de infraestructura comunal con la participación de los municipios han fracasado, por ejemplo, la solicitud de un diagnóstico y deficiencias de infraestructura y equipamiento que se solicitó a todos los municipios a partir de la evaluación de impacto realizada, pero que nunca fue posible concretar, debido a la baja respuesta de parte de municipios.

Estas situaciones se evalúan negativamente, pues si bien los Municipios son autónomos, y por lo tanto, no responden administrativamente a la SUBDERE, los recursos del sector público son traspasados a la SUBDERE, quien es el responsable de la correcta ejecución, resultados e impactos de al menos los componentes 1 y 2 de su programa, pues participa en la distribución y asignación de recursos, en la definición de instructivos, manuales, sistemas informático, etc., todo lo cual tienen incidencia directa en los resultados del programa, independiente que el Municipio sea el ejecutor. De esta manera, el programa debiera establecer instrumentos de evaluación y seguimiento que consideren la solicitud periódica de información, la confiabilidad y oportunidad de la información entregada.

A nivel general, el Programa se ajusta a los requerimientos de seguimiento de la SUBDERE, cuyos instrumentos y respectivos indicadores se describen a continuación.

El principal requerimiento de información de seguimiento del programa está dado por un trabajo de planificación estratégica que realizó la SUBDERE en el año 2010 que resultó en un “Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 – 2014”. En este Plan se definieron los objetivos, ejes, proyectos y programas de la institución. En el marco de este Plan, la Unidad de Inversiones participó en la definición de los respectivos indicadores y metas para el programa.

Para el Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, Línea Emergencia, se definieron los siguientes indicadores y metas.

Cuadro 2.4

Indicadores con seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Componente 1

Nombre de indicador	Fórmula de cálculo	Situación base	Meta 2010-2011	Meta 2012
<ul style="list-style-type: none"> Nivel de inversión PMU Emergencia. 	$(\sum \text{de los montos girados de proyectos en el período t} / \sum \text{de los montos aprobados para proyectos en el período t}) * 100$	55% = (1.514.689/2.753.785 ⁶³)	70 % 2010 80% 2011	85% anual
<ul style="list-style-type: none"> Tiempo promedio evaluación de proyectos PMU-Línea de Emergencia 	Nº de días que demora la elegibilidad de los proyectos / Nº total de proyectos visados por el Gore.	No hay	≤ 30 días 2011	≤ 25 días
<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de proyectos terminados PMU con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE. 	Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el período t.	50,88% ⁶⁴ (2.208 / 4.339)	53% 2011	60%

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 -2014.

Para el Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, Línea Tradicional, se definieron los siguientes indicadores y metas.

Cuadro 2.5

Indicadores con seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Componente 2

Nombre de indicador	Fórmula de cálculo	Situación base	Meta 2010-2011	Meta 2012
<ul style="list-style-type: none"> Nivel de Inversión en proyectos PMU-Tradicional (IRAL) 	$(\sum \text{de los montos girados de proyectos} / \sum \text{de los montos aprobados de proyectos}) * 100$	71 % = (9.544.842 / 13.503.190)	80%	90%
<ul style="list-style-type: none"> Cantidad de proyectos en ejecución, línea PMU-Tradicional (IRAL) 	$(\sum \text{de los proyectos con al menos un giro de remesa} / \sum \text{de los proyectos aprobados}) * 100$	84.13% = (557/662)	88%	90%
<ul style="list-style-type: none"> Tiempo promedio de evaluación de la elegibilidad de proyectos, PMU-Tradicional (IRAL) 	Nº de días que demora la elegibilidad de los proyectos / Nº total de proyectos visados por el Gore.	No hay	≤ a 30 días	≤ a 25 días

⁶³ Presupuesto Inicial PMU Emergencia en Ley de Presupuestos año 2010.

⁶⁴ Corresponde a la cartera total de proyectos PMU ejecutados en el 2009

Para el Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, se definieron los siguientes indicadores y metas.

Cuadro 2.6
Indicadores con seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Componente 3

Nombre de indicador	Fórmula de cálculo	Situación base	Meta 2011	Meta 2012
• Cantidad de proyectos en ejecución, línea PMU-FIE	$(\sum \text{de los proyectos en ejecución}^{65}, \text{ período } t / \sum \text{de los proyectos aprobados en el período } t) * 100$	85% (583/684)	90%	95%
• Nivel de inversión PMU -FIE.	$(\sum \text{de los montos girados de proyectos en el período } t / \sum \text{de los montos aprobados para proyectos en el período } t) * 100$	71% (10.040.143/ 14.202.256)	85%	90%
• Tiempo promedio de evaluación de la elegibilidad de proyectos, PMU-FIE	Nº de días que demora la elegibilidad de los proyectos / Nº total de proyectos visados por el Gore.	No hay	≤ a 30 días	≤ a 25 días

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 -2014.

La mayoría de los indicadores formulados para el seguimiento se estiman apropiados, pues miden aspectos relevantes de la ejecución del programa con diferencias según la naturaleza y enfoques de sus componentes. Los aspectos de nivel de ejecución de la inversión, la cantidad de proyectos en ejecución, y la proporción de proyectos terminados son factores relevantes que dan cuenta de los resultados y la gestión del programa, de hecho son indicadores que fueron recogidos para ser incorporados en la Matriz de Marco Lógico.

El indicador “Tiempo promedio de evaluación de la elegibilidad” se estima no es el más adecuado, por cuanto lo importante de medir es el porcentaje de proyectos que cumplen el requisito de días máximos establecidos para la evaluación (meta), siendo el promedio una medida que puede llevar a error de interpretación, por ejemplo, teniendo un alto porcentaje de proyectos que no cumplen con la meta, pero que en términos globales el promedio es menor que en otro año en donde el porcentaje de proyectos que cumplen la meta es mayor, pero que el promedio de días es mayor.

En general, el establecimiento de las metas para estos indicadores se estima correcto, pues considera un mejoramiento razonable, pero sostenido respecto a la situación de la medición inicial.

⁶⁵ Proyecto en ejecución = proyecto con al menos un giro en año 2010, de acuerdo al contrato y/o monto de aprobación

Para los tres componentes, y referido a la Plataforma PMU ON_LINE, se definieron los siguientes indicadores y metas a monitorear en el “Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 – 2014”.

Cuadro 2.7
Indicadores de proceso con seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Programa

Nombre de indicador	Meta 2011
Porcentaje de municipios que utilizan módulo de giros y remesas en la plataforma http://subonline.subdere.gov.cl	10%
Porcentaje de municipios que efectúa cierre de proyectos a través de la plataforma http://subonline.subdere.gov.cl	No hay

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 -2014.

Se estima que estos indicadores de procesos son muy importantes para evaluar el grado de uso de la plataforma que se espera implementar en el año 2011.

Adicionalmente, para los distintos PMG institucionales, el Programa debe reportar los siguientes indicadores:

Cuadro 2.8
Indicadores incluidos en los PMG del PMU

Nombre de indicador	Meta 2011	PMG
<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de recursos del Programa de Mejoramiento Urbano línea de emergencia destinados a las 100 comunas más pobres en el año t. 	30 %	PMG de Planificación = Indicadores H
<ul style="list-style-type: none"> Tiempo promedio de evaluación por proyecto presentado al Programa de Mejoramiento Urbano Línea Emergencia en el año 	30 días como promedio en evaluar los proyectos presentados al Programa de Mejoramiento Urbano Línea Emergencia	Convenio de Desempeño Colectivo

Fuente: SUBDERE. **Manual de compromisos vigentes año 2011.**

Respecto al primer indicador, se estima es interesante de evaluar, pues demuestra el resultado de la focalización del programa, siendo de hecho recogido en la MML utilizada para el programa en esta evaluación. El segundo indicador ya fue comentado anteriormente.

Finalmente, para dar cuenta del cumplimiento de los compromisos en el marco de la NORMA ISO 9001-2008, SUBDERE ha definido los siguientes indicadores atingentes al PMU.

Cuadro 2.9
Indicadores incluidos en la ISO 9001-2008 del PMU

Nombre de indicador	Meta 2011
Días promedio de evaluación de proyectos PMU online (elegibilidad)	30 días
Porcentaje de proyectos terminados año t-1 con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	50%
Nivel de inversión PMU emergencia	55%

Fuente: SUBDERE. **Manual de compromisos vigentes año 2011.**

Básicamente los indicadores son los mismos definidos en el “Plan de Desarrollo Estratégico SUBDERE 2010 – 2014”, por lo que ya fueron comentados anteriormente.

Para cuantificar la información necesaria para desarrollar la evaluación y seguimiento del Programa, se contó hasta el año 2010 con una base de datos en la plataforma ACCESS, en donde para los proyectos aprobados se ingresaban anualmente la siguiente información:

- Id_comuna
- Comuna
- Id_proy
- Nombre proyecto
- N° empleos_hombres
- N° empleos_mujeres
- Duración proyecto
- Monto aprobado
- Fecha aprobación
- Subprograma (emergencia – tradicional – transferencias sectoriales)
- Porcentaje dependencia FCM
- Orden de dependencia FCM
- Monto girado
- Saldo por girar
- Disponibilidad de Ficha

La información anterior se encuentra en bases separadas para cada uno de los años, es decir, para cada proyecto que se ejecuta en un año, se ingresan sus datos. De esta manera, si un proyecto presenta arrastre de un año al otro, se ingresa separadamente en todos los años en donde se ejecute, sin existir vinculación entre las bases que permita identificar los distintos proyectos en los años, siendo una base que entrega información anual, sin permitir seguimientos históricos. Esta situación dificulta el procesamiento de información, especialmente cuando se pretende hacer un seguimiento histórico de algún proyecto.

Otro problema es que esta base solamente cuenta con información de los proyectos una vez que estos han sido aprobados, por lo que no permite visualizar los resultados de las etapas previas, como la visación, evaluación, elegibilidad, etc.

No obstante las deficiencias mencionadas, fue ésta base de datos la utilizada para cuantificar prácticamente todos los indicadores de la MML, con excepción de los indicadores que utilizan las variables mencionadas en el párrafo anterior, siendo la base ACCESS una base operativa y fácil de manejar, principalmente al ser compatible con el programa Excel.

A partir del año 2010 se empezó a utilizar el sistema “PMU ON LINE”, herramienta que tiene por objetivo facilitar la administración para los fondos y/o proyectos del programa en pos del fortalecimiento de la gestión municipal.

El sistema “PMU ON LINE”, que aún no está totalmente operativo, contiene toda la información necesaria para gestionar un proyecto⁶⁶, permite agregar documentos (escaneados) que respaldan el proyecto⁶⁷, permite hacer “on line” las acciones de visación, evaluación y aprobación de los proyectos, y genera informes periódicos predefinidos de los proyectos vigentes (por estado en que se encuentran, periodo, subprograma, región y comuna, etc.); de los proyectos de arrastre (incluyendo los proyectos con Giros y sin Giros); y los montos totales girados por proyecto respecto de monto aprobado por la SUBDERE y su saldo. Este sistema se espera facilitará el trabajo del equipo del PMU en lo que se refiere a la postulación, seguimiento, evaluación de resultados y cierre de los proyectos que financia el Programa. La evaluación positiva del PMU On Line es compartida por los Municipios, quienes lo consideran un avance del programa⁶⁸.

El PMU ON LINE se implementó en el año 2010 solamente en las secciones de ingreso y evaluación de proyectos, esperándose que durante el año 2011 se encuentre en funcionamiento completo el sistema, especialmente la presentación y seguimiento de los giros.

De esta manera, durante el año 2010 y durante lo que va del 2011 se ha trabajado para el levantamiento de la información en forma complementaria con la base ACCESS y el sistema ON LINE.

La evaluación del sistema ON LINE es positiva al menos en su diseño, pues se estima es una herramienta informática en línea, que como tal pretende facilitar el trabajo del equipo del PMU, especialmente en el registro y manejo de archivos al “subirse” los documentos escaneados, los procesos están en línea y facilitar el flujo de información entre los

⁶⁶ Nombre Proyecto, Estado (presentado, Visado Gore, Elegible, No elegible, Aprobado, Rechazado), Programa, Subprograma (Emergencia, IRAL, Emergencia Regional), Año, Tipología (Servicios Básicos, Vialidad, Habilitación de Servicios Públicos, Equipamiento Comunitario), Coordenadas Geográficas, Región, Provincia, Comuna, Unidad Vecinal o localidad, N° empleos programados Hombre / mujer, N° habitantes Unidad Vecinal o Localidad, N° habitantes beneficiados hombre / mujer, Monto aporte solicitado a SUBDERE, Monto Aporte Municipal, Monto Aporte terceros, Monto costo total del proyecto en M\$, % inversión utilizada en mano de obra.

⁶⁷ Documentos (Planos, Especificaciones Técnicas, Presupuesto Desglosado y Factibilidad Técnica), Fotografías y Comentarios del municipio, Intendencia y SUBDERE.

⁶⁸ Veas, Claudia. Estudio Complementario. Op. cit

participantes; permitiendo realizar seguimiento de los proyectos en el tiempo, conocer rápidamente el comportamiento de las rendiciones y giros de los proyectos; con la generación de informes periódicos. Considerando lo anterior, esta debiera ser la herramienta utilizada para realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos, en cuanto a su ejecución física y presupuestaria, como a la obtención de la información de procesos y resultados del Programa, es decir, que permita cuantificar todos los indicadores presentes en la matriz de Marco Lógico desarrollada en esta evaluación.

No obstante lo anterior, esta evaluación positiva es respecto al diseño del sistema. La evaluación propiamente tal debe realizarse una vez esté completamente operativo y funcionando el sistema, y debe considerar tanto el punto de vista de los funcionarios del PMU, así como de los operadores en los mismos Municipios, quienes serán finalmente los usuarios. Se estima que para el adecuado funcionamiento del sistema se deberá contar con las capacidades técnicas (funcionarios) y de implementación (equipos adecuados) para su buen uso y obtención de los resultados esperados, por lo cual deberán considerarse también estas variables en la evaluación.

La única evaluación anterior realizada al PMU fue en el año 2002, ejecutada por la empresa consultora “Asesorías para el Desarrollo”, quien desarrolló el estudio “Evaluación de Impacto Programa Mejoramiento Urbano (PMU) del periodo 1996 – 2001⁶⁹, cuyo objetivo fue analizar en forma independiente los resultados e impactos que logra el programa, entendidos como los beneficios para la población atendida que se derivan directamente de los productos que éste genera⁷⁰.

⁶⁹ Fuente: SUBDERE – DIPRES. **Informe Final Evaluación de Impacto**. Op. cit

⁷⁰ Los principales resultados, recomendaciones y modificaciones al programa a partir de esta evaluación se presentan en la sección 1.4 de este informe “Reformulaciones del Programa”.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1. Desempeño del programa a nivel de Propósito y Fin

Para el propósito del Programa, definido como “La población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos dispone de infraestructura y equipamiento comunitario”, se definieron cuatro indicadores, cuya cuantificación y análisis se presenta a continuación.

El “porcentaje de comunas con proyectos aprobados” muestra valores de 98,6%; 94,8%; 95,4%; 98,3% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente, demostrando una alta cobertura del programa desde el punto de vista de los Municipios que ejecutan proyectos PMU. En el año 2010 sólo seis comunas no participaron en el Programa, principalmente porque no presentaron proyectos, pues todos los municipios pueden postular en alguna de las modalidades IRAL o de Emergencia.

Si consideramos que dentro de éstas comunas los beneficiarios de los proyectos son sus habitantes, y a pesar que hay proyectos localizados en barrios y poblaciones específicas, la mayoría de los proyectos son bienes públicos y están disponibles para toda la comunidad, por lo que podemos concluir que el programa es eficaz, pues en los años estudiados ha llegado a la mayoría de las comunas y sus habitantes, logrando lo indicado en el propósito respecto a que la población comunal dispone de infraestructura y equipamiento comunitario. En el cuadro siguiente, el panel agrupó para el año 2010 los proyectos de infraestructura aprobados según la tipología de proyectos⁷¹

Cuadro 3.1
Total de Proyectos aprobados PMU según tipología
2010
N° y %

Tipología de proyectos	N	%	Inversión %
Servicios básicos	119	3,6	3,3
Vialidad	448	13,7	14
Habilitación de servicios públicos	2.322	70,9	71,7
Equipamiento comunitario	369	11,3	10,8
No clasificados	18	0,5	0,2
TOTALES	3.276	100	100

Fuente: Construcción propia en base al Sistema ACCES - SUBDERE

Se constata que el 70% de la infraestructura levantada corresponde a la Habilitación de Servicios Públicos, es decir, a habilitación de escuelas, arreglo de instalaciones Municipales, instalación de paradero de buses y similares

⁷¹ Ver en punto I.1.4 Descripción del componente las características de la tipología.

Ahora, si estos proyectos satisfacen las necesidades o carencias de este tipo de inversión, no es posible de cuantificar, pues no existe una línea base o un catastro de necesidades comunales a satisfacer. Por lo demás, las necesidades son dinámicas, por lo que no es posible conocer esta información, pudiéndose asumir que los proyectos presentados por los Municipios responden a las necesidades de las comunas anualmente. No obstante, las necesidades totales de infraestructura y equipamiento no equivalen a los proyectos presentados anualmente, pues son presentados sólo los proyectos que los marcos presupuestarios lo permiten.

El “porcentaje de proyectos aprobados de los componentes 1 y 2, respecto del total de proyectos elegibles, indica que un 79,7%, de los proyectos elegibles (proyectos que cumplen los antecedentes técnicos, y las condiciones y requisitos del PMU) se estaría cubriendo, lo que muestra una alta cobertura de la demanda efectiva anual, pero un porcentaje de 20,1% de proyectos elegibles que no son aprobados debido a la falta de financiamiento, quedando a la espera de recursos. La priorización de los proyectos se realiza entre los Municipios e Intendentes, sin una metodología formal, única y objetiva, lo que se evalúa negativamente, pues no permite evaluar si se financian los proyectos más necesarios o mejores según algún criterio.

El indicador “porcentaje de recursos transferidos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal” definido para los componentes 1 y 2 (Proyectos Emergencia y Tradicional), muestra valores de 45,1%; 48,6%; 48,2%; 39,9% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Estos valores se evalúan positivamente, pues los 100 Municipios representan un 29% del total de Municipios (345) y reciben en promedio para los cuatro años un 46% de los recursos, demostrando un buen resultado en la focalización y en la entrega de los recursos hacia los Municipios más pobres (dependientes del FCM), considerando además que en los Municipios más pequeños y dependientes existe falta de profesionales y dotación de funcionarios (as) y asignación de múltiples tareas, lo que lleva a una cartera menor de proyectos en relación a los necesarios⁷². De esta manera, es posible concluir que se logra lo indicado en el propósito, en lo que respecta a apoyar “preferentemente a municipios de escasos recursos”.

La focalización anterior se realiza desde el punto de la situación económica de los Municipios, pues éstos son los que invierten en los proyectos de infraestructura y equipamiento, y a pesar que las personas son las beneficiarias, su nivel económico no es relevante para esta focalización, pues la comunidad no es la que realiza la inversión, sino que es el Municipio.

Finalmente, para que el programa sea efectivo, se estima que los proyectos no solo se deben aprobar, sino que éstos se deben ejecutar de manera oportuna, para lo cual se definió el indicador “nivel de ejecución de la inversión PMU”, que muestra valores de 27,4%; 45,1%; 45,3%; y 56,2% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente.

Este indicador muestra el porcentaje de recursos girados en cada año respecto al total de recursos de los proyectos aprobados en dicho año, como una muestra de la capacidad del programa (principalmente de su ejecutor, o sea el municipio) de ejecutar los proyectos aprobados dentro de un mediano plazo (un año). Los resultados muestran niveles bajos de ejecución de las inversiones de los proyectos en su mismo año de aprobación,

⁷² Veas, Claudia. Estudio Complementario. Op. cit.

poniendo en evidencia un problema en la ejecución de las inversiones, que genera un arrastre de recursos de un año a otro. No obstante los resultados deficientes, se aprecia un mejoramiento anual desde el año 2007 al 2010, valorándose las mejoras en este indicador. A partir del estudio complementario⁷³ se detectó que las principales fuentes de retraso en la gestión a nivel de los Municipios son: deficiencias en la calidad técnica de las propuestas para el GORE, problemas con la rendición de cuentas, dificultades en procesos de licitación y adjudicación, gestión de las obras, etc.

Este aspecto representa problemas en la calidad de los proyectos y del programa, asociado a la acción de los Municipios, que debiera verse reflejado en el indicador de calidad “Tiempo promedio de ejecución de los proyectos”, indicador que no fue valorado ni incorporado en la MML, debido a que su incorporación surgió en el proceso de esta evaluación y no fue consensuado con SUBDERE en las reuniones de trabajo para definir la MML.

El Fin del programa es “Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país”.

No se identificaron indicadores específicos para medir el logro del fin, especialmente debido a que el término calidad de vida es muy general y complejo de medir, siendo necesario su estudio y definición en una evaluación de impacto.

Conceptualmente es posible de inferir que si los proyectos de infraestructura y equipamiento son de buena calidad, son utilizados realmente por la comunidad y si los ciudadanos están satisfechos con dicho uso, podemos esperar que el programa logre el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida. Esta aseveración es posible de confirmar con lo obtenido a partir del estudio complementario, en donde los entrevistados concuerdan que el programa satisface las necesidades de las comunas beneficiadas⁷⁴.

La verificación de la calidad de los proyectos es responsabilidad de los Municipios, pues las Direcciones de Obras Municipales deben dar su conformidad en la recepción final y cierre de los proyectos, entendiéndose que los proyectos ejecutados son aceptables técnicamente.

El grado de utilización y satisfacción de los usuarios de los proyectos, es posible de estimar mediante indicadores de satisfacción de usuarios a ser levantados en encuestas a beneficiarios. Ninguno de estos dos indicadores fue cuantificado para los años estudiados, pues no se dispuso de información.

No obstante lo anterior, si consideramos los resultados obtenidos en la evaluación de impacto del PMU realizada en el año 2002 (ver detalle en sección 1.4), tenemos que un 68% de los beneficiarios de proyectos PMU tienen una opinión positiva respecto a la contribución a la solución de problemas por parte de los proyectos; que el 87,6% de los usuarios encuestados declararon que les dan un alto uso; y que se observó en las visitas técnicas que el 70% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo. Esta situación es consistente con los hallazgos que hizo el estudio complementario realizado en el marco

⁷³ Veas, Claudia. Estudio complementario. Op. cit. Este estudio no es estadísticamente representativo y consistió en la realización de entrevista en profundidad – entre abril y mayo del año 2011 - a 16 personas, entre alcaldes y funcionarios municipales vinculados con el PMU de 6 Municipalidades de la Región Metropolitana: Cerro Navia, El Monte, La Pintana, María Pinto, San Bernardo y San Pedro.

⁷⁴ Ibid

de esta evaluación. Se pudo constatar un alto nivel de satisfacción con la calidad de las obras realizadas por el PMU (en todas sus modalidades). Sin embargo, se explicita que dentro de la buena calidad de ellas, existen diferencias dependiendo del tipo de ejecución (directa o licitación pública). Se percibe que las obras que han sido licitadas y ejecutadas por empresas externas son de mejor calidad en cuanto a terminaciones, materiales y eficiencia en la gestión de la obra. Esto de acuerdo a los entrevistados, se debería a la mano de obra calificada con que cuentan estas empresas que no se encuentra en los trabajos realizados por el propio Municipio.

Considerando lo anterior, es posible inferir que el programa aporta al cumplimiento del fin, y por ende a la calidad de vida de las personas pobres (la mayoría de las personas encuestadas en la evaluación de impacto se encontraban en esta categoría).

Finalmente, es preciso mencionar que el Programa no muestra algún efecto no planeado o cambios en grupos de población diferentes a la población objetivo.

3.2. Desempeño del programa en cuanto a la Producción de Componentes

En esta sección inicialmente se cuantificará el nivel de producción histórico de los componentes, para en una segunda parte evaluar el desempeño de éstos según los indicadores definidos y cuantificados en la MML del programa.

Para el mejor entendimiento del nivel de producción de los componentes del PMU, es necesario cuantificarlos desde dos puntos de vista: los proyectos y de los recursos de inversión asociados a éstos. En los siguientes cuadros se presentan ambas variables para las principales acciones que se realizan en el programa: aprobación, ejecución y cierre.

➤ Aprobación

En el cuadro siguiente se aprecia que el número de proyectos aprobados en los años en estudio alcanzó un total de 13.256 proyectos. De este total, el 65% corresponde a proyectos del Componente 3 (8.599 proyectos), 26% al Componente 2 (3.438) y un 9% a los proyectos del Componente 1 (1.219).

El promedio anual de proyectos aprobados en el periodo alcanza un valor de 297 proyectos de emergencia, 860 proyectos de la línea tradicional y 2.150 proyectos sectoriales, mientras que la tendencia en el periodo estudiado muestra una caída de un 38% en los proyectos de emergencia, un aumento de 2% en los proyectos tradicionales y una caída de -33% en los proyectos sectoriales.

Los resultados demuestran una estabilidad en la aprobación de la línea tradicional, con un número de proyectos aprobados constante en los años a nivel nacional, cercano a los 860 proyectos, lo que se valora positivamente, pues demuestra una cierta estabilidad en la ejecución del programa de acuerdo a las capacidades de inversión y humanas.

La alta variabilidad en la evaluación de los otros dos tipos de proyectos, se explica por la condición de emergencia del componente 1 y por la naturaleza del componente 3 que implica el traspaso de proyectos sectoriales para la ejecución, situaciones que no se prevén en el programa y que dependen de la contingencia anual.

Cuadro 3.2
Número de Proyectos Aprobados
2007 - 2010

Componente	2007	2008	2009	2010	Total	Variación 2007-2010
Componente 1: Emergencia	477	375	88	279	1.219	-42%
Componente 2: Tradicional	832	926	831	849	3.438	2%
Componente 3: Sectorial	3.215	1.417	1.819	2.148	8.599	-33%
Total	4.494	2.718	2.738	3.276	13.256	-27%

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

El monto de recursos aprobados en los años en estudio para la ejecución de proyectos, alcanza un total de M\$355.972.581, de los cuales, el 7% fue hacia proyectos de emergencia, el 17% a proyectos de la línea tradicional; y un 76% a los proyectos sectoriales.

El promedio anual del monto invertido en cada componente muestra un valor de MM\$ 5.852 para los proyectos de emergencia, MM\$15.003 en proyectos de la línea tradicional y MM\$68.137 en proyectos sectoriales⁷⁵, mientras que la tendencia en el periodo estudiado muestra un aumento de un 26% en los montos de proyectos aprobados de emergencia, un aumento de 11% en los proyectos tradicionales y una caída de 46% en los proyectos sectoriales.

Cuadro 3.3
Montos de los Proyectos Aprobados en el año
(miles de \$ del 2011)

Componente	2007	2008	2009	2010	Total	Variación 2007-2010
Componente 1: Emergencia	7.271.345	5.239.391	1.719.978	9.178.673	23.409.387	26,2%
Componente 2: Tradicional	14.328.423	14.160.159	15.638.273	15.884.944	60.011.798	10,9%
Componente 3: Sectorial	97.366.823	63.665.190	59.133.389	52.385.994	272.551.396	-46,2%
Total	118.966.590	83.064.740	76.491.640	77.449.611	355.972.581	-34,9%

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

Respecto a los montos aprobados anualmente, la principal variable que los definen son los montos disponibles presupuestariamente, aprobándose la cartera de proyectos que son posibles de financiar. De esta manera, la variación anual de estos montos dependerá de dicha situación, que no es determinada por el programa en forma particular, siendo el

⁷⁵ Los proyectos superiores a los 50 millones deben pasar por el sistema de evaluación MIDEPLAN

caso de los proyectos sectoriales lo que presenta mayor variación, debido a que son fondos traspasados que deben ejecutarse. De esta manera, no es posible evaluar la gestión del programa en función del monto disponible anualmente para invertir.

Cuadro 3.4
Número de proyectos aprobados por Región y Componente
2007- 2010

Regiones	COMPONENTES								Población Regional
	1 Emergencia		2 Tradicional		3 Sectorial		Totales		%
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Arica – Parinacota	8	0,7	17	0,5	42	0,5	67	0,5	1,24
Tarapacá	17	1,4	42	1,2	157	1,8	216	1,6	1,52
Antofagasta	18	1,5	26	0,8	106	1,2	150	1,1	3,27
Atacama	10	0,8	66	1,9	282	3,3	358	2,7	1,67
Coquimbo	81	6,6	225	6,5	391	4,5	697	5,3	4
Valparaíso	98	8,0	361	10,5	1108	12,9	1567	11,8	10,2
Libertador B O'Higgins	134	11,0	233	6,8	742	8,6	1109	8,4	5,2
Maule	193	15,8	404	11,8	934	10,9	1531	11,5	6
Bío Bío	250	20,5	1055	30,7	1419	16,5	2724	20,5	12,3
Araucanía	104	8,5	301	8,8	909	10,6	1314	9,9	5,8
Los Ríos	41	3,4	74	2,2	95	1,1	210	1,6	2,36
Los Lagos	129	10,6	116	3,4	433	5,0	678	5,1	4,74
Aysen	22	1,8	98	2,9	190	2,2	310	2,3	0,6
Magallanes	19	1,6	40	1,2	293	3,4	352	2,7	1
Metropolitana	95	7,8	380	11,1	1498	17,4	1973	14,9	40,1
Totales	1219	100	3438	100	8599	100	13256	100	100

Fuente. Unidad de Inversiones – Sistema Access y SUBDERE para los datos de población en regiones

El cuadro muestra distribución regional de la producción de los componentes medido en número de proyectos aprobados y se le compara con la distribución de la población de esas regiones. Desde ese punto de vista, puede afirmarse que el PMU es un Programa con énfasis en las regiones. En efecto, la Región Metropolitana que representa poblacionalmente el 40% de la población total, en número de proyectos sólo representa un 15% de los proyectos. Las regiones que están sobre representadas en relación a su población son Bío Bío con un 20,5% de los proyectos y una población que representa el 12,3% respecto del total nacional; luego viene el Maule con un 11,5% del total de proyectos (6% de la población) y La Araucanía con un 9,9% de los proyectos (5,8% de la población). Estos valores son posibles de explicar básicamente por la forma como se distribuyen los recursos del Programa, caracterizada por considerar como una de las variables más importantes los niveles de cesantía regional, y sin considerar la población regional, lo que explicaría estos resultados.

No existe información regional de los indicadores definidos y cuantificados en esta evaluación, respecto a la capacidad de presentar proyectos de las regiones, ni de la relación de los proyectos postulados respecto a los elegibles, que permita indagar en las diferencias regionales al respecto.

Además desde la región de Atacama hacia al sur (sin considerar la región Metropolitana) hay un mayor porcentaje de proyectos en relación a su representación poblacional (la

excepción lo constituye Los Ríos que fue creada en el año 2007, al igual que Arica – Parinacota, por lo tanto, en ese año figuran sin proyectos); tendencia que se mantiene en los distintos componentes, aunque con mayor dispersión.

Esta misma distribución puede analizarse en relación a los recursos en inversión aprobados en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3.5
Inversión Regional por Componente
2007 – 2010 (Miles de pesos año 2011)**

Regiones	COMPONENTES								Población Regional
	1 Emergencia		2 Tradicional		3 Sectorial		Totales		
	Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%	%
Arica – Parinacota	222.591	1,0	474.105	0,8	1.381.131	0,5	2.077.827	0,6	1,24
Tarapacá	290.592	1,2	782.029	1,3	6.372.427	2,3	7.445.048	2,1	1,52
Antofagasta	380.634	1,6	559.530	0,9	6.327.985	2,3	7.268.148	2,0	3,27
Atacama	369.485	1,6	684.924	1,1	11.919.612	4,4	12.974.020	3,6	1,67
Coquimbo	1.222.764	5,2	1.213.560	2,0	15.619.777	5,7	18.056.101	5,1	4
Valparaíso	1.661.260	7,1	3.402.579	5,7	33.126.289	12,2	38.190.128	10,7	10,2
Libertador B O'Higgins	2.315.970	9,9	2.125.417	3,5	21.994.514	8,1	26.435.901	7,4	5,2
Maule	3.671.565	15,7	3.451.357	5,8	24.133.229	8,9	31.256.152	8,8	6
Bío Bío	5.341.964	22,8	33.265.629	55,4	33.170.682	12,2	71.778.275	20,2	12,3
Araucanía	1.865.925	8,0	2.004.880	3,3	23.116.912	8,5	26.987.717	7,6	5,8
Los Ríos	796.426	3,4	907.350	1,5	2.835.414	1,0	4.539.189	1,3	2,36
Los Lagos	2.129.967	9,1	1.800.183	3,0	16.545.152	6,1	20.475.302	5,8	4,74
Aysen	439.068	1,9	1.011.840	1,7	6.794.791	2,5	8.245.698	2,3	0,6
Magallanes	585.426	2,5	579.269	1,0	7.938.915	2,9	9.103.610	2,6	1
Metropolitana	2.115.749	9,0	7.749.147	12,9	61.274.569	22,5	71.139.465	20,0	40,1
Totales	23.409.387	100	60.011.798	100	272.551.396	100	355.972.581	100	100

Fuente. Unidad de Inversiones – Sistema Access y SUBDERE para los datos de población en regiones

Aunque en términos de recursos la participación de la inversión en la Región Metropolitana es del 20% mayor que el 14% del número de proyectos, de todos modos es la mitad de la proporción que representa su población. También se ratifica que las regiones tiene una mayor representación en inversiones respecto de su población, destacándose el 20,4% de la Región del Bío Bío.

Estos porcentajes se evalúan positivamente, ya que estos guarismos indican que el PMU tiene un énfasis en las regiones lo que también es un aporte en términos de la descentralización espacial en la distribución de los recursos.

➤ Ejecución

En el periodo se ejecutaron⁷⁶ 18.432 proyectos, de los cuales el 68% corresponde a proyectos con fondos sectoriales (12.617); un 21% a proyectos de la línea tradicional (3.851) y un 11% a los proyectos de emergencia (1.964).

⁷⁶ Se ejecutan más proyectos que los aprobados, pues considera todos los proyectos que se ejecutan, independiente si son proyectos que se arrastran de años anteriores o son proyectos nuevos.

El promedio anual de proyectos ejecutados en el periodo alcanza un valor de 491 proyectos de emergencia, 962 proyectos de la línea tradicional y 3.154 proyectos sectoriales, mientras que la tendencia en el periodo estudiado muestra una caída de un 36% en los proyectos de emergencia, un aumento de 7% en los proyectos tradicionales y un aumento de 4% en los proyectos sectoriales.

Los datos muestran un importante número de proyectos ejecutados en el periodo, lo que se valora positivamente, pues demuestra un desarrollo permanente en las comunas desde el punto de vista de la inversión gracias al programa.

Se aprecia un número estable de proyectos ejecutados en la línea tradicional, lo que demuestra un flujo constante en su producción anual, pero con una alta variación de los proyectos ejecutados de emergencia y sectoriales, variación explicada por la naturaleza y origen de estos proyectos, que pueden ser atribuidos a la demanda anual de las comunas y de otras instituciones públicas a la que responde el programa.

Cuadro 3.6
Número de Proyectos ejecutados (con giros) considerando el arrastre

Componente	2007	2008	2009	2010	Total	Variación 2007-2010
Componente 1: Emergencia	576	589	429	370	1.964	-36%
Componente 2: Tradicional	886	970	1.045	950	3.851	7%
Componente 3: Sectorial	3.056	3.516	2.865	3.180	12.617	4%
Total	4.518	5.075	4.339	4.500	18.432	0%

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

Desde el punto de vista de la inversión, tenemos que en el periodo se ejecutó un total de M\$ 333.587.431, de los cuales el 77% corresponde a proyectos con fondos sectoriales (M\$255.797.299); un 17% a proyectos de la línea tradicional (M\$55.765.600) y un 7% a los proyectos de emergencia (M\$22.024.532).

El promedio anual de ejecución de la inversión alcanza un valor de M\$ 5.506 en proyectos de emergencia, M\$ 13.941 en proyectos de la línea tradicional y M\$ 63.949 en proyectos sectoriales, mientras que la tendencia en el periodo estudiado muestra un aumento de 40% en los proyectos de emergencia, un aumento de 2% en los proyectos tradicionales y un aumento de 6% en los proyectos sectoriales.

Nuevamente se aprecia que la principal inversión corresponde a la línea sectorial, es decir, a la ejecución del traspaso de recurso de otras instituciones.

Cuadro 3.7
Giros de todos los Proyectos considerando el arrastre (Miles de \$ año 2011)

Componente	2007	2008	2009	2010	Total	Variación 2007-2010
Componente 1: Emergencia	5.183.305	6.016.611	3.575.590	7.249.026	22.024.532	40%
Componente 2: Tradicional	14.097.709	12.602.476	14.620.661	14.444.755	55.765.600	2%
Componente 3: Sectorial	55.777.106	79.018.039	62.143.337	58.858.817	255.797.299	6%
Total	75.058.120	97.637.125	80.339.588	80.552.598	333.587.431	7%

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

➤ Cierre

Si consideramos los proyectos cerrados anualmente, encontramos en el periodo que se cerró un total de 5.407 proyectos, de los cuales el 69% corresponde a proyectos con fondos sectoriales (3.704); un 16% a proyectos de la línea tradicional (881) y un 15% a los proyectos de emergencia (822).

Los promedios anuales del periodo muestra que se cerraron 206 proyectos de emergencia, 220 proyectos de la línea tradicional y 926 proyectos sectoriales, mientras que la tendencia en el periodo estudiado muestra una caída de un 46% en los proyectos de emergencia, un aumento de 111% en los proyectos tradicionales y una caída de -22% en los proyectos sectoriales.

El término de los proyectos y la consecuente disposición de infraestructura por parte de las comunas, muestra que existe en promedio anual 206 nuevos proyectos de emergencia y 220 nuevos proyectos de la línea tradicional que están anualmente disponibles para la comunidad, lo cual se evalúa positivamente, pues demuestra que se está concretando inversión que permite a la población comunal disponer de infraestructura y equipamiento comunitario, es decir, permite cumplir con el propósito del programa.

La ejecución adicional de proyectos sectoriales en promedio anual de 926 proyectos terminados también se evalúa positivamente, pues significa inversión pública en los territorios, que irá en beneficio de la comunidad, colaborando al propósito del programa.

Cuadro 3.8
Número de Proyectos con ficha de cierre considerando el arrastre

Componente	2007	2008	2009	2010	Total	Variación 2007-2010
Componente 1: Emergencia	209	274	226	113	822	-46%
Componente 2: Tradicional	98	264	312	207	881	111%
Componente 3: Sectorial	874	1071	1080	679	3.704	-22%
Total	1181	1609	1618	999	5.407	-15%

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

A nivel agregado y considerando el nivel de producción de los componentes presentado en esta sección, desde el punto de vista del número de proyectos ejecutados y terminados, y de los montos invertidos, con la ejecución de 18.432 proyectos; en cierre oficial de 5.407 proyectos, y una inversión total en el periodo de M\$310.773.528, podemos concluir que gracias a la ejecución del Programa se ha logrado lo indicado en el propósito referido a que la población comunal dispone de infraestructura y equipamiento comunitario.

No obstante lo anterior, al comparar los datos de los proyectos en las distintas etapas, se detectan dificultades en la ejecución y cierre de los proyectos, con un nivel relevante de arrastre de proyectos de un año al siguiente, y con bajos valores de proyectos cerrados, todo lo cual demuestra problemas en la ejecución de los proyectos, de parte de las entidades encargadas de diseñar, ejecutar y cerrarlos, como son los Municipios.

A continuación se profundizará en este problema, a partir del análisis particular para cada uno de los componentes en los ámbitos de eficacia y calidad, utilizando los indicadores que se definieron en la MML.

- Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia

El porcentaje de proyectos terminados (con ficha de cierre recepcionada) en cada año, respecto a los proyectos aprobados en el respectivo año, muestra valores con cierta tendencia a la baja, pues en el año 2007 este indicador presentó un valor de 39%, que bajó al año 2010 a un 33%.

Se estima que estos porcentajes son bajos, pues que en el último año solo un tercio de los proyectos aprobados se hayan terminado, significa que existe un 67% de arrastre de proyectos, lo que es elevado, considerando que este tipo de proyectos presenta un promedio declarado de duración de 2,4 meses⁷⁷. Esto indica un problema en la ejecución de los proyectos de parte de los municipios, adjudicada a la baja dotación y capacidades de funcionarios, y a temas propios de la gestión de las obras, como retraso en la recepción de materiales de un proveedor, imprevistos, mal tiempo, etc.⁷⁸

No su cuenta con información sobre el promedio de duración real de los proyectos, que permita cuantificar el atraso en su ejecución, debido a que el sistema actual utilizado no lo permite.

Esta situación es reconocida por la unidad responsable del Programa, realizándose en el año 2009 y 2010 capacitaciones y acciones conjuntas con Chile Compra para acelerar sus procesos, con la puesta en marcha de un Convenio Marco de Construcciones, que está vigente y es utilizado por los Municipios.

⁷⁷ Este dato fue calculado para el año 2010 según lo que el diseño de los proyectos indicaba respecto a la duración esperada de éstos.

⁷⁸ Veas, Claudia. Estudio Complementario. Op. cit

Cuadro 3.9
Indicadores Eficacia y Calidad Componente 1

Indicador	2007	2008	2009	2010
Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	38,93%	44,80%	37,50%	33,33%
Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	43,10%	40,48%	36,36%	4,3%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados respecto a los elegibles	No disponible	No disponible	No disponible	71,48%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles respecto a los visados	No disponible	No disponible	No disponible	58,36%
Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días respecto al total de proyectos evaluados	No disponible	No disponible	No disponible	100%

Una situación similar es posible de apreciar al analizar el porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada en cada año respecto a los proyectos en los cuales se terminó de efectuar el 100% de los giros en el periodo. Los resultados demuestran una deficiencia en el acto administrativo de parte de los Municipios, pues en los años 2007 al 2009 cerca de un 40% solamente de los proyectos en condiciones de cerrarse administrativamente, presentan la ficha de cierre. Este valor incluso alcanza un 4% en el año 2010. La situación anterior es de responsabilidad exclusiva de los Municipios que son los ejecutores de los proyectos, y quienes no tienen internalizado, ni presenta interés en cerrar administrativamente las iniciativas, en un proceso que no implica gran complejidad. Esta situación es reconocida por todos los intervinientes del programa, pero no se han realizado acciones concretas y sistemáticas para revertirla, estimándose necesario por el Panel que se tome alguna medida de parte del Programa para que los municipios cierren formalmente los proyectos, por ejemplo, vinculando la presentación posterior de proyectos al cierre de los proyectos ya terminados por el municipio.

Los siguientes indicadores de procesos presentan resultados solamente para el año 2010, debido a que esta información no se encontraba en la base de información Access, sino que se incorporó en el PMU ON LINE en el año 2010.

El 71,5% de los proyectos elegibles fueron aprobados en el año 2010, demostrando la existencia de proyectos posibles de financiar que no lo son, debido principalmente a la falta de recursos. Al no existir una metodología formal y única en la priorización de los proyectos realizada por la intendencia y los municipios, no es posible comprobar que los proyectos priorizados sean los más necesarios o convenientes según algún criterio técnico, por lo que se evalúa negativamente que existan proyectos financiables sin

recursos, considerando además que existe un marco presupuestario anterior al levantamiento de proyectos.

Otro indicador considerado es el porcentaje de proyectos declarados elegibles técnicamente de parte de la Unidad de Inversiones, respecto a los visados por el GORE. Este indicador resulta en un 58%, demostrando una baja calidad técnica en la formulación de los proyectos de parte de los municipios, y a una inadecuada evaluación del GORE, pues visa proyectos técnicamente deficientes⁷⁹, lo que debe resolverse con una mayor capacitación a los Municipios en la formulación de proyectos, y con una mejor y más exhaustiva (técnicamente) evaluación de los proyectos en el GORE para su visación, usando criterios técnicos además de los criterios de necesidad en su ejecución. Esta situación afecta a la cartera final de proyectos, e implica reformulaciones y atrasos en el ingreso al sistema, y por lo tanto, es una de las fuentes del origen del arrastre de proyectos.

La acción de responsabilidad única de la Unidad de Inversiones en este proceso, es la de evaluar los proyectos y otorgarle la elegibilidad. No se consideró un indicador para evaluar esta actividad, por cuanto todos los proyectos visados en condiciones son evaluados⁸⁰. De esta manera, el indicador que permite apreciar la calidad en este proceso fue definido como el Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días, indicador que arrojó un valor de 100% demostrando buenos resultados en cuanto a la calidad en la gestión de la Unidad de Inversiones y Servicios.

➤ Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional

Un objetivo especial de este componente ha sido históricamente la generación de empleos. De esta manera, se incluyó en su análisis el cálculo del indicador “Empleo Anual Equivalente”, que mide el número de empleos equivalentes (de duración anual), calculado ponderando los empleos temporales que genera el programa. El valor de este índice es relativamente estable en los años, con un promedio anual de 5.711 empleos. Este valor se considera poco significativo, pues representa el 0,1% de la Población Económicamente Activa Ocupada del país, según el último Censo del año 2002 (5.085.885). En otro análisis, este empleo generado significa la generación promedio de solamente 15 personas por comuna⁸¹.

No obstante estos resultados, se considera una externalidad positiva del Programa la generación de empleo, percibiéndose en los Municipios rurales como un aporte a combatir la cesantía estacional, y en el caso de los municipios de mayor tamaño, se percibe la doble finalidad del programa, brindando trabajo para los vecinos y generando infraestructura. Para el caso de la ejecución de obras, vía licitación pública, en las

⁷⁹ Cada Intendencia establece sus criterios, tanto técnicos como de priorización de los proyectos para su visación.

⁸⁰ Puede haber un proyecto visado, pero que requiere una reformulación o adjuntar antecedentes antes de ser evaluados.

⁸¹ Esta información no es posible de contrastar con la calculada en la evaluación del impacto del programa, pues en dicho estudio se consideraron todos los cupo laborales como número de empleos, a diferencia de esta evaluación en donde se calculó el índice: “empleo equivalente”, que representa en trabajo de una persona durante un año completo, lo que es si posible de considerar como un empleo.

comunales rurales, la contratación de la mano de obra no calificada se hace por lo general dentro de la comuna, esto debido a los costos que las empresas contratistas incurrirían si trasladaran trabajadores (as) desde la ciudad, sin embargo esto no es posible hacerlo en las comunales urbanas, aun cuando estas declaren que se estimula a las empresas contratistas a que contraten personal de la comuna, no existe argumento legal para obligarlas a ello, por lo que se puede afirmar que sólo aquellos proyectos ejecutados directamente aseguran la contratación de mano de obra local⁸².

Cuadro 3.10
Indicadores Eficacia y Calidad Componente 2

Indicador	2007	2008	2009	2010
Eficacia/Resultado Empleo Anual Equivalente	6.380	5.825	5.606	5.034
Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	89,54%	76,67%	71,12%	55,95%
Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	6,58%	14,65%	14,21%	2,74%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados respecto a los elegibles	No disponible	No disponible	No disponible	88,38%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles respecto a los visados	No disponible	No disponible	No disponible	97,94%
Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días respecto al total de proyectos evaluados.	No disponible	No disponible	No disponible	100%

El porcentaje de proyectos terminados (con ficha de cierre recepcionada) en cada año, respecto a los proyectos aprobados en el respectivo año, muestra valores con una clara tendencia a la baja, pues en el año 2007 este indicador presentó un valor de 89%, que bajó al año 2010 a un 56%. No obstante lo anterior, se estima que estos porcentajes son mejores si los comparamos con los del componente 1. Los mejores resultados de este indicador en los proyectos tradicionales respecto a los de emergencia, no tiene causas aparentes conocidas, ni se han realizados indagaciones formales para determinarlas.

No obstante lo anterior, se evalúa negativamente la caída de este indicador con los años, pues este valor muestra que un 45% de los proyectos genera arrastre, demostrando un problema en la ejecución de los proyectos, cuyas posibles razones son atrasos de los Municipios en la rendición de cuentas, adjudicada a la baja dotación de funcionarios, y a

⁸² Veas, Claudia. Estudio Complementario. Op. cit

temas propios de la gestión de las obras, como retraso en la recepción de materiales de un proveedor, imprevistos, mal tiempo, etc.⁸³.

Esta situación es reconocida por la unidad responsable del Programa, realizándose en el año 2009 y 2010 capacitaciones y acciones conjuntas con Chile Compra para acelerar sus procesos, con la puesta en marcha de un Convenio Marco de Construcciones, que está vigente y es utilizado por los municipios.

Una situación similar es posible de apreciar en el porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada en cada año, respecto a los proyectos en los cuales se terminó de efectuar el 100% de los giros en el periodo. Los resultados demuestran una importante deficiencia en el acto administrativo de parte de los Municipios, pues este indicador muestra valores de 6,6%; 14,7%; 14,2% y 2,7% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente, valores menores incluso al encontrado para el componente 1 en este mismo indicador (cerca al 40). La situación anterior es de responsabilidad exclusiva de los Municipios que son los ejecutores de los proyectos, y quienes no tienen internalizado, ni presenta interés en cerrar administrativamente las iniciativas, en un proceso que no implica gran complejidad. Esta situación es reconocida por todos los intervinientes del programa, pero no se han realizado acciones concretas y sistemáticas para revertirla, estimándose necesario por el Panel que se tome alguna medida de parte del Programa para que los municipios cierren formalmente los proyectos, por ejemplo, vinculando la presentación posterior de proyectos al cierre de los proyectos ya terminados por el municipio.

Los siguientes indicadores de procesos presentan resultados solamente para el año 2010, debido a que esta información no se encontraba en la base de información Access, sino que se incorporó en el PMU ON LINE en el año 2010.

El 88,4% de los proyectos elegibles son aprobados en el año 2010, demostrando la existencia de una demanda, o mejor dicho de proyectos posibles de financiar que no lo son, debido a insuficiencia en los recursos del programa. Al no existir una metodología formal y única en la priorización de los proyectos realizada por la intendencia, no es posible comprobar que los proyectos priorizados sean los más necesarios o convenientes según algún criterio técnico, por lo que se evalúa negativamente que existan proyectos financiados sin recursos, considerando además que existe un marco presupuestario anterior al levantamiento de proyectos.

Otro indicador considerado es el porcentaje de proyectos declarados elegibles técnicamente de parte de la Unidad de Inversiones, respecto a los visados por el GORE. Este indicador resulta en un 97,9%, demostrando una buena calidad en la formulación de este tipo de proyectos, y en una correcta realización de la visación⁸⁴ de parte del GORE. Los mejores resultados al respecto en los proyectos tradicionales respecto a los de emergencia, no tiene causas conocidas.

La acción de responsabilidad única de la Unidad de Inversiones en este proceso, es la de evaluar los proyectos y otorgarle la elegibilidad. No se consideró un indicador para evaluar

⁸³ Ibid

⁸⁴ Cada Intendencia establece sus criterios, tanto técnicos como de priorización de los proyectos para su visación.

esta actividad, por cuanto todos los proyectos visados en condiciones son evaluados⁸⁵. De esta manera, el indicador que permite apreciar la calidad en este proceso fue definido como el Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días, indicador que arrojó un valor de 100% demostrando buenos resultados en cuanto a la calidad en la gestión de la Unidad de Inversiones y Servicios.

- Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal

El porcentaje de proyectos terminados (con ficha de cierre recepcionada) en cada año, respecto a los proyectos aprobados en el mismo año, muestra valores de 31,3%, 38,1%, 27,6% y 36,2% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente, valores similares a los del componente 1 e inferiores a los del componente 2.

Estos bajos niveles de ejecución se pueden entender al considerar que este componente maneja recursos de terceros, dificultando la ejecución mientras más tarde en el año sean traspasados los fondos, no siendo responsabilidad de SUBDERE este atraso, pues las transferencias son realizadas durante todo el año incluso en el segundo semestre y fines del año.

Por otra parte, el porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada en cada año respecto a los proyectos en los cuales se terminó de efectuar el 100% de los giros en el periodo, muestra valores de 16,1%, 19,3%, 21,9% y 2,3% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente, valores considerados deficientes, que demuestran una deficiencia en el acto administrativo de cerrar los proyectos de parte de los municipios, situación que es de responsabilidad de los municipios que son los ejecutores de los proyectos por las razones que se explicaron anteriormente.

Los siguientes indicadores de procesos presentan resultados solamente para el año 2010, debido a que esta información no se encontraba en la base de información Access, sino que se incorporó en el PMU ON LINE en el año 2010.

El 91,7% de los proyectos elegibles fueron aprobados por el GORE en el año 2010, valor adecuado, que probablemente se logra debido a la naturaleza del componente, caracterizada por la ejecución de proyectos ya aprobados al ser una transferencia desde otras instituciones y fondos públicos, siendo la causa de la no aprobación la falta de recursos financieros para su ejecución.

Otro indicador incluido es el porcentaje de proyectos declarados elegibles técnicamente de parte de la Unidad de Inversiones, respecto a los visados por el GORE. Este indicador resulta en un 63,7%, demostrando una baja calidad técnica en la formulación de los proyectos de parte de los municipios, y a una inadecuada evaluación del GORE, pues visa proyectos técnicamente deficientes⁸⁶, considerando que estos proyectos provienen de las transferencias desde otras instituciones y fondos públicos, con proyectos para los cuales debiera esperarse una adecuada formulación técnica. Esta situación implica

⁸⁵ Puede haber un proyecto visado, pero que requiere una reformulación o adjuntar antecedentes antes de ser evaluados.

⁸⁶ Cada Intendencia establece sus criterios, tanto técnicos como de priorización de los proyectos para su visación.

reformulaciones y atrasos en el ingreso al sistema, y por lo tanto, es una fuente de arrastre de proyectos. Lo anterior debe resolverse con una mayor capacitación a las instituciones respectivas que formulan los proyectos, y con una mejor y más exhaustiva (técnicamente) evaluación de los proyectos en el GORE para su visación, usando criterios técnicos además de los criterios de necesidad en su ejecución.

Cuadro 3.11
Indicadores Eficacia y Calidad Componente 3

Indicador	2007	2008	2009	2010
Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	31,29%	38,11%	27,60%	36,22%
Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	16,10%	19,26%	21,91%	2,31%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	No disponible	No disponible	No disponible	91,75%
Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	No disponible	No disponible	No disponible	63,69%

3.3. Beneficiarios Efectivos del programa

Cuadro 3.12
N° de Beneficiarios Efectivos Años 2007-2010

	2007	2008	2009	2010	% Variación 2007-2010
Componente 1 Emergencia	220	181	61	129	-41,4
Componente 2 Tradicional	262	232	246	255	-2,7
Componente 3 Sectorial	332	278	326	328	-1,2
Totales	340	327	329	339	-0,3

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

Los beneficiarios efectivos corresponden a las comunas en las que se instaló algún tipo de infraestructura comunal. Las comunas beneficiarias pueden recibir más de un componente.

Se constata que es el componente 3 (Sectorial) el que llega a más comunas ya que en casi todos los años alcanzó al 95% respecto del total de comunas, con la excepción del

año 2008 que llegó al 80%. Luego, viene el componente 2 que giró en todos los años en torno al 70% de comunas beneficiadas.

La variación de beneficiarios efectivos disminuyó en todos los componentes entre el año 2007 respecto al año 2010, aunque para los componentes 2 y 3 esta disminución es poco significativa y a nivel agregado este disminuyó en un 0,3% . El componente que tuvo una disminución más significativa fue el 1 que tuvo una caída de un 41,4%. Esto se explica porque el monto promedio de los proyectos subió de MM\$ 13.153 en el año 2007 a MM\$ 31.848 en el año 2010, es decir, tuvo una variación de un 142% entre ambos años. Además, que el presupuesto de este componente cayó en este mismo período. (Ver sección 4 de este informe)⁸⁷.

En los otros componentes, la caída de beneficiarios es poco significativa tomando en cuenta que el universo promedio de comunas a que llega para ambos años en el componente 2 es del 76% en el año 2007 y de 74% para el año 2010. En el componente 3 dicha variación respecto a total de comunas es de un 96,2% en el año 2007 y de un 95,1% en el año 2010.

Ahora bien, en términos agregados el número de comunas beneficiarias es prácticamente la misma entre ambos años, 340 en el año 2007 y de 339 en el año 2010. En síntesis se considera que el comportamiento del programa en su evolución de beneficiarios es bueno, con una importante cobertura de comunas beneficiarias en cada año, cuestión que pasará a analizarse en el siguiente punto.

⁸⁷ No se tienen mayores antecedentes que expliquen esta disminución del componente 1 respecto del año 2007. Sin embargo, cabe consignar que hubo un crecimiento del 2010 respecto al año anterior 2009.

3.3.1. Análisis de Cobertura

**Cuadro 3.13
Cobertura Años 2007-2010**

Año	Población Potencial y objetivo(1)	Beneficiarios Efectivos	% de Beneficiarios respecto a Población Potencial y objetivo
2007	345	340	98,6
2008	345	327	94,8
2009	345	329	95,4
2010	345	339	98,3

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

(1) La población potencial y objetivo es la misma

Como se analizó en el punto 3.3.1 el programa muestra una alta eficacia en términos de la cobertura respecto al total de comunas que recibieron algún tipo de infraestructura comunal. Cabe señalar además que durante los 4 años que comprende esta evaluación, todas las comunas sin excepción recibieron apoyo con algún tipo de infraestructura. Esto se evalúa positivamente, puesto que el programa ha pretendido llegar a todas las comunas, lo que ha logrado. Sin perjuicio de que espera favorecer también de forma preferente a comunas con menores recursos, que como se vio en la sección 3.3.1 también se logró y se volverá a analizar en la sección siguiente.

**Cuadro 3.14
Cobertura de Comunas por regiones 2007 - 2010
N° y %**

Regiones	Comunas N°	2007		2008		2009		2010	
		Comunas Beneficiar N°	Comunas Beneficiar %						
Arica – Parinacota	4	4	100	4	100	4	100	4	100,0
Tarapacá	7	7	100	6	85,7	4	57,1	7	100,0
Antofagasta	9	8	88,9	6	66,7	9	100	8	88,9
Atacama	9	9	100,0	8	88,9	9	100,0	9	100,0
Coquimbo	15	15	100,0	15	100,0	15	100,0	15	100,0
Valparaíso	38	38	100,0	38	100,0	35	92,1	37	97,4
Libertador B O'Higgins	33	32	97,0	33	100,0	33	100,0	32	97,0
Maule	30	30	100,0	30	100,0	30	100,0	30	100,0
Bío Bío	54	53	98,1	49	90,7	50	92,6	53	98,1
Araucanía	32	32	100,0	32	100,0	32	100,0	32	100,0
Los Ríos	12	12	100,0	12	100,0	11	91,7	12	100,0
Los Lagos	30	30	100,0	27	90,0	27	90,0	30	100,0
Aysen	10	10	100,0	10	100,0	10	100,0	10	100,0
Magallanes	10	10	100,0	5	50,0	9	90,0	10	100,0
Metropolitana	52	50	96,2	52	100,0	51	98,1	50	96,2
Totales	345	340	98,6	327	94,8	329	95,4	339	98,3

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

La alta cobertura también se refleja en su distribución de comunas beneficiarias a nivel nacional. En efecto, en todas las regiones con la excepción de la región del Bío Bío tuvieron, al menos, en algún año del período 100% de cobertura, es decir, todas las comunas de la región recibieron alguna infraestructura financiada por el programa. A mayor abundamiento, cabe consignar que en cinco regiones – Arica Parinacota, Coquimbo, Maule, Araucanía y Aysén – todas sus comunas en el período 2007 – 2010 recibieron inversión para infraestructura. Dos regiones – Atacama y Los Ríos – en 3 años de este período recibieron recursos para inversión en todas sus comunas. Otras cinco – Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, O’Higgins, Los Lagos y Magallanes – ocurrió que en dos años del período todas sus comunas fueron beneficiarias del Programa. Finalmente, la regiones de Antofagasta y Metropolitana en un año del período evaluado, el 100% de sus comunas recibieron inversión para infraestructura. La región del Bío Bío ha sido la única que en ningún año todas sus comunas fueron beneficiadas, pero nunca menos del 90% de sus comunas en los 4 años dejaron de ser beneficiadas. Incluso en dos períodos - 2007 y 2010 – de sus 54 comunas, 53 recibieron inversiones.

Cuadro 3.15
Cobertura de Comunas por Componente y por Región
Año 2010

Regiones	Comunas N°	COMPONENTES					
		1 Emergencia		2 Tradicional		3 Sectorial	
		Comunas Beneficiari N°	Comunas Beneficiari %	Comunas Beneficiari N°	Comunas Beneficiari %	Comunas Beneficiari N°	Comunas Beneficiari %
Arica – Parinacota	4	1	25,0	1	25,0	4	100,0
Tarapacá	7	0	-	1	14,3	7	100,0
Antofagasta	9	3	33,3	2	22,2	6	66,7
Atacama	9	4	44,4	9	100,0	9	100,0
Coquimbo	15	6	40,0	15	100,0	14	93,3
Valparaíso	38	12	31,6	37	97,4	33	86,8
Libertador B O'Higgins	33	12	36,4	31	93,9	33	100,0
Maule	30	11	36,7	30	100,0	30	100,0
Bío Bío	54	28	51,9	7	13,0	53	98,1
Araucanía	32	15	46,9	32	100,0	31	96,9
Los Ríos	12	5	41,7	12	100,0	12	100,0
Los Lagos	30	4	13,3	16	53,3	30	100,0
Aysen	10	4	40,0	10	100,0	8	80,0
Magallanes	10	4	40,0	4	40,0	10	100,0
Metropolitana	52	20	38,5	48	92,3	48	92,3
Totales	345	129	37,4	255	73,9	328	95,1

Fuente: Unidad de Inversiones – Sistema ACCESS.

Para analizar la cobertura por componentes, se toma el año 2010 del que debe recordarse que es el que tuvo un menor número de comunas beneficiarias del período en evaluación. Aunque como se explicó sólo afecta de forma significativa al Componente 1 porque aumentó el monto promedio por proyectos. Se constata que el componente 3 sectorial es el que tiene una mayor cobertura en todas las regiones, próximas al 90% y más, con algunas excepciones y con poca varianza. Luego viene el componente 2, pero que de todos modos llega al 100% de sus comunas en cinco regiones y en otras tres se eleva sobre el 90%. La de menor cobertura es el componente 1 con una cobertura en torno al 50% y menos. Estos datos son coherentes con la importancia presupuestaria de estos componentes, como se verá en la sección 4 de este informe.

En síntesis, se evalúa positivamente la alta cobertura que tiene el programa entre los años 2007 – 2010.

3.3.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios en los componentes

El programa como se ha señalado en la descripción, no tiene criterios de focalización de sus beneficiarios. Sólo en el componente 2 tradicional, tiene una fórmula para distribuir los recursos entre las regiones considerando las comunas con mayor desempleo y el número de comunas por región. Una vez distribuido los recursos, son los propios Gobiernos Regionales los que focalizan según sus propios criterios a las comunas beneficiarias. Ahora bien, como en el propósito se hace referencia a población de comunas

preferentemente de escasos recursos, el criterio para determinar esa condición es la mayor dependencia del Fondo Común Municipal.

Ahora bien, el supuesto del Programa es que, confiando en la descentralización y que los Gobiernos Regionales conocen mejor su realidad que el Gobierno Central, ellos focalizan preferentemente en estos Municipios de menores recursos. Como se constató en la sección 3.1 de los 100 Municipios más pobres – más dependiente del FCM -, en promedio de todos los años, el 46% de los recursos fueron para estas comunas, lo que es satisfactorio puesto que ellas representan sólo el 29% del total de Municipios.

De todos modos, a juicio del panel, no corresponde establecer una diferenciación entre población potencial de la objetivo, sobre todo, por las características del bien entregado que suele favorecer a toda la población de la comuna o de un sector, sin que sea posible discriminar entre el tipo de beneficiarios.

3.3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

También se ha señalado (Sección 3.1) que no se tiene una evaluación de la satisfacción de los clientes finales – población de las comunas – y sólo se cuenta con datos de una evaluación del año 2003, que da resultados positivos para el programa.

Debido a la modalidad de intervención del Programa, a través de los Municipios, puesto que su relación no es con los habitantes de las comunas, sino que con el GORE y los representantes o funcionarios municipales, es pertinente mencionar la encuesta de satisfacción que la División de Municipalidades de la SUBDERE hizo a fines del 2009, cuyos destinatarios fueron las contrapartes técnicas municipales y alcaldes⁸⁸. Fue una encuesta enviada por correo electrónico en la que se incluyó, entre otros programas de esta División, el PMU⁸⁹.

Sus resultados indican que un 54% de los encuestados estuvieron satisfechos con el Programa. En cuanto a la satisfacción de los usuarios de la atención recibida en sus distintas modalidades los resultados fueron positivos. En efecto, un 52% se declaró satisfecho de la atención recibida en terreno, un 64% de la recepción telefónica, un 62% de la atención por email y un 59% de la atención en oficina.

En cuanto a la satisfacción respecto a las distintas dimensiones de la calidad, los usuarios municipales en su mayoría se consideraron satisfechos en cuanto a Oportunidad (53%), pertinencia (56%), calidad (61%) y sólo la dimensión cantidad de veces (necesarias para ser atendidos) que fueron atendidos fue algo inferior con un 39%.

Estos resultados se evalúan positivamente sobre todo, que la sostenibilidad del Programa pasa por la confianza que los usuarios de las municipalidades tengan en el programa.

⁸⁸SUBDERE. **Informe Resultados. “Encuesta de Satisfacción de Clientes con productos y servicios de la División de Municipalidades”**. Santiago, febrero de 2010.

⁸⁹ Se recibieron 200 respuestas en las que se evaluaba PMU.

4. RECURSOS FINANCIEROS

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

El programa PMU – EC corresponde a un subprograma administrado por SUBDERE, por lo que requiere un análisis particular. Como se ha apreciado, el programa PMU – EC, no logra representar más del 2.25% del Presupuesto Institucional lo que acontece el año 2007. Para los ejercicios presupuestarios siguientes, no obstante la cuantía de recursos para el Programa PMU – EC, crecen hasta el año 2010 el ejercicio 2011 experimenta un leve decrecimiento. Sin embargo, debe reconocerse que en ningún caso crece a la tasa creciente (presupuestaria) que experimenta el presupuesto Institucional para cada año, observe que el presupuesto para todo el periodo experimentó un crecimiento del 67%. De manera evidente se manifiesta que el programa depurado, no constituye una proporción relevante del presupuesto institucional para ninguno de los periodos considerados.

Cuadro N° 4.1
Relación Presupuesto Institucional & Programa PMU
EC
Miles de \$

Año	Presupuesto Inicial de la Institución Responsable	Presupuesto Inicial Programa	% del s/presupuesto inicial
2007	465.239.275,00	10.456.737,00	2,25%
2008	600.832.611,00	10.020.996,00	1,67%
2009	639.371.330,00	10.499.213,00	1,64%
2010	724.064.978,00	11.552.078,00	1,60%
2011	778.189.436,00	11.378.638,00	1,46%

Fuente : Subdere, División de Administración y Finanzas.
Tabla: Elaboración Propia.

El programa PMU EC, componentes 1 y 2, presentan la siguiente estructura de financiamiento. Un 99% corresponde a la asignación específica del programa, más una distribución proporcional y marginal que ha efectuado SUBDERE como aporte institucional asociado de manera explícita a las remuneraciones del personal adscrito al programa. Lo anterior da cuenta de la eficiencia del sistema establecido para asignar recursos, lo que sería una de sus mayores fortalezas al evaluar la gestión del modelo.

Cuadro N° 4.2
Fuentes de Financiamiento Presupuestado PMU - EC Componente 1 y 2
Miles de S

en Miles de \$											
	2007		2008		2009		2010		2011		Variación
	Monto	%	%								
Presupuestarias	10.456.737	100%	10.020.996	100%	10.499.213	100%	11.552.078	100%	11.378.638	100%	9%
Asignación específica al Programa	10.334.324	99%	9.904.296	99%	10.370.356	99%	11.378.638	98%	11.378.638	100%	10%
Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)⁹⁰	122.413	1%	116.700	1%	128.857	1%	173.440	2%	-	0%	-100%
Total	10.456.737		10.020.996		10.499.213		11.552.078		11.378.638		9%

Fuente: Subdere.

Sin embargo, al incorporar las transferencias sectoriales o FNDR, y evaluar la ejecución presupuestaria y el gasto ejecutado, se constata un incremento significativo en la asignación específica del programa PMU – EC. Como se aprecia el diferencial (gasto devengado sobre presupuestado) superó en más de cuatro veces el presupuestado durante el ejercicio 2010 y triplicó en los años 2008 y 2009. De acuerdo a lo anterior, se observarían arrastres en apariencia acumulados e importantes en la ejecución presupuestaria asociada al programa debido a la oportunidad en que se aplican y distribuyen los recursos hacia los municipios. La experiencia da cuenta que por efectos de procesos no controlables por SUBDERE una parte relevante se asigna a fines de año, debiendo experimentar un rezago de distribución que marca un diferencial de arrastre entre lo presupuesto y lo efectivamente devengado. Ahora bien, su existencia no necesariamente debería implicar ineficiencias en el uso y aplicación recursos, sino más bien obliga a concordar procesos y modelos de transferencia entre los diferentes actores en momentos propicios que favorezcan el uso de recursos en el tiempo necesario.

Cuadro N° 4.3
Comparación Anual
Gasto Ejecutado & Presupuestado PMU EC
Miles de \$

Año	Presupuestado	Devengado	Diferencia	%
2007	10.334.324	20.800.636	10.466.312	201%
2008	9.904.296	96% 33.812.878	163% 23.908.582	341%
2009	10.370.356	105% 31.622.205	94% 21.251.849	305%
2010	11.015.138	106% 45.709.253	145% 34.694.115	415%
2011	11.378.638	103%		

Fuente: Subdere y SIGFE, Elaboración propia

⁹⁰ De acuerdo a Anexo Presupuestario entregado por la División, se imputan los gastos de personal como aportes de SUBDERE al programa.

Cabe hacer notar que la presencia de arrastres acumulados obliga a poner la atención en la efectividad y eficiencia de la aplicación de los recursos financieros por parte de Subdere, estableciendo algún procedimiento que garantice la aplicación efectiva de los recursos asignados, siendo las autoridades locales los convocados a dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

Al incorporar al análisis el componente 3, referido a la administración de recursos desde terceros por proyectos definidos, seleccionados a nivel sectorial, la realidad presupuestaria del programa presenta una variación al crecimiento relevante, toda vez que estas transferencias superan en al menos 9 veces el presupuesto del programa tal como es posible apreciar en el cuadro N° 4.4.

En efecto, el programa en su ejecución y de manera creciente mueve entre veinte mil y cuarenta y cinco mil millones de pesos (periodo 2007 y 2010), una tasa creciente de 119% por sobre la base. Crecimiento sostenido en el tiempo y que producto del régimen de emergencia experimentó más de 15 puntos porcentuales de crecimiento durante el año 2010, cuestión que tendría justificación por el terremoto del 27/F.

Cuadro N°4.4
Fuentes de Financiamiento PMU - EC Componente 1 - 2 y 3

en Miles de \$											
Fuentes de Financiamiento		2007		2008		2009		2010		Variación Período	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%	
Presupuestarias											
Asignación Programa	específica al	20.800.636	27,7%	33.812.878	34,6%	31.622.205	39,4%	45.709.253	56,6%	219,7%	
Asignación responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	institución	122.413	0,2%	116.700	0,1%	128.857	0,2%	173.440	0,2%	141,7%	
Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas		54.179.887	72,1%	63.928.615	65,3%	48.546.361	60,5%	34.849.983	43,2%	64,3%	
Total		75.102.935	100,0%	97.858.193	100,0%	80.297.423	100,0%	80.732.676	100,0%	107,5%	

No obstante lo anterior, en su ejecución y aun cuando decrecientes, son altamente significativos los fondos sectoriales que se transfieren a la administración del programa PMU EC, llegando al año 2007 a implicar un 72% de su operación, decreciendo al 60% promedio en los años siguiente, para alcanzar una operación de sólo el 43% el año recién pasado. Luego, el componente sectorial del programa PMU se vuelve el más significativo en volumen de operación, lo que da cuenta de la necesidad que tienen los diferentes sectores de contar con sistemas expeditos capaces de resolver los problemas locales de infraestructura.

Desde la mirada macro en el cuadro N° 4.5, se aprecia que el programa PMU – EC (en sus componentes tradicional y emergencia) sólo importan una participación residual en el conjunto de transferencias de capital que administra SUBDERE (componente 1 y 2), a los efectos pasó del 5% al 7% entre el año 2007 y el ejercicio 2010. Al incorporar el componente “administración o intermediación financiera”, componente sectorial y no propio de SUBDERE, éste superó el 18% en los años 2007 y 2008, para luego comenzar a decrecer llegando al 12% a fines del año 2010. Del conjunto de las transferencias de capital, destinadas a la administración, es decir, no tradicional ni emergencia en términos puros, el programa FIE (32%) y FNDR (46%), de definición sectorial, fueron los más relevantes durante el ejercicio presupuestario 2007, variado su importancia relativa hasta

el año 2010, donde FIE representa el 95,9% del conjunto de transferencias administradas por SUBDERE. Una vez más se revela la efectividad en la aplicación del modelo que aplica SUBDERE para administrar fondos para apoyar la gestión local, siendo un canal alternativo de asignación de recursos sectoriales que no cuentan con una dinámica de procesos ágiles y expeditos para ser usados en casos de emergencia.

Como se constata la participación del programa PMU tradicional llegó al 3,2% el año 2007. Al año 2010, equivale al 2,2% del total de transferencias. El PMU Emergencia, por su característica alcanzó su mayor participación el año 2010 con un 4,95 de participación dentro del conjunto de transferencias de capital administradas por SUBDERE.

4.2. Eficiencia del programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Para evaluar la eficiencia, se vuelve necesario identificar el volumen de beneficiarios asociados a cada programa. En efecto, y teniendo presente la autonomía del análisis, en cuanto no considerar otros antecedentes que los aportados por las unidades ejecutoras en sus informes preliminares, dan cuenta de una matriz de beneficiarios⁹¹ como la indicada en el cuadro 4.6.

De acuerdo a lo indicado en el cuadro 3.12 se apreció que no todos los Municipios son sujetos de financiamiento para proyectos en la línea de trabajo PMU. Al mismo tiempo, se aprecia una mayor concentración de uso de este tipo de recursos en algunos Municipios que expresan más requerimientos de aportes de terceros dado que no son generadores de recursos o bien por ser receptores netos del fondo común municipal.

Se aprecia a este nivel que el gasto promedio asignado a cada Municipio para los componentes 1 y 2 ha crecido, representando el interés de los municipios de capturar fondos para enfrentar un mejor desarrollo en la infraestructura local. Luego, este fondo favorece la creatividad y la instalación de una fórmula de fondos concursables, basado en criterios de evaluación técnica y política, lo que favorece la eficiencia institucional. Para el componente 1 emergencia, entre los años 2009 y 2010 se evidencia un crecimiento de más 7 veces los fondos promedios destinados al 2007. En cuanto al componente PMU tradicional, este presenta un comportamiento estable en el tiempo, experimentando un crecimiento del 10% respecto del año base.

Cuadro N° 4.6
Gasto Per cápita Comunal en proyectos

Componente	Gasto Anual M\$				Comunas Beneficiarias				Per cápita Efectivo				% 2010 -2007
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
PMU Emergencia	7.627.561	21.374.142	17.131.716	31.652.598	220	181	61	129	34.671	118.089	280.848	245.369	708%
PMU Tradicional	13.173.075	12.438.736	14.490.489	14.056.655	262	232	246	255	50.279	53.615	58.904	55.124	110%
PMU Transferencias	54.179.887	63.928.615	48.546.361	34.849.983	332	278	326	328	163.192	229.959	148.915	106.250	65%
	74.980.522	97.741.493	80.168.566	80.559.236									

Fuente: Subdere SIGFE. Elaboración propia

⁹¹ Se considera beneficiarios a los Municipios que han sido sujeto de financiamiento de proyectos.

Se aprecia que para el conjunto de Municipios beneficiarios, el promedio de recursos asignados a proyectos alcanzó para el año 2007, en PMU Emergencia MM\$34, experimentando un crecimiento para los años 2008 y 2009 pues bajan los beneficiarios (la cantidad de municipios receptores); además que para el año 2010 incrementar beneficiarios y los fondos de este componente. El crecimiento explosivo se presenta en el periodo 2007 / 2010 llegando a 708% en componente PMU Emergencia.

Se constata también que los Fondos PMU tradicional siguen una tendencia promedio en cuanto a cobertura, toda vez que los Municipios beneficiarios y el fondo se mantienen estacionarios. En relación al Componente 3 Sectorial se aprecia una relación estable de Municipios atendidos, con casi una cobertura total, y con promedios de gastos devengados cercano a los 106 millones para el 2010, 35% menos que lo experimentado al año 2007.

No obstante, lo anterior no permite dar cuenta acerca si ello corresponde o no a una adecuada distribución y asignación de recursos; más bien da cuenta que una buena parte de los Municipios hacen uso de estos fondos para capturar recursos frescos y mejorar con ello la dotación de infraestructura urbana que ofertan a los ciudadanos. El uso incremental de esta fuente de recursos concursables se debería a que no cuentan con recursos propios suficientes para atender las necesidades del colectivo. Parece entonces que ante las limitaciones estructurales y por tanto su dependencia financiera este es un instrumento que ayuda al desarrollo local en infraestructura. La eficiencia del Programa radicaría que con recursos limitados y su caracterización de fondo concursable, y teniendo en vista la autonomía decisional local, se logra intervenir en una cuantía mayor de proyectos con algún estándar de calidad basal.

4.2.2. Gastos de Administración

Solo se ha informado el gasto en personal asignable el programa, y con un volumen de operación que en ningún caso supera los 173 millones de pesos en los periodos analizados lo que permite desprender el alto nivel de eficiencia que implica la administración de estos recursos, siendo ésta una de sus principales fortalezas.

4.2.3. Gasto de producción por Componente. Distribución Regional

La distribución de producción por componente regionalmente da cuenta que no es posible apreciar una distribución estable o proporcional o que existiere algún parámetro que se mantuviese en el tiempo.

Los cuadros N° 4.7 y 4.8 dan cuenta que la Región del Bío Bío junto a las regiones Araucanía, Maule, O'Higgins, Valparaíso, Coquimbo, Los Lagos, Atacama y la Región Metropolitana sistemática y mayoritariamente absorbe recursos del PMU, y preferentemente proveniente de Fondos Sectoriales.

Cuando el análisis se especifica a PMU Tradicional o Emergencia, se verifica que para el año 2007 Bio Bio y Santiago consumen buena parte del fondo (68%). Al período 2008 se suma al gasto Maule (en ambos Fondos) y los Lagos. El año 2009, a Valparaíso se le asignaron fondos por PMU Tradicional por sobre los MM\$700. Desaparecen Los lagos de la prioridad y en PMU Emergencia Bío Bío. El año 2010, Maule no aparece como un receptor de fondos relevante.

Luego, es un modelo con expresión distributiva de carácter nacional en que se aprecia un alto nivel de usabilidad por algunas regiones y municipalidades, todas con mayor expresión de carencias y niveles de pobreza. Su mayor nivel de usabilidad como sistema o de más proyectos postulables permiten apreciar que éste programa es apreciado y valorado para atender proyectos cuyos niveles de inversión son bajos pero que tienen alto impacto social.

Cuadro N° 4.7
Distribución de Fondos PMU por Región según Componente
Miles de \$

AÑO 2007	Arica y Parí	Tara-pacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Emergencia	17.389	52.114	14.489	25.307	281.984	1.246.060	474.799	320.708	1.098.285	346.392	153.187	625.552	51.464	81.357	394.643	5.183.727
Tradicional	315.918	99.442	142.460	171.488	261.249	520.760	442.257	999.690	8.105.738	308.165	167.906	417.055	441.477	125.744	1.579.506	14.098.857
Recursos Sectoriales	373.326	1.699.020	695.271	3.313.821	1.798.537	5.826.517	3.436.515	4.727.821	12.114.287	9.570.098	738.541	2.793.730	1.148.870	590.681	6.954.612	55.781.647
Total	706.633	1.850.576	852.220	3.510.615	2.341.771	7.593.337	4.353.571	6.048.218	21.318.310	10.224.654	1.059.635	3.836.337	1.641.811	797.783	8.928.760	75.064.231
Emergencia	2,5%	2,8%	1,7%	0,7%	12,0%	16,4%	10,9%	5,3%	5,2%	3,4%	14,5%	16,3%	3,1%	10,2%	4,4%	6,9%
Tradicional	44,7%	5,4%	16,7%	4,9%	11,2%	6,9%	10,2%	16,5%	38,0%	3,0%	15,8%	10,9%	26,9%	15,8%	17,7%	18,8%
Recursos Sectoriales	52,8%	91,8%	81,6%	94,4%	76,8%	76,7%	78,9%	78,2%	56,8%	93,6%	69,7%	72,8%	70,0%	74,0%	77,9%	74,3%
AÑO 2008																
Emergencia	1.322	85.664	34.067	30.859	366.562	508.666	578.433	869.735	1.148.195	768.749	301.699	933.857	29.990	19.584	339.610	6.016.991
Tradicional	49.713	24.488	97.781	136.024	217.948	457.419	351.408	920.486	8.058.191	420.386	107.956	263.660	110.804	137.099	1.249.912	12.603.273
Recursos Sectoriales	563.672	2.299.844	3.773.541	4.291.287	4.000.492	10.354.842	6.161.322	6.061.874	8.754.523	8.489.365	773.075	3.085.701	2.360.959	1.724.959	16.327.582	79.023.038
Total	614.707	2.409.996	3.905.389	4.458.170	4.585.001	11.320.926	7.091.163	7.852.095	17.960.909	9.678.499	1.182.730	4.283.218	2.501.752	1.881.642	17.917.103	97.643.302
Emergencia	0,2%	3,6%	0,9%	0,7%	8,0%	4,5%	8,2%	11,1%	6,4%	7,9%	25,5%	21,8%	1,2%	1,0%	1,9%	6,2%
Tradicional	8,1%	1,0%	2,5%	3,1%	4,8%	4,0%	5,0%	11,7%	44,9%	4,3%	9,1%	6,2%	4,4%	7,3%	7,0%	12,9%
Recursos Sectoriales	91,7%	95,4%	96,6%	96,3%	87,3%	91,5%	86,9%	77,2%	48,7%	87,7%	65,4%	72,0%	94,4%	91,7%	91,1%	80,9%
AÑO 2009																
Emergencia	8.930	69.463	63.268	1.106	332.538	319.326	639.418	674.414	525.508	173.526	162.304	225.623	17.650	15.228	345.793	3.574.097
Tradicional	125.091	78.415	152.528	182.148	284.103	744.890	399.784	730.481	8.461.813	638.618	279.364	342.251	220.399	129.194	1.845.474	14.614.554
Recursos Sectoriales	512.435	1.285.689	1.177.103	2.718.083	4.815.689	9.105.686	4.552.726	4.641.044	6.901.586	4.593.876	747.376	3.687.734	1.127.773	1.221.277	15.029.302	62.117.380
Total	646.456	1.433.567	1.392.899	2.901.337	5.432.330	10.169.902	5.591.927	6.045.940	15.888.907	5.406.021	1.189.045	4.255.607	1.365.823	1.365.699	17.220.569	80.306.030
Emergencia	1,4%	4,8%	4,5%	0,0%	6,1%	3,1%	11,4%	11,2%	3,3%	3,2%	13,6%	5,3%	1,3%	1,1%	2,0%	4,5%
Tradicional	19,4%	5,5%	11,0%	6,3%	5,2%	7,3%	7,1%	12,1%	53,3%	11,8%	23,5%	8,0%	16,1%	9,5%	10,7%	18,2%
Recursos Sectoriales	79,3%	89,7%	84,5%	93,7%	88,6%	89,5%	81,4%	76,8%	43,4%	85,0%	62,9%	86,7%	82,6%	89,4%	87,3%	77,4%
AÑO 2010																
Emergencia	173.552	19.619	83.079	329.599	236.866	221.677	394.414	504.744	1.720.329	945.667	386.708	1.004.962	275.404	237.277	715.128	7.249.026
Tradicional	163.004	142.636	89.472	175.821	194.907	844.020	481.903	514.623	8.624.837	495.740	334.764	401.072	120.418	145.335	1.716.203	14.444.755
Recursos Sectoriales	391.200	687.083	870.996	1.562.095	3.798.236	5.143.622	4.745.143	5.949.949	8.874.153	2.611.018	1.190.994	5.603.074	1.730.649	1.989.345	13.715.111	58.862.668
Total	727.757	849.338	1.043.547	2.067.515	4.230.009	6.209.319	5.621.460	6.969.316	19.219.319	4.052.425	1.912.466	7.009.107	2.126.471	2.371.957	16.146.443	80.556.449
Emergencia	23,8%	2,3%	8,0%	15,9%	5,6%	3,6%	7,0%	7,2%	9,0%	23,3%	20,2%	14,3%	13,0%	10,0%	4,4%	9,0%
Tradicional	22,4%	16,8%	8,6%	8,5%	4,6%	13,6%	8,6%	7,4%	44,9%	12,2%	17,5%	5,7%	5,7%	6,1%	10,6%	17,9%
Recursos Sectoriales	53,8%	80,9%	83,5%	75,6%	89,8%	82,8%	84,4%	85,4%	46,2%	64,4%	62,3%	79,9%	81,4%	83,9%	84,9%	73,1%

Cuadro N° 4.8
Distribución Porcentual de Fondos PMU por Región según Componente
Miles de \$

Programa	Arica y Parinacota	Tara pacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Val paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Año 2007																
Emergencia	0,34%	1,01%	0,28%	0,49%	5,44%	24,04%	9,16%	6,19%	21,19%	6,68%	2,96%	12,07%	0,99%	1,57%	7,61%	100,00%
Tradicional	2,24%	0,71%	1,01%	1,22%	1,85%	3,69%	3,14%	7,09%	57,49%	2,19%	1,19%	2,96%	3,13%	0,89%	11,20%	100,00%
Recursos Sectoriales	0,67%	3,05%	1,25%	5,94%	3,22%	10,45%	6,16%	8,48%	21,72%	17,16%	1,32%	5,01%	2,06%	1,06%	12,47%	100,00%
	0,94%	2,47%	1,14%	4,68%	3,12%	10,12%	5,80%	8,06%	28,40%	13,62%	1,41%	5,11%	2,19%	1,06%	11,89%	100,00%
Año 2008																
Emergencia	0,02%	1,42%	0,57%	0,51%	6,09%	8,45%	9,61%	14,45%	19,08%	12,78%	5,01%	15,52%	0,50%	0,33%	5,64%	100,00%
Tradicional	0,39%	0,19%	0,78%	1,08%	1,73%	3,63%	2,79%	7,30%	63,94%	3,34%	0,86%	2,09%	0,88%	1,09%	9,92%	100,00%
Recursos Sectoriales	0,71%	2,91%	4,78%	5,43%	5,06%	13,10%	7,80%	7,67%	11,08%	10,74%	0,98%	3,90%	2,99%	2,18%	20,66%	100,00%
	0,63%	2,47%	4,00%	4,57%	4,70%	11,59%	7,26%	8,04%	18,39%	9,91%	1,21%	4,39%	2,56%	1,93%	18,35%	100,00%
Año 2009																
Emergencia	0,25%	1,94%	1,77%	0,03%	9,30%	8,93%	17,89%	18,87%	14,70%	4,86%	4,54%	6,31%	0,49%	0,43%	9,67%	100,00%
Tradicional	0,86%	0,54%	1,04%	1,25%	1,94%	5,10%	2,74%	5,00%	57,90%	4,37%	1,91%	2,34%	1,51%	0,88%	12,63%	100,00%
Recursos Sectoriales	0,82%	2,07%	1,89%	4,38%	7,75%	14,66%	7,33%	7,47%	11,11%	7,40%	1,20%	5,94%	1,82%	1,97%	24,20%	100,00%
	0,80%	1,79%	1,73%	3,61%	6,76%	12,66%	6,96%	7,53%	19,79%	6,73%	1,48%	5,30%	1,70%	1,70%	21,44%	100,00%
año 2010																
Emergencia	2,39%	0,27%	1,15%	4,55%	3,27%	3,06%	5,44%	6,96%	23,73%	13,05%	5,33%	13,86%	3,80%	3,27%	9,87%	100,00%
Tradicional	1,13%	0,99%	0,62%	1,22%	1,35%	5,84%	3,34%	3,56%	59,71%	3,43%	2,32%	2,78%	0,83%	1,01%	11,88%	100,00%
Recursos Sectoriales	0,66%	1,17%	1,48%	2,65%	6,45%	8,74%	8,06%	10,11%	15,08%	4,44%	2,02%	9,52%	2,94%	3,38%	23,30%	100,00%
	0,90%	1,05%	1,30%	2,57%	5,25%	7,71%	6,98%	8,65%	23,86%	5,03%	2,37%	8,70%	2,64%	2,94%	20,04%	100,00%

Por su parte, se aprecia una distribución uniforme y baja para las regiones de la zona norte no superando el 3% de participación en el gasto, lo mismo que para zonas extremas del sur.

4.3. Economía

Aun cuando se reitera el proceso analítico es necesario revelar que no obstante el presupuesto asignado es bajo en relación al presupuesto institucional, el gasto devengado alcanza al 16% durante los primeros años para luego descender al 11% durante el año 2010.

Los gastos devengado PMU crecen de manera significativa cada ejercicio como consecuencia de los traspasos sectoriales de acuerdo a lo indicado en el Cuadro N°4.5 anterior. En los hechos PMU en los últimos años, evaluado por los gastos devengados crece hasta un 296% durante el año 2010, 201% el año 2009 y 237% el año anterior.

Del PMU total devengado, Emergencia (componente 1) cubre el 36,7% durante el primer año evaluado, creciendo al 69,2% para el año 2010. En tanto PMU Tradicional que presentaba un volumen significativamente superior a Emergencia durante los primeros años, experimenta una caída significativa, llegando al 30,8% a fines del año 2010. Lo anterior a razón de que las condiciones denominadas, de emergencia cambian de manera subjetiva y surgen de manera espontánea, requiriendo probablemente una mayor caracterización

Cuadro N° 4.9
Relación Presupuesto Institucional & Programa

Año	Presupuesto			Gasto Devengado									
	Presupuesto Institución Responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% s/ppto Insti	Devengado con Fondos Sectoriales	PMU Devengado	% Crec	% s/ppto Insti	PMU Emergencia	%part	PMU Tradicional	%part	Otros Sectoriales	% Otros s/PMU (1,2 Y 3)
2007	465.239.275	10.470.474	2,25%	74.980.522	20.800.636	99%	4,5%	7.627.561	36,7%	13.173.075	63,3%	54.179.887	72,3%
2008	600.832.611	10.040.857	1,67%	97.741.493	33.812.878	237%	5,6%	21.374.142	63,2%	12.438.736	36,8%	63.928.615	65,4%
2009	639.371.330	10.515.900	1,64%	80.168.566	31.622.205	201%	4,9%	17.131.716	54,2%	14.490.489	45,8%	48.546.361	60,6%
2010	724.064.978	11.547.241	1,59%	80.559.236	45.709.253	296%	6,3%	31.652.598	69,2%	14.056.655	30,8%	34.849.983	43,3%
2011	778.189.436	11.378.638	1,46%										

Fuente. Subdere – SIGFE, Elaboración Propia

Como se ha indicado, PMU transferencias sectoriales implicó un 72,3% del total del programa durante el año 2007. Este proceso de intermediación ha presentado una disminución permanente hasta llegar al 43,3% al año 2010, lo que podría deberse a que los sectores han mejorado sus niveles de eficiencia o efectividad, encontrando otros medios para desarrollar con efectividad su misión, o bien porque las condiciones de “emergencia” para tales propósito ha variado en el tiempo. De este último componente el ítem más relevante al año 2010 es FIE que tiene un porcentaje de participación del 95,5%.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El programa tiene varias condiciones que favorecen su sostenibilidad en el tiempo.

Tiene un sustento legal en el Decreto Supremo del Ministerio del Interior N° 946 del año 1993 que regula su operación y el cual no ha sufrido modificaciones desde entonces. La Ley de Presupuesto en sus notas introduce ciertas variaciones de porcentajes de asignación presupuestaria entre los componentes 1 y 2 entre un año y otro, pero nada sustancial. Por lo tanto, es un programa por, así decirlo, validado legalmente.

Entre los actores participantes, especialmente los Municipios y Gobierno Regional, el PMU tiene un reconocimiento de su labor realizado, lo que se vio refrendado en la encuesta de satisfacción de fines del 2009 aplicado al sector Municipal con resultados altamente positivos sobre el desempeño del programa. Lo mismo ocurrió con las entrevistas que se realizaron en el Estudio Complementario en la que se concluye que: "Las características del Programa permite a estos municipios encontrarse generalmente cómodos con los procedimientos y requerimientos por parte de la SUBDERE..."

Tiene una presencia de ejecución nacional en todas las comunas del país. Durante el período 2007 – 2010, todos los Municipios recibieron algún tipo de inversión para infraestructura del Programa.

Desde el punto de vista organizacional se concluyó por parte de esta evaluación, que tiene una adecuada estructura para la ejecución del programa. Ha desarrollado con el tiempo una serie de procedimientos que permiten mejorar su gestión, por ejemplo, la existencia de un Manual de descripción de cargos que objetiviza los requerimientos profesionales que demanda el programa. Además, la introducción de la tecnología en los procesos permite a todos los actores trabajar vía on line desde la postulación hasta la ejecución y cierre de los proyectos. Esto le da continuidad para seguir con sus tareas en el futuro.

Por último, ha desarrollado un equipo multidisciplinario y un expertizaje en la ejecución del Programa que le permite asignar los recursos a los Gobiernos Regionales de forma eficaz. Aunque la ejecución por parte de los Gobiernos locales tiene retrasos importantes que no son de responsabilidad del Programa, de todos modos ha permitido en el tiempo incrementar la infraestructura comunal en todo el país.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

En el transcurso de esta evaluación se ha clarificado el propósito del programa en el sentido a que apunta a dotar a la población comunal de infraestructura. Dicha constatación no es menor, puesto que hasta la primera parte de la década del 2000 se enfatizaba el esfuerzo hacia el combate del desempleo. Posteriormente y, al menos, durante el período que abarca esta evaluación el programa se orientó a privilegiar la dotación de infraestructura comunal que estuvo asociado a una mejora en los índices de la tasa de desempleo a través de la realización de proyectos de infraestructura intensivos en mano de obra⁹².

⁹² En el trimestre julio – septiembre entre los años 2000 y 2005 las tasas de desempleo promedio giraron en torno al 10%, en cambio entre el 2006 al 2010 estos estuvieron próximas al 8%.

En ese sentido, la continuidad del programa debiera estar orientada a satisfacer esta demanda de infraestructura menor de las comunas (entendido por menor un monto máximo de \$MM50 en la actualidad) debido a que ésta es una necesidad que no es cubierta por ninguna otra repartición pública⁹³.

Es efectivo, que por las características de este bien – infraestructura comunal -, no es fácil establecer y, de hecho no existen, estadísticas que avalen con datos duros esta carencia. En las diversas entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación y por la propia experiencia de los integrantes del panel, existe acuerdo a que efectivamente esta carencia existe. Específicamente en el Estudio Complementario realizado en que se entrevistaron a funcionarios de 6 Municipios de la Región Metropolitana se señaló que: “Para todos los municipios entrevistados, los fondos inyectados a las comunas vía PMU (en todas las líneas de inversión) son evaluadas como imprescindibles para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento comunal, siendo coherente en sus líneas de inversión, con las necesidades de las comunas”⁹⁴. Lo anterior se corrobora además con el volumen de proyectos que proponen los Municipios y las regiones que para los componentes 1 y 2 el año 2010, sólo tuvo financiamiento para menos del 80% de los proyectos que eran elegibles.

En el contexto de continuidad del programa, una de las tareas pendientes, a las que debiera abocarse la SUBDERE, es impulsar a que los Gobiernos Regionales dispongan de un diagnóstico que permita contar con antecedentes más robustos en materia de carencia en infraestructura comunal y de los estándares mínimos que deben cumplir y sobre esta base, fijarse metas de cumplimiento de brechas con respecto a un estándar mínimo.

Otro elemento que justifica la continuidad del programa son las ventajas que tiene la SUBDERE para canalizar y administrar recursos desde el nivel central hacia regiones con fluidez, teniendo los Municipios una alternativa de financiamiento que les permite responder oportunamente a las necesidades de infraestructura para su comuna. Además que por el mismo monto de los proyectos – no superior a los \$MM50 - no requiere cursar el procedimiento de aprobación que se realiza a través del Fondo Nacional de Inversiones, lo que demora su aprobación.

Se debiera mantener su diseño actual con 3 componentes. En el entendido que si bien, en su operación son similares, tienen peculiaridades que justifican esta desagregación. Así el componente 1 de emergencia permite al gobierno central distribuir recursos de manera rápida a nivel local para hacer frente a las emergencias o privilegiar políticas públicas en materia de infraestructura local. El componente 2 tradicional, entrega recursos que tienen una operatoria conocida en las regiones para dotar de infraestructura comunal de acuerdo a las prioridades locales.

⁹³ Un programa semejante podría ser Quiero mi Barrio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sin embargo, tiene como Propósito la integración social a través de la participación en iniciativas de recuperación de espacios públicos, lo que se traduce en la constitución de los llamados Consejo Vecinal de Desarrollo que participan activamente en la identificación y ejecución de las obras en barrios deteriorados. Además, los costos de la infraestructura son de varios millones de pesos. En promedio se calcula un costo por beneficiario de 80 mil pesos y el número de beneficiarios en el 95 % de los barrios excede los 1000. Por último sus plazos de ejecución propuestos por el programa – dependiendo de tipo de barrio – van entre 24 a 36 meses. DIPRES. **Informe final corregido. Recuperación de Barrio. Quiero Mi barrio.** Junio 2010

⁹⁴ Veas, Claudia. **Estudio Complementario.** Op. cit

Por último, el componente 3 sectorial administra recursos que son transferidos a la SUBDERE por otros Ministerios o por el Fondo de Desarrollo Regional, que se distingue del componente 2 por la fuente de sus recursos y por la selección de los proyectos, que en el caso del componente 3, vienen seleccionados directamente por las instituciones. El componente 3 pudiera verse afectado por la existencia del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) que tiene las mismas características del PMU, pero cuya responsabilidad cae en cada Gobierno Regional. Está por verse la efectividad del FRIL, teniendo en cuenta sus ventajas de operación claramente descentralizada. Sin embargo, el PMU tiene a su vez la ventaja de que permite sectorialmente tener una rápida distribución de recursos desde el nivel central a regiones, lo que puede ser interesante para algún Ministerio como lo es hoy día para el Ministerio de Educación.

De todos modos, si eventualmente se constatará que el FRIL apareciera como más eficiente y eficaz que el PMU, el programa se justifica plenamente con los componentes 1 y 2 por la importancia que tiene el tema de la infraestructura comunal (tanto para iniciativas de emergencia como para aquellas tradicionales) como se argumentó más arriba.

En esta nueva etapa, el programa debiera hacer un seguimiento no sólo de los procedimientos administrativos y financieros de su ejecución, sino que también de los resultados de los proyectos de infraestructura levantada que van a los beneficiarios finales que son los habitantes de las comunas. La idea no es que la SUBDERE reemplace a los Municipios en la responsabilidad que tienen en la identificación y ejecución de las obras levantadas, sino que pueda obtener una información lo más acabada posible de las obras que se realicen— posiblemente por muestras de proyectos terminados — para retroalimentar a los distintos actores intervinientes en el programa⁹⁵, para mejorar sus resultados y garantizar los avances hacia la consecución del propósito del programa.

⁹⁵ Estos actores son los Municipios, los Gobiernos Regionales y los habitantes que se benefician de estas obras.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIÓN	RECOMENDACIÓN
<p>DISEÑO</p> <p>1.- Los objetivos de la lógica vertical – Fin, Propósito y Componentes – están correctamente formulados. Los componentes, en estricto rigor, se trata de un gran componente: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal con distintas modalidades y fuentes recursos (Línea de emergencia, tradicional y sectorial). En el caso del Componente 2 de Emergencia, su nombre puede llevar a equívoco puesto que puede referirse a enfrentar urgencias –vgr, enfrentar catástrofes naturales – pero también puede apuntar a prioridades de políticas gubernamentales en el tema de Infraestructura.</p> <p>En las actividades no está formulado para ningún componente actividades de supervisión vía on line y en terreno que verifiquen los resultados de los proyectos ejecutados. Con estos ajustes menores la lógica vertical se valida en su totalidad.</p>	<p>Incorporar en la actividades de todos los componentes la supervisión on line y en terreno de la infraestructura levantada o reparada que verifique la pertinencia de los proyectos, su correcta ejecución y consistencia con los informes entregados.</p>
<p>2.- Para el año 2010 de los 29 indicadores formulados, fue posible de cuantificar un total de 20 para todos los años de estudio, y sólo 9 indicadores tienen información sólo para el año 2010, con información “No disponibles” para los años 2007 al 2009. Todos estos indicadores son pertinentes y relevantes para evaluar el desempeño del Programa, abarcan las diferentes dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia, economía) y ámbitos de control (resultados y productos a nivel de propósito; y productos y procesos a nivel de componentes). También tienen medios de verificación claramente identificados. No obstante, no tiene incorporados indicadores que mida el resultado intermedio a nivel de propósito.</p> <p>La lógica horizontal se valida en su totalidad, debiendo agregarse los indicadores de resultados faltantes a nivel del Propósito.</p> <p>3.- Se estima que no existe un indicador que mida la eficacia del programa, desde el punto de vista de la temática más relevante indicada en el propósito, como es la infraestructura y el equipamiento comunal. No obstante, no es posible definir un indicador medible en este ámbito, pues no existe un diagnóstico a nivel nacional que cuantifique el déficit de infraestructura y equipamiento de las comunas, y</p>	<p>Incorporar en la Matriz de Marco Lógico del programa para futuras evaluaciones indicadores de propósito que midan resultados intermedios, como el uso de la infraestructura y la satisfacción de usuarios finales del programa⁹⁶; así como indicadores de calidad para los componentes 1 y 2, como la satisfacción de usuarios y el tiempo promedio de ejecución de las obras. Adicionalmente agregar el indicador “Porcentaje de inversión destinada a proyectos intensivos en mano de obra” para el componente 2.</p>

⁹⁶ Se entiende que los Usuarios del programa no son los Municipios, sino que las personas usuarias.

que permita ser utilizado para medir las brechas a cubrir por el programa.	
4.- Una falencia detectada fue la ausencia de indicadores que permitan apreciar los resultados alcanzados desde el punto de vista de los usuarios, más allá de la ejecución de proyectos de infraestructura. En efecto, no existen indicadores que midan el uso que se le da a la infraestructura levantada o el nivel de satisfacción del usuario.	

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	
1.- La estructura organizacional de la SUBDERE para la ejecución del PMU se considera adecuada, con una correcta definición de sus dependencias. La dotación de personal se considera adecuada y suficiente, con formaciones profesionales apropiadas y con un equipo multidisciplinario con capacidades para administrar el programa.	
2.- Las funciones de la Unidad de Inversiones y Servicios dependiente de la División de Municipalidades de la SUBDERE, están bien definidas, pero se estima no son las suficientes, faltando acciones relativas a su mayor participación en la priorización de proyectos a ejecutar procurando garantizar que la inversión realizada se ajuste a las necesidades locales y al desarrollo regional; y en el seguimiento y control de la ejecución y resultados de los proyectos.	<p>Incorporar dentro de las funciones de la Unidad de Inversiones y Servicios de la SUBDERE mayor participación en las acciones referidas al seguimiento y evaluación de los productos y resultados del programa, especialmente a la verificación de la inversión respecto a las necesidades locales y al desarrollo regional.</p> <p>Desarrollar una metodología formal y objetiva a ser aplicada por los Municipios e Intendentes para la priorización de los proyectos elegibles a financiar, que considere criterios locales, pero con una estructura única a nivel nacional, que permita comprobar la priorización de los proyectos mejores y/o más necesarios.</p>
3.- Los mecanismos de coordinación al interior de la unidad ejecutora del programa y de la institución (SUBDERE) se estiman son correctos, pues existe una coordinación directa entre la jefatura y los profesionales. Para la coordinación con el Subsecretario de Desarrollo Regional se estima suficiente la instancia llamada Comité de Inversiones.	
4.- No hay un mecanismo de coordinación formal entre la Unidad de Inversiones y Servicios con las otras instituciones involucradas en la ejecución del programa (Gobiernos Regionales y Municipios). Esto se evalúa negativamente, pues no permite evaluar su gestión y resultados, y por otra parte, promueve una diferente gestión del programa por regiones, que no aporta a la consecución de objetivos	Formalizar un mecanismo de coordinación permanente y bien definido de la unidad responsable con las demás instituciones involucradas en la ejecución del programa (Gobiernos Regionales y Municipios). De este modo, se homogeniza el seguimiento de los proyectos, la coordinación y el reporte de resultados.

comunes.	
<p>5.- No existe relación ni vinculación entre el PMU con el Departamento de Desarrollo Municipal encargado del fortalecimiento institucional, específicamente en acciones de capacitación de los funcionarios municipales, que podrían apoyar al PMU en mejorar las capacidades de diseño y ejecución de proyectos, significando una complementariedad al interior de la SUBDERE.</p>	<p>Generar una coordinación entre la Unidad de Inversiones y Servicios y el Programa PMU, con el Departamento de Desarrollo Municipal de SUBDERE, con el fin de focalizar la capacitación a los Municipios con mayores problemas en la ejecución de proyectos, generando temáticas pertinentes como la gestión de proyectos.</p> <p>Adicionalmente y en forma complementaria a la coordinación mencionada, el Programa debiera realizar capacitaciones a los funcionarios municipales en la formulación y gestión de proyectos, que busquen solucionar principalmente en problema de la baja ejecución de los proyectos y el consecuente arrastre anual.</p>
<p>6.- El Fondo Regional de Inversión Local (FRIL), presenta una clara duplicidad con el PMU, pues prácticamente se refieren al mismo bien o servicio y existe un grupo de comunas que puede presentar un mismo proyecto y ser financiado indistintamente por el FRIL o por el PMU. No existen actividades de coordinación, vinculación y articulación entre ambos programas que permita fortalecer y complementar su ejecución.</p>	<p>Promover en las instancias que correspondan la evaluación del FRIL considerando los mismos indicadores definidos en el MML del PMU, de manera de realizar un análisis comparado respecto a la ejecución y resultados de ambos tipos de fondos, midiendo sus resultados individualmente y en conjunto, respecto al problema que los originó, permitiendo además contar con información para la toma de decisiones.</p> <p>Generar instancias de coordinación, vinculación y articulación del PMU con el Fondo Regional de Inversión Local (FRIL), de manera que haya complementariedad en sus acciones, por ejemplo, definir poblaciones objetivas distintas, intercambiar experiencias, compartir instrumentos como el PMU ON LINE, etc. de manera que ambos programas sumen esfuerzo y se comuniquen en busca de un objetivo común.</p>
<p>7.- No existen respaldos que avalen la participación ciudadana en la ejecución del Programa, por lo cual no es posible de comprobar que el programa satisface las necesidades de los ciudadanos y el ejercicio de sus derechos ciudadanos, sólo se supone la ciudadanía participa en la gestión de la idea de un proyecto, pero el diseño, postulación y ejecución de los proyectos es realizada por los funcionarios municipales (Estudio Complementario). Esta situación es de importancia, por cuanto la sustentabilidad en el tiempo de las obras dependerá</p>	<p>Incorporar mecanismos de participación ciudadana en todas las fases de ejecución del Programa (componente 1 y 2) (diseño, postulación y ejecución de los proyectos) como una manera de aumentar la certeza que los proyectos responden a una necesidad sentida de la comunidad. Así en las postulaciones debiera considerarse que el proyecto venga respaldado por un documento de apoyo de organización(nes) y su explicitación de una eventual</p>

<p>de su uso y mantención, temas en los cuales los usuarios son responsables.</p>	<p>participación en la ejecución o mantenimiento de la infraestructura. En la ficha de cierre debiera incluirse la firma de representantes de las organizaciones patrocinantes del proyecto indicativa de su conformidad con lo realizado. Estos respaldos debieran reflejar un Sistema de Control Social de los proyectos que verifique la calidad de las obras, y por otra parte, promueva en buen uso posterior en las obras, mejorando la sustentabilidad en el tiempo de ellas.</p>
<p>8.- La Unidad de Inversión y Servicios no cuenta con un sistema formal de seguimiento y evaluación propio del PMU, que permita verificar la ejecución y los resultados de los proyectos. Lo anterior se considera deficiente, pues no permite cuantificar y evaluar las acciones de seguimiento que se realiza a nivel desagregado (comunal), ni permite llevar un verdadero control de la ejecución de los proyectos, más allá de la labor administrativa del pago de las rendiciones.</p> <p>9.- Si bien existe una Unidad de Control y Seguimiento de las Obras, ubicadas en las Unidades Regionales de la División Regional de Desarrollo de la SUBDERE (URS), ésta unidad no cumple el rol de realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación, ni elaborar reportes periódicos, que permitan hacer un seguimiento acabado de la ejecución del programa, con un sistema formal, pues sólo inspeccionan las obras.</p> <p>10.- Al no contar con actividades de seguimiento y evaluación, no se ha retroalimentado la toma de decisiones con información respecto a los resultados del Programa y su gestión. El seguimiento se ha orientado a facilitar la operación de dos funciones: la evaluación técnica de los proyectos y el giro de los recursos. Si bien lo anterior es relevante para la gestión, la falta de seguimiento y monitoreo de productos y resultados se evalúa negativamente, pues si bien los Municipios son autónomos, la SUBDERE debe monitorear los resultados de manera que permita garantizar el cumplimiento del propósito del Programa.</p>	<p>Para retroalimentar la toma de decisiones con información respecto a los resultados y gestión del Programa, se debiera diseñar y ejecutar un Sistema de Seguimiento y Evaluación del programa, más allá del pago de remesas, que incluya medición y evaluación de la ejecución, los productos y resultados del programa, desde el punto de vista de los usuarios finales y de los intermediarios (Municipios). Para lo anterior, se recomienda:</p> <p>a) El sistema PMU ON LINE se estima es un instrumentos adecuado que permitirá generar la información necesaria y que debiera ser la base para el sistema de seguimiento. Este sistema debiera utilizar los indicadores definidos en esta evaluación en la Matriz de Marco Lógico. Se debe formalizar este seguimiento con reportes establecidos en forma periódica para constatar los avances y resultados.</p> <p>b) Incluir al cierre de cada año una selección de proyectos de todos los componentes que permita verificar en terreno los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La pertinencia de proyecto. El proyecto responde a las necesidades del sector. - Sustentabilidad. La infraestructura es posible mantenerla con los recursos locales (Sea de la comunidad vía comodato o no) o por aportes que pueda hacer el Municipio u otras entidades públicas y privadas - Coherencia entre lo informado en el cierre de proyecto con la realidad de la infraestructura reparada y/o levantada: <ul style="list-style-type: none"> • Las especificaciones técnicas responden a lo informado • Los materiales utilizados son los

	<p>informados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informantes calificados (Dirigentes, líderes, socios, etc) consideran que: <ul style="list-style-type: none"> • La infraestructura responde a sus necesidades • Tuvieron participación en la detección de la demanda. - Aspectos positivos y negativos de lo encontrado - Recomendaciones <p>Respecto a la selección de proyectos y número de proyectos a visitar dependerá de las posibilidades que tenga el programa en cuanto a recursos humanos y económicos. Se recomienda identificar proyectos que por algunas características permitan obtener información relevante.</p> <p>Entre los factores considerados para realizar la selección se pueden identificar los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dificultades mantenidas en su ejecución traducida en reiterado rechazo de las rendiciones, por el tiempo tomado en el cierre del proyecto, eventuales denuncias de beneficiarios sobre su ejecución, entre otros aspectos. b) Proyectos tipo que se reiteran c) Proyectos de mayor envergadura d) Distribución regional y/o por componentes. <p>El sistema de seguimiento y evaluación recomendado debe incorporar a las Unidades Regionales de la División Regional de Desarrollo de la SUBDERE (URS), en sus funciones de visitar las obras ejecutadas.</p>
<p>11.- Se evalúa positivamente la participación de las Direcciones de Obras de los Municipios en el seguimiento y recepción técnica de las obras, pues asegura la calidad técnica de las obras. No obstante, esta actividad finaliza con el término de la obra, sin conocimiento de la operación posterior que es donde se benefician los usuarios. Además no se incluye seguimiento por parte de los beneficiarios a modo de contraloría social en ninguna fase (elaboración, postulación, ejecución y uso).</p>	

<p>12.- El Programa no cuenta con línea base previa a la ejecución del programa, ni en forma posterior a su inicio, ni tampoco se cuenta con una metodología definida. Esto no permite cuantificar las brechas de necesidades de infraestructura a nivel comunal ni evaluar el impacto del programa en el caso de requerirse. El PLADECO es una herramienta que debiera orientar la inversión en Infraestructura Comunal pero este instrumento no está actualizado especialmente en aquellos municipios que no disponen de los recursos humanos y/o financieros. Como SUBDERE en la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional -que está en proceso de creación- apoyará la actualización de este instrumento en los municipios más carenciados, ésta es una alternativa que permite establecer pormenorizadamente los principales déficits en Infraestructura Comunal y a partir de allí el PMU básicamente a través del Componente 2 PMU Tradicional, plantear metas del programa y a las propias entidades edilicias para ir cubriendo estas brechas en plazos previamente establecidos. De esta forma, se evitaría la situación actual en la que el programa realiza las inversiones solicitadas por los Municipios de carácter reactivo frente a las demandas ciudadanas, sin una mirada estratégica sobre las necesidades comunales.</p>	<p>Impulsar la actualización de los PLADECO que es un proceso que la SUBDERE tiene considerado y que debe ser el instrumento que el PMU debe utilizar para plantearse metas de cubrimiento de brechas en materia de Infraestructura Comunal y que debe exigir al Municipio su cumplimiento al establecerlo como criterio de priorización de los proyectos a financiar, evitando la demanda de proyectos de carácter reactivo como ocurre en la actualidad.</p>
<p>13.- Se evalúa positivamente la incorporación de indicadores específicos para el PMU en los distintos instrumentos de evaluación a partir del año 2001, ejecutados a nivel institucional por la SUBDERE (PMG, Plan Estratégico, Desempeño colectivo, etc.), con un establecimiento de metas que considera un mejoramiento razonable, pero sostenido respecto a la situación de la medición inicial.</p>	
<p>14.- El sistema "PMU ON LINE", que comenzó a funcionar en el año 2010, contiene la información necesaria para gestionar un proyecto, y se espera facilite (aún no está totalmente operativa) el trabajo del equipo del PMU. Los informes que reporta (proyectos, proyectos de arrastre y probado v/s lo Girado) permitirán realizar el seguimiento y control de su ejecución y sus gastos, y reportar los avances de cada proyecto, por lo que serán útiles para realizar un seguimiento acabado del programa. La evaluación positiva del PMU On Line es compartida por los municipios, quienes lo consideran un avance del programa.</p>	<p>Evaluar el cumplimiento de lo esperado del sistema "PMU ON LINE", una vez que esté completamente operativo, para comprobar que realmente facilitó la gestión de los proyectos. Especial importancia debe darse a indagar sobre su operación desde el punto de vista de las necesidades y disponibilidad de equipamiento y capacidades técnicas en los Municipios para su funcionamiento, generando las acciones correctivas en el caso de encontrar dificultades.</p>

EFICACIA Y CALIDAD	
<p>1.- El programa durante los años que comprende esta evaluación, ha llegado a la mayoría de las comunas del país (98,8%; 94,8%; 95,4%; 98,26% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente), y por lo tanto, a sus habitantes, demostrando una adecuada cobertura del Programa. Cabe señalar además que en este período, todas las comunas sin excepción recibieron al menos en algún año apoyo en infraestructura. Esto se evalúa positivamente, puesto que el programa ha pretendido llegar a todas las comunas, lo que ha logrado.</p>	<p>Para los componentes 1 y 2 se debieran monitorear permanentemente los resultados intermedios del Programa, con los indicadores definidos de uso y satisfacción de los usuarios respecto a las obras, realizando encuestas cada cierto tiempo a usuarios u organizaciones sociales, que permitan definir e incorporar acciones para el mejoramiento en los sectores que se encuentren deficiencias.</p>
<p>2.- El porcentaje de proyectos aprobados de los componentes 1 y 2, respecto del total de proyectos elegibles, indica que un 80% de las necesidades se estarían cubriendo, lo que muestra una alta cobertura de la demanda anual, pero queda una demanda insatisfecha en este tipo de proyectos, debido a falta de recursos para su financiamiento, quedando a la espera de disponibilidad de recursos del programa. La priorización de los proyectos se realiza entre los municipios e Intendentes, sin una metodología formal, única y objetiva, lo que se evalúa negativamente, pues no permite evaluar si se financian los proyectos mejores o más necesarios.</p>	
<p>3.- Respecto al énfasis que tiene el programa y formulada en el propósito de atender “preferentemente...municipios de escasos recursos”, es posible concluir que se logra, pues los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal” definido para los componentes 1 y 2 (Proyectos Emergencia y Tradicional), muestra valores de 45,1%; 48,6%; 48,2%; 39,9% respecto del total de Municipios para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Estos valores se evalúan positivamente, pues los 100 Municipios representan un 29% del total de Municipios (345) y reciben en promedio para los cuatro años un 46% de los recursos.</p>	
<p>4.- Los resultados muestran bajos niveles de ejecución en los proyectos ya que de los recursos girados en cada año respecto al total de recursos de los proyectos aprobados en dicho año, muestra valores de 27,4%; 45,1%; 45,3%; y 56,2% para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 respectivamente. A partir del estudio complementario⁹⁷ se detectó que</p>	<p>Se necesita profundizar sobre las causas del atraso encontrado en la ejecución de los proyectos de los tres componentes, mediante la realización de estudios de caso específico de casos representativos de este problema, determinando las causas exactas y posteriormente definir acciones para</p>

⁹⁷ Veas, Claudia. Estudio complementario. Op. cit. Este estudio no es estadísticamente representativo y consistió en la realización de entrevista en profundidad – entre abril y mayo del año 2011 - a 16 personas,

<p>las principales fuentes de retraso en la gestión a nivel de los Municipios son: deficiencias en la calidad técnica de las propuestas para el GORE, problemas con la rendición de cuentas, dificultades en procesos de licitación y adjudicación, gestión de las obras, etc.</p>	<p>mejorar este aspecto. Al mismo tiempo el Sistema de Seguimiento y Evaluación que se propone debiera considerar este tema como una de sus principales lineamientos con medición permanente de indicadores que permitan realizar acciones correctivas oportunamente.</p>
<p>5.- Los resultados obtenidos en la evaluación de impacto del PMU (2002) indica que un 68% de los beneficiarios de proyectos PMU tienen una opinión positiva respecto a la contribución a la solución de problemas por parte de los proyectos; el 87,6% de los usuarios encuestados declararon que les dan un alto uso; y se observó en las visitas técnicas que el 70% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo. Esta situación es consistente con los hallazgos que hizo el estudio complementario realizado en el marco de esta evaluación. Se pudo constatar un alto nivel de satisfacción con la calidad de las obras realizadas por el PMU (en todas sus modalidades). Sin embargo, se explicita que dentro de la buena calidad de ellas, existen diferencias dependiendo del tipo de ejecución (directa o licitación pública). Se percibe que las obras que han sido licitadas y ejecutadas por empresas externas son de mejor calidad en cuanto a terminaciones, materiales y eficiencia en la gestión de la obra. Esto de acuerdo a los entrevistados, se debería a la mano de obra calificada con que cuentan estas empresas que no se encuentra en los trabajos realizados por el propio Municipio.</p> <p>6.- El número de proyectos aprobados en los años en estudio alcanzó un total de 13.256 proyectos. De este total, el 65% de los proyectos aprobados corresponde a proyectos del Componente 3 (8.599 proyectos), 26% al Componente 2 (3.438) y un 9% a los proyectos del Componente 1 (1.219). Se da una cierta estabilidad en la aprobación de la línea tradicional, con un número de proyectos aprobados anualmente, cercanos a los 860 proyectos. En cambio, se da una alta variabilidad en la evaluación de los otros dos tipos de proyectos, debido a la condición de emergencia del componente 1 y por la naturaleza del componente 3 que implica el traspaso de proyectos sectoriales para la ejecución, situaciones que no pueden ser previstas por el programa y que dependen de la contingencia anual.</p>	

entre alcaldes y funcionarios municipales vinculados con el PMU de 6 Municipalidades de la Región Metropolitana: Cerro Navia, El Monte, La Pintana, María Pinto, San Bernardo y San Pedro.

<p>7.- En el periodo se ejecutaron⁹⁸ 18.432 proyectos, de los cuales el 68% corresponde a proyectos con fondos sectoriales (12.617); un 21% a proyectos de la línea tradicional (3.851) y un 11% a los proyectos de emergencia (1.964), con un promedio anual de 491 proyectos de emergencia, 962 proyectos de la línea tradicional y 3.154 proyectos sectoriales. Datos que muestran un importante número de proyectos ejecutados en el periodo, lo que se valora positivamente, pues demuestra un desarrollo permanente en las comunas desde el punto de vista de la inversión gracias al programa.</p>	
<p>8.- En el periodo se cerró un total de 5.407 proyectos, de los cuales el 69% corresponde a proyectos con fondos sectoriales (3.704); un 16% a proyectos de la línea tradicional (881) y un 15% a los proyectos de emergencia (822).</p> <p>9.- En los proyectos del componente 1 en el último año sólo un tercio (33%) de los proyectos aprobados terminaron en el mismo año (el valor bajó desde el 39% en el año 2007). En el caso del componente 2 para el año 2007 este indicador presentó un valor de 89%, que bajó al año 2010 a un 56%. Esto conlleva a la generación de un elevado arrastre de proyectos para ambos componentes, demostrando un problema en su ejecución, cuyas posibles razones fueron mencionadas anteriormente, como son los atrasos de los Municipios en la rendición de cuentas, adjudicada a la baja dotación de funcionarios, y a temas propios de la gestión de las obras, como retraso en la recepción de materiales de un proveedor, imprevistos, mal tiempo, etc.</p> <p>10.- Para el componente 3, a nivel de productos, el porcentaje de proyectos terminados respecto a los proyectos aprobados en el respectivo año, muestra valores de 31,3%, 38,1%, 27,6% y 36,2% para los años 2007, 2008,2009 y 2010 respectivamente. Estos bajos niveles se pueden explicar al considerar que este componente maneja recursos de terceros, dificultando la ejecución mientras más tarde en el año sean traspasado los fondos, no siendo responsabilidad de la SUBDERE este atraso.</p>	
<p>11.- En todos los componentes hubo deficiencias en el acto de cierre por parte de los municipios. Así en el Componente 1 entre los año 2007 al 2009 cerca</p>	<p>Para todos los componentes se debiera establecer como requisito estrictos para la asignación de recursos, el cierre de los</p>

⁹⁸ Considera los proyectos aprobados en todos los años, es decir considerando el arrastre de recursos.

<p>de un 40% de los proyectos en condiciones de cerrarse administrativamente, lo hicieron. En el Componente 2 en ningún año esta cifra superó el 15% y, por último, en el Componente 3 no superó en ningún año el 20%. Responsabilidad que atañe exclusivamente a los Municipios probablemente por falta de interés porque este proceso administrativo no tiene gran responsabilidad</p>	<p>proyectos ejecutados anteriormente, obligando a los municipios a realizar esta gestión.</p>
<p>12.- Tanto en el Componente 1 como en el 2 hubo proyectos que no fue posible de financiar por falta de recursos. Así para el año 2010 (año en que esta información está disponible) el Componente 1 un 71,5% de los proyectos elegibles fueron aprobados para financiarlos y el caso del Componente 2 fue de un 88,4%. En cambio, el Componente 3 este guarismo fue de un 91,7% debido a sus propias características por tratarse de proyectos ya aprobados al ser una transferencia desde otras instituciones y/o fondos públicos.</p>	
<p>13.-Respecto a los proyectos visados por el GORE que fueron considerados elegibles, sus porcentajes son bajos para el Componente 1 que para el año 2010 llegó sólo a un 58% y en el Componente 3 a un 64%. En el Componente 2 estos porcentajes son satisfactorios puesto que casi llegaron al 98%. Los malos porcentajes de este indicador en dos de los componentes demuestran una baja calidad técnica en su formulación por parte de los Municipios y una incorrecta evaluación del GORE.</p>	<p>Establecer algunos criterios técnicos y económicos mínimos desde el PMU para la visación de los proyectos por parte del GORE, a partir del cual se apliquen criterios regionales, de manera de mejorar la calidad de los proyectos presentados, disminuyendo el número de proyectos visados por el GORE que resultan no elegibles por el Programa, las reformulaciones y atrasos en la ejecución de los proyectos.</p>
<p>14.- En el ámbito de calidad en el proceso, de responsabilidad de la Unidad de Inversiones, se encontraron buenos resultados, pues el Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días fue de 100%, tanto en el Componente 1 como en el 2 (En el Componente 3 no aplica este proceso).</p> <p>15.- Para los Proyectos Línea Tradicional (componente 2) a nivel de resultados encontramos la generación de un promedio anual de 5.711 empleos equivalentes a nivel nacional, valor que se considera poco significativo, pues representa el 0,1% de la Población Económicamente Activa Ocupada del país. No obstante lo anterior, es una externalidad positiva del Programa la generación de empleo, percibiéndose en los municipios rurales como un aporte a combatir la cesantía estacional que los afecta, y en los municipios de mayor tamaño reconociéndose que genera trabajo para los vecinos además de infraestructura.</p>	

EFICIENCIA Y ECONOMÍA	
<p>1.- Uno de los problemas más significativos que enfrentan los Municipios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es la infraestructura. Esto debido a que muchos Municipio no cuentan con suficientes recursos financieros para enfrentar estas demandas. Los cálculos efectuados por el panel dan cuenta que los Municipios beneficiarios lograron recursos para financiar proyectos en promedio por montos del MM\$34 en emergencia y por MM\$53 en PMU tradicional.</p> <p>2.- SUBDERE ha logrado establecer un instrumento (la modalidad de programa y su versión instrumental online) para enfrentar un incremento de demanda de recursos sobre esta tipología de programas y/o proyectos. El uso de este mecanismo ha ido en aumento con la finalidad de mejorar la infraestructura urbana y el equipamiento comunitario local, siendo también un medio utilizado de manera recurrente por agentes sectoriales por su facilidad operacional. En los hechos el presupuesto asignado al programa crece en el periodo aunque a una tasa decreciente llegando a representar cerca del 1,5% respecto del presupuesto Institucional en el año 2011, cifra que en el año 2007 era de 2.3% aproximadamente). Debe consignarse que los fondos para el componente 3 sectoriales son significativamente mayores (crece más de 10 veces) que los asignados al programa para los otros dos componentes. Luego, el programa PMU en términos presupuestarios, no es la línea de desarrollo más relevante de la Subsecretaría.</p> <p>3.- El Programa es una alternativa eficiente de distribución de recursos, por su agilidad y costos asociados a su administración los que son marginales, a pesar de contar con exigencias de forma tanto para su elegibilidad, administración y cierre de los proyectos. En este sentido el programa resulta altamente eficiente pues sus gastos de operación estimados no superaron el 2% en todo el periodo evaluado.</p>	
<p>4.- Se aprecia un nivel de rezago presupuestario significativo en que el diferencial (gasto devengado sobre presupuestado) superó hasta en 11 veces el presupuesto durante el ejercicio 2010 en el componente 1 (cuestión que tendría justificación por el terremoto del 27/F) y más que duplicó en el componente 2 en todos los años del período. Esto</p>	<p>Para disminuir uno de los factores que incide en los rezagos presupuestarios del Programa es que se reciben recursos sectoriales muy al final del período en cada año, debiera colocarse como tope de aceptación de estas nuevas partidas presupuestarias del componente 3 sectorial</p>

<p>se debería a arrastres acumulados e importantes en la ejecución presupuestaria asociada al programa. La experiencia da cuenta que una parte relevante de recursos se asigna a fines de año, debiendo experimentar un rezago de distribución, lo cual junto con los problemas de gestión en los Municipios, genera un importante diferencial de arrastre entre lo presupuesto y lo efectivamente devengado.</p>	<p>con un compromiso de tiempo suficiente para que ellos sean invertidos mayoritariamente – por ejemplo, un porcentaje no inferior al 70% - en el período anual correspondiente.</p>
<p>5.- El programa aun considerando las transferencias sectoriales y de otros programas administradas por SUBDERE, el programa PMU, no logra superar el 20%, cifra que además ha sido decreciente en los últimos años. Las estimaciones dan cuenta de que al 2010 el programa PMU llega al 12,3% de participación sobre el total de transferencia, alcanzado su mejor punto en el año 2008 con un 18,5%. Con todo su importancia relativa disminuye. Ahora bien, si bien el volumen de recursos que administra el programa es importante, sus componente Emergencia y Tradicional, sin considerar la valorización del rezago calculado, es una parte menor de las transacciones finales que realiza la subsecretaria.</p> <p>6.- Es posible constatar que el programa es altamente eficiente al relacionar el gasto en personal acotado al programa y el volumen de recursos que se administran cuyo valor no es superior al 0,2% del volumen de operación involucrado en asignaciones presupuestarias.</p> <p>7.- En promedio, los montos aprobados se encuentran en un intervalo de MM\$14 y MM\$31 (efecto terremoto) para el periodo en proyectos emergencia y entre MM\$14,8 y MM18,1 para proyectos tradicionales. Esta cifra de inversión es superior en el caso del componente 3 llegando a MM\$23,6 al año 2010, lo que está dentro de los resultados esperados dadas las características del programa y los límites de inversión que considera. Además, el Programa cubre un nicho al que otros programas no llegan como es el caso del programa Quiero mi Barrio del MINVU, cuyos montos exceden largamente al de este programa y, por lo tanto son de mayor complejidad en la elaboración de los proyectos y en su ejecución.</p> <p>8.- En cuando a la distribución regional de los recursos, los resultados dan cuenta que las regiones centro y sur son aquellas que más demandan recursos vía fondos PMU Tradicional y</p>	

<p>Emergencia, así como también son receptores de recursos vía transferencias sectoriales PMU. Las regiones del Bío Bio, Maule, Valparaíso y la Región Metropolitana destacan en la recepción de recursos. A modo de dato referencial PMU Tradicional para el año 2010 para Bío Bío correspondió a un 59,7% del total de los recursos distribuidos a nivel nacional. La Región Metropolitana ha incrementado su participación el uso del modelo pasando desde el 11% al 2007, al 20,4% durante el 2010, siendo PMU sectorial el más significativo.</p>	
--	--

IV. BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de la Pobreza. **La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social.** Tomo 1. Chile. Agosto, 1996.

Denis, Angela -, Prieto, José Joaquín - y Zubizarreta, José Ramón. **Dinámica de la pobreza en Chile: evidencias en los años 1996, 2001 y 2006.** Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado. Vol. XXI. N° 3. 2007.

DIPRES. **Evaluación de impacto Programa de Mejoramiento Urbano.** Junio.2003

DIPRES. **Informe de Síntesis N° 3. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.** 1999

DIPRES. **Informe Final. Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional.** Junio 2010.

DIPRES. **Informe final corregido. Recuperación de Barrio. Quiero Mi barrio.** Junio 2010.

Esquivel, G – Larraín, F. **América latina frente a la crisis asiática.** Estudios Públicos N° 73.1999.

FERNÁNDEZ, J (2008). **Pobreza urbana y políticas habitacionales en Chile (1990-2005). ¿De la exclusión social a la integración?**
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/06lab.pdf>

Fuentealba, Ricardo. **Informe final. Estudio complementario sobre sistematización de diagnóstico inicial y cálculo de línea base para el programa de fortalecimiento de la gestión subnacional.** Ministerio del interior - Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (subdere). Junio 2010.

Gobierno Regional de O'Higgins. **Reglamento de Operación 2010 Fondo Regional de Iniciativa Local FRIL.**

Gobierno Regional de Los Lagos. **Instructivo de Operación 2010. Fondo Regional de Iniciativa Local.**

INE. **Población de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo.**
<http://www.ine.cl>

MIDEPLAN. **Encuesta CASEN 1987, 2006, 2009**

MIDEPLAN. **Encuesta CASEN 2003. Principales resultados del sector rural.** Publicación electrónica

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. **Programa de Intervenciones Urbanas. Subproyecto de Forestación Urbana.** 1993.

SERNAM. Departamento coordinación intersectorial. Informe final PMG de Género marco básico 2010. Servicios en etapa IV diagnóstico (actualización) – implementación – evaluación del plan – plan plurianual.

SUBDERE. Instructivo para el año 2011. Versión 4.0. Programa de Mejoramiento urbano y equipamiento Comunal. 31 diciembre 2011

SUBDERE. Manual Consolidado. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal. Documentos e instructivos que regulan la operatoria del Programa

SUBDERE. Manual de compromisos vigentes año 2011

SUBDERE. Manual de Procedimientos del programa mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

SUBDERE. Plan de Desarrollo Estratégico.2010 -2014.

Veas, Claudia. Estudio complementario.“Entrevistas en profundidad a funcionarios municipales de la región metropolitana que operan el programa de mejoramiento urbano en infraestructura”. Mayo 2011

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

Fecha	Participantes
19/Enero/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Edgard Rebolledo. PMU. Soledad Quiroz. Coordinadora Ministerial María Teresa Hamuy. DIPRES Mónica Parentelli. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador</p>
26/Enero/2011	<p>Mauricio Cisternas. SUBDERE. División de Municipalidades María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Edgard Rebolledo. PMU. Antonio Ansoleaga. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador</p>
1/Febrero/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Edgard Rebolledo. PMU. Antonio Ansoleaga. DIPRES Mónica Parentelli. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador</p>
2/Febrero/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Edgard Rebolledo. PMU. Antonio Ansoleaga. DIPRES Mónica Parentelli. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador</p>
1/Marzo/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Mónica Parentelli. DIPRES Karen Delgado. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador</p>
2/Marzo/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Sergio Contreras. SUBDERE Mónica Parentelli. DIPRES Karen Delgado. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador</p>
2/Marzo/2011	<p>Manuel Fierro. Ex encargado PMU Patricio Navarro. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador</p>
22/Marzo/2011	<p>María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Jorge Romero. PMU Dante Arenas. Evaluador</p>
24/Marzo/2011	<p>Rodrigo Cuadra. DIPRES Guillermo Vallejos. DIPRES Sergio Castillo. DIPRES Mónica Parentelli. DIPRES Karen Delgado. DIPRES</p>

	Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador
29/Marzo/2011	María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Jorge Romero. PMU Dante Arenas. Evaluador
29/Marzo/2011	Edgard Rebolledo. PMU Dante Arenas. Evaluador
4/Abril/2011	Daniel Escobar. SUBDERE Mylady Ríos. SUBDERE Edgard Rebolledo. SUBDERE
6/Abril/2011	Victor Hugo Miranda. SUBDERE María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Mónica Parentelli. DIPRES Karen Delgado. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador
6/Abril/2011	Carolina Hidalgo. GORE Región Metropolitana Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador
11/Abril/2011	María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador
16/Mayo/2011	Victor Hugo Miranda. SUBDERE María Eugenia Martínez. PMU Manuel Briceño. PMU Soledad Quiroz. Coordinadora Ministerial María Teresa Hamuy. DIPRES Mónica Parentelli. DIPRES Karen Delgado. DIPRES Patricio Navarro. Evaluador Dante Arenas. Evaluador Américo Ibarra. Evaluador

VI. ANEXOS

ANEXO 1 (a) MATRIZ DE MARCO LÓGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO				
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:				
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR				
SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ambito Control)⁹⁹	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país.				

⁹⁹ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión/Publicaciones.

<p>PROPÓSITO: La población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos dispone de infraestructura y equipamiento comunitario.</p>	<p>Eficacia/Producto Porcentaje de comunas con proyectos aprobados</p>	<p>(Total comunas con proyectos aprobados por el PMU, año t/ Número total de comunas del país)* 100.</p>	<p>Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)</p>	<p>La población beneficiaria hace un adecuado uso de la infraestructura entregada.</p>
	<p>Eficacia/Resultado Porcentaje de recursos transferidos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal. Proyectos Emergencia y Tradicional.</p>	<p>(Total de recursos aprobados en proyectos línea Emergencia y Tradicional a los 100 Municipios con mayor dependencia del FCM, año t/ Total de recursos aprobados en proyectos línea Emergencia y Tradicional, año t)*100</p>	<p>Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)</p>	<p>Se mantienen estables las condiciones macroeconómicas, de manera que no impacten el empleo.</p>
	<p>Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU</p>	<p>(\sum de los montos girados de proyectos aprobados en el período \sum /de los montos para proyectos aprobados en el período t) * 100</p>	<p>Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)</p>	<p>Inexistencia de desastres naturales, que afecten la infraestructura comunal.</p>
	<p>Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos aprobados línea Emergencia y Tradicional</p>	<p>(Total de proyectos aprobados Línea Emergencia y Tradicional año t / total de proyectos elegibles línea Emergencia y Tradicional año t)</p>	<p>Sistema de Información PMU (PMU en línea)</p>	
	<p>Eficiencia/Producto Gasto de Administración</p>	<p>(gasto operacional año t/ montos de proyectos ejecutados año t)*100</p>	<p>Sistema de Información PMU (PMU en línea)</p>	

COMPONENTE 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de emergencia	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados periodo t)*100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el periodo t)*100.	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	(Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	(Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días	(Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	\sum de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia de proyectos aprobados en el año	$(\sum$ de los montos girados de proyectos PMU emergencia aprobados año t \sum de los montos de proyectos PMU Emergencia aprobados año t) * 100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	

COMPONENTE 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de tradicional	Eficacia/Resultado Empleo Anual Equivalente	(\sum del empleo generado por los proyectos, ponderado por el tiempo de duración de cada proyecto)/ 12	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.
	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados periodo t)*100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el período t)*100.	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	(Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	(Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días	(Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	\sum de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU Tradicional de proyectos aprobados en el año	(\sum de los montos girados de proyectos PMU Tradicional año t / \sum de los montos de proyectos PMU Tradicional año t) * 100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	

COMPONENTE 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados periodo t)*100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el periodo t)*100.	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	(Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	(Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión sectorial de proyectos aprobados en el año	(\sum de los montos girados de proyectos aprobados sectoriales en el año t/ \sum de los montos de proyectos sectoriales aprobados en el año t) * 100	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	\sum de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	

<p>ACTIVIDADES COMPONENTE 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de emergencia (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma <i>on line</i> luego de ser visados por el gobierno regional * Entrega de cartera de proyectos elegibles para resolución final por subsecretario * Gestión financiera de los proyectos aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad) * Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas) 				
--	--	--	--	--

<p>ACTIVIDADES COMPONENTE 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de tradicional (75%)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Generación y envío de resolución informativa sobre cuota línea tradicional a cada una de las regiones * Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma <i>on line</i> luego de ser visados por el gobierno regional, según su distribución a nivel comunal * Entrega de cartera de proyectos elegibles para resolución final por subsecretario * Gestión financiera de los proyectos aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad) * Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas) 				
---	--	--	--	--

<p>ACTIVIDADES COMPONENTE 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal</p> <p>* Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma <i>on line</i> luego de ser visados por el gobierno regional</p> <p>* Gestión financiera de los proyectos aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad)</p> <p>* Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas)</p>				
---	--	--	--	--

ANEXO 1(b)
MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN (PERÍODO 2007-2010)

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL						
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1993						
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR						
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)						
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
Evolución de Indicadores						
Enunciado del objetivo	Indicadores			Cuantificación		
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ¹⁰⁰	Fórmula de cálculo	2007	2008	2009	2010
Fin: Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país						
Propósito: La población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos dispone de infraestructura y equipamiento comunitario.	Eficacia/Producto Porcentaje de comunas con proyectos aprobados	(Total comunas con proyectos aprobados por el PMU, año t/ Número total de comunas del país)* 100.	98,55%	94,78%	95,36%	98,26%
	Eficacia/Resultado Porcentaje de recursos transferidos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal. Proyectos Emergencia y Tradicional	(Total de recursos aprobados en proyectos línea Emergencia y Tradicional a los 100 Municipios con mayor dependencia del FCM, año t/ Total de recursos aprobados en proyectos línea Emergencia y Tradicional año t)*100	45,05%	48,59%	48,02%	39,91%
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU	(\sum de los montos girados de proyectos aprobados en el periodo t / \sum de los montos para proyectos aprobados en el periodo t) * 100	27,39%	45,09%	45,26%	56,20%

¹⁰⁰ Ver capítulo X de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2009; en www.dipres.cl, Publicaciones, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Fuentes: Base Access PMU, SINIM, SIGFE SUBDERE.

	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados línea Emergencia y Tradicional	(Total de proyectos aprobados línea Emergencia y Tradicional, año t/Total de proyectos elegibles línea Emergencia y Tradicional año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	79,7%
	Eficiencia/Producto Gasto de Administración	(gasto operacional año t / montos de proyectos ejecutados)*100	-	-	-	-
COMPONENTE 1 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados período t)*100	38,93%	44,80%	37,50%	33,33%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el período t)*100.	43,10%	40,48%	36,36%	4,3%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	(Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	71,48%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	(Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	58,36%
	Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días	(Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	100%
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	∑ de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados	M\$14.035	M\$13.107	M\$18.597	M\$31.848
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia de proyectos aprobados en el año	(∑ de los montos girados en proyectos PMU Emergencia aprobados año t / ∑ de los montos de los proyectos PMU Emergencia aprobados año t) * 100	22,94%	35,58%	40,62%	50,49%

	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia	$(\sum \text{ de los montos girados de proyectos PMU Emergencia año t} / \sum \text{ de los montos aprobados PMU Emergencia año t}) * 100$	-	-	-	-
COMPONENTE 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional	Eficacia/Resultado Empleo Anual Equivalente (N° de empleos)	$(\sum \text{ del empleo generado por los proyectos, ponderado por el tiempo de duración de cada proyecto}) / 12$	6.380	5.825	5.606	5.034
	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	$(\text{N}^{\circ} \text{ proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t} / \text{N}^{\circ} \text{ proyectos aprobados periodo t}) * 100$	89,54%	76,67%	71,12%	55,95%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	$(\text{N}^{\circ} \text{ proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t} / \text{N}^{\circ} \text{ proyectos con 100\% de giros efectuados en el periodo t}) * 100.$	6,58%	14,65%	14,21%	2,74%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	$(\text{Total de proyectos aprobados, año t} / \text{Total de proyectos elegibles año t}) * 100$	No disponible	No disponible	No disponible	88,38%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	$(\text{Total de proyectos elegibles, año t} / \text{Total de proyectos visados GORE, año t}) * 100$	No disponible	No disponible	No disponible	97,94%
	Calidad/Proceso Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días	$(\text{Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t} / \text{Total de proyectos evaluados año t}) * 100$	No disponible	No disponible	No disponible	100%
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	$\sum \text{ de los montos de proyectos aprobados} / \text{número total de proyectos aprobados}$	M\$14.859	M\$14.345	M\$17.905	M\$18.112
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU IRAL de proyectos aprobados en el año.	$(\sum \text{ de los montos girados en proyectos PMU IRAL aprobados año t} / \sum \text{ de los montos de los proyectos PMU IRAL aprobados año t}) * 100$	95,72%	87,48%	86,26%	82,48%

	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión PMU IRAL.	$(\sum \text{ de los montos girados de proyectos PMU IRAL año t} / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos PMU IRAL año t}) * 100$	-	-	-	-
COMPONENTE 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal	Eficacia/Producto Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados período t)*100	31,29%	38,11%	27,60%	36,22%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE	(Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el período t)*100.	16,10%	19,26%	21,91%	2,31%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Aprobados	(Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	91,75%
	Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Elegibles	(Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	No disponible	No disponible	No disponible	63,69%
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión de los proyectos aprobados en el año	$(\sum \text{ de los montos girados en proyectos sectoriales aprobados año t} / \sum \text{ de los montos de los proyectos sectoriales año t}) * 100$	17,7%	36,5%	34,6%	49,2%
	Economía/Producto Nivel de ejecución de la inversión proyectos	$(\sum \text{ de los montos girados de proyectos sectoriales año t} / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos sectoriales año t}) * 100$	-	-	-	-
	Eficiencia/Producto Costo promedio por proyecto	$\sum \text{ de los montos de proyectos aprobados} / \text{número total de proyectos aprobados}$	M\$26.147	M\$42.148	M\$30.931	M\$23.609

ANEXO 1(C) ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

Lógica vertical

Nivel de objetivo	Objetivo	Análisis enunciado y pertinencia del objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
<i>Fin</i>	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país.	En el Fin debiera formularse como mejorar la calidad de vida de la población de las comunas del país y, no sólo, de la población pobre del país, puesto que el programa no se define como atendiendo a las comunas más pobres, sino que a todas con preferencia en la menores recursos.	Efectivamente contribuye a la política social a la que otras entidades están abocadas desde sus particulares visiones: educación, salud, trabajo, etc. Por otra parte está alineado con la misión institucional de la SUBDERE relativa a "Contribuir al desarrollo de los territorios...; así como al cumplimiento del objetivo estratégico N° 3 "Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencias...con criterios de compensación, emergencia y desarrollo territorial.		No están formulados. Se sugiere colocar un supuesto relativo a la estabilidad general del país puesto que de no darse esta situación cualesquiera sean los esfuerzos de este programa junto con otros, no lograrán a nivel de impacto mejorar la calidad de vida y que se mantengan en el tiempo: "Se mantienen estables las condiciones políticas y macroeconómicas".
<i>Propósito</i>	La población comunal preferentemente en	Está correctamente formulado, ya que tiene	Que la población disponga de	1. La población beneficiaria	1 Aquí el uso adecuado se refiere a que, al

	municipios de escasos recursos dispone de infraestructura y equipamiento comunitario.	identificado el sujeto beneficiario, como es la población comunal preferentemente en municipios de escasos recursos y, se tiene identificado el cambio que se desea producir. Esto es que dispongan de infraestructura y equipamiento comunitario que corresponde a un nicho bien específico debido al monto de su inversión relativamente baja – MM\$ 50 – respecto a las inversiones que hace el MINVU o el Ministerio de Obras Públicas.	infraestructura y equipamiento comunitario aporta al Fin de mejorar la calidad vida. En efecto, tener canchas, salas de reuniones, servicios básicos, áreas verdes, etc aporta a mejorar las condiciones de vida de la población.	hace un adecuado uso de la infraestructura entregada. 2. Se mantienen estables las condiciones macroeconómicas, de manera que no impacten el empleo. 3 Inexistencia de desastres naturales, que afecten la infraestructura comunal.	menos, se mantiene la infraestructura sin destruirla. Esto es pertinente, puesto que si las personas no cuidan el bien este no contribuirá a lograr el fin . 2 Es pertinente, pero referido a la estabilidad macroeconómica que permita hacer inversiones en infraestructura comunitaria que lleven a mejorar la calidad de vida. Correctamente formulado y es un supuesto pertinente a la realidad nacional, sobre todo, respecto de los terremotos.
<i>Componente 1</i>	Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25%)	En estricto rigor se trata de un gran componente: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal con distintas modalidades y fuentes recursos (Línea de emergencia, tradicional y	Es un bien cuya realización aporta al cumplimiento del propósito.	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se	Correctamente redactado. También es pertinente, porque efectivamente del programa no depende su adecuada focalización, sino de los Municipios

		sectorial). En este caso, se acepta su desglose en 3 componentes, porque al programa le facilita visualmente su seguimiento. En cuanto a la redacción se sugiere terminar con la palabra “ ... realizados”, es decir, se redacta como un bien otorgado. También es pertinente al objetivo del programa		generan.	que identifican espacialmente los proyectos y los beneficiarios.
Componente 2	Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional (75%)	Misma observación anterior sobre sobre terminar la frase con el concepto de “realizados”. Es pertinente al objetivo del programa	Es un bien cuya realización aporta al cumplimiento del propósito.	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.	El mismo comentario del componente 1 en cuanto a que es un supuesto pertinente.
Componente 3	Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal.	También colocar el concepto de realizados al término de la frase.	La administración de estos recursos sectoriales efectivamente aporta al cumplimiento del Propósito.	El municipio realiza adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.	Dependiendo de las características del recurso sectorial, también al Municipio debiera agregarse que el Ministerio realiza la adecuada focalización de los proyectos y beneficiarios.
Actividades C1	* Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma on line luego de ser visados por el gobierno	Las actividades son pertinentes. En su redacción reflejan, entre ellas, las diferencias iniciales sobre la forma de asignación entre	Están formuladas en una secuencia cronológica, son necesarias y contribuyen al logro de		No tiene formulado supuestos. Un supuesto que puede colocarse para todas las actividades es que las

	<p>regional</p> <p>* Entrega de cartera de proyectos elegibles para resolución final por subsecretario</p> <p>* Gestión financiera de los proyectos aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad)</p> <p>* Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas)</p>	<p>los componentes.</p> <p>Este componente y el 3 no se tienen un monto inicial distribuido por región, sino que las regiones postulan proyectos on line (A partir del 2010) y de acuerdo a la evaluación que se haga de las mismas, son asignados los recursos respectivos. A partir de la selección de proyectos la secuencia de actividades es la misma para todos los componentes.</p>	<p>los respectivos componentes. Sin embargo, no son suficientes.</p> <p>Al respecto debiera agregarse una actividad para todos los componentes, hacia el final del proyecto o claramente una vez terminado, de supervisión de una muestra de proyectos – por ejemplo, el 5% por Región - para verificar en terreno, la correcta ejecución de los proyectos y la consistencia con los informes entregados.</p>		<p>comunas realizan postulación de proyectos. El PMU no controla el proceso de presentación de proyectos por parte de las comunas.</p>
Actividades C2	<p>* Generación y envío de resolución informativa sobre cuota línea tradicional a cada una de las regiones</p> <p>* Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma on line luego de ser visados por el gobierno regional, según su distribución a nivel</p>	<p>A diferencia de los otros componentes, éste tiene una asignación presupuestaria al inicio de cada año. Por lo tanto, se ha agregado una actividad relativa a que las regiones sean informadas sobre los recursos que le han sido asignadas.</p> <p>El resto de la actividades son similares al del componente 1 y 3</p>			

	<p>comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> * Entrega de cartera de proyectos elegibles para resolución final por subsecretario * Gestión financiera de los proyectos aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad) * Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas) 				
<p><i>Actividades</i> C 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluar técnicamente proyectos postulados a través de la plataforma on line luego de ser visados por el gobierno regional * Entrega de cartera de proyectos elegibles para resolución final por subsecretario * Gestión financiera de los proyectos 				

	aprobados (Revisión y giro de anticipos y remesas contra rendición y solicitud de recursos por parte de la municipalidad) * Gestión de cierre y término del proyecto (Recepción de ficha de cierre de proyecto con comprobante de ingreso municipal y fotografías de las obras ejecutadas)				
--	---	--	--	--	--

<i>Nivel de objetivo</i>	<i>Indicador (Citar con nombre y fórmula)</i>	<i>Dimensión y ámbito de control que mide</i>	<i>Número y de periodicidad mediciones</i>	<i>Medio de verificación</i>	<i>Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador</i>
<i>Fin Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país</i>					No existen indicadores a este nivel.
<i>Propósito La población comunal en situación de</i>	<i>Porcentaje de comunas con proyectos</i>	Eficacia/Producto	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access -	Este indicador es pertinente, pues permite apreciar la cobertura del

<p><i>pobreza dispone de infraestructura y equipamiento comunitario con inversión intensiva en mano de obra.</i></p>	<p>aprobados (Total comunas con proyectos aprobados por el PMU, año t/ Número total de comunas del país)* 100</p>			<p>PMU en línea)</p>	<p>programa en el territorio nacional, considerando que es un programa que si bien presenta focalización dentro de las comunas en los sectores más pobres, está diseñado para apoyar a todos los municipios del país.</p>
	<p>Porcentaje de recursos transferidos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal. Proyectos Emergencia y Tradicional. (Total de recursos aprobados en proyectos línea Emergencia y Tradicional a los 100 Municipios con mayor dependencia del FCM, año t/ Total de</p>	<p>Eficacia/Resultado</p>	<p>Una medición al año</p>	<p>Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)</p>	<p>Indicador pertinente y relevante, pues permite medir el resultado en la focalización del programa hacia los municipios más pobres, como variable próxima a la población comunal en situación de pobreza, población indicada como sujeto del programa en el propósito.</p>

	recursos aprobados en proyectos línea emergencia y tradicional año t)*100				
	<p>Nivel de ejecución de la inversión PMU $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos, en el período t} / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos, en el período t}) * 100$</p>	Economía/Producto	Semestralmente	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	En un programa donde la inversión es su principal elemento, este indicador que mide la ejecución presupuestaria de la inversión es muy relevante para medir su comportamiento desde el punto de vista del uso de los recursos.
	<p>Porcentaje de Proyectos aprobados línea Emergencia y Tradicional $(\text{Total de proyectos aprobados Línea Emergencia y Tradicional año t} / \text{total de proyectos elegibles línea Emergencia y Tradicional año t})$</p>	Eficacia/Proceso	Semestralmente	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Indicador relevante de medir, pues permite apreciar la magnitud de los proyectos aprobados respecto de los posibles técnicamente de aprobar, dando cuenta de la eficacia del componente en cuanto a la cobertura de éste y la demanda existente de proyectos posibles de ser financiados.

	Gasto de Administración (gasto operacional año t/ montos de proyectos ejecutados año t)*100	Eficiencia/Producto	Semestralmente	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Indicador que da cuenta de la eficiencia del programa, específicamente en la capacidad de ejecutar inversiones efectivas respecto al gasto operacional
Componente 1 de Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25%)	Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados (Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos aprobados período t)*100	Eficacia/Producto	Semestralmente	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Indicador a nivel de producto que da cuenta de la eficacia en la gestión de la producción del componente, pues entrega información relevante respecto al término o consecución final del producto esperado por el componente (proyectos) respecto a los que deben terminarse en el periodo (aprobados).
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE (Nº proyectos	Eficacia/Proceso	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador pertinente, pues permite medir el grado de cumplimiento en el proceso técnico-administrativo para la ejecución y término

	terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ N° proyectos con 100% de giros efectuados en el período t)*100.				de los proyectos, dando cuenta del cumplimiento de la total ejecución de los recursos transferidos para los proyectos.
	Porcentaje de Proyectos Aprobados (Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador relevante de medir, pues permite apreciar la magnitud de los proyectos aprobados respecto de los posibles técnicamente de aprobar, dando cuenta de la eficacia del componente en cuanto a la cobertura de éste.
	Porcentaje de Proyectos Elegibles (Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador permite apreciar la eficacia del proceso de producción del componente, refiriéndose a una de las principales actividades del proceso productivo (evaluación). Al mismo tiempo

					entrega información respecto a la calidad técnica de los proyectos visados por el GORE para su evaluación.
	<p>Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días</p> <p>(Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100</p>	Calidad/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador que permite apreciar la dimensión de calidad del proceso más relevante para la producción del componente, como es la evaluación técnica. Este indicador permite apreciar el cumplimiento respecto al tiempo establecido como máximo para el proceso de evaluación (30 días).
	<p>Costo promedio por proyecto</p> <p>Σ de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados</p>	Eficiencia/Producto	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Un indicador de eficiencia que entrega información relevante respecto al costo unitario de los proyectos ejecutados en el componente, permitiendo apreciar las magnitudes de

					inversión y comparar con los montos máximos de inversión establecidos por bases.
	<p>Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia de los proyectos aprobados en el año $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos PMU Emergencia aprobados año } t) / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos PMU Emergencia aprobados año } t) * 100$</p>	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Este indicador permite medir la ejecución real de los recursos aprobados para ser ejecutados en un año determinado, dando cuenta del nivel de gestión de los ejecutores.
	<p>Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos PMU Emergencia año } t) / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos PMU}$</p>	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	En un componente donde la inversión es su principal elemento, este indicador que mide la ejecución presupuestaria de la inversión es muy relevante para medir su comportamiento

	Emergencia año t) * 100				en el uso de los recursos.
Componente 2 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional (75%)	Empleo Anual Equivalente (Σ del empleo generado por los proyectos, ponderado por el tiempo de duración de cada proyecto)/ 12	Eficacia/Resultado	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	<i>Indicador pertinente para medir la externalidad positiva del programa, especialmente de este componente, el cual tiene históricamente a la generación de empleo como un objetivo secundario. Su definición permite homologar los trabajos temporales que significan los proyectos con el término "empleo" relacionado con un aspecto más permanente.</i>
	Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados (Nº proyectos terminados, con ficha de cierre	Eficacia/Producto	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Indicador a nivel de producto que da cuenta de la eficacia en la gestión de la producción del componente, pues entrega información relevante respecto al término o

	recepcionada en el periodo t/ N° proyectos aprobados periodo t)*100				consecución final del producto esperado por el componente (proyectos) respecto a los que deben terminarse en el periodo (aprobados).
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE (N° proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ N° proyectos con 100% de giros efectuados en el período t)*100.	Eficacia/Proceso	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador pertinente, pues permite medir el grado de cumplimiento en el proceso técnico-administrativo para la ejecución y término de los proyectos, dando cuenta del cumplimiento de la total ejecución de los recursos transferidos para los proyectos.
	Porcentaje de Proyectos Aprobados (Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador relevante de medir, pues permite apreciar la magnitud de los proyectos aprobados respecto de los posibles técnicamente de aprobar, dando cuenta de la eficacia del componente en cuanto a la cobertura

					de éste.
	<p>Porcentaje de Proyectos Elegibles (Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados GORE, año t)*100</p>	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador permite apreciar la eficacia del proceso de producción del componente, refiriéndose a una de las principales actividades del proceso productivo (evaluación). Al mismo tiempo entrega información respecto a la calidad técnica de los proyectos visados por el GORE para su evaluación.
	<p>Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días (Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100</p>	Calidad/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador que permite apreciar la dimensión de calidad del proceso más relevante para la producción del componente, como es la evaluación técnica. Este indicador permite apreciar el cumplimiento respecto al tiempo establecido como máximo para el

					proceso de evaluación (30 días).
	Costo promedio por proyecto Σ de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados.	Eficiencia/Producto	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Un indicador de eficiencia que entrega información relevante respecto al costo unitario de los proyectos ejecutados en el componente, permitiendo apreciar las magnitudes de inversión y comparar con los montos máximos de inversión establecidos por bases.
	Nivel de ejecución de la inversión PMU Tradicional de los proyectos aprobados en el año $(\Sigma$ de los montos girados de proyectos PMU Tradicional aprobados año t Σ de los montos aprobados para proyectos PMU Tradicional aprobados año t) * 100	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Este indicador permite medir la ejecución real de los recursos aprobados para ser ejecutados en un año determinado, dando cuenta del nivel de gestión de los ejecutores.
	Nivel de ejecución de la inversión PMU	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de	En un componente donde la inversión es

	<p>Tradicional $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos PMU Tradicional año } t / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos PMU Tradicional año } t) * 100$</p>			<p>Información PMU (PMU en línea)</p>	<p>su principal elemento, este indicador que mide la ejecución presupuestaria de la inversión es muy relevante para medir su comportamiento en el uso de los recursos.</p>
<p>Componente 3 Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal</p>	<p>Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados $(N^{\circ} \text{ proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo } t / N^{\circ} \text{ proyectos aprobados periodo } t) * 100.$</p>	Eficacia/Producto	Una medición al año	<p>Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)</p>	<p>Indicador a nivel de producto que da cuenta de la eficacia en la gestión de la producción del componente, pues entrega información relevante respecto al término o consecución final del producto esperado por el componente (proyectos) respecto a los que deben terminarse en el periodo (aprobados).</p>
	<p>Porcentaje de proyectos terminados con</p>	Eficacia/Proceso	Trimestralmente	<p>Sistema de Información PMU</p>	<p>Indicador pertinente, pues permite medir el grado de</p>

	ficha de cierre recepcionada por SUBDERE (Nº proyectos terminados, con ficha de cierre recepcionada en el periodo t/ Nº proyectos con 100% de giros efectuados en el periodo t)*100.			(PMU en línea)	cumplimiento en el proceso técnico-administrativo para la ejecución y término de los proyectos, dando cuenta del cumplimiento de la total ejecución de los recursos transferidos para los proyectos.
	Porcentaje de Proyectos Aprobados (Total de proyectos aprobados, año t/Total de proyectos elegibles año t)*100	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador relevante de medir, pues permite apreciar la magnitud de los proyectos aprobados respecto de los posibles técnicamente de aprobar, dando cuenta de la eficacia del componente en cuanto a la cobertura de éste.
	Porcentaje de Proyectos Elegibles (Total de proyectos elegibles, año t/Total de proyectos visados	Eficacia/Proceso	Una medición al año	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Indicador permite apreciar la eficacia del proceso de producción del componente,

	GORE, año t)*100				refiriéndose a una de las principales actividades del proceso productivo (evaluación). Al mismo tiempo entrega información respecto a la calidad técnica de los proyectos visados por el GORE para su evaluación.
	<p>Nivel de ejecución de la inversión PMU sectorial de los proyectos aprobados en el año $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos sectoriales aprobados año t} / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos sectoriales aprobados año t}) * 100$</p>	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	Este indicador permite medir la ejecución real de los recursos aprobados para ser ejecutados en un año determinado, dando cuenta del nivel de gestión de los ejecutores.
	<p>Nivel de ejecución de la inversión sectorial $(\sum \text{ de los montos girados de proyectos sectoriales año t} / \sum \text{ de los montos aprobados para proyectos sectoriales año t}) * 100$</p>	Economía/Producto	Trimestralmente	Sistema de Información PMU (PMU en línea)	En un componente donde la inversión es su principal elemento, este indicador que mide la ejecución presupuestaria de la

	de los montos aprobados para proyectos sectoriales año t) * 100				inversión es muy relevante para medir su comportamiento en el uso de los recursos.
	<p>Costo promedio por proyecto</p> <p>\sum de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados</p>	Eficiencia/Producto	Una medición al año	Sistema de Información PMU (Base datos Access - PMU en línea)	Un indicador de eficiencia que entrega información relevante respecto al costo unitario de los proyectos ejecutados en este componente, que por su naturaleza será diferente a los otros dos componentes, y que permitirá apreciar las magnitudes promedios de inversión.

ANEXO 2

Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

Cuadro N°1

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa

(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 4.208.839	\$ 5.412.764	129%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.737.142	\$ 3.119.950	180%
Inversión	\$ 226.387	\$ 623.223	275%
Transferencias	\$ 432.434.378	\$ 419.870.398	97%
Otros (Identificar)	\$ 26.632.529	\$ 25.385.796	95%
TOTAL	\$ 465.239.275	\$ 454.412.131	98%

Fuente:

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 4.639.856	\$ 6.055.459	131%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 2.344.128	\$ 3.867.447	165%
Inversión	\$ 1.073.747	\$ 628.602	59%
Transferencias	\$ 461.721.098	\$ 536.298.647	116%
Otros (Identificar)	\$ 131.053.782	\$ 56.360.943	43%
TOTAL	\$ 600.832.611	\$ 603.211.098	100%

Fuente:

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 5.894.392	\$ 7.942.247	135%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 3.133.949	\$ 3.595.967	115%
Inversión	\$ 1.240.120	\$ 1.363.369	110%
Transferencias	\$ 510.500.951	\$ 539.790.925	106%
Otros (Identificar)	\$ 118.601.918	\$ 95.089.606	80%
TOTAL	\$ 639.371.330	\$ 647.782.114	101%

Fuente:

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 7.069.406	\$ 8.890.883	126%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 3.158.639	\$ 2.689.827	85%
Inversión	\$ 910.396	\$ 554.704	61%
Transferencias	\$ 657.094.561	\$ 666.963.688	102%
Otros (Identificar)	\$ 55.831.976	\$ 28.546.228	51%
TOTAL	\$ 724.064.978	\$ 707.645.330	98%

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 8.573.620
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 2.910.255
Inversión	\$ 412.642
Transferencias	\$ 718.689.260
Otros (Identificar)	\$ 47.603.659
TOTAL	\$ 778.189.436

Nota: Otros, considera todos los subtítulos no considerados en el desglose solicitado, todo esto para obtener la cuadratura de los presupuestos de la Institución:

23 Prestaciones de Seg.
25 Ingresos Fisicos
29 Adq.Activ.no Financ
32 Préstamos
34 Servicio de la Deuda
35 Saldo Inicial Caja

Cuadro N° 2
Fuentes de financiamiento del Programa (en miles de pesos año 2011)

Fuentes de Financiamiento	2007		2008		2009		2010		2011	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Presupuestarias	\$ 10.456.737	100	\$ 10.020.996	100	\$ 10.499.213	100	\$ 11.552.078	100	11.378.638	100
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 10.334.324	99	\$ 9.904.296	99	\$ 10.370.356	99	\$ 11.378.638	98	11.378.638	100
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 122.413	1	\$ 116.700	1	\$ 128.857	1	\$ 173.440	2	0	- 100
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	0	0
2. Extrapresupuestarias	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	0	0
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0	0	0	0
Total	\$ 10.456.737		\$ 10.020.996		\$ 10.499.213		\$ 11.552.078		11.378.638	

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2011)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2007	\$ 465.239.275	\$ 10.456.737	2%
2008	\$ 600.832.611	\$ 10.020.996	2%
2009	\$ 639.371.330	\$ 10.499.213	2%
2010	\$ 724.064.978	\$ 11.552.078	2%
2011	\$ 778.189.436	\$ 11.378.638	2%

Cuadro N°4**Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2011)**

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 115.435	\$ 115.435	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 6.978	\$ 6.978	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	
Otros (Identificar)	\$ 10.334.324	\$ 74.980.522	726%
Total	\$ 10.456.737	\$ 75.102.935	718%
AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 115.101	\$ 115.101	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.599	\$ 1.599	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	
Otros (Identificar)	\$ 9.904.296	\$ 97.741.493	987%
Total	\$ 10.020.996	\$ 97.858.193	977%
AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 121.383	\$ 121.383	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 7.474	\$ 7.474	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	
Otros (Identificar)	\$ 10.370.356	\$ 80.168.566	773%
Total	\$ 10.499.213	\$ 80.297.423	765%
AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 168.603	\$ 168.603	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.837	\$ 4.837	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	
Otros (Identificar)	\$ 11.378.638	\$ 80.559.236	708%
Total	\$ 11.552.078	\$ 80.732.676	699%

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 0
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0
Inversión	\$ 0
Otros (Identificar)	\$ 11.378.638
Total	\$ 11.378.638

Fuente:

Cuadro N°5
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2011)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2007	\$ 75.102.935	\$ 0	75.102.935
2008	\$ 97.858.193	\$ 0	97.858.193
2009	\$ 80.297.423	\$ 0	80.297.423
2010	\$ 80.732.676	\$ 0	80.732.676

Fuente:

Cuadro N°6
Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo
(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2007	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 115.435	0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 6.978	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 74.980.522	100%
Total	\$ 75.102.935	100%

Fuente:

AÑO 2008	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 115.101	0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.599	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 97.741.493	100%
Total	\$ 97.858.193	100%

Fuente:

AÑO 2009	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 121.383	0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 7.474	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 80.168.566	100%
Total	\$ 80.297.423	100%

Fuente:

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 168.603	0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.837	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 80.559.236	100%
Total	\$ 80.732.676	100%

Fuente:

Cuadro N°7
Gasto de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2007	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacama	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politana	Total
Emergencia	17.389	52.114	14.489	5.307	81.984	246.060	74.799	20.708	098.285	46.392	153.187	625.552	51.464	81.357	394.643	5.183.727
Tradicional	315.918	99.442	142.460	71.488	61.249	20.760	42.257	99.690	105.738	08.165	167.906	417.055	441.477	125.744	1.579.506	14.098.857
Recursos Sectoriales	373.326	1.699.020	695.271	313.821	798.537	5.826.517	3.436.515	727.821	12.114.287	9.570.098	738.541	2.793.730	1.148.870	590.681	6.954.612	55.71.647
Total	706.633	1.850.576	852.220	3.510.615	2.341.771	7.593.337	4.353.571	6.048.218	21.318.310	10.224.654	1.059.635	3.836.337	1.641.811	797.783	8.928.760	75.064.231

AÑO 2008	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacam a	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgi ns	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politan a	Total
Emergencia	1.322	85.664	34.067	30.859	366.562	508.666	578.433	869.735	1.148.195	768.749	301.699	933.857	29.990	19.584	339.610	6.016.991
Tradicional	49.713	24.488	97.781	136.024	217.948	457.419	351.408	920.486	8.058.191	420.386	107.956	263.660	110.804	137.099	1.249.912	12.603.273
Recursos Sectoriales	563.672	2.299.844	3.773.541	4.291.287	4.000.492	10.354.842	6.161.322	6.061.874	8.754.523	8.489.365	773.075	3.085.701	2.360.959	1.724.959	16.327.582	79.023.038
Total	614.707	2.409.996	3.905.389	4.458.170	4.585.170	11.320.926	7.091.163	7.852.095	17.960.909	9.678.499	1.182.730	4.283.218	2.501.752	1.881.642	17.917.103	97.643.302

AÑO 2009	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacam a	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgi ns	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politan a	Total
Emergencia	8.930	69.463	63.268	1.106	332.538	319.326	639.418	674.414	525.508	173.526	162.304	225.623	17.650	15.228	345.793	3.574.097
Tradicional	125.091	78.415	152.528	182.148	284.103	744.890	\$399.784	730.481	8.461.813	638.618	279.364	342.251	220.399	129.194	1.845.474	14.614.554
Recursos Sectoriales	512.435	1.285.689	1.177.103	2.718.083	4.815.689	9.105.686	4.552.726	4.641.044	6.901.586	4.593.876	747.376	3.687.734	1.127.773	1.221.277	15.029.302	62.117.380
Total	646.456	1.433.567	1.392.899	2.901.337	5.432.330	10.169.902	5.591.927	6.045.940	15.888.907	5.406.021	1.189.045	4.255.607	1.365.823	1.365.699	17.220.569	80.306.030

AÑO 2010	Arica y Parina - cota	Tara - pacá	Antofa -gasta	Atacam a	Co - quimbo	Val - paraíso	O'Higgi ns	Maule	Bío Bío	Arau - canía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Maga - llanes	Región Metro - politan a	Total
Emergencia	173.552	19.619	83.079	329.599	236.866	221.677	394.414	504.744	1.720.329	945.667	386.708	1.004.962	275.404	237.277	715.128	7.249.026
Tradicional	163.004	142.636	89.472	175.821	194.907	844.020	481.903	514.623	8.624.837	495.740	334.764	401.072	120.418	145.335	1.716.203	14.444.755
Recursos Sectoriales	391.200	687.083	870.996	1.562.095	3.798.236	5.143.622	4.745.143	5.949.949	8.874.153	2.611.018	1.190.994	5.603.074	1.730.649	1.989.345	13.715.111	58.862.668
Total	727.757	849.338	1.043.547	2.067.515	4.230.009	6.209.319	5.621.460	6.969.316	19.219.319	4.052.425	1.912.466	7.009.107	2.126.471	2.371.957	16.146.443	80.556.449

Cuadro N°8

Gastos de administración y gastos de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2011)

AÑO	Gastos de administración	de	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2007	\$ 0		\$ 75.064.231	\$ 75.064.231
2008	\$ 0		\$ 97.643.302	\$ 97.643.302
2009	\$ 0		\$ 80.306.030	\$ 80.306.030
2010	\$ 0		\$ 80.556.449	\$ 80.556.449

ANEXO 3

VII. CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO							
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			VIII. IX. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA				RECOMENDACIONES ¹⁰¹
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores?
				Si/No	Si/No	Si/No	Si/No
				¿Se incorpora?	¿Se incorpora?	¿Se incorpora?	¿Se incorpora?
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente
			No corresponde incorporar el enfoque de género, ya que no interviene directamente en la focalización y ejecución de los				

¹⁰¹ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

			<p>programas que realizan los municipios. Además, al tratarse del levantamiento e implementación de proyectos y programas de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal no es posible discriminar su beneficio en términos de género. Lo que el programa está realizando es registrar, cuando ellos es posible los beneficiarios directos hombres y mujeres, esto con el fin de tener más antecedentes cuantitativos de las características de los beneficiarios.</p>					
--	--	--	---	--	--	--	--	--

ANEXO 4:
ESTUDIO COMPLEMENTARIO

Informe

Estudio complementario

(Síntesis)

“Entrevistas en profundidad a funcionarios municipales de la región metropolitana que operan el Programa de Mejoramiento Urbano en Infraestructura”

Investigadora: Claudia Veas

Julio 2011

Mayo 2011

INDICE

Ítem	Paginas
Introducción	165
Objetivos Generales	166
Metodología	166
Desarrollo Resultados Generales	168
Sugerencias	183
Conclusiones	188
Bibliografía	189

1. Introducción

El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) nace en 1993 (DS 946, 24 de junio), se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), se compone de tres líneas de inversión.

Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25%).

Corresponde a financiamientos del subprograma emergencia que los municipios requieran enfrentar o a iniciativas que estén contenidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional (75%).

Opera con recursos entregados a través de la Ley de presupuesto de cada año al Ministerio del Interior – SUBDERE, para cubrir necesidades comunales específicas. Estos recursos son distribuidos a cada región, las que a su vez, asignan a cada comuna un marco presupuestario con la finalidad de ejecutar iniciativas de inversión en infraestructura menor urbana, teniendo presente un énfasis en la generación de empleos.

Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal.

Son transferencias de recursos realizadas desde el Tesoro Público al Programa, con el fin de financiar una línea de inversión sectorial o un proyecto específico que es de interés nacional y que son ejecutados a nivel comunal. (Gobierno de Chile, 2011) (Gobierno de Chile, 2011)

Objetivos del Programa Financiar proyectos de inversión que generen empleo y mejoren la calidad de vida de la población más pobre, a través del mejoramiento de la infraestructura menor urbana y equipamiento comunitario¹⁰²

El programa entrega tres componentes:

Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25%).

Corresponde a financiamientos del subprograma emergencia que los Municipios requieran enfrentar o a iniciativas que estén contenidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Tradicional (75%).

Opera con recursos entregados a través de la Ley de presupuesto de cada año al Ministerio del Interior – SUBDERE, para cubrir necesidades comunales específicas. Estos recursos son distribuidos a cada región, las que a su vez, asignan a cada comuna un marco presupuestario con la finalidad de ejecutar iniciativas de inversión en infraestructura menor urbana, teniendo presente un énfasis en la generación de empleos.

Componente 3: Administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal.

¹⁰² Op Cit

Son transferencias de recursos realizadas desde el Tesoro Público al Programa, con el fin de financiar una línea de inversión sectorial o un proyecto específico que es de interés nacional y que son ejecutados a nivel comunal. (Gobierno de Chile, 2011)

Objetivo General del Estudio Complementario

Conocer la percepción que las autoridades municipales y/o funcionarios de las entidades edilicias vinculados al PMU tienen del programa.

Objetivos Específicos

- a) Detectar el interés que tienen los Municipios en el programa y compararlas con otros Fondos (Por ejemplo el FRIL: Fondos Regionales de iniciativa Local).
- b) Recoger opiniones sobre la evaluación que tienen del PMU en el período 2007/2010
- c) Determinar la relevancia que tiene el programa respecto a la generación de infraestructura comunal y del empleo.
- d) Detectar la importancia que se le atribuye a la infraestructura generada y la calidad de la misma.
- e) Evaluación sobre la ejecución del programa, desde la presentación de proyectos, ejecución y término del mismo: facilitadores y obstáculos
- f) Recibir propuestas del futuro del PMU, respecto a:
 - Temáticas que debe abordar
 - Gestión del programa
 - Otros

2. Metodología

Para dar cumplimiento a los objetivos del estudio, fueron realizadas entrevistas, semi estructuradas en profundidad (anexo 1), a actores municipales relevantes en todas las etapas de desarrollo de los proyectos PMU (elaboración, postulación, ejecución y rendición de cuentas). Estas entrevistas fueron tomadas en forma presencial en las dependencias de los Municipios, fueron grabadas y posteriormente transcritas a una pauta de vaciado (anexo 2).

Los Municipios seleccionados en acuerdo con SUBDERE y panel de expertos fueron las siguientes:

- a) Cerro Navia
- b) El Monte:
- c) La Pintana
- d) María Pinto
- e) San Bernardo
- f) San Pedro

Para determinar los actores relevantes a ser entrevistados en cada Municipio, SUBDERE entregó un listado con la información de los profesionales encargados de llevar a cabo el PMU en sus Municipios, con los cuales se tomó contacto, y

procedieron a determinar en conjunto con la evaluadora, y de acuerdo a las características del programa en el Municipio, los profesionales que podrían entregar información relevante para el estudio.

Cuadro N° 1 entrevistas realizadas

Municipios	N° Funcionarios entrevistados por departamento				
	SECPLAC	DOM	Alcalde	Finanzas	Total
Cerro Navia	1	1	-	-	2
El Monte	1	2		1	4
La Pintana	2	1	-	1	4
María Pinto	1	1	1	1	4
San Bernardo	1	-	-	-	1
San Pedro	1	1	1		3
Total	7	6	2	3	18

Fuente: elaboración propia ¹⁰³

Dimensiones de análisis, variables:

- a) Relevancia del PMU en la generación de infraestructura y empleo dentro de la comuna
- b) Calidad de las obras ejecutadas
- c) Levantamiento de la demanda de un proyecto (actores relevantes)
- d) Responsabilidad en la sustentabilidad y mantención de las obras
- e) Evaluación de las 3 líneas componentes del PMU (tradicional, emergencia, sectorial).
- f) Capacidad de los Municipios para llevar a cabo el Programa (demanda laboral y pertinencia de los equipos profesionales)
- g) Facilitadores y obstaculizadores de la gestión
- h) Sugerencias a la gestión del programa

¹⁰³ En cuanto al número de entrevistas realizadas, se debe destacar, que no fue posible lograr el total de estas para alcaldes(sa), ya que fue particularmente difícil coordinar las agendas de estos (as) con los tiempos de elaboración del presente informe y para el caso de San Bernardo, los propios funcionarios consideraron que no era relevante obtener información de otras unidades como DOM o Finanzas ya que todo el procedimiento del PMU se concentraba en la SECPLAC.

3.-Desarrollo de resultados generales

3.1. Importancia del PMU a nivel de generación de infraestructura comunal y generación de empleo.

Importancia PMU en generación de Infraestructura

Para todos los Municipios entrevistados, los fondos inyectados a las comunas vía PMU (en todas las líneas de inversión) son evaluadas como imprescindibles para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento comunal, siendo coherente en sus líneas de inversión, con las necesidades de las comunas. Aun cuando los fondos máximos disponibles son de 49,9 millones de pesos, lo que no permite la construcción de grandes obras, permiten sin embargo la realización de obras en forma permanente (anual) pero de menor tamaño, como por ejemplo estaciones médico rurales, en lugar de postas, multicanchas en lugar de gimnasios, instalaciones que son evaluadas como necesarias y que apoyan el desarrollo comunal, dando respuesta a demandas de los vecinos (as).

De las entrevistas realizadas se recoge que la percepción de la importancia de los fondos del PMU para los municipios entrevistados, dice relación con: el tamaño comunal, presupuesto comunal, dotación de funcionarios (as) y profesionales, y la situación de ruralidad o cercanía a centros urbanos. Siendo este fondo de mayor importancia para los municipios con menor dotación de funcionarios (as) y profesionales, y con menores presupuestos comunales disponibles para inversión en infraestructura.

Municipios pequeños.

Fueron calificados como pequeños aquellos municipios que presentaban un número de funcionarios menor a 30 personas¹⁰⁴, estos municipios cuentan con un número reducido de profesionales en las unidades técnicas entrevistadas como SECPLAC, DOM y departamento de finanzas, en contraste con los municipios de mayor tamaño que pueden contar con más de 20 profesionales en una sola unidad, como en el caso de SECPLAC en el Municipio de la Pintana

Se destaca en estos Municipios, que de no mediar la inversión en obras y equipamiento que realiza el PMU en la comuna, el Municipio no sería capaz de solventar, con su presupuesto este tipo de obras, o por lo menos no de la forma permanente, como lo ha venido haciendo este fondo desde su aparición.

Se percibe como un fondo que logra satisfacer de manera rápida los requerimientos de los vecinos (as), impactando a nivel local y en la vida diaria de la comunidad, con obras como el mejoramiento de pavimentos en pasajes, o la iluminación peatonal, que si bien son obras pequeñas en comparación a obras ejecutadas con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), son visibles y utilizadas a diario por los vecinos (as). Además el logro de este tipo de obras incide en la credibilidad de los Municipios ya que como ellos mismos asumen, es posible cumplir con una demanda en un mismo periodo alcaldicio.

Municipios de Mayor tamaño

¹⁰⁴ Municipios correspondientes a María Pinto, Padre Hurtado, El Monte.

En aquellos Municipios, de mayor tamaño y presupuesto, el aporte del PMU si bien no reviste la importancia presupuestaria que tiene para las comunas con menores recursos, implica una inyección de recursos anual y constante, lo que les permite planificar sus inversiones. Estos Municipios al contar con mayores fondos y con mayor dotación de funcionarios (as) y profesionales, son capaces de generar, proyectos de mayor envergadura que los financiados por el PMU, utilizando en algunas ocasiones los PMU como proyectos complementarios a los de propia generación.

En general y en términos transversales tanto las comunas pequeñas como las de mayor tamaño evalúan en forma positiva el aporte del Programa en la generación de infraestructura y equipamiento dentro de sus comunas.

Cuadro N°1 Citas Relevancia en Infraestructura
Comunas pequeñas
<i>“nos permite presentar proyectos pequeños, pero que a la comunidad le llegan directamente y son de rápida ejecución” (profesional SECPLAC)</i>
<i>“son proyectos muy prácticos, y como te digo nos permite dar respuesta a soluciones puntuales” (Alcalde)</i>
<i>“es la única forma de obtener recursos para dar respuesta a la satisfacción y necesidad de la gente ha sido por el PMU, y eso nos permite dar respuesta a la gente y haciendo cosas, ya que con recursos propios, es muy difícil, ya que nuestros recursos gran parte, pertenecemos y lo financia el fondo común municipal” (Alcalde)</i>
<i>“ese es el mecanismo que el PMU permite hacer eso, poder llegar a obras puntuales que uno abra la puerta y vea un resultado vea que el Estado está mejorando su calidad de vida todos los días. La luz de espera de la señora de su pasaje está funcionando, o en las esquina en la plaza donde están sus niños ahí hay juegos nuevos” (Alcalde)</i>
Comunas de mayor tamaño
<i>“tú puedes tener una planificación de más largo plazo, tú puedes pensar bueno voy a planificar a tres años, en tres años, porque es poco el monto igual, ¿cuánto es la asignación? creo que ahora estamos recibiendo la asignación en total en el año creo que son 62 millones, pero ya bueno en tres años son 180 millones” (SECPLAC)</i>
<i>“El principal aporte, es que ha contribuido a mejorar el equipamiento y la infraestructura física de la comuna, en tanto áreas verdes, en algún momento salas cunas, pavimentación, infraestructura de salud, entonces ha sido de gran aporte, en términos de la mejoría del equipamiento comunal” (SECPLAC profesional)</i>

Fuente: elaboración propia

3.2 Importancia del PMU en la generación de empleo

Generación de empleo vía ejecución directa de Obras (PMU IRAL)

Dependiendo de la asignación de la cuota IRAL con la que los Municipios cuenten, además de su capacidad para administrarlos, los Municipios entrevistados pueden ejecutar uno o dos PMU IRAL al año. Los montos y distribución presupuestaria de estos proyectos, permiten la contratación de 20 a 30 personas aprox. por proyecto, de los cuales un grupo menor de trabajadores (as) son históricos o constantes, en su mayoría mujeres que realizan labores administrativas, y otro grupo mayoritario va rotando anualmente al encontrar mejores oportunidades laborales.

Para el caso de los Municipios rurales¹⁰⁵, la percepción es que la generación de puestos de trabajo, aporta a combatir la cesantía estacional que los afecta, existiendo un compromiso a modo de tradición municipal en la ejecución de este tipo de proyectos, ya que son los propios vecinos quienes se acercan a los Municipios a consultar sobre el comienzo de obras, por lo que se percibe como una demanda que debe cumplirse en la medida de lo posible.

Para el caso de los Municipios de mayor tamaño, si bien el efecto es menor en la reducción de los índices de cesantía de su comuna, se perciben con una doble finalidad, ya que por un lado brindan trabajo a vecinos de su comuna y por otra logran infraestructura o equipamiento comunal.

Dentro de lo que podríamos llamar una externalidad positiva identificada por los entrevistados (as) se destaca que el desarrollo de los proyectos ha colaborado en algunos casos a la especialización laboral. Particularmente en lo que se refiere a la construcción, esta especialización se lleva a cabo de manera que aquellos trabajadores (as) que son especializados o manejan ciertas competencias, capacitan a otros (soldadores, albañiles), así estos amplían sus oportunidades laborales.

Los entrevistados tanto de comunas pequeñas como las de mayor tamaño, explicitan que estos proyectos se elaboran pensando y planificando en términos de infraestructuras u obras que permanezcan, por lo que la generación de mano obra no sería el principal objetivo de estos proyectos. En este sentido se identifican otros fondos o programas disponibles en la comuna que cumplen este rol (SENCE).

Cuadro N° 2 Citas Relevancia del PMU en la generación de empleo
<i>“hacerlo netamente por la mano de obra es perjudicial para el Programa, yo creo que nosotros no vamos a hacer cualquier cosa que sea justificable después porque le damos empleo a la gente,,,,,,yo creo que eso se parece a los programas antiguos de empleo, en donde la gente estaba dando vuelta la arena, y después nadie respondía nadie evaluaba nadie hacía nada” (Alcalde)</i>
<i>“Bastante fuerte porque nosotros tenemos una cesantía entre Abril y Septiembre. En cuanto a la cesantía, estos programas ayudan a los Municipios rurales que hay una cesantía puntual, cuando termina el año agrícola y los toma el invierno y quedan sin nada como para poder enfrentar” (Alcalde)</i>

¹⁰⁵ Municipios de María Pinto, Padre Hurtado y El Monte, dentro de los que fue posible entrevistar a

<i>“el empleo es bueno, una por el empleo y otra porque deja la obra que uno hace, porque tampoco los pone a barre caminos ni calles” (Alcalde)</i>
<i>“la generación de empleo ha sido buena, de hecho con los recursos se puede contratar varia mano de obra, uno de los problemas que tenemos acá es que la mano de obra es en su mayoría,, tenemos muy poca mano de obra especializada” (DOM)</i>
<i>“en periodos de invierno se provoca un fuerte desempleo, entonces el PMU viene un poco a sustentar a grupos de familias que están y que han seguido por años y tratamos que darles continuidad e ir rotando también, para que esto no sea un círculo y vayan egresando también” (DOM)</i>

Fuente: elaboración propia

Generación de empleo a través de licitaciones públicas

Para el caso de la ejecución de obras, vía licitación pública, en las comunas rurales, la contratación de la mano de obra no calificada se hace por lo general dentro de la comuna, esto debido a los costos que las empresas contratistas incurrían si trasladaran trabajadores (as) desde la ciudad. Sin embargo este control natural no es posible hacerlo en las comunas urbanas, aun cuando estas declaren que se estimula a las empresas contratistas a que contraten personal de la comuna, no existe argumento legal para obligarlas, por lo que se puede afirmar que sólo aquellos proyectos ejecutados directamente aseguran la contratación de mano de obra local.

Cuadro N° 3 Citas Relevancia del PMU en la generación de empleo
<i>“A la hora de las empresas externas, todas las que han trabajado aquí para los trabajos menores contratan a nuestra gente igual, salvo que no les conviene traer un obrero desde Santiago, pero el especializado lo trae que es el tipo que hacen instalación eléctrica puntual, el que hace la excavación”(Alcalde)</i>
<i>“cuando son de ejecución directa, contratos externos, obviamente que nuestra injerencia es menor, nosotros planteamos la cuestión, y normalmente hay algunas personas de la comuna que son contratadas por la empresa” (SECPLAC)</i>
<i>“la verdad nosotros le pedimos extraoficialmente a las empresas que si necesitan mano de obra lo hagan a través de la OMIL.” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.3.- Sustentabilidad de las Obras, calidad uso y mantención.

Calidad de la infraestructura

De las entrevistas se pudo constatar un alto nivel de satisfacción con la calidad de las obras realizadas por el PMU (en todas sus modalidades), sin embargo se explicita que dentro de la buena calidad de ellas, existen diferencias, dependiendo del tipo de ejecución (directa o licitación pública) con que se hayan llevado a cabo. Se percibe que las obras que han sido licitadas y ejecutadas por empresas externas, son de mejor calidad, se apela a que tienen mejores terminaciones, debido a la mano de obra calificada con que cuentan los privados, también se percibe el uso de materiales de mejor calidad, o mayor eficiencia en la gestión de una obra.

Son los propios Municipios a través de los departamentos de Obras (DOM), quienes inspeccionan la obra a través de los Inspectores Técnicos de Obra (ITO municipal) y entregan la recepción final y conforme de la obra, por lo que son garantes de la calidad de las mismas. En este punto se debe destacar que las obras licitadas cuentan con garantías firmadas por los contratistas sobre la correcta y oportuna ejecución, garantía que al finalizar su duración es utilizada para reparar o mejorar las obras, luego se realiza la recepción final de las obras por parte del departamento municipal de Obras, con lo que los Municipios declaran asegurar la calidad en la construcción, dando cuenta que han sido excepcionales las obras mal ejecutadas.

Cuadro N° 4 Citas Calidad de la infraestructura
<i>“</i>
<i>“los PMU que ejecutan los contratistas no hay problema, porque esos son como se llama trabajo certificado, digamos, le exigimos desde el punto de vista , que los materiales sean de primera” (DOM)</i>
<i>“La calidad final ha sido bastante buena, muy buena porque eso depende no del programa PMU, sino depende estrictamente de cuan riguroso e interesados seamos los funcionarios municipales de que tenemos que vigilar que la inversión se haga en calidad” (SECPLAC)</i>
<i>“Yo diría que es de buena calidad, en aspectos a lo mejor en los aspectos estéticos es un poquito menor, pero en resistencia es bueno, porque está bien controlado” (ejecución directa, PMU IRAL) (DOM)</i>
<i>“en realidad la calidad del PMU es buena, porque o sino quiere decir que nosotros no estamos haciendo bien nuestro trabajo” (SECPLAC)</i>
<i>“Algunas obras que son muy grandes o muy rápidas que las necesitamos las licitamos, cuando no la hacemos con personal para poder dar trabajo”.(Alcalde)</i>
<i>“„no hay nada que decir, las empresas como que toman en serio , están sujetos a la supervisión del Municipio y a las empresas no les gusta salir de la municipalidad. tienen que ser de buena calidad las construcciones” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.4 Sustentabilidad de las obras

Mantenimiento de las Obras

Para todos los Municipios no importando el tamaño comunal, la sustentabilidad de las obras y su mantención, es un tema no menor, particularmente en lo que se refiere al aumento en el gasto fijo municipal que generan las obras (pago de luz, agua, mantención de áreas verdes) y a los gastos asociados a la reparación oportuna de las estas. Si bien en la postulación de los proyectos es necesario adjuntar compromisos de mantención, en algunas comunas no se logra concretar este compromiso, o se delega la mantención de los equipamientos a organizaciones sociales a través de comodatos.

De las entrevistas realizadas fue posible determinar que la sustentabilidad de las obras dependerá entre otros de:

- Recursos municipales disponibles, por ejemplo para el pago de cuentas (luz, agua, cambio de luminarias, mantenimiento de áreas verdes etc), y para reparación de infraestructura y equipamiento
- Compromiso y nivel de organización, de las organizaciones sociales que poseen en comodato equipamientos
- Vandalismo en el sector o mal uso de los equipamientos

Se da cuenta por parte de los (as) funcionarios municipales, que cuando la mantención de las obras, no es asumida por el Municipio, esta es precaria o inexistente, ya que las comunidades que harán uso directo de ellas, tienen un precario nivel de organización, así como escasos recursos económicos para comprometerse con un plan de uso y mantención que asegure la sustentabilidad de las obras en el futuro. Se debe precisar que las obras son desarrolladas en sectores vulnerables de las comunas.

En lo que se refiere a las obras desarrolladas por la modalidad 3 (sectorial) cada institución beneficiaría (escuelas, jardines infantiles,) se hace cargo de la mantención y correcto uso de las obras, para el caso de salud y educación en aquellos Municipios que no cuentan con corporaciones, la mantención de estas obras se incluye dentro de los gastos municipales.

Seguimiento, al uso de las Obras

Al indagar sobre seguimiento de las obras, los funcionarios (as) lo remiten a la fase de ejecución de los proyectos, en donde los DOM a través de los ITOS municipales velan por la correcta ejecución de las obras, no se incluye seguimiento por parte de los beneficiarios a modo de contraloría social en ninguna de las fases (elaboración, postulación, ejecución y uso). Sólo en el caso de los equipamientos entregados en comodatos a organizaciones sociales, y aquellas que están bajo la administración municipal, están sujetas al control sobre el correcto uso ellas, las demás obras no cuentan con seguimiento específico o por lo menos no cuentan con un plan específico para ello.

Cuadro N° 5 Citas Sustentabilidad de las Obras
<i>“mira regularmente se les entrega a los clubes deportivos a o las juntas de vecinos la administración o el comodato en este aspecto de los recintos, previas evaluaciones anuales o cada dos años por parte de la dirección jurídica la buena administración del recinto” (SECPLAC) ”</i>
<i>“De mantención no, nosotros no somos capaces de hacernos cargo, bueno es uno de los dramas que tenemos y como toda comuna que no tiene recursos propios o son muy pocos es que estamos obligados a invertir si queremos que la comuna se desarrolle y a la mismo tiempo esa inversión significa gastos cada vez más mayores de mantención digamos” (SECPLAC)</i>
<i>“El tema de las áreas verdes ha sido con compromiso de los vecinos, con compromiso de los comités de agua potable, de las juntas de vecinos de participar, pero de repente se parte con los compromisos y después...” (Alcalde)</i>
<i>“El Municipio es el que finalmente se encarga de las mantenciones. Áreas verdes tenemos gente externa, y en el tema del aseo también tenemos gente externa que pagamos a empresas que lo hagan” (Alcalde).</i>
<i>“claro la mantención no solamente en el PMU en todo, cuesta hacerla, no es un elemento que sea fácil” (DOM)</i>
<i>“Se ve frenada por la falta de personal, pero hay un deseo de que la comunidad se haga cargo de las obras hechas por el PMU” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.5.- Evaluación de las etapas de operación del PMU

Actores relevantes en el levantamiento de los proyectos

Generación de la idea de proyectos

En forma transversal al tamaño municipal, la participación que tienen los vecinos (as) en la generación de la idea de un proyecto se lleva a cabo mediante la expresión de sus necesidades o requerimiento en forma: individual o grupal (juntas de vecinos, clubes deportivos), a través de audiencias con el alcalde (esa), o por medio de cartas petitorias ingresadas a la oficina de partes municipal. Sin embargo la idea de un proyecto, no es sólo la expresión directa de necesidades por parte de los vecinos (as) también puede surgir de: la evaluación que hacen los propios funcionarios (as) de las necesidades de los barrios, de los compromisos que el alcalde (esa) haya tomado con los vecinos (as), o de un plan de equipamiento comunitario que le sea de fácil elaboración al Municipio, como por ejemplo equipar de multicanchas a los diferentes barrios.

Participación ciudadana en las diferentes etapas del PMU

La participación ciudadana se circunscribe al ámbito de la gestión de la idea de un proyecto, no se incluye en ninguna de las otras etapas, no existiendo consulta sobre el diseño de los proyectos a la comunidad, no hay participación en el seguimiento de la ejecución de la obra, el ITO municipal no incorpora a los vecinos (as) en sus visitas de inspección de obra a modo de contraloría social. En la etapa de entrega de las obras (recepción provisoria y definitiva) y posterior uso de los equipamientos, no se menciona la existencia de un acuerdo de corresponsabilidad en el cuidado y buen uso de la infraestructura o equipamiento comunitario por parte de las organizaciones sociales o los vecinos en forma individual con el Municipio. Sólo en el caso de los comodatos se puede apreciar la firma de un convenio que es revisado periódicamente.

Cuadro N°6 Citas Participación Ciudadana
<i>“Bueno ahí por un lado están las inquietudes y necesidades planteadas a través por parte de los vecinos u organizaciones, ellos generalmente ingresan a través de la oficina de partes o del jefe de gabinete o solicitudes directas por audiencia a través del alcalde” (SECPLAC)</i>
<i>“Mira en esta comuna hay mucha participación porque el tema tiene que ver con las conversaciones con el alcalde que es lo que requieren los vecinos, salen en conversaciones con el alcalde, entonces el alcalde llama para acá y dice que hay que ver como podemos obtener recursos para hacer tal cosa” (SECPLAC),</i>
<i>“Una vez que está en uso, la persona que esta usándolo se hace cargo, es decir, nos indica sabes se rompió la cañería vamos y lo reparamos o sea hay mantención, nosotros mismos hacemos la mantención” (DOM)</i>
<i>“Recogiendo información y la opinión de lo que la gente va pidiendo por un lado y viendo si son necesarias y la otra cosa es que yo soy soñador y uno conoce a la gente, cuando voy a terreno la gente hace sus peticiones y ahí hay que ir evaluando”(SECPLAC)</i>
<i>“uno es la necesidad que nosotros mismos detectamos, dos y de manera muy importante las necesidades que los vecinos detectan y que nos solicitan que las solucionemos normalmente eso es por escrito, ahí lo que se hace se solicita un proyecto a la dirección de obra y a su vez se reúne con los vecinos de la manera que ese proyecto resulte dentro de lo que los vecinos esperan” (SECPLAC)</i>
<i>“Nosotros permanente trabajamos con los sectores, nos reunimos en las mismas sedes, o sea siempre estamos, porque la gente nos cita para pedirnos cosas, entonces hay como un diagnostico o un listado de las necesidades que son reiterativas” (Alcalde)</i>

Fuente: elaboración propia

Coherencia con Plan de Desarrollo Comunal o Barrial

En la planificación y elaboración de los proyectos PMU, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) no se presenta como la herramienta fundamental, en conducción de la decisión de inversión. Además si se toma en cuenta que no todos los Municipios entrevistados cuentan con este plan aprobado, se puede entender que la inversión PMU, responde a una decisión reactiva frente a demandas ciudadanas, o como solución a problemas urgente, o situaciones de emergencia, aun cuando algunos Municipios declaren que el Programa permite planificación de las inversiones, no existe un plan específico que conduzca estas inversiones.

En cuanto a las demandas vecinales, esta no son organizadas, las peticiones se hacen en forma de proyectos concretos deseados por los vecinos (as) u organizaciones sociales (cancha, sede social, multicancha) en ninguno de los Municipios entrevistados se describe la presencia de un plan de desarrollo vecinal, o barrial, con una cartera de proyectos que exprese el barrio deseado o proyectado por los vecinos (as) y que esté apoyado en un trabajo comunitario liderado por el Municipio o por otra institución presenten en la comuna.

Cuadro N°7 Citas Participación Ciudadana
<i>“con el PLADECO, se está terminando bueno no sé en qué etapa está, está en la etapa aprobatoria, entonces ese instrumento igual levantó bastante información directa de la comunidad porque es un trabajo comunitario entonces ahí tenemos otro nicho importante de información actual de hecho últimamente lo hemos usado y lo otro es la necesidad directa que uno ve como departamento” (SECPLAC)</i>
<i>“Depende mucho, del PLADECO si yo te diría en general si, pero el PMU como te explicaba, pero actúa mucho más hacia los recursos que provienen del FNDR en el caso del PLADECO, pero si en términos gruesos generales no es que nosotros vayamos a mirar al PLADECO a ver que nos dice el PLADECO para ver qué postulamos porque aquí hay cuestiones que confluyen, uno es la necesidad que nosotros mismos detectamos, dos y de manera muy importante las necesidades que los vecinos detectan y que nos solicitan que las solucionemos normalmente eso es por escrito” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.6. Demanda laboral, y pertinencia de los equipos municipales

Demanda Laboral

Dentro de los Municipios, la cartera de proyectos de infraestructura y equipamiento a presentar al PMU (para todos sus componentes), es gestionada a través de la Secretaria de Planificación Comunal (SECPLAC). La estructura de esta oficina para el caso de la muestra fue variable, ya que nos encontramos con Municipios pequeños que tienen sólo 1 profesional hasta aquellos de mayor tamaño que cuentan con más de 20 profesionales de todas las áreas.

El tamaño de la SECPLAC y del Municipio incide de manera importante en el involucramiento de otras unidades municipales en el desarrollo del PMU, ya que

aquellas SECPLAC que disponen de recursos humanos suficientes, son capaces de autogestionar todas las etapas del PMU (elaboración, gestión, ejecución), o pueden derivar la elaboración de proyectos en específico a áreas más especializadas (urbanismo, construcción, áreas verdes etc) para el caso de las SECPLAC de menor tamaño, que coincide con Municipios pequeños, se hace necesario la intervención del Departamento de Obras en la etapa de elaboración y de ejecución de los proyectos, ya que no son capaces de elaborar los proyectos en forma autónoma.

Demanda en Municipios pequeños

En todos los Municipios pequeños, con baja dotación de funcionarios (as) y de profesionales, la demanda laboral que implican todas las etapas del PMU, para todos sus componentes (elaboración, postulación y ejecución), representa un esfuerzo en horas de dedicación, sin embargo se destaca que es una demanda que son capaces de cumplir. En este sentido los funcionarios (as) evalúan que el PMU es un programa que son capaces de desarrollar ya que los montos asociados a los proyectos determinan la complejidad de la infraestructura, por lo que se trata de proyectos que son perfectamente abordables para Municipios pequeños que cuentan con poca dotación de personal y de profesionales, a esto se suman que muchos de los proyectos ya han sido ejecutados en años anteriores, por lo que implican menor esfuerzo de elaboración.

Se plantea recurrentemente que esta baja complejidad, hace de este un fondo a la medida de las capacidades y necesidades de las comunas pequeñas, es frecuente la comparación con fondos como el FNDR, fondo que por su nivel de complejidad, no les da certeza de inversión a corto ni mediano plazo, debido a esto el PMU se vuelve un fondo relevante en materia de inversión, lo que hace que se vuelva una prioridad de trabajo para los profesionales.

En cuanto a la demanda laboral en términos de gestión de los proyectos, cabe destacar que estos Municipios al contar con una baja dotación de funcionarios, no poseen la capacidad de ejecutar en forma directa más de un proyecto PMU IRAL a la vez, tanto porque no están en condiciones de generar más proyectos para su aprobación, como porque la ejecución de más de un proyecto demandaría una gestión administrativa que les sería difícil cumplir, ya que un mismo funcionario (a) debe ocuparse de diferentes labores a la vez.

Se debe agregar que su capacidad para postular a los fondos del PMU emergencia o sectorial también se ve mermada ya que no existen corporaciones municipales de salud o educación que posean profesionales adecuados para llevar a cabo esta tarea, derivando de esta manera el peso de la gestión y elaboración de los proyectos en la SECPLAC o DOM.

Uno de los avances en materia de mejoramiento de la gestión de Programa, en especial para estos Municipios, ha sido la modalidad de postulación PMU on line, la que se evalúa en forma positiva, ya que por un lado es posible rebajar los costos de presentación de proyectos (traslado, planos, copias de proyecto) y por otro reduce los tiempos de postulación (os).

Municipios de mayor tamaño

Para el caso de los Municipios que cuentan con mayor dotación de profesionales la demanda laboral se traduce en destinar un (a) profesional para que gestione todo lo relativo al Programa, el que se apoya en equipos profesionales de diferentes

departamentos (DOM, SECPLAC, Educación, etc), lo que les permite que estos Municipios sean capaces de dar cuenta de una mayor cartera de proyectos para todos los componentes del PMU. Se debe agregar que debido a que cuentan con mayor dotación de funcionarios, también están en capacidad para desarrollar proyectos de mayor complejidad, y optar a fondos como el FNDR.

Pertinencia Profesional

Todos los Municipios tanto pequeños como los de mayor tamaño, coinciden en la experticia y capacidad de los profesionales con los que se cuentan.

Para todos los municipios pequeños entrevistados, en los que es clara la falta de profesionales, y de profesionales con especialidades (ing eléctricos, calculistas, etc), el desarrollo de proyectos con mayor complejidad se hace difícil o imposible, ya que no cuentan con recursos para contratar en forma externa estos servicios.

Cuadro N° 8 Citas Demanda laboral y pertinencia equipos profesionales
<i>“Nos permite operar bien pues no son proyectos muy complejos que nuestros departamentos no puedan hacer, son proyectos muy prácticos que podemos ejecutar directamente, y que podemos como digo dar respuesta a soluciones puntuales” (Alcalde)</i>
<i>“Como somos una comuna con poca dotación de personal tenemos pocas posibilidades de tener profesionales trabajando acá, no alcanzan los recursos tampoco, por lo tanto es muy difícil postular los FNDR, significa un esfuerzo gigantesco para lograr una inversión al cabo de 6 años más o menos” (SECPLAC)</i>
<i>“yo puedo tener 10 proyectos chiquititos no me es complicado los puedo manejar esa cartera de proyectos, no así el banco de proyectos del FNDR no puedo tener 10 proyectos FNDR es imposible”</i>
<i>“estamos completamente dispuestos a poner la carga de trabajo necesaria para que los proyectos funcionen” (SECPLAC)</i>
<i>“No lo que pasa es que nosotros cuando tenemos tareas puntuales lo que hacemos es que nos enfocamos, nos focalizamos para sacar esa pega. Nos adecuamos para el programa”.</i>
<i>“No existe el personal necesario para destinarlos a la administración de los proyectos PMU IRAL” (SECPLAC)</i>
<i>“porque como municipalidad tenemos muy poco personal, no hemos podido aprovechar al máximo la ejecución directa, tenemos que tener nuestro personal instalado en la supervisión de la obra” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.7 Evaluación de Componentes del PMU

Es posible diferenciar el grado de conocimiento que poseen los funcionarios (as) municipales, acerca de las tres modalidades PMU, siendo los profesionales SECPLAC, los que por lo general se encargan de la gestión de los proyectos. Los (as) funcionarios (as) de SECPLA manejan de forma adecuada la información sobre las diferencias entre estas modalidades, los otros funcionarios (as) y en general los alcaldes, declaran conocer la existencia de las modalidades, sin embargo no están al tanto de las peculiaridades de cada modalidad en cuanto a sus requerimientos y procedimientos de operación.

PMU Emergencia Componente 1

Para los funcionarios entrevistados este fondo representa una oportunidad, para resolver problemas urgentes o que se vienen arrastrando por largo tiempo, pero que requieren de una inversión adicional a los montos recibidos por la cuota (IRAL).

En cuanto a los inconvenientes de esta modalidad, se expresa por parte de algunos funcionarios (as), que se han llevado a cabo modificaciones en la forma de operar, lo que ha provocado confusiones, sin embargo se destaca la buena comunicación que se ha establecido con los profesionales de la SUBDERE, lo que facilita las resolución temprana de dudas. También en forma transversal se expresa que se está consciente que se puede deber al cambio de administración y de puesta en marcha de nuevas metodologías de administración, por lo que no se percibe como un obstaculizador permanente de la gestión del componente.

Cuadro N° 9 Citas Evaluación PMU Emergencia
<i>“ha habido cambios en relación a nuevos requerimientos, que no necesariamente están claros a como habíamos funcionado antes, pero de a poco y con la buena comunicación que hay con los profesionales de la SUBDERE y del GORE se han ido mejorando” (SECPLAC)</i>
<i>“El PMU emergencia por otra parte es extremadamente útil, todos sabemos que aquí no estamos hablando de emergencia producto de una catástrofe natural o cosas por el estilo estamos hablando de emergencia en el sentido de que son inversiones que requieren una cierta urgencia para poder solucionar problemas de una cierta gravedad y en ese sentido para nosotros por lo menos ha sido”“ (SECPLAC)</i>
<i>“extraordinariamente útil contar con esa alternativa, con esa herramienta” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

PMU Tradicional Componente 2

Los (as) profesionales coinciden en que la modalidad tradicional PMU, resulta de fácil operación. Se refieren a esta modalidad como aquella sobre la que actúan con

mayor fluidez, dando cuenta que la relación directa con la SUBDERE y términos de referencia conocidos, facilitan tanto la resolución de posibles conflictos, como la presentación de proyectos y su posterior aprobación. En este sentido tener un interlocutor claro es apreciado como una ventaja (SUBDERE).

Las críticas expresadas a esta modalidad son sobre la forma de hacer efectiva las remesas y al retraso en el traspaso de fondo, cuestión que indican no ocurría antaño y que ha sido una constante durante el año 2010 y lo que se lleva del 2011, se indica que aun cuando las rendiciones se encuentren al día por parte del Municipio (asumen atrasos en algunos casos), existe retraso en el depósito de los fondos por parte de la SUBDERE.

Este tema es planteado como especialmente delicado, en el caso de este componente (ejecución directa de obras por parte del Municipio), ya que se trata de pago de honorarios a los trabajadores (as), lo que los Municipios por lo general resuelven con fondos propios, hasta que se lleve a cabo el depósito efectivo de las remesas, acción que asumen como irregular, pero que confiesan realizar específicamente con este componente, ya que para el pago de contratistas, en general esperan las remesas.

Cuadro N° 10 Citas Evaluación PMU Tradicional
<i>“Los PMU IRALES son como bien ordenados primera y segunda cuota cada año” (SECPLAC)</i>
<i>“El más sencillo siempre y es lógico que en realidad están asignados, es el IRAL, el tradicional”.(SECPLAC)</i>
<i>“Veo en general que los PMU, los tradicionales son en cierta medida más simples de postular.”(SECPLAC)</i>
<i>“hay un factor humano que falta todavía por mejorar y que es el depósito de los dineros” (DOM)</i>
<i>“A donde queda el problema grande con las remesas es en el PMU IRAL, ahí hay más que nada por el factor humano, se demoran demasiado en hacer el depósito,,,a ver,,, si antes era malo ahora es peor”(DOM)</i>
<i>“Afortunadamente somos lo suficientemente ordenados como para no tener complicaciones, pagamos de nuestros fondos hasta esperar que lleguen las remesas del PMU, por eso te digo hoy en día tenemos 104 millones menos” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

PMU Sectorial Componente 3

Es en este componente y particularmente lo que se refiere a la ejecución de los PMU FIE, donde los funcionarios (as), expresan encontrarse con dificultades en la gestión, apuntando a la multiplicidad de instituciones con las que deben relacionarse, y que tienen injerencia sobre las decisiones de los proyectos, especialmente cuando surge un imponderable, que requiere de un visto bueno, como por ejemplo el cambio en algún ítem presupuestario, o un imprevisto en materia de construcción. Para los funcionarios (as) entrevistado ha faltado fluidez en la respuesta por parte de la contraparte, ha habido descoordinación y falta de claridad, a diferencia de las otras modalidades de ejecución sobre las que existe claridad en los actores y roles que cada uno debe cumplir.

Cuadro N° 11 Citas Evaluación PMU Sectorial
<i>“Nos hemos encontrado con situaciones en donde está de por medio el gobierno regional, la SUBDERE y además el ministerio de educación. Cuando son fondos FIE en ese caso pero independientemente de cuál sea el fondo si es el ministerio de educación para el FIE, que sea entonces el ministerio de educación, debemos tener un interlocutor respecto al cual nosotros tenemos la seguridad de lo que él diga es lo que vale. Eso antes no pasaba” (SECPLAC)</i>
<i>“todos PMU de mejoramiento urbano tienen distintas reglamentaciones, normativas y después se produce un enredo porque no se sabe a quién hay que mandarles los papeles si hay que mandárselos a educación, a la SUBDERE ,a veces uno lo manda a la SUBDERE y dicen no es de educación”(SECPLAC)</i>
<i>“siempre son más complicadas son las de educación eso va a la Seremi de educación a través de ellos es la postulación cierto, entonces ellos siempre están cambiando la metodología, de un año a otro siempre cambia la metodología” (DOM)</i>

Fuente: elaboración propia

3.8 Disponibilidad de información y plazos de postulación

La notificación sobre los montos asignados a cada Municipio y las fechas de postulación de los proyectos, son percibidos por los funcionarios (as) municipales independiente del tamaño del Municipio, como ajustados, especialmente cuando se han producido modificación en los montos asignados en relación al año anterior y se requiere de la elaboración de nuevos proyectos. Los Municipios general no cuentan con una cartera de proyectos específica para presentar periódicamente al PMU, sin embargo los funcionarios (as) están familiarizados con la premura de los requerimientos por parte del gobierno central, por lo que no es percibido como un problema particular del PMU, aunque se reconoce que existe mayores dificultades con la información y ajuste de los procesos en la modalidad sectorial de PMU.

Lo ajustado de los plazos es percibido como una variable que afecta la calidad de los proyectos presentados, los funcionarios (as) asumen que debido a la premura de los plazos no es posible desarrollarlos de manera completamente adecuada, debido a esto, es muy probable que requieran de modificaciones, para su posterior aprobación.

Rendición de cuentas y pago de remesas

Los pagos de las remesas de los proyectos en ejecución, tanto los que se llevan a cabo en forma directa como aquellos que son licitados, presentan para algunos de los Municipios entrevistados, atrasos importantes.

El pago de las remesas no se ajustaría al calendario establecido con anterioridad, lo que lleva a enfrentar un conflicto tanto con las empresas contratistas como con los trabajadores contratados en forma directa. Como se expresó anteriormente la mayoría de los Municipios utilizan fondos propios para el pago de los proveedores y de los honorarios de trabajadores (as) contratados, sin embargo para el caso de los contratistas externos no existe solución que el Municipio pueda entregar.

También se describen atrasos por parte de los Municipios en la rendición de cuentas, estos son adjudicadas en el caso de los Municipios pequeños a la baja dotación de funcionarios (as) y a la multiplicidad de labores que deben llevar a cabo, también se recurre a adjudicar los retrasos a factores externos como la facturación de proveedores. Sin embargo estos retrasos no afectarían la ejecución de las obras, estas seguirían ejecutándose ya que ninguno de los funcionarios (as) dio cuenta de paralización de obras debido a estos retrasos

Los retrasos o alargue del plazo de ejecución de una obra, se adjudica a temas propios de la gestión de la misma, como retardo en la recepción de materiales de un proveedor, complicaciones en la obra, mal tiempo etc. En forma general los funcionarios (as) estiman que las obras PMU de sus comunas, no han presentado importantes retrasos, siendo en su mayoría ejecutados dentro de los tiempos requeridos.

Cuadro N° 12 Citas Etapas de ejecución
<i>“No, no es oportuna la información, pero eso es un tema del gobierno central ...I se toma los tiempos que quiera y después exige lo que quiere también, si hay que gastarse la plata, las municipalidades tendrán 10 días para todo, la plata hay que gastársela y resulta que han pasado 6 meses del momento en el que se presentó el proyecto hasta el momento que finalmente se aprueba eso sucede en todos los fondos” (SECPLAC)</i>
<i>“Entonces si antes se demoraba una respuesta de solicitud de modificación de partida, por A, B o C motivos los proyectos son... es decir la ejecución de proyectos es dinámica no es estática, entonces pueden haber imponderables. Y eso antes se demoraba 1 o 2 semanas el gobierno regional en respondernos y en este caso se han demorado de 3 a 4 meses en responder ” (SECPLAC)</i>
<i>“ahora se está corriendo dos en algunos casos fueron tres semanas de retraso lo cual obviamente afecta nuestra relación con los contratistas que oiga por qué no les pagamos, en que nosotros somos los que no queremos pagar y es que la SUBDERE no nos ha mandado la remesa” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

3.9 Facilitadores y Obstaculizadores en la operación del PMU

A continuación se presenta una lista con los facilitadores y obstaculizadores que los funcionarios entrevistados identificaron sobre la ejecución del PMU en todas sus líneas de inversión.

Facilitadores

- Coherencias de las líneas de inversión PMU, con las necesidades de las comunas beneficiadas.
- Rapidez en la obtención de la aprobación y recepción de fondos de los proyectos, en comparación con otros fondos (FNDR).
- Postulación on-line de los proyectos, reducción de costos y de tiempo
- Para el caso de PMU tradicional, y Emergencia interlocutores con roles y funciones conocidos
- Exigencias técnicas de los proyectos abordables por Municipios pequeños
- Certeza de en la recepción anual de fondos, derivado de la menor complejidad de la postulación.

Obstaculizadores

- Poco contacto en terreno con funcionarios del nivel central (SUBDERE, MINEDUC).
- Para el caso de PMU sectorial, multiplicidad de actores y falta de definición de sus roles.
- Atraso en el pago de las remesas por parte de SUBDERE.
- Para el caso de comunas pequeñas, falta de profesionales y dotación de funcionarios (as) y asignación de múltiples tareas, lo que lleva a una cartera menor de proyectos, en comparación con los necesarios.
- Algunos requerimiento de la rendición de cuentas, como por ejemplo solicitud de facturas en lugar de boletas de órdenes de pago.
- Extensión de plazos entre la postulación y aprobación de los proyectos, que derive en aumento de costos y cambios en los proyectos.
- Costo de proyectos de especialidades (eléctricas, sanitarias) no considerado dentro de los ítems a financiar por proyecto.

4. Sugerencia de los Municipios a la gestión del programa

Durante el proceso de entrevista, los funcionarios (as) fueron consultados directamente sobre las sugerencias que harían al PMU para el mejoramiento de su gestión, sugerencias que también fueron recogidas de las opiniones generadas en la entrevista en su totalidad.

- **Aumento del monto de asignación por obra, e incorporación de proyectos de especialidad (agua, luz, alcantarillado)**

El aumento en el monto de la asignación presupuestaria por proyecto, fue una de las sugerencias, a modo de petición, que en mayor medida fue destacadas por los todos los funcionarios (as) entrevistados. En forma transversal se argumenta que un aumento de montos podría mejorar la calidad de las obras (mejores materiales de construcción)

Particularmente para el caso de las comunas pequeñas, se precisa que este aumento, no implicaría una complejización de los proyectos, ni un aumento de la demanda de sus profesionales, se vuelve sobre el argumento del gran impacto de estos proyectos en sus comunas, por lo que los funcionarios (as) entrevistados sugieren además que se lleve a cabo una discriminación favorable a las comunas pequeñas, para conducir a las comunas con mayor capacidad de gestión de proyectos, hacia fondos de mayor complejidad de postulación como el FNDR.

- **Ampliación del marco presupuestario**

Si bien las líneas de inversión del PMU, son consideradas coherentes con las necesidades comunales en infraestructura y equipamiento, se estima que estas podrían ampliarse, mejorando la integralidad de los proyectos ya que muchas obras para su operación requieren de obras complementarias, obras que no necesariamente son financiadas por líneas del PMU o susceptibles de ser asumidas con el presupuesto municipal, como: instalación de gas, conexiones eléctricas, alcantarillado

- **Aumento de la cantidad de proyectos aprobados por comuna**

En conjunto con el aumento de monto de asignación por proyectos, se sugiere que se aumenten los fondos asignados a las comunas, esta opinión es transversal al tamaño de la comuna.

- **Evaluación de impacto de los proyectos**

En las comunas pequeñas se percibe desigualdad en la evaluación de sus carteras de proyecto, se indica que estas son evaluadas de la misma forma, en la que se evalúan proyectos generados por SECPLAC de Municipios de gran tamaño, que pueden contar con el mismo número de profesional o funcionarios (as) que la dotación completa de profesionales de un Municipio pequeño. Las sugerencias se dirigen a realizar una distinción en la concursabilidad de los proyectos, incorporando dentro de los criterios de aprobación, una dimensión que determine el impacto del proyecto en la comuna, así se les brindaría mayores posibilidades a los proyectos de comunas de menor tamaño.

- **Modificar procedimiento de rendición y recepción de remesas en ejecución directa municipal**

Modificación del procedimiento de rendición

Se estima que la actual modalidad de solicitud de remesas¹⁰⁶, contiene requerimientos, que en ocasiones pueden ser difíciles de satisfacer, como por ejemplo incluir facturas pagadas en lugar de órdenes de compra, (los proveedores pueden retrasarse), o la generación por parte de los Municipios de decretos de pagos, los que

¹⁰⁶ 5 Ver: instructivo para el año 2011 versión 4.0 Programa de Mejoramiento Urbano página 4

no siempre son producidos a tiempo, generando retrasos involuntarios en la rendición de cuentas, que generan retrasos en la recepción de las remesas. Independiente que la modalidad on line de rendición que agilice los procesos.

Depósito de remesas

Como se manifestó en puntos anteriores, para algunos Municipios entrevistados, durante el proceso de ejecución directa de las obras (PMU IRAL) han surgido conflictos derivados de la tardanza en el depósito de las remesas por parte de la SUBDERE ¹⁰⁷, por lo que se sugiere revisar los procedimientos de pago para evitar, que los trabajadores (as) que se encuentran en una situación económica vulnerable sean vean afectados, en algo tan sensible como el pago de sus remuneraciones (sueldo mínimo). Se hace hincapié en ajustarse al calendario preestablecido por la SUBDERE.

En lo relativo a la entrega de remesas, se sugiere una primera cuota superior al 80% del total del monto, al comienzo de la obra, con una retención que sólo se liberaría al rendir completamente la primera cuota. Esta sugerencia nace desde la percepción de que contar con la mayor parte de los montos asignados facilitaría la ejecución oportuna de la obra, tanto para el pago de los proveedores como para el pago de remuneraciones de los trabajadores (as).

- **Claridad de interlocutores y agilidad en las respuestas.**

PMU Sectorial

Se percibe multiplicidad de atribuciones por parte de diferentes instituciones con las que se debe interactuar al ejecutar un proyecto sectorial. Se perciben específicamente conflictos surgidos en la relación con la SEREMI de Educación, SUBDERE y GORE. Se solicita o sugiere elaborar un manual de procedimiento, que establezca con claridad la dirección de las gestiones y la responsabilidad de cada institución en ellas.

Unidad Regional SUBDERE

Se sugiere mayor coordinación entre la unidad regional de SUBDERE y SUBDERE central, ya que se aprecia una duplicidad de funciones, remitida en concreto a la petición de una misma información por parte de estas dos unidades a los (as) encargados del PMU en los Municipios (generalmente en SECPLAC), se detalla que esta información es requerida muchas veces con urgencia, y que en la mayoría de los casos esta ya ha sido remitida a una de estas unidades.

Cuadro N° 13 Citas Sugerencias
<i>“A lo mejor que aumentara un poquito el monto, los PMU tiene un monto muy acotado, o los que nosotros hemos manejados son PMU con montos muy acotados, de \$49.999.999.” (Dom)</i>
<i>“Podría haber un mayor marco presupuestario” (SECPLAC)</i>
<i>“...entonces yo sugeriría revisar el monto máximo del proyecto, aumentarlo, evidentemente revisando todos los sistemas legales no pretendo que eso</i>

¹⁰⁷Op Cit. Página 4

<i>cambie”(SECPLAC)</i>
<i>“nosotros hacemos gimnasios en 38, 39 millones de pesos, 42 ha sido lo máximo, pero vemos que ese mismo gimnasio en otra comuna vale 60, porque empezamos con el que no le coloque el radier entonces vamos haciéndolo en dos etapas, es la única desventaja que yo le veo porque el resto son puras ventajas” (DOM)</i>
<i>“postulamos a los camarines pero el proyecto no permitía las instalaciones de gas, entonces pudimos construir el camarín con agua caliente pero no se le puede instalar el calefón” (SECPLAC)</i>
<i>“Mi opinión es que si están los recursos te los asignaron por ende tienes que operarlos, es que deberían enviarte todo el dinero y decir el 5% queda retenido hasta que entreguen el termino final del proyecto, solo el 5% retenido y todo el resto acá que es una manera rápida de operar” (SECPLAC)</i> “
<i>“Por ejemplo en el caso de un proyecto que fue en PMU IRAL segunda cuota 2010, aguas andinas todavía no factura el medidor de agua potable, porque además aguas andinas se demora harto en firmar los contratos, se demora harto en ejecutar las obras y después en facturar, entonces yo ahí no puedo” (SECPLAC)“</i>
<i>“pero hoy día es como te llaman de la SUBDERE o USR te llaman para decirte lo mismo que el analista que hay en la SUBDERE, entonces a mí en lo personal que llevo cuatro meses hay algo que me suena a duplex, me hace ruido, todavía no estoy muy segura de lo que es, pero me hace ruido, siento que hay como dos personas haciendo exactamente lo mismo y pidiéndole a un solo Municipio que se apure” (SECPLAC)</i>
<i>“, pero también hay una unidad regional de la SUBDERE en el gobierno regional,, entonces de repente me llama la persona de la unidad regional de la SUBDERE para pedirme información que yo ya remití a la SUBDERE entonces hay aquí una cuestión que no tiene mucho sentido” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

- **Potenciación de SUBDERE on line, digitalización de todos los procesos**

Uno de los cambios y mejoras en el PMU que fue evaluado con mayor entusiasmo fue la puesta en marcha del PMU on line. Sin embargo existen una serie de procedimientos burocráticos identificados por los funcionarios (as), que corren en forma paralela a la modalidad on line, y que podrían ser sujeto a digitalización, transformando los documentos oficiales en información que podría estar disponible en la plataforma.

5. Alternativas de inversión al PMU

Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL)

Al indagar sobre la utilización de este fondo por parte de los Municipios, se aprecia un alto grado de desconocimiento y confusión de los funcionarios (as) entrevistados (as), salvo algunas excepciones, se desconoce o se confunde con los aportes PMU emergencia Transantiago.

Los funcionarios (as) que tenían claridad sobre este fondo, daban cuenta de la utilización de este, en forma paralela al PMU, así aquellos proyectos que no son susceptibles de ser postulados al PMU ven en este fondo una posibilidad de financiamiento.

Este fondo es considerado como otra fuente de financiamiento, que se complementa con los fondos recibidos por el PMU, se distingue que sólo se cuenta con una asignación anual, a diferencia del PMU que puede concentrar más de un aporte al año a través de sus tres componentes. También se destaca que existe sólo un interlocutor el Gobierno Regional, por lo que brinda una menor complejidad, en relación al PMU sectorial en cuanto a actores involucrados.

Otras alternativas

En forma esporádica fue mencionado el Programa de mejoramiento de Barrios, PMB, como otro fondo de inversión en las comunas, sin embargo no es considerado una alternativa al PMU, tampoco se observa como un programa complementario a este, operando en otras líneas de inversión ligado a la mejora de las condiciones sanitarias de los barrios.

Cuadro N° 14 Citas Conocimiento otras líneas de inversión
<i>“Ahí me pillaste, no tengo la menor idea, no se qué diferencias hay, para mi es PMU no más el FRIL no se qué diferencia tendrá, lo conozco sé, que existe hemos postulado pero francamente no sé porque se denomina FRIL y no PMU tradicional por ejemplo, porque prácticamente vienen a ser lo mismo” (SECPLAC)</i>
<i>“En el FRIL no hay lugar a descoordinaciones ni a equívocos porque es el gobierno regional todo el rato, no nos meten a otros actores entre medio y ahí bueno ellos tienen un instructivo de postulación y nos establecen también el plazo en que debemos postular es una asignación y se van entregando informes mensuales en eso también hay cierta similitud” (SECPLAC)</i>
<i>“El FRIL parece que va básicamente al tema educación a eso lo están tirando parece, no lo tengo claro en un 100% no”. (Alcalde)</i>
<i>“La diferencia con el FRIL es la lentitud, los procedimientos, la asignación, son más enredados en el FRIL, es más complejo, el inicio del tema del FRIL lo que pasa es que yo uso mucho FRIL a Transantiago” (SECPLAC)</i>
<i>“No son distintas no sé la mayoría de los FRIL que nosotros hemos usado son de Transantiago y ahí es sólo para facilitar el desplazamiento urbano, peatonal esa es la temática, como vialidad, obras más viales” (Alcalde)</i>
<i>“Lo último que hemos visto aquí, bueno los PMU Transantiago son FRIL” (DOM)</i>
<i>“Los FRIL son un cuota que uno tiene al año, y puede hacer un proyectos o varios chicos,,,,, los FRIL vienen ya con una cartera determinada y nosotros los ocupamos en infraestructura” (SECPLAC)</i>

Fuente: elaboración propia

6.- Conclusiones

A modo de conclusiones es posible destacar que la percepción general sobre el PMU y sobre todas sus líneas de inversión, lo describe como un fondo fundamental para los Municipios en materia de inversión en infraestructura y equipamiento comunal, se releva como particularmente importante para Municipios pequeños con menor capacidad de gestión y de recursos económicos. Las características del Programa permite a estos Municipios encontrarse generalmente cómodos con los procedimientos y requerimientos por parte de la SUBDERE, los conflictos que salen a luz son deslizados sólo sobre una línea de inversión (sectorial) y no afectan la evaluación general del Programa en su totalidad.

En este sentido el Programa es bien evaluado en cuanto a la coherencia con las necesidades y requerimientos de las comunas a las que favorece, incluso la solicitud de ampliación de montos adjudicados por proyectos, y la posibilidad de ampliar las líneas de inversión, para lograr mayor integralidad en los proyectos dan cuenta del grado de dependencia que tiene este fondo para algunos Municipios, en especial para los que no poseen fondos propios que puedan cubrir este tipo de requerimientos.

Un punto importante de destacar es la distancia entre la satisfacción de los funcionarios (as) municipales con respecto a la calidad de las obras ejecutadas, calidad de la que en gran medida son responsables los Municipios a través de las direcciones de Obras Municipales (DOM), y la satisfacción con el mantenimiento de las obras en términos de uso y mantención, siendo un peso para los Municipios el mantenimiento de la infraestructura, que no es posible traspasar a los vecinos (as), ya que la inversión es destinada por los Municipios hacia sectores vulnerables con bajo nivel de organización y recursos económicos.

En cuanto a la participación de vecinos (as) en la generación de una idea proyecto, se destaca el hecho que no se trata de una demanda conducida por los Municipios, que se desprenda de un proceso de planificación barrial, sino más bien nos encontramos frente a requerimientos puntuales que se dan a conocer por diferentes vías al Municipio. Tampoco es posible identificar una clara conducción del PLADECO en el desarrollo de las obras, las que por lo general son decididas por medio de la demanda vecinal y el criterio de los funcionarios (as) en cuanto a las necesidades de la comuna.

6. Bibliografía

SUBDERE Gobierno de Chile. (2009). Manual de Usuario Sistema PMU EN:LÍNEA Versión 1.0 Available from <http://subonline.subdere.gov.cl>

SUBDERE Gobierno de Chile. (2010). Instructivo para el año 2011 versión 4.0 Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

SUBDERE Gobierno de Chile. (2011). SUBDERE. from <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-80999.html>