

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (PMU)
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

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

ENERO – JULIO 2011

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL

AÑO DE INICIO: 1993

MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior y Seguridad Pública

SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2007 - 2010

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$11.378.638

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 como una iniciativa de apoyo a la gestión municipal para la provisión de infraestructura en servicios básicos y áreas verdes en asentamientos humanos precarios que incluyen localidades rurales. Se hace operativo a través de proyectos presentados por Municipios y organizaciones comunitarias. Tiene cobertura nacional. El Programa financia proyectos con un monto máximo de 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

Objetivos:

Fin: Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país¹.

Propósito: La población comunal preferentemente en Municipios de escasos recursos² dispone de infraestructura y equipamiento comunitario³.

Componentes del programa

Componente 1: proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de Emergencia (25% del presupuesto inicial del programa⁴). Corresponde a

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 Municipios de escasos recursos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal.

³ Según el DS 946 del 24 de junio de 1993, corresponde a proyectos de hasta \$MM50. La tipología de los proyectos de infraestructura comunal para todos los componentes es la siguiente: 1) Servicios Básicos (en relación con el agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública y entubamiento y encauzamiento de canales). 2) Vialidad (relacionado 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). 3) Habilitación de Servicios Públicos (abarca proyectos de locales para servicios públicos, escuelas, garitas camineras y reposición de equipos electrógenos). 4) Equipamiento Comunitario (incluye construcción o reparación de Sedes sociales, multicanchas y sus cubiertas, áreas verdes y mobiliario urbano, juegos infantiles y centros de rehabilitación social).

financiamiento de proyectos de emergencia que los Municipios requieran enfrentar o a iniciativas que estén contenidas en el Plan de Inversión Comunal y que el Municipio priorice ejecutar⁵.

Los proyectos son propuestos por el Alcalde en cualquier momento del año, visados y priorizados por los Intendentes. En el nivel central, los profesionales de la Unidad de Inversión de la SUBDERE realizan la evaluación técnica y económica de los proyectos y constatan el cumplimiento de las condiciones y requisitos del Programa. Son sancionados por el Subsecretario(a) con el apoyo de un Comité de Inversiones⁶ al interior de SUBDERE.

Una vez aprobado el proyecto, el Municipio inicia su ejecución mediante administración directa o licitación; informa sobre los avances al nivel central para la solicitud de remesas.

Para “cerrar” 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 respectivo⁷. Esta ficha debe ir acompañada de la documentación habitual que se solicita al pedir los giros, a la que debe agregarse un comprobante de ingresos de los recursos al Municipio y la fotografía de antes y después de las intervenciones.

Componente 2: proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea Tradicional (75% del presupuesto inicial del programa). Corresponde al financiamiento de iniciativas de inversión en infraestructura menor urbana, de acuerdo con las necesidades específicas de las comunas. Los proyectos financiados deben ser, en lo posible, intensivos en mano de obra, debido a que este componente mantiene un énfasis en la generación de empleos en las comunas donde interviene⁸.

Las municipalidades postulan proyectos que han identificado y priorizado teniendo como marco presupuestario la asignación de recursos PMU definida y comunicada por los Gobiernos Regionales. Al igual que en el Componente 1 es el Intendente quien visa los proyectos que son enviados a la SUBDERE. A partir de allí las etapas de producción son las mismas que en el componente 1.

Componente 3: administración de recursos sectoriales para proyectos de infraestructura y equipamiento comunal. Corresponde a la administración, por parte del Programa, de las transferencias de recursos realizadas desde otros Ministerios o

⁴ 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.

⁵ Conjunto de propuestas de inversiones a desarrollar en la comuna con un horizonte de tiempo establecido.

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 Se entenderá por proyecto terminado cuando el Municipio completa la ejecución de 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.

⁸ De acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto, se distribuirán entre las regiones del país un 40% de los recursos en el mes de diciembre del año anterior y otro 35% durante el mes de marzo de cada año. El monto de los recursos asignados a cada región debe estar en proporción directa al número de desempleados y de comunas de cada una de ellas.

Instituciones, como Educación, Transporte, FNDR, etc., con el fin de financiar una línea de inversión sectorial en infraestructura comunal o proyectos específicos de interés nacional y que son ejecutados por el Municipio. Los proyectos que se financien siguen los procesos de administración del programa para todas sus líneas (tradicional y emergencia). La diferencia es que los criterios de evaluación y selección son generados en los diferentes sectores, de acuerdo a sus políticas y prioridades pues se financian proyectos identificados y evaluados por los Ministerios sectoriales.

- ***Población objetivo y beneficiarios efectivos***

El Programa define que su población potencial es igual a la población comunal que recibe los beneficios que entrega el Programa a través de los Municipios. Si se considera que la mayoría de los proyectos generan bienes públicos, a pesar que éstos se localizan en barrios y poblaciones específicas, la infraestructura y servicios que generan están disponibles para toda la población de la comuna.

2. Resultados de la Evaluación

Diseño

Si bien el Programa podría tener un único componente que financie proyectos de infraestructura y equipamiento comunal, las diferentes modalidades para producirlos (emergencia, tradicional y sectorial) permite el ordenamiento a partir de tres componentes para la mejor administración de los mismos.

Las actividades que dan cuenta del proceso de producción de los componentes no contemplan el seguimiento y monitoreo de resultados de los proyectos ejecutados⁹. A partir del año 2010 con la implementación del PMU on-line (sistema informático que permite la postulación en línea y el seguimiento de la ejecución de los proyectos) es posible recolectar información necesaria sobre la ejecución de los proyectos, lo cual permitiría realizar estas actividades.

Se estima necesario incorporar indicadores que midan el resultado intermedio a nivel de propósito (como el uso de infraestructura y satisfacción de usuarios del programa), así como indicadores de calidad (como el tiempo promedio de ejecución de las obras). Adicionalmente se deben definir metas para los indicadores más relevantes.

Organización y Gestión

La estructura organizacional y la dotación de personal del Programa (10 personas en total entre técnicos y profesionales) se consideran adecuadas, debido a que cuentan con una apropiada definición de roles y con un equipo multidisciplinario con capacidades para administrar el programa. Los perfiles de los profesionales se adaptan

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. El seguimiento se ha orientado a facilitar la operación de dos funciones: la evaluación técnica de los proyectos y el giro de los recursos.

a la organización del PMU pues son mayoritariamente profesionales universitarios con capacidades de administrar, evaluar administrativamente los proyectos.

A partir del estudio complementario¹⁰ 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. En parte, estos retrasos se explican por la baja dotación de funcionarios y la escasa preparación técnica de éstos. Una alternativa es la capacitación, para lo cual, es deseable una mayor y mejor coordinación entre el Programa y el Departamento de Desarrollo Municipal de SUBDERE (que tiene a su cargo, entre otros temas, la capacitación de los funcionarios municipales).

La Unidad de SUBDERE a cargo del Programa no muestra un mecanismo formal de coordinación que tienda a una gestión uniforme de los proyectos en el nivel regional y local. Lo anterior se manifiesta, por ejemplo, en la falta de criterios técnicos mínimos para la selección de proyectos por parte del GORE. Esta coordinación además es necesaria para evitar posibles duplicidades con otros instrumentos de financiamiento a nivel regional, como por ejemplo, el Fondo Regional de Inversión Local (FRIL) que también atiende necesidades de infraestructura y equipamiento comunal¹¹.

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.

▪ **Eficacia y Calidad**

En el periodo estudiado se ejecutaron 18.432 proyectos, el 68% corresponde a proyectos con fondos sectoriales, un 21% a proyectos de la línea tradicional y un 11%

¹⁰ 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 consistió en realizar entrevista en profundidad 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. 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 compararlo 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.

¹¹ 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.

a los proyectos de emergencia. En promedio el programa gestiona cerca de 4.600 proyectos al año, llegando a no menos del 95% de las comunas todos los años en estudio. La bajada del segundo indicador en el cuadro siguiente se explica por el efecto terremoto.

Cuadro 2
PMU Propósito: Indicadores de eficacia
Años 2007 – 2010

| INDICADORES | Cuantificación | | | |
|--|----------------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Porcentaje de comunas con proyectos aprobados | 98,6 | 94,8 | 95,4 | 98,3 |
| Porcentaje de recursos transferidos a los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal. Proyectos Emergencia y Tradicional | 45,1 | 48,6 | 48,0 | 39,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

Respecto de los resultados que miden el cumplimiento del propósito del Programa, el cuadro 2 da cuenta a través del primer indicador, de una alta cobertura, llegando a la mayoría de las comunas del país (todos los años supera el 94% respecto del total de comunas a nivel nacional); de esta manera está contribuyendo al logro de su propósito.

En el mismo cuadro 2, el segundo indicador da cuenta que los 100 Municipios con mayor dependencia del Fondo Común Municipal (que representan un 29% del total de Municipios) reciben en promedio, en el período de evaluación, un 46% de los recursos, lo que demuestra un buen resultado en la focalización. A pesar de que los Municipios más pobres y dependientes tienen una menor capacidad para levantar iniciativas y plasmarlas en proyectos correctamente diseñados (según evidenció el estudio complementario), éstos logran captar un porcentaje considerable de los recursos del PMU.

En lo que respecta a la tipología de proyectos ejecutados, la información 2010 contenida en el cuadro 3 muestra que el 70% de la infraestructura levantada corresponde a Habilitación de Servicios Públicos; es decir, la demanda mayoritaria por infraestructura comunal corresponde por ejemplo a: habilitación de escuelas, arreglo de instalaciones municipales, instalación de paradero de buses y similares.

Cuadro 3
Total de Proyectos aprobados PMU según tipología
Año 2010

| Tipología de proyectos | N | % | % de 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 a Sistema ACCESS – SUBDERE

En lo que respecta a la evaluación de los resultados por componentes, el siguiente cuadro presenta el porcentaje de proyectos aprobados respecto del total de proyectos

elegibles que para el caso de los componentes 1 y 2 indica que cerca de un 80% de las necesidades se estarían cubriendo quedando una demanda insatisfecha de este tipo de proyectos, debido a falta de recursos para su financiamiento, quedando a la espera de disponibilidad de recursos del programa. En el caso del componente 3, el nivel más alto del indicador 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.

Cuadro 4
Porcentaje de Proyectos aprobados respecto a los elegibles
Año 2010

| | |
|--------------|------|
| Componente1 | 71,5 |
| Componente 2 | 88,4 |
| Componente 3 | 91,8 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

Cuadro 5
Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados en el año t
Años 2007-2010

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------|------|------|------|------|
| Componente1 | 38,9 | 44,8 | 37,5 | 33,3 |
| Componente 2 | 89,5 | 76,7 | 71,1 | 55,9 |
| Componente 3 | 31,3 | 38,1 | 27,6 | 36,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

Por otro lado, el cuadro 5 muestra en el indicador “Porcentaje de proyectos terminados respecto de los aprobados”, la tendencia decreciente del indicador (componentes 1 y 2) da cuenta de un elevado y creciente nivel de arrastre de proyectos para ambos componentes lo que se explica por los problemas de gestión en los Municipios. Los bajos niveles para el componente 3 se pueden explicar al considerar que este componente administra recursos de terceros, por lo que el retraso en el traspaso de los fondos a SUBDERE dificulta la ejecución de este componente.

Cuadro 6
Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por
SUBDERE respecto del total de proyectos terminados en el año t
Años 2007-2010

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------|------|------|------|------|
| Componente1 | 43,1 | 40,5 | 36,4 | 4,3 |
| Componente 2 | 6,6 | 14,7 | 14,2 | 2,7 |
| Componente 3 | 16,1 | 19,3 | 21,9 | 2,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

El cuadro 6 muestra que para todos los componentes, el indicador “Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre recepcionada por SUBDERE respecto del total de proyectos terminados” muestra deficiencias en el acto de cierre por parte de los Municipios. Así en el componente 1, en promedio, cerca 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 el 20% anual. La brusca bajada de este indicador, para los 3 componentes se explica por el efecto terremoto. Los siguientes indicadores de procesos del cuadro 7 presentan resultados solamente para el año 2010, debido a que esta información no se encontraba en la base de información Access anterior al PMU ON LINE.

Cuadro 7
PMU Componentes: Indicadores de eficacia
Años 2010

| | |
|--|------|
| Componente 1 | |
| Porcentaje de Proyectos elegibles respecto a los visados por el GORE | 58,4 |
| Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto al total de proyectos evaluados | 100 |
| Componente 2 | |
| Porcentaje de Proyectos elegibles respecto a los visados por el GORE | 97,9 |
| Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto al total de proyectos evaluados. | 100 |
| Componente 3 | |
| Porcentaje de Proyectos elegibles respecto a los visados por el GORE | 63,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

Respecto a los proyectos visados por el GORE que fueron considerados elegibles, sus porcentajes son bajos. Los bajos porcentajes de este indicador en los componentes 1 y 3 demuestran una baja calidad técnica en la formulación de los proyectos por parte de los Municipios y una inadecuada evaluación del GORE pues visa proyectos técnicamente deficientes. Esta situación es otra fuente de retraso en la ejecución de los recursos debido a que los proyectos mal evaluados deben retornar al Municipio para mejorar la propuesta y responder a las observaciones de la SUBDERE.

Como una forma de evaluar la gestión de la Unidad de Inversiones en este proceso se consideró el indicador “porcentaje de proyectos evaluados en no más de 30 días”, cuyo resultado es del 100% para los componentes 1 y 2 en el 2010¹², demostrando buenos resultados en cuanto a la calidad de dicha gestión.

En el caso del componente 2 que tiene un criterio de desempleo considerado en la distribución de recursos a regiones, el indicador de empleo anual equivalente evidencia la generación de un promedio anual de 5.711 empleos equivalentes a nivel nacional en el período de evaluación, lo que corresponde a 15 personas por comuna al año, valor que se considera poco significativo.

Por último, los resultados de una encuesta de satisfacción que la División de Municipalidades de la SUBDERE encargó a fines del 2009 cuyos destinatarios fueron las contrapartes técnicas municipales y alcaldes¹³. En cuanto a la satisfacción de los

¹² Único año para el que se cuenta con esta información a partir de los registros existentes en el PMU on-line. En el caso del componente 3 este indicador no es relevante.

¹³ SUBDERE. Informe Resultados. “Encuesta de Satisfacción de Clientes con productos y servicios de la División de Municipalidades”. Santiago, febrero de 2010. Se recibieron 200 respuestas de los 345 Municipios existentes.

usuarios por la atención recibida los resultados fueron positivos: en cuanto a oportunidad (53%), pertinencia (56%), calidad (61%) y sólo la dimensión cantidad de veces que fueron atendidos fue algo inferior, con un 39%. Estos resultados se evalúan positivamente considerando que la sostenibilidad del Programa pasa por la confianza que los Municipios tengan en el programa.

▪ **Antecedentes Financieros**

En cuanto al presupuesto inicial del Programa se observa que éste es poco relevante en consideración al presupuesto institucional y que su peso relativo ha ido disminuyendo en el tiempo pasando de significar un 2,3% del presupuesto de SUBDERE en el año 2007 a un 1,6% en el 2010.

| Cuadro 8 | | | |
|---|--|---|------------------------------------|
| Presupuesto Institucional & Programa PMU | | | |
| Miles de \$ | | | |
| Año | Presupuesto Inicial Institución Responsable | Presupuesto Inicial Programa | % 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.

El programa PMU se presupuesta anualmente en base a los componentes 1 y 2, ya que los recursos a ejecutarse en el componente 3 son transferidos desde otras instituciones durante el año presupuestario respectivo. En el cuadro 9 se presenta la estructura inicial de financiamiento del Programa donde un 99% corresponde a la asignación específica del programa y el resto al aporte de SUBDERE asociado de manera explícita a las remuneraciones del personal adscrito al Programa.

| Cuadro 9 | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|-----------|
| Fuentes de Financiamiento Presupuestado PMU - EC Componente 1 y 2 | | | | | | | | | | | |
| 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)¹⁴ | 122.413 | 1% | 116.700 | 1% | 128.857 | 1% | 173.440 | 2% | - | 0% | -100% |

¹⁴ De acuerdo a Anexo Presupuestario entregado por la División, se imputan los gastos de personal como aportes de SUBDERE al programa.

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|------------|--|------------|--|------------|--|------------|--|------------|--|----|
| Total | 10.456.737 | | 10.020.996 | | 10.499.213 | | 11.552.078 | | 11.378.638 | | 9% |
|--------------|------------|--|------------|--|------------|--|------------|--|------------|--|----|

Fuente: Subdere.

El cuadro 10 muestra 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 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.

Los fondos sectoriales aun cuando decrecientes son altamente significativos en la ejecución del PMU, llegando el año 2007 a implicar un 72% de su operación, decreciendo al 60% promedio en los años siguientes, para alcanzar una operación del 43% el año recién pasado. Del conjunto de las transferencias de capital destinadas a la administración, es decir, no tradicional ni emergencia en términos puros, el Programa FIE¹⁵ (32%) y FNDR¹⁶ (46%) de definición sectorial, fueron los más relevantes durante el ejercicio presupuestario 2007 variando su importancia relativa hasta el año 2010 donde FIE representa el 95,9% del conjunto de transferencias. Ello revela la efectividad en la aplicación del modelo SUBDERE para administrar fondos de apoyo a la gestión local de manera ágil y expedita para ser usados en casos de emergencia.

Cuadro 10
PMU: Presupuesto y Gasto Devengado por Componente
Miles de \$

| | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | |
|----------------------------------|-------------|------------|--------|-------------|------------|--------|-------------|------------|--------|-------------|------------|--------|
| | Presupuesto | Devengado | % ejec |
| Total PMU | 10.334.324 | 74.980.522 | 726 | 9.904.296 | 97.741.493 | 987 | 10.370.355 | 80.168.566 | 773 | 11.378.638 | 80.559.236 | 708 |
| Componente 1: Emergencia | 2.583.581 | 7.627.561 | 295 | 2.476.074 | 21.374.142 | 863 | 2.592.589 | 17.131.716 | 661 | 2.844.659 | 31.652.598 | 1.113 |
| Componente 2: Tradicional | 7.750.743 | 13.173.075 | 170 | 7.428.222 | 12.438.736 | 167 | 7.777.766 | 14.490.489 | 186 | 8.533.978 | 14.056.655 | 165 |
| Componente 3: Sectorial | 0 | 54.179.887 | | 0 | 63.928.615 | | 0 | 48.546.361 | | 0 | 34.849.983 | |
| Componente 3 / Total PMU | | 72% | | | 65% | | | 61% | | | 43% | |

Fuente: Subdere y SIGFE, Elaboración propia

▪ **Eficiencia / Economía**

En relación a la eficiencia y economía con que se desempeña el Programa, el indicador del nivel de ejecución que se presenta en el cuadro 11, 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 de ejecutar los proyectos aprobados dentro de un mediano plazo (un año). Los resultados muestran niveles bajos de ejecución dentro del mismo año de aprobación, poniendo en evidencia un problema en la ejecución de las inversiones que genera un arrastre de recursos de

¹⁵ Fondo de Infraestructura en Educación del MINEDUC.

¹⁶ Fondo Nacional de Desarrollo Regional de SUBDERE.

un año a otro. No obstante los resultados deficientes, se aprecia un mejoramiento anual desde el año 2007 al 2010 en los componentes 1 y 3. No así en el componente 2 que teniendo un mejor nivel de ejecución (superior al 80% en los años evaluados) muestra una tendencia al descenso.

Cuadro 11
PMU Componentes: Indicadores de eficiencia y economía
Años 2007 – 2010

| Indicadores | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Propósito | | | | |
| Nivel de ejecución de la inversión PMU | 27,39% | 45,09% | 45,26% | 56,20% |
| Componente 1 | | | | |
| Costo promedio por proyecto | M\$14.035 | M\$13.107 | M\$18.597 | M\$31.848 |
| Nivel de ejecución de la inversión PMU Emergencia de proyectos aprobados en el año | 22,94% | 35,58% | 40,62% | 50,49% |
| Componente 2 | | | | |
| Costo promedio por proyecto | M\$14.859 | M\$14.345 | M\$17.905 | M\$18.112 |
| Nivel de ejecución de la inversión PMU IRAL de proyectos aprobados en el año. | 95,72% | 87,48% | 86,26% | 82,48% |
| Componente 3 | | | | |
| Nivel de ejecución de la inversión de los proyectos aprobados en el año | 17,7% | 36,5% | 34,6% | 49,2% |
| Costo promedio por proyecto | M\$26.147 | M\$42.148 | M\$30.931 | M\$23.609 |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros históricos del Programa.

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.

El Programa muestra gastos de administración que no superan un 0,2% de su gasto total en ninguno de los años en evaluación, por lo cual, es una alternativa eficiente de distribución de recursos desde el nivel central al nivel local.

3. Justificación de la Continuidad del programa

En el transcurso de esta evaluación se ha clarificado el propósito del Programa en el sentido de 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 a través de la realización de proyectos de infraestructura

intensivos en mano de obra¹⁷, ya que los índices de desempleo a nivel nacional mejoraron.

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 ningún otro fondo público¹⁸.

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 objetivos esta carencia. En las diversas entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación existe acuerdo en que efectivamente esta carencia existe. 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.

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 comuna, lo que permitiría retroalimentar a los distintos actores intervinientes en el Programa.

4.- Principales Recomendaciones

DISEÑO

1.- Incorporar indicadores de propósito que midan resultados intermedios (como el uso de la infraestructura y la satisfacción de usuarios del programa), así como indicadores

¹⁷ 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%.

¹⁸ 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

de calidad (como la satisfacción de usuarios y el tiempo promedio de ejecución de las obras). A partir de esta información, diseñar y ejecutar un Sistema de Seguimiento y Evaluación del programa.

2.- Impulsar desde el PMU la actualización de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) en los Municipios que es un proceso que la SUBDERE tiene considerado y analizar su pertinencia como instrumento que el PMU podría utilizar para plantearse metas de cubrimiento de brechas en materia de infraestructura comunal y como criterio de priorización de los proyectos a financiar.

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

3.- Analizar, como una posible solución a los retrasos de gestión por parte de los Municipios, un trabajo de mayor y mejor coordinación entre la Unidad de Inversiones del PMU y el Departamento de Desarrollo Municipal de SUBDERE, y entre éstos y el GORE y los Municipios, con el fin de detectar necesidades y temáticas pertinentes en la capacitación de aquellos con mayores problemas en la gestión de proyectos.

4.- Establecer un mecanismo formal de coordinación entre la Unidad de SUBDERE a cargo del Programa, los GORE y los Municipios; que tienda a una gestión uniforme (por ejemplo a través de la definición en conjunto de algunos criterios técnicos y económicos mínimos desde el PMU para la visación de los proyectos por parte del GORE, de manera de mejorar la calidad de los proyectos presentados) y que además permita evitar posibles duplicidades y complementar iniciativas con otros instrumentos de financiamiento a nivel regional, como por ejemplo, el Fondo Regional de Inversión Local (FRIL) que atiende necesidades de infraestructura y equipamiento comunal.

5.- Se debe profundizar sobre las causas del atraso encontrado en la ejecución de los proyectos por parte de los Municipios para los tres componentes. Se sugiere la realización de estudios de caso específico de casos representativos de este problema, determinando las causas exactas y posteriormente definir acciones para mejorar este aspecto.

6.- En todos los componentes se debiera establecer como requisito estricto, para la asignación de recursos, el cierre de los proyectos ejecutados anteriormente, estableciendo los incentivos necesarios para que los Municipios realicen esta gestión.

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

AGOSTO 2011

MIN.INT. (ORD.)Nº 3780/

ANT.: Informe Final Panel de Evaluación Municipalidades (Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal), DIPRES.

MAT.: Análisis de evaluación y responde a recomendaciones.

SANTIAGO, 05 AGO 2011

DE : SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

A : SRA. PAULA DARVILLE A.
JEFE DIVISIÓN CONTROL DE GESTION
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

A través del presente debo señalar a Ud. que en opinión de esta Subsecretaría, el procedimiento llevado a cabo para elaborar el Informe señalado en antecedentes, fue realizado con una adecuada metodología, una actividad esencialmente dinámica, con la participación activa de todos quienes representaron tanto a la División de Municipalidades y al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de Subdere, al Panel de Expertos y a la DIPRES, constituyendo un aporte enriquecedor para todo el equipo de trabajo, tanto en el resultado como en el proceso del desarrollo de la evaluación.

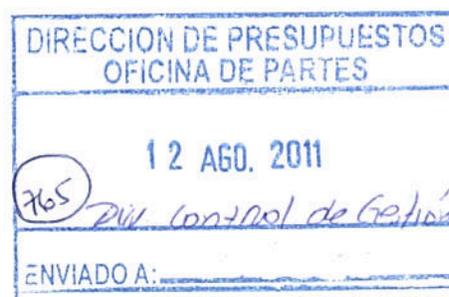
Esta Subsecretaría comparte la explicación, descripción y análisis del Programa, sintetizando su esencia y características principales e intensificará la coordinación con las distintas organizaciones para lograr una optimización en la gestión de los proyectos involucrados, aunque es necesario destacar que, considerando el monto y la naturaleza de los proyectos que se financian a través del programa y la legislación vigente, son las Municipalidades quienes tienen la responsabilidad exclusiva en la ejecución de ellos, correspondiéndoles en forma directa el proceso de contratación, seguimiento, fiscalización y solicitud de transferencia de fondos para el pago de los recursos.

Del análisis del Informe es importante destacar el aporte que el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal significa para la Inversión Comunal y el mejoramiento en la calidad de vida de los vecinos, a través de mejoramiento de espacios públicos, áreas verdes, iluminación, mejoramiento de sedes sociales y de escuelas entre otros, teniendo presente los escasos recursos del cual dispone gran parte de los Municipios del país, constituyendo éstos su única fuente de financiamiento, ya que, en general son inversiones no cubiertas por otros fondos públicos y de ejecución relativamente rápida.

En relación a las recomendaciones planteadas en el Informe, podemos señalar las siguientes observaciones:

1. Se comparte la necesidad de diseñar y ejecutar un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa que permita medir tanto el uso de la infraestructura y la satisfacción de los usuarios del Programa, sin embargo, nuestros usuarios directos son las Municipalidades u otras organizaciones que postulan proyectos, correspondiéndole por tanto a ellas directamente la evaluación de resultados.

2.-



2. En relación a la proposición de impulsar desde el PMU la actualización de los PLADECOS consideramos que ellos pueden constituir un elemento a considerar para la postulación de proyectos pero no deben ser condición para su aprobación, ya que la esencia misma del Programa lo constituyen proyectos y programas que permitan enfrentar situaciones de emergencia, que pueden surgir como necesidades desfasadas de los planteamientos del PLADECOS.
3. Al analizar como una posible solución a los retrasos de gestión por parte de los Municipios un trabajo de mayor y mejor coordinación entre la Unidad de Inversiones del PMU y el Departamento de Desarrollo Municipal de SUBDERE, y entre éstos y el GORE y los Municipios con el fin de detectar necesidades y temáticas pertinentes en la capacitación de aquellos con mayores problemas en la gestión de proyectos, se intensificará la coordinación entre el Departamento de Inversión y Servicios, del cual depende el PMU y el Departamento de Desarrollo Municipal, encargado de los programas de Capacitación, la que se intensificará con el objeto de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos del PMU.
4. El mecanismo formal de coordinación entre las distintas entidades es la plataforma del PMU-ONLINE, ya que a través de ella se coordina formalmente la participación de los Municipios, el GORE y la Unidad PMU de Subdere, con la postulación, visación, aprobación, y a contar del 1° de septiembre autorización y control en la entrega de recursos de acuerdo a los avances de obra. En el mediano plazo, con la implementación de esta plataforma se podrá optimizar la coordinación entre las entidades mencionadas para el desarrollo y evaluación de los proyectos del Programa.
5. Conscientes de la necesidad de apoyar la gestión de los proyectos minimizando los tiempos de ejecución, se ha dispuesto de medidas para que las Unidades Regionales Subdere URS asuman una gestión más activa y directa en terreno. En esta misma dirección en la Unidad Central del PMU se ha implementado una nueva distribución territorial del equipo de profesionales.
6. La Unidad PMU detectó el retraso en el envío de las Fichas de Cierre de los proyectos por parte de los Municipios, por lo cual se encargó especialmente a un profesional del área para que apoyara a las Municipalidades en la elaboración oportuna de las fichas de cierre. A contar del 2012, una vez implementado el módulo de fichas de cierre, actualmente en desarrollo, en la plataforma PMU-Online, éste será el mecanismo a través del cual se informará el cierre de los proyectos.
7. Específicamente, con el objetivo de incorporar que en las actividades la supervisión On-line y en terreno de la infraestructura levantada o reparada que verifique la pertinencia de los proyectos y su correcta ejecución se reforzarán las instrucciones a las URS, en el sentido que a través de las Unidades de Control de Seguimiento de las Obras, se emitan Informes y se elaboren Fichas de Reporte de Avance de Obras, en terreno.

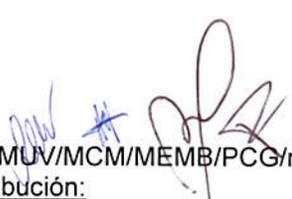
3.-

8. Por último, ante la sugerencia de incorporar mecanismos de participación ciudadana en todas las fases de ejecución del Programa para aseverar su legitimación y confirmar que las inversiones correspondan efectivamente a las necesidades sentidas de las respectivas comunidades, esta Subsecretaría, en concordancia con las políticas de descentralización, estima que corresponde ejecutarlas directamente a las Municipalidades, no obstante que para esta Subsecretaría éste constituye un tema de suma importancia al momento de considerar la aprobación de recursos.

Sin otro particular saluda muy atentamente a Ud.



MIGUEL FLORES VARGAS
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL
Y ADMINISTRATIVO



JTC/MUV/MCM/MEMB/PCG/npg.

Distribución:

1. Sra. Paula Darville A. Jefe División Control de Gestión, DIPRES
2. Sra. Soledad Quiroz, Coordinadora Ministerial de Evaluación
3. División de Municipalidades
4. Programa Mejoramiento Urbano y E.C.
5. Oficina de Partes.