

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO
COMUNAL**

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

**SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y
ADMINISTRATIVO (SUBDERE)**

PANELISTAS:

AMALIA LUCENA (COORDINADORA)

DAVID JEREZ

JORGE LARENAS

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externo e independiente seleccionados vía concurso público y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de las recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORMACIÓN DEL PROGRAMA.....	3
1.	Descripción general del Programa	3
2.	Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo	7
3.	Antecedentes presupuestarios.....	9
II.	EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	11
1.	Justificación y análisis de la estrategia del Programa	11
2.	Desempeño del Programa: eficacia y calidad	15
2.1.-	Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales.	15
2.2.-	Eficacia a nivel de componentes	22
2.3.-	Cobertura y focalización del Programa	24
2.4.-	Calidad.....	25
3.	ECONOMÍA	26
3.1.-	Antecedentes presupuestarios	26
3.2.-	Fuentes y uso de recursos financieros	28
3.3.-	Ejecución presupuestaria del Programa	29
3.4.-	Aportes de terceros	30
3.5.-	Recuperación de gastos.....	30
4.	EFICIENCIA.....	30
4.1.-	A nivel de actividades y/o componentes.	30
4.2.-	A nivel de resultados intermedios y finales.	32
4.3.-	Gastos de administración	33
5.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	34
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
IV.	BIBLIOGRAFÍA.....	41
V.	ENTREVISTAS REALIZADAS	42
A.-	Propuesta de encuesta	44
VI.	ANEXOS DE TRABAJO.....	49
	Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el Programa.	50
	Anexo 2(a): Matriz de evaluación del Programa	55
	Anexo 2(b): Medición de indicadores matriz de evaluación del Programa, período 2016-2019.....	64
	Anexo 2(c): Análisis de diseño del Programa	72
	Anexo 3: Procesos de producción y organización y gestión del Programa	84
	Anexo 4: Análisis de género del Programa	94
	Anexo 5: Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de gastos	95
	Anexo 6: Otros indicadores	103

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

El presente Informe se expone la evaluación realizada al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) en el contexto del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales, (EPG) del año 2020. En esta sección se presenta una primera aproximación al Programa desde una perspectiva descriptiva, en la cual se abordan los aspectos conceptuales y técnicos que configuran el diseño del Programa. Posteriormente, se presentan juicios evaluativos en relación con el diseño, estrategia e implementación del Programa, y por último se describen sugerencias y recomendaciones con la intención de mejorar los niveles de logro de los distintos objetivos del Programa.

Las fuentes de información utilizadas en esta sección corresponden a la Guía Operativa del PMU, aprobada por la resolución exenta N° 5.972, de fecha 17 de mayo de 2019, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Ficha de Identificación PMU 2019, entregada por SUBDERE y fuentes secundarias del Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE).

1. Descripción general del Programa

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)¹, según describe su Guía Operativa², es una fuente de financiamiento y apoyo a la comunidad que facilita el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través del equipo de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), para proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal³. Este Programa fue creado en el año 1993, por el Decreto 946⁴, con la finalidad de “financiar proyectos y programas de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre” (Art.1)⁵. Posteriormente, en el año 2019, se modifica la glosa presupuestaria con el propósito de responder a las nuevas demandas y necesidades de la comunidad, la cual incluye la frase: “y mejorar la seguridad ciudadana”⁶. Por consecuencia, en la actualidad el Programa mantiene como Fin el contribuir a la generación de empleo⁷, el mejoramiento de la calidad de vida⁸ y seguridad ciudadana⁹ de la población más vulnerable¹⁰ del país. Es importante destacar que el PMU no contaba con una matriz de marco lógico oficial, ésta se elaboró en conjunto con el Programa en el marco de la presente evaluación, para esto se utilizó como referencia inicial la matriz desarrollada en el marco del EPG del año 2011¹¹, en este proceso se actualizaron y redefinieron Propósito e indicadores. Se definió para esta evaluación como

¹ Con la intención de entregar una perspectiva histórica y según los antecedentes entregados por la SUBDERE cabe señalar que el PMU tiene su origen en los programas de empleos municipales de la década de los ochenta: PEM (Programa de Empleo Mínimo) (1975/1988) y POJH (Programa de Ocupación para Jefes de Hogar) (1982), donde el propósito principal era absorber la mano de obra desocupada debido a la crisis económica por la que atravesaba el país. Los principales trabajos guardaban relación con la limpieza de plazas, mejoramiento de veredas, pintado de muros, etc. Estos Programas fueron definidos oficialmente con carácter provisional, con remuneraciones que rodearon un tercio del salario mínimo, y se mantuvieron prácticamente durante todo el régimen militar, desde 1974 hasta 1988, bajo la dirección del Ministerio del Interior. Posteriormente a esto, es en el año de 1993 cuando se crea el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, esta vez con la intención de sistematizar y focalizar los esfuerzos desde el Estado para poder responder a las demandas de financiamiento de proyectos y de inversión de las distintas comunas del país.

² Guía Operativa del PMU, aprobada por la resolución exenta N° 5.972, de fecha 17 de mayo de 2019, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Esta Guía Operativa actualiza los contenidos y procedimientos que permiten postular al financiamiento para la ejecución de proyectos con cargo a los recursos contemplados.

³ Se entiende por Infraestructura comunal y equipamiento comunitario aquellas obras relacionadas con servicios básicos como alcantarillado sanitario, sistemas particulares de captación de aguas, limpieza y normalización de canales; vialidad relacionada con la red vial inmediata a un entorno habitacional como pavimentación de calles, áreas verdes, plazas, juegos infantiles y garitas camineras; habilitación de proyectos locales para servicios públicos como escuelas, adquisición y reposición de equipos electrógenos; y equipamiento comunitario que permitan actividades sociales a nivel local como sedes sociales, multicanchas y gimnasios; elementos de seguridad como drones, cámaras y otros.

⁴ Decreto 946. Fecha de publicación: 04-09-1993. Fecha de promulgación: 24-06-1993. Organismo: Ministerio del Interior. Título: Establece procedimientos y criterios de selección de proyectos y programas a financiar con el programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal 1993. Ver documento en: <https://www.leychile.cl/N?i=16332&f=1993-09-04&p=>

⁵ 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.

⁶ Esta modificación solo se realizó a nivel de Glosa Presupuestaria.

⁷ Este programa permite financiar proyectos que se ejecutan por Administración directa, lo que faculta a los municipios a contratar personas directamente.

⁸ El concepto de Calidad de vida, según ley de presupuestos está asociado al indicador de empleo.

⁹ El fin de mejorar la seguridad ciudadana ha sido acorde a lineamientos establecidos en el Convenio de Colaboración en Materia de Seguridad Ciudadana de fecha de 25 de febrero de 2019 entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Subsecretaría del Prevención del Delito, ambas dependencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Los proyectos postulados al PMU y visados por el SPD podrán referirse a: Cámaras de monitoreo y seguridad; Drones para vigilancia; Monopostes (pueden incluir: luminaria; cámara de vigilancia, bocina y láser, entre otras funciones); Luminarias (instalación y recambio); Recuperación y habilitación de áreas verdes; Pavimentación y recuperación de aceras y calle; Cierre perimetrales; y Otros relativos a la seguridad.

¹⁰ Se define la vulnerabilidad como la condición de no acceso, capacidad reducida, riesgos de acceso o posibilidad de daño o deterioro de un bien o servicio asociado a infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.

¹¹ Navarro, P. Arenas D. y Ibarra, A. (2011). *Informe Final Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos disponible en <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-141178.html>

Propósito que las comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal. En lo específico el Programa financia iniciativas que den respuesta material a necesidades de la comunidad local relacionadas con servicios básicos, vialidad, habilitación de servicios públicos y equipamiento comunitario.

Dentro del proceso operativo de este Programa se consideran las siguientes funciones¹²:

- Evaluar proyectos postulados por los municipios y asociaciones municipales.
- Gestionar el proceso administrativo de asignación de recursos a los proyectos financiados por el Programa.
- Hacer monitoreo a la ejecución física y financiera de los proyectos del PMU, a través de las Unidades Regionales SUBDERE (URS).
- Evaluar las solicitudes de modificación de proyectos enviadas por los municipios, si corresponde.
- Evaluar y gestionar las solicitudes de transferencia y rendiciones de proyectos, a través de las URS.
- Evaluar y gestionar las solicitudes de cierre de los proyectos financiados por el Programa.

El diseño del Programa de Mejoramiento Urbano para cumplir sus propósitos considera una estructura que integra 3 componentes, a saber:

a) Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA¹³. Este componente financia proyectos de inversión postulados por Municipalidades o Asociaciones de Municipalidades¹⁴ para atender carteras de proyectos dirigidos a problemas emergentes y específicos de cada territorio. Durante el año 2016-2019 ha financiado, en promedio, el 54% de los proyectos aprobados anualmente. Participan todas las Municipalidades y Asociaciones de Municipalidades del país que presenten iniciativas que cumplan con los requerimientos exigidos en la Guía Operativa.

No existe restricción al número de iniciativas a postular por cada Municipalidad o Asociaciones de Municipalidades y podrán ser financiados proyectos que alcancen la condición de elegibles, vale decir, que cumplan con lo establecido en las normas que rigen el Programa¹⁵.

Del presupuesto inicial asignado al PMU por medio de la Ley de Presupuestos, este componente concentra, en promedio, el 46% de sus recursos¹⁶. Con respecto a su participación en el gasto final del Programa, la cifra alcanza el 57% del total gasto devengado. Adicional a la asignación presupuestaria y con el objeto de ampliar la capacidad de financiar proyectos en dos años consecutivos, el componente recibe por Ley una autorización para comprometer recursos con cargo a futuros presupuestos. Esta autorización genera una gama de proyectos con compromisos de gastos para el siguiente período presupuestario denominados "Proyecto de Arrastre". En el presupuesto del año 2019, esta autorización correspondió al 30% del monto total del Programa del presupuesto inicial.

Esta línea de financiamiento puede recibir **Incrementos**, que se materializan a través de **traspasos** de GORES, o alguna provisión de SUBDERE o de algún sector específico como por ejemplo salud, educación, turismo, transporte. Dichos incrementos están asociados principalmente a decretos de emergencia, o iniciativas de los GORES o sector específico para traspasar recursos a las comunas. (Ver anexo 6 Modificaciones Presupuestarias). En promedio, durante el período 2016-2019, las modificaciones presupuestarias aprobadas por la DIPRES dentro de este componente corresponden al 65% del presupuesto final del PMU, de los cuales los traspasos regionales corresponden al 23%.

Los traspasos regionales son un servicio administrativo a las regiones que se gestionan sin costos para las municipalidades. Cada traspaso viene asociado a una cartera de proyectos en estado de elegibilidad y se ejecutan acorde a lo establecido en cada convenio. Los proyectos se rigen por la metodología de la Guía Operativa del PMU¹⁷, lo cual implicaría que la ejecución de dichos traspasos viene acompañada con proyectos que cumplen con los requisitos técnicos y administrativos exigidos por la SUBDERE.

¹² Acorde al portal institucional <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/divisi%C3%B3n-municipalidades/departamento-de-inversi%C3%B3n-local/programa-mejoramiento-urbano-p>

¹³ Refiere a proyectos que presentan relevancia para su postulación porque responden a necesidades locales emergentes de distinta naturaleza, y además considera proyectos para la reconstrucción en caso de catástrofes, incendios, aluviones, inundaciones, etc.

¹⁴ Ver en Guía Operativa del PMU: "proyectos de inversión postulados por Municipalidades o Asociaciones Municipales con personalidad jurídica, del tipo construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de servicios higiénicos, sedes sociales, canchas deportivas, y gimnasios municipales, pavimentación de calles, pasajes y aceras, electrificación y alumbrado público, muros de contención, áreas verdes, plazas, y juegos infantiles, edificios municipales, adquisición y reposición de equipos electrónicos, garitas camineras, etc., sistemas, particulares de captación de agua, entre otros".

¹⁵ Tomado de Informe de Detalle de Programas Sociales (cierre al 31 - diciembre - 2018) del MDS).

¹⁶ Ver Cuadro N°1.A Asignación Específica al Programa, período 2016 - 2020 (en miles de pesos nominales), Anexo N°.5.

¹⁷ Como se mencionó en párrafo previo, los traspasos son incorporados al presupuesto por medio de convenios, un caso especial, corresponde a los traspasos de Turismo y Transporte, los cuales no ingresan al presupuesto del Programa, se administran como cuentas de terceros.

b) Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL.

Este componente está orientado a financiar proyectos de infraestructura y equipamiento comunal con recursos preestablecidos anualmente en la Ley de Presupuestos, los cuales no reciben incrementos durante la ejecución presupuestaria. La asignación de recursos a este componente la establece la Glosa Presupuestaria la cual indica un monto específico para ser distribuido entre el Componente Emergencia y Tradicional. Con respecto al presupuesto inicial el componente Tradicional abarca el 25% de los recursos totales asignados en la Ley de Presupuesto al PMU y con ello financia en promedio el 27% del total de números de proyectos aprobados del año. Con respecto a su participación en el gasto final del Programa, el componente Tradicional abarca el 18% del total gasto devengado.

De conformidad a la Glosa presupuestaria, la cual durante el período de evaluación ha mantenido que los recursos se distribuyen a cada región con criterios proporcionales en función del número de comunas y el número de personas desocupadas. Se distribuye a cada región por medio de la siguiente fórmula: $\text{Asignación presupuestaria} \times 0,50 \times (\text{Número de Comunas en la Región} / \text{Total Número de Comunas}) + \text{Asignación presupuestaria} \times 0,50 \times (\text{Número de Desocupados en la Región} / \text{Total Número de Desocupados})$. La distribución se realiza durante el mes de diciembre de cada año. Cada Gobierno Regional (GORE) define con la aprobación del respectivo Consejo Regional (CORE) la distribución de dichos recursos¹⁸, e informa a aquellas comunas a las que se le han asignado los presupuestos correspondientes. En este momento los Municipios estarán en condiciones de elaborar sus proyectos, y tendrán un plazo de 2 meses para ser presentados a la SUBDERE con el respectivo visaje del Intendente.

c) Componente 3: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DEL CARBÓN¹⁹:

Este componente tiene su origen en la problemática relacionada con el proceso de cierre de las distintas minas de carbón pertenecientes a la Empresa Nacional de Carbón (ENACAR) generado en el año 1997, y el negativo impacto en términos de cesantía y declive urbano producido en las distintas comunas de esta zona del país. Este componente financia específicamente proyectos de infraestructura y equipamiento comunal para 7 comunas de la Cuenca del Carbón en la región del Bío-Bío, estas son: Lota, Coronel, Curanilahue, Los Álamos, Penco, Lebu y Tomé. En promedio, canaliza el 29% de los recursos iniciales correspondientes al Programa en la Ley de Presupuestos, y financia el 19% de los proyectos aprobados anualmente. Con respecto a su participación en el gasto final del Programa, abarca el 23% del total gasto devengado. Son proyectos intensivos en mano de obra, anualmente se asigna a cada comuna un presupuesto para ejecutar sus iniciativas de inversión dando especial énfasis en la generación de empleos; semestralmente se contrata aproximadamente a 3.231 personas. Para el financiamiento de este componente los recursos se entregan a través de la Ley de Presupuestos de cada año a la SUBDERE.

Cada uno de estos componentes del Programa financian proyectos postulados por Municipalidades o Asociaciones Municipales con personalidad jurídica del tipo de construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de obras de infraestructura menor urbana, donde se consideran cuatro tipologías:

- **Servicios básicos:** Esta tipología incluye iniciativas relacionadas al agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública, canales, grupos eléctricos.
- **Vialidad:** Considera iniciativas que mejoran la situación de la comunidad relacionada con la red vial, intervención de muros de contención, calzadas, veredas, aceras, bandejes, sendas, pasarelas, puentes, señaléticas, garitas camineras.
- **Habilitación de servicios públicos:** Refiere a iniciativas que intervengan locales para servicios públicos, escuelas, jardines infantiles, edificio consistorial, consultorios, cementerios, teatros, centros culturales, bibliotecas.
- **Equipamiento comunitario:** Se asocia a iniciativas que permitan el desarrollo de actividades de encuentro, sociabilidad y seguridad ciudadana a nivel local. Incluye sedes sociales, multicanchas, espacios públicos, borde costero, áreas verdes, mobiliario urbano, juegos infantiles.

¹⁸ Aun cuando la distribución de estos recursos está amparada en la legalidad vigente y cuenta con la legitimidad del Gobierno Regional y Consejo Regional, los criterios utilizados en este proceso interno son desconocidos. para este Panel.

¹⁹ Según el Centro de Estudios Miguel Henríquez (2005) "el principal argumento para cerrar las minas de carbón que ENACAR (Empresa Nacional del Carbón) tenía en Lota, Coronel y Curanilahue fue que producían con un costo mayor al precio internacional del mineral. En el año de 1997 se despidió a los mineros, se cerraron las minas de la llamada "cuenca del carbón", y el gobierno anunció planes de reconversión laboral. Compró máquinas de coser, implementos de peluquería y hasta computadores para entrenar a los ex-mineros en nuevos oficios. También se prometió la creación de parques industriales y se estableció un plan social para ocupar a tres mil cesantes". http://www.archivochile.com/Mov_sociales/CUT/MScut0024.pdf

Dentro del proceso general de producción de sus componentes, se consideran las etapas de: Postulación o Creación, Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica), Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro, Rendición y Término del Proyecto. En lo particular estos componentes presentan ciertas distinciones dentro de su proceso operativo que están de acuerdo con la problemática que los origina. En anexo N°3 se especifican estos detalles.

El PMU adquiere pertinencia en cuanto se relaciona con la misión institucional de la SUBDERE, la cual establece “Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”²⁰. En específico la SUBDERE detalla como objetivo estratégico institucional “Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población.”²¹, lo cual fundamenta la naturaleza del PMU.

Las principales normativas que regulan y otorgan soporte al funcionamiento del Programa son las siguientes:

- Decreto Supremo N°946 promulgado el 24 de junio de 1993, que da inicio y regula el funcionamiento del Programa.
- Ley de Presupuestos que cada año establece las partidas presupuestarias destinadas al Programa con sus respectivas glosas explicativas.
- Guía operativa del Programa, actualizada y aprobada por la resolución exenta N°5.972/2019 de la SUBDERE.
- 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. (Promulgada el año 2004). En el caso del PMU es especialmente atinente ya que los Municipios son ejecutores de las obras.
- Ley N°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 públicos²².(Promulgada el año 2003).
- Resolución N°30 de 2015 de la Contraloría General de la República, que fija normas de procedimientos sobre rendición de cuentas.

En cuanto a delimitación temporal, para las líneas de financiamiento de Emergencia y Cuenca del Carbón no existe restricción de fechas para el ingreso y postulación. Si bien la Cuenca no tiene restricción de fecha, los proyectos sólo se aprueban en los meses de enero y julio²³. Sin embargo, para la línea de financiamiento Tradicional, una vez sancionada por el Gore la asignación anual de recursos, los municipios cuentan con 2 meses²⁴ para presentar los proyectos a través de la plataforma “SUBDERE en línea” (<http://www.subdereenlinea.gob.cl>).

Las instituciones involucradas²⁵ con el PMU son:

- **Municipalidades y Asociaciones de Municipios:** el PMU se relaciona directamente con las entidades que postulan los proyectos.
- **Intendencias regionales (GORES),** quien tiene la función de priorización, distribución y visación de los recursos en el componente PMU Tradicional.
- **Consejos Regionales,** participa en la aprobación de aquellas comunas a las que se le han asignado recursos y los presupuestos correspondientes.
- **Servicios** que aprueban las distintas intervenciones como por ejemplo SERVIU, SECREDOC, Consejo de Monumentos, entre otros.
- **Congreso Nacional:** según lo indica la glosa presupuestaria, se debe informar trimestralmente a ambas cámaras el detalle de las aprobaciones realizadas.
- **Ministerio del Trabajo y Previsión Social:** mensualmente se informa a dicha repartición el detalle de todas las personas contratadas directamente por los municipios a través de todos los proyectos PMU.

²⁰ Tomado de <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos>

²¹ Tomado de <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos>

²² Según Ficha de Identificación PMU 2019. Entregada por SUBDERE.

²³ El componente de Cuenca de Carbón se caracteriza por financiar proyectos donde la participación del gasto de personal es muy elevada. La selección semestral como períodos de aprobación fue informada al Panel como criterio de simplificación de procesos de aprobación de proyectos, los cuales se ejecutan mensual o bimensual debido a la característica propia de este tipo de gasto.

²⁴ Este plazo para la presentación de los proyectos es nominal, pues en la práctica los municipios presentan hasta muy avanzado el año sus proyectos.

²⁵ Según Ficha de Identificación PMU 2019.

2. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

El PMU ha definido como Población Potencial y Objetivo a la población comunal en su conjunto, representada en el total de las 346 comunas del país. Es el Municipio (o Asociación de Municipios), entendido como entidades intermedias, responsable de la ejecución de las iniciativas de los distintos componentes y de la transferencia de beneficios hacia la población (beneficiarios indirectos), por lo que, en términos de unidades operativas y al no considerar la Antártica Chilena, son **345 las comunas** consideradas por el Programa como su Población Objetivo que, según la proyección de población para el año 2019, corresponden a **19.107.216 personas**²⁶.

En el siguiente cuadro se puede observar el porcentaje de variación de la Población Objetivo total del Programa entre los años 2016 y 2019, que considera las 3 Líneas de Financiamiento.

Cuadro N°1:
Población Potencial y Objetivo PMU
Período 2016-2019

Año	N° de Comunas	Población Potencial	Población Objetivo	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2016	345	1 8.167.147	18.167.147	100
2017	345	18.419.192	18.419.192	100
2018	345	18.751.405	18.751.405	100
2019	345	19.107.216	19.107.216	100
% Variación 2016-2019		5,2%	5,2%	100

Fuente INE. Proyección Población, base 2017. Elaboración propia.

El Programa con el propósito de cumplir sus objetivos ha utilizado como medios la definición de tres componentes en función de criterios de segmentación relacionados con las características socioeconómicas y/o geográficas que responden a la diversidad y naturaleza de las necesidades de las comunas.

En el caso de la **Línea Emergencia** el componente atiende las necesidades emergentes, urgentes y contingentes que se presentan durante todo el año en las **345 comunas** del país. Las comunas beneficiarias suman un total de **19.107.216 personas**²⁷. (ver Cuadro N°1).

En el caso de la **Línea Tradicional** el criterio de segmentación para la distribución de los recursos son las características socioeconómicas de las comunas. A este componente corresponden **319 comunas** que suman una población de **17.814.474**²⁸ **personas** (ver cuadro N°2), la cual es el resultado de solo considerar dentro de la Región del Bío-Bío la población perteneciente a las 7 comunas beneficiarias del componente de la Cuenca del Carbón (ver Cuadro N°2). Lo anterior ocurre debido a que en esta Línea de financiamiento no se consideran la población perteneciente a las 26 comunas restantes de la Región del Bío-Bío²⁹. Esta priorización del componente Tradicional a las 7 comunas de la Cuenca del Carbón es una canalización de recursos adicionales a los asignados en el Componente N°3³⁰.

Cuadro N°2:
Síntesis de Segmentación de la Población

Componentes (Línea de financiamiento)	Comunas (Población Objetivo)	Habitantes (Beneficiarios Indirectos)	Cobertura %
Emergencia	345	19.107.216	100
Tradicional	319	17.814.474	100
Cuenca del Carbón	7	362.002	100

Fuente INE. Proyección Población para el año 2019, base 2017.

A manera de contexto, el Cuadro N°3 muestra la tasa de desempleo, entre los años 2016 a 2019, por región y el número de comunas que la conforman. Esta información es muy relevante ya que es la relación entre la tasa de desempleo y la cantidad de comunas por región la que conforma el criterio que define la

²⁶ Fuente INE. Proyección Población para el año 2019, base 2017.

²⁷ Fuente INE. Proyección Población para el año 2019, base 2017.

²⁸ Fuente INE. Proyección Población para el año 2019, base 2017

²⁹ Tradicional 319 Comunas equivale a restar 345 – 26 = 319, donde 26 es el resultado de las 33 Comunas del Bio-Bio: menos 7 de la Cuenca, (33-7 = 26)

³⁰ Es necesario comentar que, desde un punto de vista teórico, la región podría decidir otra distribución, pero la Cuenca quedaría parcialmente desfinanciada. El costo total de la Cuenca incluye el monto inicial entregado por la Ley de Presupuestos, más toda la cuota Tradicional de la región de Bío-Bío.

asignación de recursos para la línea de financiamiento **Tradicional**, [Asignación presupuestaria*0,50*(Número de Comunas en la Región/Total Número de Comunas) + Asignación presupuestaria*0,50*(Número de Desocupados en la Región/Total Número de Desocupados)].

Cuadro N° 3
Tasa de Desempleo Regional Porcentajes (%)
Periodo 2016 – 2019

Región	N° de Comunas	2016	2017	2018	2019
I Región de Tarapacá	7	8,0	7,1	8,5	6,2
II Región de Antofagasta	9	8,4	9,0	8,4	6,6
III Región de Atacama	9	7,7	6,9	8,2	8,0
IV Región de Coquimbo	15	8,2	7,9	6,9	6,6
V Región de Valparaíso	38	6,8	6,1	7,1	6,9
VI Región de O'Higgins	33	7,0	6,6	7,4	7,3
VII Región del Maule	30	5,0	5,8	6,1	6,3
VIII Región del Bío-Bío	33	7,6	7,9	7,0	7,4
IX Región de la Araucanía	32	7,0	6,9	6,4	6,8
X Región de Los Lagos	30	3,1	5,5	3,4	2,7
XI Región de Aysén	10	3,1	2,8	3,1	5,0
XII Región de Magallanes	11	4,4	4,2	3,0	3,8
Región Metropolitana	52	6,9	6,7	7,7	7,9
XIV Región de Los Ríos	12	4,8	3,8	6,1	4,6
XV Región de Arica y Parinacota	4	5,1	5,2	6,4	6,3
XVI Región de Ñuble	21	8,0	8,9	8,4	8,6

Fuente: INE Elaboración propia. 2019 corresponde al Trimestre Julio – Septiembre

En el caso de la **Línea de la Cuenca del Carbón**³¹ se han utilizado principalmente criterios relacionados con las características geográficas de las comunas carboníferas emplazadas en esta zona de la Región del Bío-Bío, y se ha vinculado directamente con las 7 comunas que vivieron el proceso de cierre de sus minas trayendo como consecuencia negativos efectos urbanos, sociales y económicos a esta Cuenca, y que hasta el día de hoy presenta los más altos índices de desocupación³². (Ver Cuadro N°4).

³¹ Corresponde a las comunas de Lota, Coronel, Curanilahue, Los Álamos, Penco, Lebu y Tomé.

Según la investigación generada por Juan Carlos Santa Cruz titulada: *"Gestión del patrimonio carbonífero en contextos recesivos"*: En 1964, las minas de Lebu, Carampangue y Curanilahue se fusionaron, teniendo al Estado como accionista mayoritario. Ese mismo año, las compañías fundadas por Schwager y Cousiño también se fusionaron, dando origen a la Carbonífera Lota-Schwager, que en 1970 pasaría a ser mayoritariamente propiedad del Estado. Posteriormente, en 1973, ambas compañías estatales se unieron bajo el nombre de Empresa Nacional del Carbón S.A. (ENACAR). En aquel entonces, en ENACAR trabajaban 16.000 personas, número que descendería a 5.900 en 1982. Tras un largo proceso de decadencia, en 1994 se decretó el cierre la mina Schwager, de Coronel, y en 1997 se decidió el cierre definitivo del yacimiento de Lota. Finalmente, en 2006 ENACAR cerró la mina Trongol de Curanilahue, y en 2008 finalizó la explotación de la mina La Fortuna, de Lebu, poniendo fin a una historia de casi 170 años. En Chile, el cierre de yacimientos carboníferos se tradujo en desempleo y declive urbano. Tras más de un siglo de actividad, dejó instalaciones, restos y grandes extensiones de territorio abandonados, degradándose. Las ciudades no se encontraban preparadas para enfrentar sus efectos urbanos, sociales y económicos. Según como señala este mismo documento "los distintos gobiernos chilenos solo se limitaron en la práctica a paliar la emergencia inmediata. Tal como señalaba el objetivo del Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón en 1997: "Como respuesta a los trabajadores afectados por el cierre de la mina de carbón de ENACAR en Lota", se buscó mantener los ingresos por medio de la jubilación anticipada, la capacitación y la reinserción laboral. Pero se careció de una estrategia de desarrollo coherente asociada al cierre de los yacimientos y no se consideró la necesidad de descontaminar el área. De hecho, este programa surgió tres años después del cierre de las minas de Coronel, y no se previó el cierre de los yacimientos de Lebu y Curanilahue. Paralelamente, en 1997 se impulsó el Plan de Desarrollo Integral en Lota, de capitales públicos y privados, que incluía un programa de reordenamiento urbano y uno de inversiones públicas, el cual, sin haber sido evaluado en su globalidad, solo fue ejecutado parcialmente. Con excepción de Coronel, el resto de las comunas de la cuenca no fue objeto de ningún tipo de programa o iniciativa de desarrollo extraordinaria, fuera del Plan de Desarrollo Comunal, que regularmente prevé la legislación chilena. Coherentemente con su modelo de desarrollo, la instalación de nuevas empresas se dejó en manos de la libre iniciativa individual. Se limitó a invitar al sector privado a invertir en la zona, utilizando los escasos recursos asignados en implementar el Programa de Reconversión Laboral del Carbón (1992 y 1995), con el objetivo de favorecer la reinserción laboral de los mineros que iban quedando desempleados. Tales recursos consistían en un subsidio equivalente a doce ingresos mínimos mensuales (IMM)⁶ por trabajador, que debían ser usados en capacitación, adquisición de herramientas de trabajo, subsidios de manutención (1 IMM), subsidios de traslado y otros beneficios menores. En total, menos de USD 2.000 per cápita. Sin embargo, se trató de una iniciativa parcial y coyuntural, que no consideraba la complejidad de los factores territoriales y culturales en juego, ni les asignaba valor a la historia y patrimonio minero. La capacitación de la mano de obra local tampoco estuvo asociada a la instalación de nuevas actividades productivas; no hubo estudios de empleabilidad ni planes de empleo. Se llevaron a cabo cursos –a menudo inútiles– de peluquería, panadería o mueblería, que solo servían para tener ocupada a la población". Cita de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612018000200265

³² Según definición INE son todas las personas en Edad de Trabajar que no estaban Ocupadas durante la semana de referencia, que habían llevado a cabo actividades de búsqueda de un puesto de trabajo durante las últimas cuatro semanas (incluyendo la de referencia) y que estaban disponibles para trabajar en las próximas dos semanas (posteriores a la de referencia).

Cuadro N°4:
Segmentación de la Población en la Línea Cuenca del Carbón
Período 2016-2019

Año	N° de Comunas	Beneficiarios	Cobertura Objetivo (%)
2016	7	356.886	100
2017	7	358.558	100
2018	7	360.264	100
2019	7	362.002	100
% Variación 2016-2019		1,4%	

Fuente: Elaboración propia. Fuente INE. Proyección Población, base 2017.

Al analizar la **Población Objetivo** del PMU se observa que esta mantiene una cobertura nacional lo que involucra en la práctica atender a las diferentes comunas del país. En relación con lo anterior, y debido a la heterogeneidad y a la diversidad de las necesidades comunales, y con el fin de un posterior análisis de resultados, se considera necesario categorizar las comunas. Para ello, ha sido una decisión del Panel utilizar la categorización definida como: "Tipología Comunal"³³ elaborada por la SUBDERE. Esta tipología permite aproximarse a la complejidad que presentan estos territorios, ya que instrumenta los ejes demográfico territorial y socioeconómico. El primer eje denominado Variables por dimensión eje demográfico territorial, considera las variables: Tamaño, Dispersión, Jerarquía Político-Administrativa y Tipo de Localidad. Mientras que el segundo considera las variables: Patrimonio Comunal, Capital Humano y Características Socioeconómicas de la Población. De la operación relacional de estos ejes aparecen como resultado 5 grupos de comunas.

Cuadro N°5:
Caracterización Comunal

Grupo	Tipología	N° de Comunas	Caracterización ³⁴
1	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.	47	Comunas que se concentran en núcleos urbanos que presentan una gran población con alta densidad y una desarrollada actividad económica. Entre estas se encuentran: Santiago, Valparaíso, Antofagasta, Talca, Talcahuano, Independencia, Recoleta, etc.
2	Comunas mayores, con desarrollo medio.	37	Comunas caracterizadas por sus altos niveles de urbanización. Presentan mayores niveles de dispersión territorial con un centro urbano importante y relacionado con núcleos de población al interior de las comunas. Entre éstas: Arica, Valdivia, Peñaflo, Puerto Varas, Machalí, etc.
3	Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.	56	Comunas con promedio poblacional de 30.000 habitantes. con una menor presencia 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. Entre estas: Río Bueno, Lanco, El Monte, Puerto Natales, Ancud, etc.
4	Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio.	96	En estas comunas no hay capitales regionales, sólo algunas provinciales. Se caracterizan por su menor urbanización y densidad poblacional. Alguna de las comunas son 100% rurales como Paihuano, Cochamó, San Gregorio y otras con porcentajes superiores al 70%: Las Cabras, Palmilla, Romeral, Ranquil.
5	Comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo	109	La mayoría se sitúan 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. Son comunas con poca actividad comercial, y con fuerte presencia de actividad agrícola. Entre estas: Putre, Camarones, Lago Ranco, Corral, San Pedro, etc.

Fuente: SUBDERE. División de Municipalidades

3. Antecedentes presupuestarios

El presupuesto total del Programa en el año 2020, presupuesto inicial y asignación de la institución responsable del Programa, asciende a \$ 46.695 millones, lo cual representa un 7,3% del presupuesto de la SUBDERE. El presupuesto del Programa está compuesto en un 99% por transferencias de capital para financiar proyectos y en 1% para sufragar gastos administrativos de personal como aporte de la institución responsable. En términos reales³⁵ el presupuesto del Programa durante el período de evaluación evidencia una contracción real del 7,6% si se comparan los montos asignados en el presupuesto inicial del año 2016.

³³SUBDERE. División de Municipalidades.

http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/REGLAMENTO178_FIGEM.pdf

³⁴ Navarro, P. Arenas D. y Ibarra, A. (2011). *Informe Final Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos disponible en <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-141178.html>

³⁵ A efectos de comparar presupuestos y gastos, todas las cifras contenidas en este informe son expresadas en pesos reales del año 2020. Los factores de corrección son: 2016 (1,0975); 2017 (1,0741); 2018 (1,0486); 2019 (1,0260); 2020 (1,0000).

(Ver cuadro N°. 6). Esta contracción presupuestaria obedece principalmente a una significativa contracción en la asignación en el año 2018. En total, la disminución de recursos reales asignados al Programa ha sido de \$3.831 millones.

Al analizar la evolución del presupuesto inicial del Programa, así como de la institución responsable, se observa que ambos montos reflejan similar comportamiento en el período de evaluación, lo cual permite mantener en promedio una participación del 7% dentro del presupuesto de la institución responsable.

Cuadro N°6
Presupuesto Asignado al Programa en Ley de Presupuestos
2016-2020
(En miles de pesos de 2020)

Año	Presupuesto inicial de la institución responsable	Presupuesto inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuestos)	Porcentaje Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2016	692.023.438	50.527.170	7,3%
2017	659.169.357	56.207.780	8,5%
2018	632.749.489	39.515.625	6,2%
2019	615.510.618	44.355.455	7,2%
2020	642.714.199	46.695.755	7,3%
% Variación 2016-2019	-7,1%	-7,6%	

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 2. Anexo No. 5.

Al comparar el presupuesto del PMU con respecto al total de inversión local de la División de Municipalidades de la SUBDERE, el presupuesto final del Programa abarca, en promedio de los años 2016-2019, el 41,2% de inversión total transferida a las municipalidades. La inversión local considerada para este cálculo comprende lo asignado al Programa más el conjunto de los siguientes Programas: Prevención y Mitigación de Riesgos (PREMIR); Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía (PTRAC); Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB); Desarrollo de Ciudades (CIUDADES); Fondo de Recuperación de Ciudades (FRC); y el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE)³⁶.

³⁶ Prevención y Mitigación de Riesgos (PREMIR): Financia estudios y diseños orientados a la prevención, mitigación, preparación de respuesta y apoyo en el proceso de recuperación de las eventuales emergencias y catástrofes a lo largo del territorio nacional. Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía (PTRAC): Tiene como objetivo promover la tenencia responsable a través de tres ejes, los servicios veterinarios, la educación y la participación ciudadana, fomentando e instalando capacidades en las municipalidades del país. Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB): A través del programa se financian diversas tipologías de proyectos que son postulados por los municipios del país, principalmente en el ámbito del saneamiento sanitario, reparaciones/ampliaciones de sistemas de agua potable y alcantarillado, plantas de agua potable y aguas servidas, entre otros. Desarrollo de Ciudades (CIUDADES): Es un programa de aportes reembolsables que buscan impulsar el desarrollo y aplicación de proyectos municipales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Crédito a municipios). Fondo de Recuperación de Ciudades (FRC): Nace el 2010 a raíz del terremoto y maremoto del 27F. A contar del año 2017 se transforma en un programa que destina financiamiento total o parcial a proyectos (mayores) destinados a la recuperación de comunas afectadas por alguna emergencia o catástrofe. Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE): Revitaliza barrios, busca salvaguardar el patrimonio nacional, para mejorar el entorno de la comunidad, añadir una carga valórica en sus inmuebles y potenciar la actividad económica y el desarrollo de la cultura, fomentando la participación ciudadana, como eje fundamental en su implementación.

II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Esta sección del Informe consta de la valoración de desempeño y gestión del Programa. Incluye los juicios evaluativos sobre el diseño, estrategia y su implementación. Para este proceso evaluativo el Panel no ha contado con registro documental que considere identificación, caracterización, o diagnóstico del problema o necesidad que dio origen al PMU. En su reemplazo se ha utilizado como sistema de referencia formal el Informe Final EPG 2011, y diversas fuentes secundarias provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas, del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC (Índice de Calidad de Vida Urbana) y la Fundación Paz Ciudadana (Índice de Victimización).

Para el análisis de la gestión, se contó con la data administrativa del Programa sustraída de “SUBDERE en línea”³⁷, la cual fue procesada y tabulada por el Programa, previa solicitud de información del Panel. Igualmente, se desarrollaron una serie de entrevistas al equipo técnico de PMU, lo cual permitió describir y analizar la implementación del Programa. En cuanto a levantamiento primario la SUBDERE no estuvo de acuerdo con llevar a cabo un **estudio complementario de evaluabilidad de proyectos** con el objeto de identificar si los proyectos del Programa están justificados, adecuadamente formulados y si brindan información útil para evaluar la consecución de sus resultados. La ausencia de dicha información implicó, por una parte, trabajar con algunas hipótesis sobre la calidad de información de los proyectos antes de su elegibilidad; destino de los recursos en proyectos en la Cuenca de Carbón, las cuales se identifican a lo largo de la presente sección. Por otra parte, la cual tiene mayor incidencia en el EPG PMU 2020, es la imposibilidad de valorar la calidad de la dotación de obras a las comunas con respecto a sus fines, es decir, evaluar la capacidad de la institución de responder en forma rápida y directa a las necesidades de las comunas en materia de generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país.

Así mismo, el Panel no contó con la autorización de la SUBDERE para estudios relacionados al levantamiento primario en las municipalidades como insumo para la valoración por parte de los beneficiarios. La propuesta de levantamiento primario se explica en el anexo de las entrevistas señalada como **Propuesta de Encuesta**. La ausencia de información primaria por parte de las comunas impide valorar la pertinencia, la oportunidad y la satisfacción por parte de las comunas de la gestión del Programa. Para sustituir estas falencias de información primaria, se utilizó reportes de un estudio de certificación ISO de la SUBDERE del año 2018 y un informe de la última Encuesta de Calidad realizada por el Programa (año 2018).

1. Justificación y análisis de la estrategia del Programa

La problemática en la cual se sustenta y origina este Programa presenta una estructura compuesta; por un lado, por la sostenida tasa de desempleo nacional y por el otro la carencia o precariedad de desarrollo urbano y equipamiento comunal a lo largo del territorio, lo cual ha generado como resultado un impacto negativo de carácter progresivo en los niveles de calidad de vida y seguridad de la población. Un factor complementario que se suma a esta problemática es que las unidades operativas (municipalidades), quienes son los representantes del gobierno local comunal, no cuentan con recursos suficientes para responder a las demandas y necesidades de la comunidad. De acuerdo con un estudio de la OCDE, los gobiernos regionales sólo financian el 12% de la inversión pública en Chile, mientras el promedio OCDE está en 60%³⁸.

Es importante mencionar que es esta misma problemática compuesta la que accionó la intervención del Estado, en la década de los noventa, que se materializó en la constitución del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal en el año de 1993³⁹. En la actualidad, las características fundamentales que definen la problemática identificada que se relacionan con la necesidad de generación de empleo, el

³⁷ Es un Sistema de Seguimiento de Proyectos, el cual permite el registro y control de los procesos operacionales y de gestión, de los proyectos asociados al Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).

³⁸ OCDE. Public Governance Directorate. Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/gaps-and-governance-standards-of-public-infrastructure-in-chile.pdf>

³⁹ El PMU se constituye como programa a través del Decreto Supremo del Ministerio del Interior N° 946 del 04-09-1993. 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 con esta normativa se transfieren recursos a los Municipios para que ejecuten proyectos que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

Decreto N° 946. Ministerio del Interior. “*Establece procedimientos y criterios de selección de proyectos y programas a financiar con el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal*”. Santiago de Chile. 1993”.

<https://www.leychile.cl/N?i=16332&f=1993-09-04&p=>

El Decreto describe un procedimiento de postulación distinto al actual, pero este Decreto no se ha modificado, ya que los cambios esenciales se han incorporado vía glosa presupuestaria en la ley de presupuestos.

Como se señala en el Informe Final PMU EPG2011: “*Los antecedentes 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.*”

mejoramiento de la calidad de vida y la seguridad de las personas⁴⁰ y la insuficiencia de recursos de las municipalidades mantienen su origen, causas y características con respecto a las descritas anteriormente, pero con ciertas singularidades marginales de carácter contextual.

A juicio del Panel, el PMU presenta fundamentos suficientes que justifican su existencia debido a que:

a) Su diseño enfrenta, en primer lugar, la necesidad de generación de empleos ante un incremento del desempleo 2016-2019. (Ver Cuadro 7). Esta intervención estatal plantea, como modo de operación la creación de empleo por medio de la implementación de proyectos que provean desarrollo urbano, abordando un doble fin.

Cuadro N°7
Tasa de Desempleo Nacional⁴¹
2016 – 2019 Promedio Anual
Porcentajes

Año	Tasa de desempleo
2016	6,6
2017	6,9
2018	7,3
2019	7,2

Fuente: INE. Elaboración propia.

Se considera además que el diseño del PMU es consistente desde el punto de vista conceptual. La Organización Internacional de Trabajo (OIT) ha publicado diversas evidencias donde se demuestra que las inversiones en infraestructura tienen el potencial de crear empleos, reducir la pobreza e impulsar el desarrollo económico local. Adicional a los factores macroeconómicos, estas inversiones hacen que las comunidades sean mejores lugares para vivir. (Urban & Works, n.d.). En efecto, la OIT en su agenda de trabajo ha creado el lineamiento “Desarrollo local para acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social” como apoyo a la mejora de la calidad de vida, la creación de empleos y el desarrollo de economías locales sostenibles⁴². En este contexto, y a través de la correcta implementación de sus componentes, este Programa contribuiría a mejorar la calidad de vida⁴³ de la población a través de la ejecución de los proyectos de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal que representen las distintas iniciativas comunales y/o respondan a las urgencias de reconstrucción generadas por catástrofes naturales. A juicio del Panel la implementación de diseño de este Programa estatal adquiriría pertinencia y legitimidad en el supuesto de que el municipio desarrolle un proceso participativo y/o diligente, según sea el caso, que permita identificar y jerarquizar las necesidades en la población susceptibles a ser solucionadas con la correcta implementación de los distintos componentes del Programa.

b) Porque desde un punto de vista teórico, el diseño del Programa considera la correlación en complejidad que existe entre el aumento del desempleo y el deterioro de la calidad de vida, en el diseño de cada componente del Programa, así como también sus modos de jerarquización y de operación. Como muestra el Cuadro N°8, se puede colegir que conforme han pasado los años, se ha generado un proceso de deterioro de la Calidad de Vida Urbana en nuestro país. Entre el año 2015 y el año 2018 han disminuido los Índices de la Calidad de Vida en su **Rango Superior** (cuando se alcanza un índice por sobre el promedio nacional (mayor a 50,47), y por el contrario entre estos mismos años ha aumentado este índice en su **Rango Inferior** (cuando se alcanza un índice bajo el promedio nacional / menor a 42,75). Esto implica, en los años

⁴⁰ La glosa de seguridad pública se incorporó recién para el presupuesto de 2019.

⁴¹ En relación al punto anterior y con el propósito de entregar contexto a estos Índices de Desempleo Nacional hemos considerado el estudio titulado: “*Caracterización del desempleo en Chile*” 2019. del Centro de Estudios Públicos. En este documento se revisan una serie de estadísticas asociadas al desempleo con el fin de caracterizarlo. Para ello utilizan las 110 Encuestas Nacionales de Empleo (ENE) realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre los años 2010 y 2019.

Este documento explica que en la generalidad que la tasa de desempleo en Chile es baja en el contexto sudamericano, no obstante, el desempleo en Chile ha estado al alza desde el último trimestre de 2013, mientras que el promedio de los países de la OCDE, y en países de nivel de ingreso similar como México, las tasas de desempleo han bajado.

Respecto a los desocupados se encuentra que la tasa de desocupados de las mujeres es consistentemente mayor a la de los hombres, sin embargo, las alzas en la tasa han reducido la brecha de desempleo que existe a nivel de género. Sobre el tiempo de búsqueda de empleo, se observa que entre el año 2010 al 2013 había una tendencia a la baja, con un tiempo de búsqueda que llegó a 3,8 meses. Desde entonces ese tiempo ha ido subiendo y para el año 2019 fue de 5,7 meses. Este aumento ha afectado a aquellos que llevan 7 meses o más buscando empleo. En el año 2010 la proporción de desocupados que llevaban 7 meses o más buscando empleo correspondía al 22% del total de desocupados y, con una tendencia a la baja, alcanzó su mínimo en el año 2015 con el 17% del total. Sin embargo, desde allí se ha visto una tendencia al alza, y en el 2018 representó un 24% del total de desocupados. Por último, se encuentran cambios significativos en torno a la proporción de desocupados por tramo etario, con una pérdida de importancia relativa del tramo de 15 a 24 años, y una ganancia de importancia del tramo de 55 a 64 años.

⁴² Tomado del sitio oficial OIT: https://www.ilo.org/asia/decentwork/adwd/WCMS_098229/lang-en/index.htm

⁴³ El concepto de Calidad de vida, según ley de presupuestos está asociado al indicador de empleo.

analizados, que el número de comunas que poseen un rango de vida superior, para el año 2018 son menos, y aquellas que con calidad de vida inferior se han incrementado.

Cuadro N°8
Índice de Calidad de Vida Urbana⁴⁴.
“Tendencias por rango de comunas 2014 – 2018”

Año	Rango Superior ⁴⁵	Rango Medio ⁴⁶	Rango Inferior ⁴⁷
2014	18,3%	51,6%	30,1%
2015	23,2%	49,1%	27,7%
2016	23,1%	43,7%	33,2%
2017	27,2%	41,7%	31,1%
2018	21,1 %	45,3%	33,6%

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. PUC. Elaboración propia

c) Porque de acuerdo con los antecedentes que, como Panel, se han tenido a la vista en relación con el diseño conceptual que presenta el PMU se considera que en su correcto accionar y despliegue podría contribuir en algún grado a mejorar la sensación de seguridad en la comunidad mediante la legítima implementación de sus componentes. Como información de contexto cabe señalar que, según el estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana, en el año 2019 en el 40,6% de los hogares algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo durante los últimos 6 meses, de estos en el 71% de los casos hubo robo efectivo, y en el 29% de los casos intento de robo.

Cuadro N°9
Índice de Victimización⁴⁸.

Año	Índice de Victimización
2016	38,0%
2017	39,5%
2018	36,4%
2019⁴⁹	40,6 %

Fuente: Índice Paz Ciudadana 2016 / 2017 / 2018 /2019. Elaboración propia

La Estrategia

Al analizar la existencia y/o validez de la estrategia con la que el Programa se hace cargo del problema identificado se derivan los siguientes juicios evaluativos:

a) El Programa no cuenta con un documento formal entendido como “Orientaciones Metodológicas” donde se describan los fundamentos conceptuales, metodológicos y estratégicos del Programa, que permitan aproximarse preliminarmente a los principios que lo sustentan y a los fundamentos que definen los modelos utilizados para su implementación en la complejidad que se presenta en el territorio. Contar con este documento beneficiaría al Programa ya que permitiría orientar a los entes ejecutores, GORES y Municipalidades, en los distintos procesos de producción y priorización del Programa, y además se convertiría en un insumo relevante a la hora de evaluación del Programa en su proyección hacia el futuro. En su reemplazo para este análisis se ha utilizado la Ficha del MDS y Ficha Técnica del PMU.

⁴⁴ Un índice sintético que mide y compara en términos relativos la calidad de vida urbana de comunas y ciudades en Chile, a partir de un conjunto de variables referidas a seis dimensiones que expresan el estado de situación en la provisión de bienes y servicios públicos y privados a la población residente y sus correspondientes impactos socio-territoriales, tanto a la escala de ciudades intermedias como de ciudades metropolitanas.

“Índice de Calidad de Vida Urbana. ICVU 2018.” considera las variables: Vida y Entorno, Salud y Medio Ambiente, Condiciones Socioculturales, Ambiente de Negocios, Condición Laboral, y Conectividad y Movilidad define una distribución de rangos que permite conocer las tendencias entre a los años 2014 – 2018.

⁴⁵ Rango superior (mayor a 50,47), cuando se alcanza un índice por sobre el promedio nacional.

⁴⁶ Rango Medio (entre 42,75 y 50,47), Cuando se alcanza un índice que está entre el promedio nacional.

⁴⁷ Rango Inferior (menor a 42,75), cuando se alcanza un índice bajo el promedio nacional.

⁴⁸El Índice de Victimización se construye a partir de 4 preguntas: En los últimos 6 meses, ¿Usted o alguna otra persona de los que viven con usted ha sido víctima de un robo o intento de robo...? 1. Sin violencia física fuera del hogar 2. Con violencia física fuera del hogar 3. Sin violencia física dentro del hogar 4. Con violencia física dentro del hogar.

El hogar se clasifica como victimizado si afirma ser víctima en cualquiera de las 4 situaciones.

⁴⁹ La medición de este año muestra que el 40,6% de los hogares fue víctima de robo o intento de robo durante los últimos 6 meses, cifra que representa un aumento de 4,2 puntos porcentuales respecto al año 2018 (36,4%). A pesar del aumento, la victimización para el presente año se encuentra dentro del rango histórico que ha exhibido este instrumento desde sus inicios.

El porcentaje de hogares donde algún miembro de la familia ha sido víctima es mayor en Santiago, con un 45%, que en regiones, con un 33,5%, diferencia que se acrecienta respecto al año anterior (39,2% y 31,8%, respectivamente).

El porcentaje de robos e intentos de robo que ocurre en la vía pública se ha mantenido constante en los últimos años, con un 84,6%, sobre el 15,4% sufridos en el hogar en la medición de 2019. Por su parte los robos cometidos con violencia se redujeron de un 27,8% a un 25,9 en el último año, aunque esta diferencia no es estadísticamente significativa.

El porcentaje de hogares revictimizados (afectados más de 1 vez en el período) se incrementó 4,5 puntos porcentuales respecto del año anterior, pasando de 21,5% en el 2018 a un 26% en el 2019. Este aumento se produce principalmente en la Región Metropolitana, donde la cifra creció de 23,6% a 30,1%.

b) El Programa no cuenta con un Plan Estratégico⁵⁰ general ni secuencial, de carácter documental, que permita referenciar a través de la autoevaluación las distintas actividades, y factores determinantes, en los procesos de producción del Programa que posibiliten, a través de un Plan de Acción, la optimización de recursos y mejoramiento de la eficiencia y eficacia.

c) Que es constituyente de los principios del PMU el valorar y respetar la autonomía de los gobiernos locales (GORES y Municipalidades) en los procesos de decisiones. A juicio del Panel lo anterior es correcto y necesario, pero a su vez puede resultar contraproducente con los mismos principios de cualquier Programa Gubernamental el que no se observen procedimientos y protocolos que aseguren la pertinencia en los proyectos ejecutados, y la legitimidad social de los proyectos financiados. Igualmente, resulta insuficiente la sola disponibilidad de material de apoyo en el sitio web de la SUBDERE y, por tanto, deben crearse y/o fortalecerse instancias formales de capacitación metodológica en las áreas de trabajo comunitario/participativo, y formulación de proyectos, y especialmente en el área del Patrimonio Paisajístico, (Relaciona lo social, el territorio, el ecosistema, y los sistemas productivos) recurriendo a modalidades sincrónicas y asincrónicas de habilitación a distancia.

d) Que en relación con el diseño que se encuentra implícito en el sistema de operaciones del Programa, se considera que los objetivos de este diseño del PMU son congruentes con la problemática identificada. Pero que al analizar la consistencia medios – fines, la cual se desarrolla en el anexo 2(c) sobre Análisis de Diseño del Programa, se observan necesidades de esfuerzos operativos adicionales para potencializar la consecución de los fines, a saber:

- Incorporar en los procesos de formulación de proyectos comunales una etapa operativa que permita obtener la legitimidad de las iniciativas comunales ejecutadas. A juicio del Panel, la legitimidad social de los proyectos vendría a contribuir con el sustento argumental que se fundamenta directamente con el saber que alcanzan las personas al experimentar, vivir y acontecer en el territorio; lo anterior valida la asignación que ellos entregan a los proyectos, en relación con la relevancia, urgencia, emergencia, pertinencia, y los impactos sociales, económicos y ambientales que estos presentan. Además, esta legitimidad aporta como un sistema de orientación para la definición de la funcionalidad práctica y simbólica de ellos, y contribuye en los procesos de producción, validación y mantención de las obras ejecutadas. Todo lo anterior trasuntaría en mejorar los índices de calidad, eficiencia y eficacia del Programa y por consiguiente se validaría la metodología utilizada: “Marco Lógico”.
- Se considera como un aporte a la transparencia las iniciativas desarrolladas por el Programa, la información pública de los proyectos en el Portal Ciudadano que tiene la División de Municipalidades de SUBDERE⁵¹ (que también es utilizado por otros Programas Gubernamentales). Sin embargo, se considera primordial instrumentar un proceso de seguimiento y monitoreo con el objetivo de evaluar el impacto que han tendido las obras ejecutadas en relación con el Índice de Desempleo Comunal, el mejoramiento en la calidad vida y seguridad ciudadana de la población objetivo.
- Acorde al análisis medios – fines insertado en el anexo 2(c) sobre Análisis de Diseño del Programa, el Componente Cuenca de Carbón en la práctica funciona en una lógica de generación de empleo para proveer infraestructura menor urbana. La práctica es una lógica inversa al diseño medios – fines original del Programa de proveer infraestructura urbana para la generación de empleo como indicador de calidad de vida. El Panel sostiene la hipótesis de que este componente financia principalmente mano de obra, fundamentado en dos fuentes, la primera información suministrada en reuniones con el personal técnico y directivo del PMU donde se informó sobre la naturaleza de tipo de gasto que financia el componente de Cuenca de Carbón. La segunda fuente es por medio de una selección aleatoria de 10 proyectos cerrados de un total de 41 proyectos formulados y cerrados durante en el año 2019 en el sistema <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. De la ficha de solicitud de cierre del proyecto se tomaron los datos del monto pagado en nómina de cada proyecto. El dato obtenido arrojó que el monto pagado en nómina representaba en promedio el 95% del monto aprobado del proyecto. En este contexto, el panel recomienda prescindir del componente Línea de financiamiento Cuenca del Carbón, debido a que desde la perspectiva que ofrece la metodología de Marco Lógico este componente en la práctica se vuelve inconsistente con el Propósito del Programa de la dotación material de obras.

La práctica de pagar nómina por medio de los proyectos no es consistente con la lógica medios-fines del diseño original del Programa (Proyectos para dotar de infraestructura menor urbana a las comunas). Lo anterior no intenta señalar que no es necesario y relevante implementar políticas

⁵⁰ Es una herramienta de diagnóstico, análisis y evaluación del entorno que permite orientar la toma de decisiones en contextos complejos y dinámicos.

⁵¹ Disponible en <http://inversionmunicipal.subdere.gov.cl/>

públicas focalizadas en la Cuenca del Carbón, sino que plantea que deben diseñarse Programas o Planes Estratégicos que puedan enfrentar de forma eficaz, eficiente y sistemática la complejidad histórica, social, económica y política del problema en la actualidad⁵².

En síntesis y de acuerdo con los antecedentes analizados, el Panel considera que el diseño del PMU presenta pertinencia y se justifica como una estrategia de intervención del Estado, pero también considera que se vuelve necesario el desarrollo de un diseño de Plan Estratégico que pueda orientar las operaciones de implementación del PMU para que estas sean correspondientes con la complejidad que presenta la problemática.

En la actualidad existen otras estrategias del Estado para abordar el problema. Entre ellas se encuentran:

- **Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)**⁵³, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que en su título I: Mejoramiento del entorno; permite a familias vulnerables o grupos emergentes efectuar obras; es decir: construir, mantener o reparar el equipamiento comunitario o los bienes de uso público **próximos a sus viviendas**. Este mismo Programa en su título II: Mejoramiento de la vivienda; permite mantener y mejorar barrios, entorno, equipamiento comunitario y viviendas. Este contempla dos clases de subsidios: Seguridad de la vivienda y Proyectos de habitabilidad.
- **Programa Quiero mi Barrio**⁵⁴, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) como señala su descripción "nace el año 2006 como una forma de mejorar la calidad de vida de las personas a través de un proceso participativo que involucra al municipio y la propia comunidad beneficiada, permitiendo así la recuperación de los espacios públicos, el equipamiento y el fortalecimiento del tejido social. Cada una de las iniciativas físicas y sociales son priorizadas en conjunto a través de un proceso participativo e inclusivo, y van enmarcadas en los ejes transversales que delinear el desarrollo del mejoramiento barrial. Estos ejes son: identidad, seguridad y medioambiente," considera en su plan de gestión la construcción de obras; sedes comunitarias, recuperación de espacios públicos, mejoramiento o dotación de veredas, y luminarias.

Cabe señalar que los Programas diseñados e implementados por el MINVU responden a una estrategia transversal y genérica que se origina desde el aparato central hacia la comunidad y están orientados a un público individual y potencialmente a agrupaciones de personas organizadas donde la participación ciudadana es fundamental. Estos Programas presentan cierta similitud con el PMU en cuanto al Fin relacionado con mejorar la calidad de vida y la seguridad mediante la ejecución de proyectos vinculados con el urbanismo. Algunos aspectos distintos del PMU con respecto a los programas antes mencionados, es que este funda sus operaciones en atender principalmente la singularidad de las demandas locales, y que un objetivo fundamental de su Fin como Programa es la generación de empleos. Lo anterior nos permite señalar que no existe duplicidad entre los Programas sino, que más bien, complementariedad entre ellos.

2. Desempeño del Programa: eficacia y calidad

2.1.- Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales

El Programa constituye un fondo de financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal cuyos beneficiarios corresponden a las comunas y sus correspondientes territorios y poblaciones y cuyos respectivos Municipios y/o Asociaciones de Municipios actúan como entidades intermediarias. De ese modo, el propósito del Programa señala que las "comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal".

Dispone de tres componentes que configuran tres líneas de financiamiento con procesos de producción similares: Postulación o Creación Municipal, Evaluación Técnica, Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro y Cierre. Por ello el análisis del Programa tanto a nivel de resultados como de producción se articula en torno a estos procesos y en la presentación del análisis de resultados intermedios -en la lectura de postulación hasta la ejecución y a nivel de componentes- se pondrá énfasis en la fase de cierre. Es importante aclarar que los indicadores asociados a los tres componentes son idénticos y antes de pasar a la descripción y análisis, resulta oportuno hacer una breve descripción de proceso de cada componente⁵⁵:

Componente 1: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA. Los municipios elaboran y presentan proyectos para responder a necesidades de las comunidades que representan, ya sea derivadas de situaciones de contingencia -por ejemplo,

⁵² En la formulación presupuestaria del 2019 el PMU solicitó a DIPRES que los recursos de esta línea se traspasaran a la Intendencia del Bío-Bío, como parte del Programa Proempleo.

⁵³ <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5183-programa-de-proteccion-del-patrimonio-familiar-pppf.-titulo-i-mejoramiento-de-entorno>

⁵⁴ Ver en <https://quieromibarrío.cl/index.php/programa/>

⁵⁵ Para un mayor detalle respecto al proceso de producción de cada componente ver Anexo 3.

asociadas a la ocurrencia de desastres socio-naturales- o de los requerimientos identificados por los municipios a través de sus instrumentos de planificación -Plan Regulador Comunal, Plan de Desarrollo Comunal u otros-. En este componente, los municipios operan en una modalidad del tipo libre demanda, la que está condicionada por la capacidad propia de los municipios de identificar requerimientos y transformarlos en proyectos, así como de las restricciones presupuestarias del Programa. Esto implica que el número de proyectos presentados es bastante más elevado que en los otros componentes.

Componente 2: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL. Los recursos se distribuyen por resolución de la SUBDERE -de acuerdo con las cifras de desempleados y el número de comunas- entre las regiones y es atribución de los Intendentes y CORES el modo en que los montos asignados a la región se distribuyen en las distintas comunas, lo cual implica la selección de comunas. Posterior a ello, las comunas beneficiarias deben proceder a la elaboración y presentación de proyectos en función de los montos que les han sido asignados.

Componente 3: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DEL CARBÓN. Esta línea financia proyectos en 7 comunas de la Cuenca del Carbón en la región del Bío-Bío: Lota, Coronel, Curanilahue, Los Álamos, Penco, Lebu y Tomé. Son proyectos intensivos en mano de obra, anualmente se asigna a cada comuna un presupuesto para ejecutar sus iniciativas de inversión dando especial énfasis en la generación de empleos.

Si bien se presentan en detalle en el Anexo 3, cabe señalar que el proceso de producción del Programa considera la Postulación, la Evaluación Técnica (que incluye admisibilidad administrativa evaluación técnica propiamente tal, y en caso de cumplimiento de requisitos, los proyectos quedan en estado “elegibles”), la Aprobación (en Líneas Tradicional y Cuenca, la condición de elegible implica aprobación y en Línea de Emergencia pueden mantener dicha condición por hasta dos años en función de la vigencia y disponibilidad presupuestaria), la Ejecución (cuya condición se adquiere cuando el municipio aplica la acciones administrativas para el desarrollo de las obras) y la Rendición y Término del proyecto (las obras están ejecutadas e informadas y se ha realizado la rendición total de los fondos).

Ahora bien, en lo que respecta a indicadores se han elaborado indicadores asociados al ámbito de procesos (que abordan la relación entre proyectos evaluados, elegibles, aprobados y en ejecución), al ámbito de productos (referidos a comunas con proyectos aprobados) y otros relativos a resultados (que consideran los proyectos rendidos). A continuación, se presentan los antecedentes que permiten dimensionar el desempeño del Programa, así como los juicios evaluativos sobre el mismo.

En términos absolutos, las cifras de proyectos evaluados⁵⁶ muestran un comportamiento diferenciado según componente, observándose una paulatina tendencia al alza en Emergencia lo que podría estar asociado a que se trata de un programa de libre demanda por parte de los municipios. En el componente Tradicional, aparentemente de funcionamiento más estable en tanto los fondos asignados a las comunas están definidos al mes de febrero de cada año -y sin estar sujeto a variaciones durante el ciclo presupuestario-, llama la atención la marcada tendencia a la baja del número de proyectos evaluados. En el caso de Cuenca del Carbón, componente estrechamente vinculado a Programas de empleo en las 7 comunas de la cuenca, se aprecia una cierta estabilidad, aunque destaca la cifra de proyectos evaluados en el año 2019.

Cuadro N°10
Número de Proyectos Evaluados por Componente
por año y por región

⁵⁶ La evaluación que se realiza aborda aspectos normativos (consistencia con Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Instrumentos de Planificación Territorial y otro tipo de normas específicas según el tipo de proyectos), técnicos (especificaciones técnicas, adecuación a estándares de calidad) y presupuestarios (coherencia y pertinencia de partidas presupuestarias).

Región	2016 ⁵⁷			2017			2018			2019			
	E ¹	T ²	C ³	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
Tarapacá	S/I	S/I		9	25		14	23		80	22		
Antofagasta				25	15		17	13		102	16		
Atacama				140	29		192	29		66	25		
Coquimbo				190	41		140	27		170	23		
Valparaíso				147	86		115	84		291	79		
O'Higgins				194	98		153	93		175	76		
Maule				214	76		238	79		258	79		
Bío-Bío				269	240	580	216	232	327	217	253	42	565
Araucanía				211	105		356	87		451	90		
Los Lagos				220	78		216	87		299	86		
Aysén				40	35		34	27		49	26		
Magallanes				18	21		6	16		8	9		
Metropolitana				562	208		504	152		361	163		
Los Ríos				39	34		78	28		70	28		
Arica y Parinacota				7	4		48	6		21	7		
Nuble				76	1		119	0		115	21		
Subtotal			S/I	S/I	269	2332	1436	216	2462	1078	217	2769	792
Total	S/I			3984			3757			4126			

1/ Línea de Emergencia 2 Línea Tradicional 3 Línea Cuenca del Carbón
Fuente: subdereenlínea.gov.cl

Las cifras de proyectos evaluados distan bastante de las cifras de proyectos elegibles, salvo en el caso de Cuenca del Carbón que funciona de un modo más autónomo en tanto financia puestos de empleo en aquellas comunas. En el caso de los dos componentes restantes y si bien la condición de elegible no es sinónimo de aprobación, sí se trata de proyectos que cumplen con los requisitos formales y con los estándares de calidad técnica exigidos por los distintos marcos normativos que regulan el tipo de obras financiadas. En tal sentido, la distancia entre proyectos evaluados y elegibles estaría indicando la presencia de falencias importantes en la capacidad de los municipios para la correcta elaboración de proyectos. A pesar de que el número de proyectos financiables es estable por la disponibilidad presupuestaria, el volumen de proyectos no elegibles -considerando los recursos públicos involucrados en su preparación- parece ser elevado.

Cuadro N°11
Número de Proyectos Elegibles por Componente
por año y por región

Región	2016			2017			2018			2019			
	E ¹	T ²	C ³	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
Tarapacá	S/I	S/I		2	9		4	6		27	8		
Antofagasta				9	6		5	6		29	8		
Atacama				51	9		52	10		29	9		
Coquimbo				90	18		69	16		70	15		
Valparaíso				69	41		51	46		127	38		
O'Higgins				71	34		48	36		60	33		
Maule				93	27		82	67		103	30		
Bío-Bío				269	74	83	216	74	137	217	88	19	259
Araucanía				69	42		112	30		154	35		
Los Lagos				69	30		55	53		88	30		
Aysén				9	9		11	14		16	10		
Magallanes				3	7		3	7		3	5		
Metropolitana				135	64		124	57		151	73		
Los Ríos				13	14		24	22		30	13		
Arica y Parinacota				4	2		15	2		7	3		
Nuble				28	0		39	0		45	9		
Subtotal			S/I	S/I	269	789	395	216	768	509	217	1027	338
Total	S/I			1400			1494			1624			

1 Línea de Emergencia 2 Línea Tradicional 3 Línea Cuenca del Carbón
Fuente: subdereenlínea.gov.cl

Por otra parte, la relación entre proyectos elegibles y aprobados indica que el Programa dispone de capacidad de deliberación y selección para la toma de decisiones respecto de la inversión desplegada, no obstante, hay que plantear la pregunta respecto a un escenario en que los municipios incrementan la calidad de los proyectos presentados, lo cual supondría para el Programa desarrollar procedimientos más finos para discriminar entre una mayor cantidad de buenos proyectos pero con una similar capacidad de financiación de los mismos.

Cuadro N°12
Proyectos Aprobados por Componente

⁵⁷ Debido a modificaciones en la plataforma www.subdereenlinea.cl y la migración de la información, los antecedentes correspondientes a proyectos evaluados y elegibles anteriores al año 2017 no han sido actualizados.

por año y por región

Región	2016			2017			2018			2019		
	E ¹	T ²	C ³	E	T	C	E	T	C	E	T	C
Tarapacá	2	5		8	8		2	6		14	7	
Antofagasta	17	5		7	6		5	5		20	8	
Atacama	14	8		36	9		39	9		12	9	
Coquimbo	21	20		77	18		59	15		60	15	
Valparaíso	64	43		63	40		43	43		90	38	
O'Higgins	53	32		48	33		38	35		54	33	
Maule	91	34		92	27		57	32		51	30	
Bío-Bío	113	0	269	86	52	216	49	48	217	56	23	258
Araucanía	83	43		77	42		139	30		102	35	
Los Lagos	146	25		44	30		36	31		35	30	
Aysén	4	10		5	10		10	9		16	10	
Magallanes	2	7		1	6		2	6		4	5	
Metropolitana	199	59		124	63		62	55		72	72	
Los Ríos	17	13		11	13		21	12		41	12	
Arica y Parinacota	1	5		2	2		16	2		3	3	
Nuble	-	-		-	-		38	0		25	9	
Subtotal	827	309	269	681	359	216	616	338	217	655	339	258
Total	1405			1256			1171			1252		

1/ Línea de Emergencia 2 Línea Tradicional 3 Línea Cuenca del Carbón
Fuente: subdereenlínea.gov.cl

Un comentario respecto a los proyectos aprobados, refiere -en el caso del componente Tradicional- al mecanismo de asignación de recursos a las regiones que depende del número de desempleados, así como el de comunas. Si bien se aprecia en las cifras una coherencia en la distribución de proyectos aprobados por regiones según estos criterios, llama la atención el caso de Los Lagos que incrementa anualmente su participación en la distribución de proyectos aprobados y que, según cifras oficiales, presenta las tasas más bajas de desempleo con 2,7% en el 2019, y que ocupa el cuarto lugar (junto a otras dos regiones) en porcentaje de proyectos aprobados en el mismo año con un 10,4%⁵⁸.

Cuadro N°13

Distribución Porcentual de Proyectos Aprobados por Región Línea Tradicional

Región	Año				Promedio
	2016	2017	2018	2019	
Tarapacá	1,6%	2,2%	1,8%	1,4%	1,8%
Antofagasta	1,6%	1,7%	1,5%	1,7%	1,6%
Atacama	2,6%	2,5%	2,7%	2,4%	2,5%
Coquimbo	6,5%	5,0%	4,5%	2,4%	4,6%
Valparaíso	13,9%	11,2%	12,9%	10,8%	12,0%
O'Higgins	10,4%	9,2%	10,5%	10,4%	9,9%
Maule	11,0%	7,5%	9,6%	10,4%	9,4%
Bío-Bío	0,0%	14,5%	13,2%	8,0%	9,1%
Araucanía	13,9%	11,7%	9,0%	11,1%	11,2%
Los Lagos	8,1%	8,4%	9,3%	10,4%	8,8%
Aysén	3,2%	2,5%	2,7%	3,1%	2,8%
Magallanes	2,3%	2,0%	1,8%	1,7%	1,9%
Metropolitana	19,1%	17,6%	16,5%	18,8%	17,6%
Los Ríos	4,2%	3,4%	3,6%	4,2%	3,7%
Arica y Parinacota	1,6%	0,6%	0,6%	0,3%	0,8%
Nuble	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	2,4%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl

Al revisar la distribución porcentual de proyectos elegibles a nivel regional, se observa bastante dispersión y aleatoriedad en las cifras, no lográndose apreciar tendencias estables en el comportamiento de las regiones, más allá del deficiente rendimiento generalizado principalmente en el componente Emergencia que salvo en dos casos el porcentaje de elegibilidad es igual o superior al 50%, resultados que interpelan directamente al programa en tanto la condición de elegibilidad se asocia a cumplir requerimientos técnicos, de factibilidad y de forma básicos. Si bien la formulación de proyectos es responsabilidad exclusiva de los municipios, estos resultados denotan la ausencia de un plan estratégico que establezca momentos de inducción y capacitación, instructivos, números máximos de proyectos a postular-aprobar y metas asociadas, por nombrar algunas posibilidades.

Cuadro N°14

⁵⁸ Como referencia, la región del Maule tiene una tasa de desempleo del 6,3% en el 2019, tiene la misma cantidad de comunas (30) que Los Lagos y participa también con el 10,4% de los proyectos sobre el total de aprobados a nivel nacional y si bien el volumen de recursos es mayor en la región del Maule, la brecha entre ambas regiones es marginal y no refleja la diferencia a nivel de tasa de desempleo.

**Porcentaje de Proyectos Elegibles Respecto a los Proyectos en Evaluación Técnica
por Componente, por Año y por Región**

Región	2016			2017			2018			2019			
	E ¹	T ²	C ³	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
Tarapacá	S/I	S/I		22%	36%		29%	26%		34%	36%		
Antofagasta				36%	40%		29%	46%		28%	50%		
Atacama				36%	31%		27%	34%		44%	36%		
Coquimbo				47%	44%		49%	59%		41%	65%		
Valparaíso				47%	48%		44%	55%		44%	48%		
O'Higgins				37%	35%		31%	39%		34%	43%		
Maule				43%	36%		34%	85%		40%	38%		
Bío-Bío				100%	31%	14%	100%	32%	42%	100%	35%	45%	46%
Araucanía				33%	40%		31%	34%		34%	39%		
Los Lagos				31%	38%		25%	61%		29%	35%		
Aysén				23%	26%		32%	52%		33%	38%		
Magallanes				17%	33%		50%	44%		38%	56%		
Metropolitana				24%	31%		25%	38%		42%	45%		
Los Ríos				33%	41%		31%	79%		43%	46%		
Arica y Parinacota				57%	50%		31%	33%		33%	43%		
Nuble				37%	0%		33%	0%		39%	43%		
Subtotal	S/I	S/I	100%	34%	28%	100%	31%	47%	100%	37%	43%	46%	
Total	S/I			35%			40%			39%			

1/ Línea de Emergencia 2 Línea Tradicional 3 Línea Cuenca del Carbón
Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico. Indicador 4a

Una vez determinada la condición de elegibilidad de los proyectos, el Programa -como ya se indicó previamente- discrimina, selecciona y decide respecto a los proyectos a aprobar y financiar con los recursos disponibles, aunque en Emergencia la condición de elegibles perdura por dos años lo cual también genera una cartera de proyectos financiable por vía de los incrementos en el año presupuestario o en años posteriores. No obstante, esta capacidad no considera -como ya se ha señalado- la pertinencia de los proyectos evaluados, es decir, si responden o no efectivamente a necesidades o aspiraciones de la población.

**Cuadro N°15
Porcentaje de Proyectos Aprobados Respecto a los Elegibles
por Componente, por Año y por Región**

Región	2016			2017			2018			2019			
	E ¹	T ²	C ³	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
Tarapacá	S/I	S/I		400%	89%		50%	100%		52%	88%		
Antofagasta				78%	100%		100%	83%		69%	100%		
Atacama				71%	100%		75%	90%		41%	100%		
Coquimbo				86%	100%		86%	94%		86%	100%		
Valparaíso				91%	98%		84%	93%		71%	100%		
O'Higgins				68%	97%		79%	97%		90%	100%		
Maule				99%	100%		70%	48%		50%	100%		
Bío-Bío				100%	116%	63%	100%	66%	35%	100%	64%	121%	100%
Araucanía				112%	100%		124%	100%		66%	100%		
Los Lagos				64%	100%		65%	58%		40%	100%		
Aysén				56%	111%		91%	64%		100%	100%		
Magallanes				33%	86%		67%	86%		133%	100%		
Metropolitana				92%	98%		50%	96%		48%	99%		
Los Ríos				85%	93%		88%	55%		137%	92%		
Arica y Parinacota				50%	100%		107%	100%		43%	100%		
Nuble										97%		56%	100%
Subtotal	S/I	S/I	100%	86%	91%	100%	80%	66%	100%	64%	100%	100%	
Total	S/I			90%			78%			77%			

1/ Línea de Emergencia 2 Línea Tradicional 3 Línea Cuenca del Carbón
Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico. Indicador 4b

Por otra parte -a excepción de Cuenca del Carbón- del cuadro siguiente se puede desprender una laxitud respecto al cumplimiento efectivo de los ciclos presupuestarios, en tanto la ejecución de los proyectos tiende progresivamente a no iniciarse en el año de aprobación de éstos (para el año 2019, solo el 18% en Emergencia y 35% en Tradicional), lo cual se produce por la presentación tardía de proyectos durante el año -concentrándose en el segundo semestre- ya que se evidencia que el 60% de los proyectos son aprobados en el último trimestre de cada año-. A ello también hay que sumar los procedimientos administrativos necesarios de realizar para iniciar los proyectos, lo cual redundará en cifras muy bajas de proyectos en ejecución durante el mismo año de aprobación. Al respecto, se insiste en que el Programa debe disponer de un plan que permita darle mayor conducción en torno a orientaciones estratégicas y metas anuales y reducir la subordinación a la contingencia, independientemente que se trata de un Programa que dispone de procedimientos que permiten atender situaciones urgentes y extraordinarias.

Cuadro N°16
Porcentaje de Proyectos en Ejecución Respecto a los Aprobados
por Componente y por año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	50%	37%	21%	18%
Tradicional	57%	51%	39%	35%
Cuenca del Carbón	100%	100%	100%	100%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico. Indicador 4c.

Nota: Ejecución es medido por el N° de proyectos con contratos año t

Ahora bien, una cualidad del Programa es que dispone de procedimientos y protocolos bien establecidos para resguardar el cumplimiento de las normas de probidad de la administración pública al disponer de una adecuada trazabilidad de los proyectos desde su creación hasta su cierre. No obstante, y a modo de síntesis del análisis de indicadores de proceso, llama la atención las bajas tasas de elegibilidad de los proyectos presentados que dan cuenta que del orden del 60% de los proyectos introducidos por los municipios para su evaluación no cumplen con los requisitos técnicos y administrativos, es decir, son de calidad insuficiente. Como ya se ha señalado, si bien la creación de proyectos es responsabilidad de los municipios, disponer de importantes volúmenes de propuestas a revisar de baja calidad, implica una sobrecarga para los profesionales encargados de la evaluación, afectando por tanto el correcto uso de recursos públicos, en este caso, recursos humanos. Un camino para revertir esta situación podría estar en el hecho que los municipios focalicen sus esfuerzos en ingresar propuestas de estándar adecuado y competitivas, en lugar de lo que aparentemente sería una estrategia de masividad.

Ahora bien, independientemente del importante volumen de proyectos no elegibles, las cifras indican que el programa logra configurar una base de proyectos suficiente en número para desarrollar los procedimientos de selección, en tanto el 77% -para el año 2019- constituye una cifra consistente con los necesarios mecanismos de discriminación que deben operar en procesos de selección en escenarios de concursabilidad. Sin embargo, las cifras de proyectos en ejecución durante su año de aprobación se muestran bajas, lo que se hace más nítido al observar las cifras de proyectos rendidos en el mismo año. Si bien esto se explica por la concentración de proyectos (60%) que se aprueban en el último trimestre del año, se trata de un problema que el programa debe enfrentar en tanto se deriva del diseño de éste, al no disponer de un plan estratégico ni de instrumentos que se deriven de éste para disponer de mayores herramientas reguladoras hacia los municipios.

Cuadro N°17
Porcentaje de Total de Proyectos Elegibles, Aprobados, en Ejecución y Rendidos por Año

Estado Proyectos	Año			
	2016	2017	2018	2019
Elegibles	N/D	35%	40%	39%
Aprobados	N/D	90%	78%	77%
En Ejecución	61%	52%	41%	39%
Rendidos	2%	16%	8%	15%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B Marco Lógico. Indicadores 4a, 4b, 4c y 3n

A nivel de producto, las cifras de cobertura del Programa, que atiende al 90% de las comunas anualmente, permiten señalar que el Programa -al menos en términos de cobertura- avanza hacia el logro de su propósito, que es dotar a las comunas del país de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal⁵⁹. Por otra parte, y según se desprende del informe "Evaluación satisfacción de clientes SUBDERE. Programas de la División de Municipalidades certificados bajo norma ISO. PMB- PMU", se trata de un Programa que está instalado y bien evaluado por los municipios, lo cual puede atribuirse a que se trata de un mecanismo que les permite desarrollar proyectos que contribuyen a dotar, mantener y/o reemplazar la infraestructura y el equipamiento local de menor escala de las respectivas comunas y, por tanto, disponer y/o incrementar fondos de inversión. Además, sobre el 90% de los municipios postulantes acceden efectivamente a fondos para el desarrollo de proyectos y así atender las necesidades de sus respectivos territorios, lo cual indica que se trata de un Programa abordable para la diversidad de municipios y sus disímiles capacidades institucionales, lo cual sin duda constituye una de las principales fortalezas del Programa.

Cuadro N°18
Porcentaje de Comunas con Proyectos Aprobados por Año

Año	
-----	--

⁵⁹ Como referencia, los datos correspondientes a la cartera de proyectos vigentes del año 2019 muestran una baja dispersión. En efecto, al sacar los casos extremos (Vitacura y Las Condes con un proyecto cada una y las 7 comunas de la Cuenca del Carbón que todas presentan sobre los 100 proyectos), la desviación estándar es de 13,7.

	2016	2017	2018	2019
Porcentaje de comunas con proyectos aprobados	90%	89%	90%	95%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B. Indicador 1n

Por otra parte, y volviendo a los proyectos aprobados y entrando en la lectura de resultados intermedios, desde el punto de vista administrativo se trata de inversiones efectivamente desarrolladas y por lo tanto diseminan obras de infraestructura y equipamiento en gran parte de las comunas de Chile. Esto se puede deducir de las cifras de proyectos rendidos, es decir, de proyectos efectivamente ejecutados en tanto se aplicaron las partidas presupuestarias asociadas a los respectivos proyectos. Pero se debe enfatizar que la ejecución efectiva de las obras no garantiza que ellas sean pertinentes o de calidad. Asimismo, si bien se ha avanzado en resolver la alta tasa de proyectos no rendidos, el rezago de un poco más del 20% debe ser entendida como una situación problemática que requiere esfuerzos adicionales por parte del programa sobre todo en la línea de instalar mecanismos que condicionen de manera más rigurosa el acceso a fondos públicos por parte de los municipios.

Cuadro N°19
Porcentaje de Proyectos Rendidos Cartera Vigente por Año

	Año			
	2016	2017	2018	2019
Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	56%	70%	73%	79%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 2n

Aplicando la mirada a nivel regional destacan, al año 2019, con el mayor porcentaje de proyectos rendidos las regiones de Atacama y Los Ríos con 91% y 90% respectivamente. En cuanto a revertir los modestos niveles de rendición de proyectos -56% a nivel nacional en el año 2016- destacan particularmente los casos de Bío-Bío que remonta 39 puntos porcentuales, Metropolitana con 30, Coquimbo con 23 y Valparaíso y Aysén con 22 puntos. Asimismo, el hecho de avanzar a nivel nacional en 23 puntos porcentuales denota un esfuerzo importante del Programa para resolver el rezago administrativo de rendición y cierre de proyectos que significa una carga de trabajo importante para sus profesionales.

Cuadro N°20
Porcentaje de Proyectos Rendidos Cartera Vigente por Año y por Región

Región	2016	2017	2018	2019
Tarapacá	54%	66%	74%	82%
Antofagasta	62%	74%	74%	77%
Atacama	80%	91%	95%	91%
Coquimbo	55%	72%	75%	78%
Valparaíso	63%	77%	80%	85%
O'Higgins	67%	79%	79%	84%
Maule	69%	77%	82%	87%
Bío-Bío	33%	60%	59%	72%
Araucanía	75%	81%	77%	79%
Los Lagos	66%	79%	84%	86%
Aysén	40%	54%	56%	62%
Magallanes	66%	81%	82%	84%
Metropolitana	43%	55%	63%	73%
Los Ríos	77%	88%	92%	90%
Arica y Parinacota	73%	95%	93%	79%
Nuble	-	-	83%	80%
Total	56%	70%	73%	79%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 2n. y Anexo 6

Por otra parte, las inversiones han estado establemente concentradas en obras de equipamiento comunal (sedes sociales, multicanchas, espacios públicos, borde costero, áreas verdes, mobiliario urbano, juegos infantiles), con una tendencia al alza las obras de vialidad (red vial, intervención de muros de contención, calzadas, veredas, aceras, bandejones, sendas, pasarelas, puentes, señaléticas, garitas camineras) y levemente a la baja en obras de servicios públicos (intervenciones en escuelas, jardines infantiles, edificio consistorial, consultorios, cementerios, teatros, centros culturales, bibliotecas) y servicios básicos (relacionadas al agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública, canales, grupos electrógenos). En términos generales, el programa permite dotar a las comunas de cierto tipo de bienes de uso público de los cuales muchos territorios carecen o son deficitarios, especialmente en lo que respecta a obras de equipamiento comunal, lo que fortalece la apreciación respecto a que el programa está en la línea de avanzar hacia el logro de su propósito.

Cuadro N°21
Porcentaje de Proyectos Rendidos Cartera Vigente Según Tipología por Año

Tipología	Año			
	2016	2017	2018	2019

Equipamiento Comunitario	56%	57%	57%	58%
Servicios Públicos	16%	15%	13%	12%
Habilitación de Servicios Básicos	12%	10%	10%	9%
Vialidad	15%	18%	20%	20%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B. Indicadores 4n, 5n, 6n,7n.

Sin embargo, no hay evidencia que permita afirmar con certeza si esas obras son pertinentes o de calidad, es decir, no hay evidencia respecto a si esas obras responden certeramente a necesidades y/o anhelos de la comunidad, si disponen de los diseños adecuados para esa misma comunidad. En otras palabras, el Programa efectivamente dota a las comunas de obras de infraestructura y equipamiento, pero no se disponen de antecedentes referidos a la recepción que esas obras tienen en las comunidades habitando en los territorios que se ven beneficiadas por aquellas. Este aspecto no es menor desde el punto de vista de la sustentabilidad de las inversiones, considerando la apropiación, uso y eventual perdurabilidad de las obras. Por tanto, si bien es posible plantear el cumplimiento del propósito tanto por cobertura como por dotación de obras, respecto al fin se produce una brecha importante para poder realizar afirmaciones en cuanto a si el Programa efectivamente contribuye a éste, al menos en términos de calidad de vida y seguridad ciudadana, lo cual pone en cuestión la eficacia del programa, en tanto no es suficiente dotar de obras con una amplia cobertura territorial si no se dispone de información respecto a la pertinencia, calidad y perdurabilidad de dichas obras. Es en este tipo de aspectos en los cuales queda en evidencia la ausencia de un Plan Estratégico que condicione el acceso de los municipios a fondos de inversión a través del cumplimiento de protocolos mínimos que orienten la fase de formulación de proyectos por parte de los municipios.

2.2.- Eficacia a nivel de componentes

Como se señaló anteriormente, a nivel de análisis de componentes se pondrá atención de manera más específica a la fase de cierre dentro del ciclo de proyectos que es el centro de la producción del Programa. De inmediato, se puede apreciar que las cifras muestran la altísima cantidad de proyectos que no son rendidos en el año presupuestario correspondiente, lo cual muestra el desfase que existe entre los ciclos presupuestarios y los ciclos de proyectos, tomando en consideración, además, que el ciclo de vida de un proyecto corresponde a más de un año. La no rendición oportuna, acorde al ciclo de vida del proyecto, afecta la transparencia de los recursos públicos, además de visualizar oportunamente que los recursos fueron utilizados en lo planificado y en su tiempo programado. Ante la imposibilidad del Programa de condicionar el financiamiento de nuevos proyectos a la efectiva rendición de proyectos previos, el otorgamiento de nuevos recursos a comunas con proyectos no rendidos y con deficiente información de monitoreo, genera espacio financiero a que los recursos transferidos sean utilizados de manera indistinta en proyectos no cerrados. Ante deficientes sistemas de monitoreo, la práctica recurrente de esta modalidad puede generar mayor demanda de recursos por ineficiencias financieras acumuladas por parte de las municipalidades. Se requiere un análisis especial sobre rendiciones de proyecto para comprobar o rechazar la hipótesis antes mencionada.

Cuadro N°22
Porcentaje de Proyectos con Saldos por Rendir Respecto de los Girados
por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	98%	77%	87%	82%
Tradicional	95%	96%	99%	96%
Cuenca del Carbón	100%	97%	100%	84%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico. Indicador 3

En el otro extremo, se aprecia que el seguimiento de los protocolos administrativos⁶⁰ por parte de los municipios da indicios de ser bastante riguroso en tanto el programa realiza pocas observaciones⁶¹ en la fase de cierre de los proyectos, aunque debe considerarse que los municipios rinden los proyectos con bastante rezago, tal como se aprecia en la carpeta de proyectos vigentes, que para el año 2019 contenía 10.768 proyectos, situación que deriva de la ausencia de mecanismos de condicionalidad asociados a las transferencias, lo cual plantea un problema de diseño del programa. Ahora bien, lo positivo de este dato es que, al momento de enfrentarse a la fase de rendición y cierre, los municipios operan con rigurosidad.

Cuadro N°23
Porcentaje de Proyectos con Ficha de Cierre Observada Respecto de los Aprobados
por Componente y por Año

⁶⁰ Se trata del cumplimiento de hitos de cierre administrativo y financiero: formularios y respaldos respectivos.

⁶¹ La fase final del proceso de producción del programa corresponde a Rendición y Término, lo cual implica la total ejecución de las obras y su respectivo reporte, además de la total rendición de los fondos transferidos. Un proyecto observado supone el incompleto cumplimiento de alguno de estos requisitos.

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	5%	8%	1%	0,3%
Tradicional	0%	0%	0%	0%
Cuenca del Carbón	0%	0%	0%	8%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico. Indicador 5

En lo que respecta a la rendición de proyectos, por los desfases ya indicados anteriormente, éstas se muestran con ciertos indicios de rezago mas no de incumplimiento. Es así como al considerar la cartera vigente de proyectos⁶² se observa una favorable progresión en el cumplimiento de las rendiciones, que para el caso de Emergencia se empina a un 83%, 71% para Tradicional y un 69% para Cuenca del Carbón, cifras que a juicio del panel resultan bastante benignas.

Cuadro N°24
Porcentaje de Proyectos Rendidos de Cartera Vigente por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	60%	75%	79%	83%
Tradicional	41%	57%	62%	71%
Cuenca del Carbón	N/D	N/D	31%	69%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2B. Marco Lógico. Indicador 2n

Sin embargo, las cifras merman significativamente si se sitúan en el mismo año presupuestario, reiterándose que esto se produce porque la aprobación de proyectos y los respectivos giros de fondos a los municipios ocurren en las postrimerías de cada año. Estas cifras afectan el rendimiento del programa y requieren tanto ajustes de diseño como de implementación y en lo primero se reitera la necesidad de disponer de un plan estratégico que le de mayor capacidad de conducción al programa y así controlar su excesiva exposición a la contingencia.

Cuadro N°25
Porcentaje de Proyectos Rendidos en el Mismo Año Presupuestario por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	2%	23%	13%	18%
Tradicional	5%	4%	1%	4%
Cuenca del Carbón	0%	3%	0%	16%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo 2B. Indicador 3n

En concordancia con la rendición de proyectos, las cifras de proyectos terminados en el mismo año, es decir, que han concluido su ciclo completo, son ínfimas, escapando a la regla el 16% de Cuenca del Carbón para el año 2019. No obstante, como ya se ha señalado, esto no necesariamente constituye una situación problemática en tanto refiere a ciclos diferenciados de presupuestos y proyectos, aunque tal situación deriva de la ausencia de un Plan Estratégico del cual se deriven instrumentos que fortalezcan la capacidad de condicionar las transferencias por parte del Programa.

Cuadro N°26
Porcentaje de Proyectos Terminados con Ficha de Cierre Aprobada por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	1%	5%	0%	1%
Tradicional	3%	2%	1%	4%
Cuenca del Carbón	0%	2%	0%	16%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 1

Finalmente, se destaca las cifras de ejecución de los proyectos en tanto se presenta una casi nula cantidad de iniciativas dejadas sin efecto⁶³, lo cual estaría indicando que el Programa consigue dinamizar y sostener la ejecución de obras menores de infraestructura y equipamiento en el conjunto del territorio: se diseñan proyectos asociados a obras menores, existe la capacidad local para licitar y ejecutar tales obras y se generan puestos de trabajo. No obstante, y se reitera, no se disponen de antecedentes para analizar la

⁶² Esta cartera se encuentra comprendida por la totalidad de proyectos aprobados, indistintamente de su año de aprobación, y que aún no ha sido cerrados al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (t-1)

⁶³ Esto se puede originar por municipalidades que deciden financiar los proyectos con otras fuentes de recursos o canaliza el financiamiento del proyecto por otra vía institucional.

relación que esas obras tienen con la disminución efectiva del desempleo, la mejora de la calidad de vida, o el incremento de la percepción de seguridad ciudadana, en aquellas comunas beneficiarias del Programa.

Cuadro N°27
Porcentaje de Proyectos Aprobados y Dejadados sin Efecto
por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	0%	0%	1%	0%
Tradicional	0%	0%	0%	0%
Cuenca del Carbón	0%	0%	0%	0%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 2

2.3.- Cobertura y focalización del Programa

El Programa presenta una amplia cobertura anual que bordea el 90% de las comunas del país, cuya particularidad y distinción con programas similares en tipo y escala, es que opera esencialmente por la vía de la demanda de los municipios, bajo el supuesto de que su gestión opera situadamente en el territorio y por tanto conocen sus problemáticas y las de sus comunidades. El supuesto relevante para este caso es que los municipios presentan proyectos que efectivamente atienden las carencias en términos de equipamientos comunitario, vialidad, habilitación de servicios públicos y servicios básicos, sin embargo, el programa no establece como condición la entrega de antecedentes que permitan verificar el cumplimiento de este supuesto.

Por otra parte, el programa presenta una cobertura coherente con la tipificación de comunas que la propia SUBDERE propone en función de sus cualidades sociales, institucionales y territoriales, presentando mayores coberturas en comunas mayores con desarrollo medio (7,5 proyectos anuales por comuna en promedio para el periodo) y comunas urbanas medianas (con un promedio de 5,3 proyectos).

Cuadro N°28
Número de Proyectos Aprobados
Según Tipo de Comuna y por Año

Tipo de Comuna	N° de Comunas	Distribución Porcentual	% Proyectos Aprobados			
			2016	2017	2018	2019
Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.	47	13,6%	16,6%	14,8%	10,3%	13,4%
Comunas mayores, con desarrollo medio.	37	10,7%	20,4%	22,5%	22,0%	25,2%
Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.	56	16,2%	23,0%	22,8%	25,6%	22,5%
Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio.	96	27,8%	20,6%	17,9%	17,9%	19,5%
Comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo	109	31,6%	19,4%	22,0%	24,2%	19,4%
Total	345	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: subsereenlinea.gov.cl. Cálculos propios

En cuanto a los beneficiarios efectivos, es decir, comunas con proyectos aprobados, el comportamiento durante el periodo es el siguiente:

Cuadro N°29
Beneficiarios Efectivos Años 2016-2019
Número de Comunas

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2016-2019
Emergencia	246	223	230	241	-2,0%
Tradicional	256	266	260	281	9,8%
Cuenca Carbón	7	7	7	7	0,0%
Total⁶⁴	312	308	312	327	4,8

Fuente: subsereenlinea.gov.cl. Nota: Se refiere a número de comunas con proyectos aprobados

⁶⁴ El total de comunas beneficiadas no es la sumatoria simple de los tres componentes en tanto hay comunas que pueden recibir fondos de dos componentes en un mismo año.

Por otra parte, cabe destacar que programas de este tipo -albergados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁶⁵- no disponen del alcance territorial del PMU lo cual lo transforma en un programa singular y un soporte imprescindible para municipios que no disponen de recursos propios para la inversión. Asimismo, el programa dispone de mecanismos de priorización en los componentes Tradicional y Cuenca del Carbón. En el primer caso, la SUBDERE establece distribución de recursos -definidos en Ley de Presupuestos- hacia las regiones en función de número de desempleados y condiciona a las regiones a focalizar los recursos en una fracción de las comunas de la región. En el segundo caso, los recursos se destinan a 7 comunas que presentan altas tasas de desempleo producto de la reconversión productiva derivada del cierre de la minería del carbón.

Cuadro N°30
Cobertura Años 2016-2019
Número de Comunas y Porcentajes

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2016	345	345	312	90,43%	90,43%
2017	345	345	308	89,28%	89,28%
2018	345	345	312	90,43%	90,43%
2019	345	345	327	94,78%	94,78%
%Variación 2016-2019	0%	0%	4,81%	4,81%	4,81%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl

2.4.- Calidad

Si bien esta evaluación ha establecido que los beneficiarios del Programa son las comunas, para el Programa los beneficiarios directos son los municipios, por tanto, la información que ha producido respecto a la calidad de los bienes y servicios que provee, está asociada a los municipios y sus funcionarios. Al mismo tiempo, se ha elaborado un indicador en la dimensión de calidad que precisamente está asociado a la rapidez en la gestión del Programa para evaluar los proyectos, en tanto una de las observaciones críticas expresadas por los funcionarios municipales estaba asociada a los tiempos de respuesta del Programa, esto en el marco de la "Evaluación satisfacción de clientes SUBDERE. Programas de la División de Municipalidades certificados bajo norma ISO. PMB- PMU" desarrollada en el año 2018. Es así como el Programa ha ido progresivamente mejorando la capacidad de responder en tiempos acotados -máximo 30 días- lo referido a la evaluación de proyectos.

Cuadro N°31
Porcentaje de Proyectos Evaluados en no más de 30 días Respecto a Todos los Evaluados
Por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	N/D	41%	58%	65%
Tradicional	N/D	25%	31%	100%
Cuenca del Carbón	100%	100%	100%	100%

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo 2B, Indicador 7

Al respecto, dicho informe también devela que los municipios declaran no disponer de las óptimas habilidades requeridas para la elaboración y presentación de proyectos, en tanto solicitan explícitamente mayores instancias de capacitación para así incrementar sus competencias y ello se ve complementado con la sugerencia de incrementar el número de evaluadores de proyectos, deslizándose también una distinción importante en la relación que sostienen con la región (cercanía de los funcionarios, disponibilidad y predisposición a apoyarles) y el nivel central (comunicación deficiente, mayor frialdad en el trato).

No obstante, sigue constituyendo un vacío importante el hecho que el Programa no disponga de ningún tipo de retroalimentación respecto a la pertinencia y calidad de las obras para las comunidades destinatarias de estas. Disponer de antecedentes en ese ámbito podría incrementar sustantivamente las certezas del Programa en cuanto al cumplimiento o no del fin que este se plantea, principalmente en lo que refiere a calidad de vida y seguridad ciudadana.

⁶⁵ Si bien el Programa de Protección del Patrimonio Familiar puede operar en todo el territorio nacional, la postulación de proyectos está asociada a la organización de la demanda en comités de vivienda y ello por parte de Entidades Patrocinantes, por lo que anualmente hay una operación dispersa territorialmente, es decir, no se cubre todo el territorio nacional cada año. Por su parte el Programa Quiero mi Barrio, salvo excepciones, opera en comunas esencialmente urbanas.

3. ECONOMÍA

3.1.- Antecedentes presupuestarios

Como se observa en el Cuadro N°32, el presupuesto vigente del PMU al finalizar cada año se encuentra influenciado por modificaciones presupuestarias que conlleva a que el presupuesto final corresponda, en promedio, a un 134% del presupuesto inicial, lo cual implica que, durante el período de evaluación, en promedio, las modificaciones presupuestarias aprobadas por la DIPRES incrementaron el presupuesto inicial del Programa en términos reales en un 34%. Estos incrementos, que se destinan principalmente al componente de Emergencia, obedecieron en un 58% a decretos de emergencia, 37% a traspasos regionales, y el 5% a incrementos presupuestarios a proyectos de arrastre (aprobados de años anteriores). Este último concepto sólo se observó en el año 2018. (Ver Anexo No.6)

La evolución del presupuesto vigente del PMU, durante el período de evaluación, ha mostrado una tasa de decrecimiento promedio real del 1% interanual, con excepción del año 2020 en el cual la contracción real es aún menor, 18% real, a la asignación vigente al final del año 2019.

Cuadro N°32
Presupuesto Total del Programa 2016-2020
(En miles de pesos de 2020)

Año	Presupuesto inicial del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto vigente del Programa proveniente de la Institución Responsable (b)	Planificación presupuestaria (%) (b/a)	Tasa de Crecimiento del Presupuesto Vigente con Respecto al Presupuesto Inicial	Tasa de Crecimiento Anual del Presupuesto Vigente
2016	50.527.170	67.278.206	133%	33%	
2017	56.207.780	68.744.006	122%	22%	2%
2018	39.515.625	65.744.223	166%	66%	-4%
2019	44.355.455	64.952.049	146%	46%	-1%
2020	46.695.755	46.695.755	100%	0%	-28%
% Variación 2016-2020	-7,6%	-30,6%	Promedio = 134	Promedio= 34	

*Se refiere al monto del presupuesto total (inicial) del Programa, incluyendo gastos de personal. Todas las fuentes de financiamiento del Programa son presupuestarias. Se excluyen asignaciones menores que no afectan al presupuesto proveniente de la Subsecretarías de Turismo y Transporte.

Fuente: SUBDERE. Resumen Cuadro N°3, Anexo N°5

La contracción real de recursos disponibles para proyectos, acompañado por el incremento del costo promedio por proyecto financiado en el Componente Emergencia desde el año 2017, ha afectado principalmente el número de proyectos aprobados con respecto a los elegibles en la línea de financiamiento en el Componente. (Indicador de 4a del Marco Lógico, que se puede observar igualmente en el cuadro No. 20). En efecto, para el año 2019, el 64% de los proyectos elegibles en el componente Emergencia, fueron aprobados, evidenciando una disminución de 18 puntos porcentuales con respecto al año 2018 (Indicador 4a Componente de Emergencia). Este comportamiento no se observa en el resto de los componentes, los cuales muestran para el año 2019 un 100% de proyectos elegibles aprobados y en promedio un costo unitario por proyecto estable desde el año 2017.

Cuadro N°33
Eficiencia/Producto
Costo promedio por Proyecto
(En miles de pesos de 2020)

Componente	Año			
	2.016	2.017	2.018	2.019
Emergencia	57.586	39.475	46.175	46.473
Tradicional	28.999	32.870	33.926	33.349
Cuenca del Carbón	56.305	56.940	57.125	56.715
Promedio	47.630	43.095	45.742	45.512

Fuente: subdereenlinea.gov.cl. Anexo No. 2 Marco Lógico Indicador 8 Marco Lógico llevado a precios 2020.)

Es de destacar, tal como se señala en el Anexo N° 3, que los proyectos correspondientes a la línea de financiamiento Tradicional, una vez alcanzada la condición de elegibilidad, se aprueban inmediatamente, ya que cuentan con el respectivo oficio del Intendente(a), mediante el cual otorga el visado a los proyectos. Por su parte, los proyectos asociados al financiamiento de la línea Cuenca del Carbón, una vez alcanzada la elegibilidad, el Programa, por simplificación de procesos, los aprueban en enero y julio de cada año y sólo se ingresan a la plataforma los que efectivamente serán aprobados. Esta agilidad en el proceso es asociada

a que estos proyectos financian principalmente mano de obra, son proyectos con características similares, repiten su comportamiento histórico y son ejecutados mensual y bimensual acorde a la naturaleza del gasto de personal.

Dada la autonomía administrativa de la línea de financiamiento de Emergencia (Componente 1) y que éstos pueden estar en estado “elegible” por un máximo de 2 años, los ajustes en la aprobación de proyectos en base a la disponibilidad de recursos (disponibilidad presupuestaria) queda a la decisión estratégica del Subsecretario(a) de Desarrollo Regional⁶⁶ el cual solo dispone de discrecionalidad en el Componente de Emergencia. Si el Programa contara con una estrategia de priorización y con capacidad de redireccionar los recursos entre componentes, los ajustes a el número de proyectos aprobados no sólo recaerían en un solo componente. Por otra parte, concentrar los ajustes en el número de aprobaciones en proyecto de Emergencia implica una mayor presión hacia la solicitud de incrementos presupuestarios en base a eventos que surjan de emergencias municipales, que, por su naturaleza, este componente debería tener fondos disponibles.

El estado de los proyectos distinguido como “ejecución de los proyectos” en “SUBDERE en línea”, se refiere a la disponibilidad de contratos de proyectos aprobados. (Cuadro No. 21) Los proyectos aprobados y ejecutados en el mismo año en el mismo año calendario se ubican, en 32% para la línea de Emergencia y 46% para proyectos financiados por línea Tradicional. Por su parte, el componente de Cuenca evidencia 100% de ejecución. (Indicador 4c Marco Lógico). Este bajo nivel de proyectos en estado de ejecución se correlaciona con las fechas de aprobación de los proyectos. Para el año 2019, el 60% de los proyectos de Tradicional se aprueban y se asignan entre los meses de agosto y diciembre. Por su parte, en el componente de Emergencia el 60% de los proyectos se aprueban y se asignan en el último trimestre del año. Esto último se encuentra influenciado por los incrementos presupuestarios concentrados a final del año. Al considerar, que el ciclo de vida de un proyecto es de un año⁶⁷, el Proyecto en promedio al finalizar el año calendario de su aprobación todavía se encuentra en etapas iniciales de contratación. A juicio del Panel, se considera que realizar transferencias de capital a las municipalidades, sin que el gasto municipal se haya causado, va en contra de los principios de eficiencia de la ejecución del gasto público.

Es importante destacar, tal como se detalla en el Anexo 3 sobre procesos, la etapa de ejecución es responsabilidad directa de los municipios. Los proyectos pueden ejecutarse vía licitación pública y contrato o administración directa. En cualquiera de ambas modalidades es la municipalidad quien debe cumplir con los requerimientos administrativos para dejar en estado de “Ejecución” la nómina o contrato registrado. No se cuenta con de ejecución diferenciados por modalidad. Sin embargo, por información otorgada en entrevista a los técnicos del PMU, la modalidad de licitación, por sus exigencias administrativas aunadas a las capacidades técnicas de las municipalidades, es la modalidad que requiere de mayor tiempo para registrarse en ejecución.

Otro factor que afecta los porcentajes de proyectos en Ejecución durante su mismo año de aprobación es lo señalado en el informe ISO 9001 de fecha 27/08/2019, el cual destacó como un riesgo el diagnóstico de “No disponer de cartera de proyectos elegibles y/o que el gobierno regional no solicite los recursos, para cumplir con la distribución, lo que puede ocasionar una subejecución del presupuesto de la provisión”. Este fenómeno es especialmente observado en el componente Tradicional. Este riesgo ha sido manifestado por los Técnicos a nivel Central del PMU donde expresaron⁶⁸, en el caso del Componente Tradicional, que en la práctica los municipios no siempre cumplen con el plazo de dos meses establecido en la glosa presupuestaria sobre postulación de proyecto. A pesar de que los equipos técnicos del Programa acompañan a las municipalidades en el proceso de aprobación, los retrasos en el proceso restringen la capacidad de la redistribución oportuna de los montos no utilizados, acumulando a final de año la aprobación de los proyectos. Como se ha manifestado en las anteriores secciones de este documento, la tardía presentación de proyectos hace presión sobre los procesos operativos del Programa a final del año y genera ineficiencias en la reasignación oportuna del gasto público.

El Informe ISO 9001 de fecha 27/08/2019 igualmente establece: “No considerar en la [etapa de] evaluación del proyecto el cumplimiento de todos los requisitos establecidos implica un atraso en la misma”. En efecto, para el año 2019, se observa que el 84% de los proyectos en estado “100% girados⁶⁹”, no tiene registrado en “SUBDERE en línea” el dato sobre la “modalidad de ejecución”. Como contraste, en el año 2018 todos

⁶⁶ Tomado de documento de levantamiento de proceso ISO 9001 de fecha 27-08-2019

⁶⁷ Acorde con el informe del Informe de Detalle de Programas Sociales (cierre al 31 - diciembre - 2018) del Ministerio de Desarrollo Social el Tiempo de intervención: Desde que se encuentra totalmente tramitada la resolución de SUBDERE, que aprueba la asignación de fondos al proyecto hasta que se encuentra rendida la última transferencia de fondos por parte de la municipalidad, transcurren en promedio en 12 meses.

⁶⁸ Reunión técnica celebrada el 30/01/2020

⁶⁹ Un proyecto 100% GIRADO significa que al proyecto se le transfirió el 100% de los recursos en una sola cuota, sin tener registrado el contrato en la plataforma. Una vez que el proyecto tiene contrato, el estado no cambia, se mantiene igual, hasta que se solicita el cierre del mismo, pasando al estado “En Proceso de Cierre”. Este estado es el habitual para los proyectos Tradicional y para los de Emergencia que no están bianualizados

los proyectos registrados 100% girados, posee modalidad de ejecución definida (licitación pública y contrato o administración directa). En la Encuesta de Calidad aplicada en el año 2018⁷⁰ establece necesidades de mejoras en los procesos de aprobación manifestadas por parte de las municipalidades, entre los cuales se mencionan: racionalizar etapas y plazos; necesidad de unificar y transparentar criterios de selección; apoyo en capacitaciones; aumentar el número de profesionales que revisan los proyectos; informar modificaciones vía e-mail tanto observaciones como aprobaciones; mejorar la comunicación con las comunas. Todo ello contribuiría a mejorar la etapa de aprobación y en consecuencia la ejecución. El PMU ha destacado que, a los efectos de agilizar la asignación y ejecución de los recursos, solicitó a DIPRES que aceptara una modificación de la Glosa en el proyecto de ley de presupuesto, para establecer una fecha tope de aprobación del componente Tradicional, con el objeto de permitir a la SUBDERE redistribuir los recursos; no utilizados.

Por otra parte, es importante destacar la capacidad del PMU de movilizar recursos provenientes de traspasos regionales. Este servicio sin costos administrativos a las regiones es un servicio con mayor capacidad de distribución y asignación presupuestaria debido a que dichos recursos son traspasos con un listado de proyectos elegibles.

3.2.- Fuentes y uso de recursos financieros

Las fuentes de financiamiento del PMU son presupuestarias. Los recursos establecidos para financiar los proyectos son asignaciones específicas al Programa, distinguido en las leyes de presupuestos por medio de transferencias de capital a los municipios⁷¹. El aporte de la institución responsable corresponde a gasto de personal a nivel central, viáticos por cumplimiento de cometidos, así como el monto anual del gasto de personal de las URS⁷².

Cuadro N°34
Fuentes de financiamiento del Programa, período 2016 - 2020
(En miles de pesos de 2020)

Fuentes de Financiamiento	2016		2017		2018		2019		2020		Variación 2016-2020
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	50.527.170	100,0%	56.207.780	100,0%	39.515.625	100,0%	44.355.455	100,0%	46.695.755	100,0%	-7,6%
1.1. Asignación específica al Programa	49.493.052	98,0%	55.267.620	98,3%	38.596.412	97,7%	43.211.153	97,4%	45.528.856	97,5%	-8,0%
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21)	1.034.118	2,0%	940.160	1,7%	919.213	2,3%	1.144.302	2,6%	1.166.899	2,5%	12,8%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	
2. Extrapresupuestarias	-	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 (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	50.527.170	100,0%	56.207.780	100,0%	39.515.625	100,0%	44.355.455	100,0%	46.695.755	100,0%	-7,6%

Fuente: SUBDERE. Cuadro N°1, Anexo N°5

Cada año en la glosa presupuestaria se establece los montos específicos a financiar en cada componente. Un monto específico para la Cuenca del Carbón (en promedio 29% del presupuesto inicial) y otra asignación específica, para el resto de los componentes (en promedio 33% del presupuesto inicial). De este último monto establecido en la glosa, el 75% se destina a la línea de financiamiento Tradicional y el 25% restante a la línea de financiamiento de Emergencia. El resto de la asignación presupuestaria es fuente de financiamiento a los proyectos de arrastre del año anterior, en los cuales la glosa presupuestaria establece un monto anual máximo de compromisos⁷³ con cargo a futuros presupuestos.

Cuadro N°35
Asignación Específica al Programa por Componentes
Excluye Gasto de Personal, Período 2016 - 2020
(En miles de pesos de 2020)

Denominación de Asignación	Monto Total Ley de Presupuestos 2016	%	Monto Total Ley de Presupuestos 2017	%	Monto Total Ley de Presupuestos 2018	%	Monto Total Ley de Presupuestos 2019	%	Monto Total Ley de Presupuestos 2020	%
----------------------------	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------	---

⁷⁰ Evaluación satisfacción de clientes SUBDERE. Programas de la división de municipalidades certificados bajo norma ISO (PMB-PMU) Año 2018.

⁷¹ Partida 05, Capítulo 05, Programa 03. Subtítulo 33. Ítem de Asignación 03 005.

⁷² Aporte establecido en Ley de Presupuesto Subtítulo 21. Los viáticos del año 2020, es lo ejecutado hasta el 7 de febrero de 2020. Los honorarios del año 2020, es lo establecido en convenio. Las remuneraciones del 2020, es lo ejecutado en enero de 2020 y la proyección para el resto del año.

⁷³ En el año 2019 corresponde a un 30% de la asignación presupuestaria anual del PMU.

EMERGENCIA	25.506.115	52%	31.458.413	57%	14.748.111	38%	16.978.758	39%	19.296.459	42%
TRADICIONAL	11.365.687	23%	11.457.057	21%	11.475.869	30%	11.565.391	27%	11.565.392	25%
CUENCA DEL CARBON	12.621.250	26%	12.352.150	22%	12.372.431	32%	14.667.004	34%	14.667.005	32%
	49.493.052	100%	55.267.620	100%	38.596.412	100%	43.211.153	100%	45.528.856	100%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 1A, Anexo No. 5

En función a la distribución establecida en la glosa e incorporando los proyectos de arrastre en la línea de financiamiento de emergencia, se observa en el Cuadro N°35, que dicho componente recibe en promedio el 42% de las fuentes de financiamiento por ley.

3.3.- Ejecución presupuestaria del Programa

La ejecución presupuestaria del PMU se ubica en el periodo de evaluación 96% promedio. Esta ejecución financiera es con respecto al presupuesto vigente, el cual incluye las modificaciones presupuestarias, señaladas en la sección 1.1.

Unos de los factores que agiliza la ejecución financiera del Programa es la modalidad de 100% de Giro a las municipalidades al inicio del ciclo de vida del proyecto. El giro se realiza una vez cumplido el proceso de aprobación, con la exigencia adicional, según proceso explicado en Anexo 3, que los Municipios registren los antecedentes de contratación. Bajo esta modalidad, el PMU transfiere los fondos a las municipalidades antes de la ejecución financiera de las obras, fundamentándose en el cumplimiento de la documentación exigida.

No se evidencia una programación financiera de desembolsos acorde a las etapas de ejecución del gasto y características de los proyectos que podría optimizar la ejecución de gastos a nivel central. En efecto, en el componente Tradicional se giran la totalidad de los recursos a aquellos proyectos pequeños, de corta duración y en promedio de montos no mayores a M\$30.000. En la línea Cuenca del Carbón se transfieren en forma mensual o bimensual, lo cual es asociado a la preponderancia del gasto de personal que caracteriza a dichos proyectos. Además, dada la concentración aprobaciones de proyectos a final de año en la línea Emergencia, el 22% de dichos recursos se dividen en dos años. El resto de los proyectos no poseen criterios estandarizados de programación de desembolsos.

La rendición de cuenta de lo girado es durante la fase de cierre del proyecto. Tal como se especifica en el Anexo 3, durante la ejecución de los proyectos, la responsabilidad directa recae en cada uno de los municipios, considerando los mecanismos de supervisión y control que estos disponen para la ejecución de obras. A juicio del Panel, aumentar la autonomía municipal en la asignación de recursos centralizados es una herramienta para impulsar la productividad en todo el territorio. Reconocemos que municipios y regiones deben decidir sus estrategias de desarrollo e inversión, con una mayor autonomía financiera. Sin embargo, todo ello requiere realizarse dentro de los principios de ejecución del gasto público, a saber: programación financiera, etapa de compromisos, devengado y pagado diferenciados, transparencia y rendición de cuentas. La sincronización de información de las diferentes etapas del gasto a nivel municipal con la ejecución del gasto a nivel central impulsa eficiencias en el gasto público.

Cuadro N°36
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2016-2020
(En miles de pesos de 2020)

AÑO 2019	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
2016	50.527.170	67.278.206	65.551.660	97%	130%
2017	56.207.780	68.744.006	64.918.491	94%	115%
2018	39.515.625	65.744.223	62.298.106	95%	158%
2019	44.355.455	64.952.049	63.151.351	97%	142%
2020	46.695.755	46.695.755	N/D	Promedio 96%	Promedio 136%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 3, Anexo No. 5

En cuanto al monitoreo y seguimiento de los montos desembolsados, un factor considerado externo que afecta la correcta ejecución y utilización de los recursos asignados al Programa es la no disponibilidad de información oportuna de ejecución de los recursos por parte de las municipalidades. En efecto, el Informe ISO 9001 de fecha 27/08/2019 señala como un riesgo "No tener información ingresada oportunamente por los Municipios, al "SUBDERE en línea" que dé cuenta del avance técnico y/o financiero de los proyectos, [lo cual] produce un retraso en la ejecución presupuestaria del programa". Este retraso de información especialmente afecta el proceso de cierre de los proyectos. El porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada, cuya aprobación haya sido el mismo año de cierre, no supera el 16% (Indicadores N° 1 de cada uno de los componentes en el Marco Lógico Anexo N°2).

3.4.- Aportes de terceros

El Programa no recibe aportes de terceros, acorde a lo relacionado en el Cuadro No. 1, Anexo 5 (Otras fuentes). El Programa ha tenido y tiene alianzas con otros organismos para financiar iniciativas. Han existido convenios, por ejemplo, con sectores tan diversos como los Ministerios de Transporte (2010-2013) y Educación (2002 a 2016) para atender situaciones puntuales. Actualmente, se encuentran vigentes dos convenios: SERNATUR (2019), para financiar proyectos postulados que sean a su vez apoyados por SERNATUR y otro con la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD), para el apoyo técnico en el proceso de visado de proyectos de seguridad ciudadana. En cada caso, los convenios operan dentro de la Línea de Emergencia. En el año 2019 el convenio con SERNATUR abarca un total de M\$100.000 (0,4% del total del monto aprobados de proyectos en la línea de Emergencia) y corresponde a 2 proyectos seleccionados por esa cartera (Arica y Chonchi). El Convenio con la SPD (2019) es sólo para apoyo en la evaluación y visación técnica, dicho requerimiento debe ser ingresado en "SUBDERE en línea" como requisito para su elegibilidad, no envuelve asignación de recursos. Hasta la fecha de elaboración del presente documento, se han aprobado casi M\$500.000 en proyectos bajo esta modalidad.

3.5.- Recuperación de gastos

El diseño del Programa no contempla reembolsos o recuperación de gastos.

Dentro del ciclo de vida del proyecto, se tiene previsto la eventualidad del caso de proyectos aprobados y con anticipo transferido, que por razones diversas la municipalidad no pueda ejecutar (por diferencias en costos, por problemas en la licitación u otros). En estos casos, el municipio debe hacer el reintegro del anticipo y solicitar mediante oficio la anulación de la asignación de los recursos asignados al proyecto, todo esto a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. (Ver Anexo 3). Estos casos, cuando se presentan, no alcanzan el 1% de la cartera de proyectos aprobados (Indicadores N°2 de cada uno de los componentes en el Marco Lógico Anexo N°2).

4. EFICIENCIA

4.1.- A nivel de actividades y/o componentes.

En términos reales, al comparar los gastos devengados del año 2019 con el año 2016, los gastos devengados de producción por proyecto aprobado (producto) ha crecido en la línea de financiamiento de la Cuenca de Carbón (21%) y en la línea de financiamiento de Emergencia (12%). El primero es el resultado de un mayor manejo de recursos reales (16%) acompañado de una ligera disminución de números de proyectos aprobados (-4%). La segunda tasa de crecimiento obedece a un menor gasto devengado en términos reales (-11%) acompañada de una contracción más que proporcional (-21%) en el número de proyectos aprobados. Se requiere del estudio de evaluabilidad mencionado al inicio de esta sección de las fichas de cierre de los proyectos para saber si estos incrementos en el poder de compra de los proyectos, en la línea de Emergencia, hayan sido dirigidos a obras con mayor alcance, o en su defecto, a contratación de mayor mano de obra⁷⁴. Con respecto, a la línea de financiamiento de la Cuenca de Carbón, la hipótesis es que la expansión real de gasto devengado por proyecto aprobado se encuentra asociado a mayor número de trabajadores en los proyectos, esto es debido al dato obtenido del 95% de los montos aprobados en este componente se dedican a sufragar gastos de nómina explicado en la sección 1 de Justificación y Análisis del Programa.

Cuadro N°37
Gasto Promedio por Unidad de Producto (Proyectos Aprobados)
2016-2019
(Miles de \$ 2020)

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2019/2016

⁷⁴ En el anexo de estudio complementario se propone un estudio de evaluabilidad de proyectos.

Gasto de Producción Devengado (En miles de pesos de 2020)					
Emergencia	40.468.558	39.633.952	37.631.000	36.050.362	-11%
Tradicional	11.427.732	11.992.230	11.405.524	11.324.096	-1%
Cuenca de Carbón	12.621.250	12.352.150	12.342.369	14.632.590	16%
Producto: N° de Proyectos Aprobados					
Emergencia	827	681	616	655	-21%
Tradicional	309	359	338	339	10%
Cuenca de Carbón	269	216	217	258	-4%
Gasto Devengado por Producto (En miles de pesos de 2020)					
Emergencia	48.934	58.200	61.189	55.039	12%
Tradicional	36.983	33.405	33.744	33.404	-10%
Cuenca de Carbón	46.919	57.186	56.877	56.715	21%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 6, Anexo No. 5 y Base de Datos Marco Lógico, Anexo 2. Cálculos propios

En cuanto a los proyectos financiados con la línea de financiamiento Tradicional, se observa, al comparar año 2019 con el año 2016, un menor gasto devengado por proyecto aprobado (-10%), producto principalmente de una leve contracción real de recursos (-1%) y un incremento del número de proyectos aprobados (10%). Esta contracción en la línea de financiamiento Tradicional indica que los proyectos delegados para ser aprobados por los gobiernos regionales han sufrido una disminución real en monto asignado por proyecto, lo cual podría suponer la combinación de tres factores, un mayor fraccionamiento de la cuota asignada por parte de las comunas con el objeto de financiar mayor número de proyectos, un menor alcance en los tamaños de los proyectos por pérdida de capacidad de compra de los montos devengados de los proyectos o para compensar la pérdida de compras del monto asignado a proyectos, un incremento en la coparticipación de recursos municipales en los proyectos.

Lo explicado anteriormente es otra dimensión de análisis a indagar en el estudio de evaluabilidad solicitado. Los efectos futuros que podría implicar el no conocer la naturaleza de la contracción real del gasto de producción en el componente Tradicional podría acarrear mayores esfuerzos para las municipalidades para mantener el alcance o tamaño de obras, y/o menores cantidad de proyectos aprobados dentro del componente en los próximos años.

Al analizar durante el período 2016-2019, el cambio del gasto devengado por comuna beneficiada, (beneficiarios), se observa contracción en los dos primeros componentes (Emergencia y Tradicional). En el componente Emergencia se evidencia una leve contracción en el número de comunas beneficiadas (-2%). En cuanto al componente Tradicional, existe una expansión del número de comunas beneficiadas. Ante la contracción real de recursos, en esta línea de financiamiento, el efecto que se produce es una menor asignación real por comuna, lo que podría estar asociado a proyectos de menor alcance por comuna o como se menciona anteriormente una mayor coparticipación en el financiamiento de los proyectos por parte de las municipalidades.

En cuanto al componente de Cuenca de Carbón, por la naturaleza de la línea de financiamiento, se mantiene el número de comunas constante. Ante la expansión real de recursos devengados en esta línea de financiamiento, trae como consecuencia una mayor asignación por comuna en dichos proyectos.

Cuadro N°38
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Comunas)
2016-2019

(Miles de \$ 2020)⁷⁵

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2019/2016
Gasto de Producción Devengado (En miles de pesos de 2020)					
Emergencia	40.468.558	39.633.952	37.631.000	36.050.362	-11%
Tradicional	11.427.732	11.992.230	11.405.524	11.324.096	-1%
Cuenca de Carbón	12.621.250	12.352.150	12.342.369	14.632.590	16%
Beneficiarios: N° de Comunas con Proyectos Aprobados					
Emergencia	246	223	230	241	-2%
Tradicional	256	266	260	281	10%
Cuenca de Carbón	7	7	7	7	0%
Gasto Devengado por Beneficiario					
Emergencia	164.506	177.731	163.613	149.587	-9%
Tradicional	44.640	45.084	43.867	40.299	-10%
Cuenca de Carbón	1.803.036	1.764.593	1.763.196	2.090.370	16%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 6, Anexo No. 5 y Base de Datos Marco Lógico, Anexo 2. Cálculos propios

Al analizar la totalidad del gasto devengado del Programa, se observa en promedio de los tres componentes una asignación estable en el período de evaluación (1%); un leve incremento en las comunas beneficiadas (promedio 3%) y una contracción promedio del 5% en el número de proyectos aprobados. Adicionalmente, la evidencia sobre: a) que el fenómeno de contracción no se observa en el componente de la Cuenca de Carbón; b) el hecho que se haya disminuido el número de proyectos aprobados en la línea Emergencia y el número de comunas beneficiadas (sacrificar eficacia y cobertura); y c) la consecuencia de una menor asignación por proyecto (producto), acompañada de una expansión del número de proyectos y comunas beneficiadas en el componente Tradicional (sacrificar eficacia por mayor cobertura), sugiere que el Programa ha tenido la consecuencia de contraer el financiamiento real en los componente de Emergencia y Tradicional para compensar la expansión del financiamiento por beneficiario en la Cuenca de Carbón.

Arriba se ha señalado que el Componente Cuenca de Carbón en su práctica se ha alejado de los fines del Programa, además de ello, su expansión en la captación de recursos reales va en detrimento de la eficacia y cobertura del resto de los componentes.

4.2.- A nivel de resultados intermedios y finales.

Considerando que el ciclo de vida de un proyecto es mayor a un año, y que volumen total de producción del PMU comprende los proyectos que se aprueban en el año, más todos aquellos proyectos que fueron aprobados en años anteriores, para medir resultados se utiliza la cartera vigente, la cual se encuentra representada, por los proyectos aprobados hasta el año t-1. Esta cartera se encuentra comprendida por la totalidad de proyectos aprobados, indistintamente de su año de aprobación, y que aún no ha sido cerrados al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (t-1). Estos proyectos se suman a los proyectos que se aprueban en el año t y comprenden el volumen total de proyectos que requieren el desarrollo de alguna actividad o proceso hasta llegar a completar su cierre o terminación con saldos completamente rendidos. En esta última etapa del ciclo de vida, se miden los resultados, es decir con proyectos completamente rendidos, los cuales han demostrado con rendición de cuentas la consecución de las obras.

El financiamiento real a obras de equipamiento comunal son los resultados que agrupan el mayor número de proyectos, seguidos por vialidad y habilitación de servicios públicos. Es decir, el PMU concentra el financiamiento de obras dirigidas promover actividades de encuentro ciudadano, sociabilidad y seguridad pública a nivel local. Incluye sedes sociales, multicanchas, espacios públicos, borde costero, áreas verdes, mobiliario urbano, juegos infantiles. Es de esperarse que por la limitación del monto de financiamiento por proyecto (M\$ 60.000) que los proyectos financiados por el PMU tiendan obras de menor tamaño. Se requiere indagar por medio del estudio de evaluabilidad la proporción de que estas obras provean nueva infraestructura o sean de mantenimiento con una alta proporción de gasto de mano de obra.

Al comparar el año 2019 con el año 2016 el gasto promedio real rendido por proyecto se ha reducido en un 25% (Ver cuadro N°39). Esto obedece a que el crecimiento del número de proyectos rendidos crece en mayor proporción al crecimiento de los montos totales rendidos. Este fenómeno se observa con especial énfasis en los proyectos de vialidad y habilitación de servicios públicos (-41% y -26% respectivamente).

⁷⁵ No incluye información de gastos de administración.

Es importante destacar el crecimiento del número de proyectos rendidos en su totalidad. Se observa (Indicador N° 2n del Marco Lógico) que para el año 2019 el 79% de la cartera vigente fue rendido. Sin embargo, las municipalidades con los proyectos aprobados en el año t, solo el 15% son totalmente rendidos. (Indicador 3n Marco Lógico). Un inicio de ciclo de vida de proyecto más temprano, a saber, primer trimestre del año podría contribuir a un mayor volumen de proyectos aprobados y rendidos en el mismo año. La presencia de proyectos no rendidos sin la capacidad de Programa de establecer restricciones a nuevos financiamientos incentiva la no transparencia de recursos públicos y que lo mismos no sean utilizados oportunamente para los fines que fueron destinados.

Cuadro N°39
Gasto Promedio del Resultado por Tipología de Proyectos 2016-2019
(Miles de \$ 2020)⁷⁶

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2019/2016
Suma de Montos de la Cartera Vigente de Proyectos Rendidos (En miles de pesos de 2020)					
Equipamiento Comunal	130.223.904	168.806.804	193.114.724	228.583.238	336%
Habilitación Servicios Públicos	32.715.067	37.093.858	39.811.304	41.153.997	-83%
Servicios Básicos	21.774.215	24.561.673	29.313.312	31.472.383	45%
Vialidad	52.395.099	70.118.406	80.708.636	90.205.799	72%
Total	237.108.285	300.580.741	342.947.977	391.415.417	65%
No. De Proyectos Totalmente Rendidos Cartera Vigente					
Equipamiento Comunal	2184	3357	4034	4954	127%
Habilitación Servicios Públicos	624	854	947	1058	70%
Servicios Básicos	474	604	684	789	66%
Vialidad	589	1049	1386	1722	192%
Total	3.871	5.864	7.051	8.523	120%
Gasto Rendido por Resultado					
Equipamiento Comunal	59.626	50.285	47.872	46.141	-23%
Habilitación Servicios Públicos	52.428	43.435	42.039	38.898	-26%
Servicios Básicos	45.937	40.665	42.856	39.889	-13%
Vialidad	88.956	66.843	58.231	52.384	-41%
Total	61.252	51.259	48.638	45.925	-25%

Fuente: SUBDERE. Anexo No. 6 y Base de Datos Marco Lógico, Anexo 2. Cálculos propios

Al analizar los resultados, en función a los proyectos rendidos por tipología se observa que todas las obras han experimentado contracciones reales por proyectos. Esto es particularmente notable si se compara con el gasto devengado por componente, (el cual se observaba que era solo el componente Tradicional el que experimentaba contracciones por unidad de producto). Estos contrastes en la data refuerzan la necesidad del estudio de evaluabilidad para conocer si efectivamente las obras dotadas por parte del Programa sean respuestas materiales en infraestructura urbana o por el contrario la pérdida del poder adquisitivo de las obras encuentre como consecuencia la realización de obras de mantenimiento de menor tamaño, concentrando gasto en mano de obra, alejando el PMU de sus fines.

4.3.- Gastos de administración

Los gastos reales por concepto administrativo han evidenciado una ligera expansión del 6% (Cuadro N°40). Estos gastos de administración corresponden a un equipo central, que en su composición durante el período de evaluación se ha mantenido estable, que revisa la admisibilidad de las iniciativas y lleva la administración financiera y presupuestaria (Ver Anexo 3). Se incluye el gasto asignado a cada Unidad Regional de SUBDERE, quienes cumplen las funciones de evaluación técnica, visitas a obras y control administrativo de los proyectos.

Para realizar todo lo anterior, cada jefe regional coordina a sus profesionales, según la estructura de cada oficina regional, para que colaboren con estas tareas. A nivel central, el Programa cuenta con 7

⁷⁶ No incluye información de gastos de administración.

profesionales, considerando a la jefatura, y sus perfiles corresponden a Arquitectos, Ingenieros y Administradores Públicos. El Programa depende del Jefe de Departamento de Infraestructura Municipal.

El gasto administrativo incluye concepto de viáticos y otros gastos asociados a traslados del equipo central hacia comisiones en las regiones. Los gastos de administración, corresponde a los gastos operacionales del Programa, esto es debido a que los gastos de producción son en su totalidad transferencia de capital a las municipalidades. Estos gastos son cubiertos por la institución responsable del Programa (Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

Acorde con el Indicador N°10 del Marco Lógico, los gastos operativos (administrativos) durante el periodo de evaluación no alcanzan el 1% del monto de los proyectos aprobados durante un año ($(\sum \text{de los montos de gastos de administración} / \sum \text{de los montos de proyectos aprobados cartera vigente}) * 100$). Este indicador refleja un alto nivel de eficiencia, en especial al considerar que el volumen de trabajo no sólo corresponde al número de proyectos aprobados durante el año, sino que se refiere al volumen de proyectos de la cartera vigente arriba detallada. Esta valoración de eficiencia fue igualmente un hallazgo en la evaluación ex post del Programa realizada en el año 2011.

Es importante destacar, los hallazgos del Informe de Satisfacción de Cliente, donde los funcionarios municipales expresan “agradecimientos para el personal tanto de regiones como central” y a la vez solicitan: “Mayor interacción con los encargados de programa, visitas a los municipios; Disminución de los tiempos de revisión; Las observaciones deben ser claras, oportunas y objetivas; Incorporar un mayor número de analistas”. Es opinión del panel que una mayor inversión para ampliar la capacidad de respuesta (capacitación o soluciones tecnológicas) de los técnicos regionales y centrales durante todo el ciclo de vida del proyecto podría incrementar los resultados de proyectos cerrados y rendidos durante el mismo año.

Cuadro N° 40
Gasto Total por Beneficiario en Producción y Administración
Años 2016 -2019
(Miles de \$ 2020)

	<i>Gasto producción componentes por beneficiario</i>	<i>Gasto administración por beneficiario</i>	<i>Gasto total por beneficiario</i>
2016	204818	3283	208101
2017	192706	2832	195538
2018	185435	2777	188212
2019	187900	3468	191368
Variación 2019/2016	-8%	6%	-8%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 6, Anexo No. 5 y Base de Datos Marco Lógico, Anexo 2. Cálculos propios

5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa logra desplegar un conjunto de procedimientos administrativos que logran financiar, poner en marcha y concluir obras de mejoramiento urbano en las comunas del país y ello con una alta tasa de cobertura al cubrir en promedio al 90% de las comunas anualmente durante el periodo analizado y al mismo tiempo con una ejecución presupuestaria⁷⁷ promediando un 96% para el periodo 2016-2019. Asimismo, anualmente se aprueban proyectos a un promedio del 95% de las comunas que ingresan propuestas al sistema, no apreciándose concentraciones excesivas de proyectos en alguna comuna. En tal sentido, en lo que respecta a los procedimientos desplegados por el Programa para la provisión de bienes y servicios, los cuales están asociados al seguimiento técnico-administrativo del ciclo completo de proyectos (desde la creación hasta la rendición y cierre por parte de cada municipio), estos muestran un comportamiento adecuado. A pesar de ello, la ausencia de información respecto a la calidad, pertinencia y perdurabilidad de las obras impiden afirmar fehacientemente si el programa logra o no su propósito.

No obstante, el Programa trabaja con organismos autónomos y no dispone de mecanismos administrativos sólidos para normar de manera más rigurosa el comportamiento de los municipios, toda vez que ello tiene un impacto en la gestión del Programa, cuestión que sí puede ser resuelta por el programa en tanto se trata de una falencia de diseño de éste. Con esto se refiere principalmente a la tardía presentación de proyectos⁷⁸ lo cual redundo en que en promedio, el 60% de los proyectos terminan siendo aprobados durante el último trimestre de cada año, influyendo esto en las bajas tasas de proyectos en ejecución (48% en promedio para el período pero con progresiva tendencia a la baja desde 61% en 2016 a 39% en 2019) y rendidos (10% en promedio, pero cifras bastante oscilantes: 2% el 2016 y 16% el 2017, como cifras extremas) durante el

⁷⁷ Cabe recordar que la ejecución presupuestaria para efectos del programa se aplica al momento de la transferencia total a los municipios de los fondos correspondientes a los proyectos aprobados.

⁷⁸ En la Línea de Emergencia el Programa carece del total control de la situación en tanto puede recibir aumentos de presupuesto provenientes desde los GORES durante todo el año, sin embargo, si puede ser corregida en el caso de la Línea Tradicional, en tanto los municipios incumplen con la presentación de proyectos en los plazos establecidos.

mismo año presupuestario. Adicionalmente, hay dos aspectos que escapan actualmente al control del Programa: en primer lugar, la insuficiente calidad de las propuestas elaboradas por los municipios que en alrededor del 60% de los casos no cumplen los estándares de elegibles; en segundo lugar, las demoras en las rendiciones y consecuentes cierres de proyectos que provocan importantes rezagos lo que se expresa en que la carpeta vigente de proyectos al año 2019 contiene un total de 10.768 proyectos entre los cuales aún persisten 52 proyectos aprobados en el año 2013 y que aún no culminan su cierre administrativo. Al respecto, el Programa no tiene atribuciones robustas para, por ejemplo, condicionar nuevos financiamientos a la completa rendición de proyectos pendientes, lo cual termina afectando sus indicadores de eficacia y eficiencia, además de incrementar sustantivamente las tareas asociadas al seguimiento de ese volumen de proyectos, para un equipo -a nivel central- de siete profesionales. Es decir, y se insiste en la idea de que se trata de un problema de diseño del programa al no incorporar a su propia gestión herramientas que permitan fortalecer su capacidad de condicionar las transferencias de recursos a los municipios y/o asociaciones de municipios fuera del contexto de un proyecto de emergencia debidamente identificada.

Por otra parte, desde el punto de vista de los municipios el Programa -al año 2018⁷⁹- mostraba algunas debilidades asociadas a su capacidad de respuesta para atender requerimientos en las etapas de Creación y Evaluación, principalmente a nivel central. Esto se expresaba en problemas ligados a lentitud en la respuesta a consultas y a la poca claridad de las observaciones realizadas a los proyectos, insuficientes instancias de capacitación asociadas tanto a la formulación de proyectos como al uso de la plataforma, además de tiempos excesivos en la aprobación de los proyectos en tanto los presupuestos terminan desactualizados. Asimismo, llama la atención que -y si bien no llegan a ser deficientes- los estudios de satisfacción aplicados a funcionarios municipales entre 2016 y 2018 muestran una progresiva baja en la percepción de la calidad del servicio prestado por el nivel central: 0,13 puntos (de 0,67 a 0,54) en la facilidad para contactar a los profesionales y (de 0,78 a 0,65) en la rapidez de respuesta ante consultas. Ante estas evaluaciones, cabe destacar que los funcionarios municipales sugieren el incremento del número de analistas, para así atender de mejor manera sus requerimientos y acelerar los procesos de evaluación y aprobación de proyectos⁸⁰. Estos elementos también deben sopesarse en la perspectiva de los incrementos presupuestarios que puede recibir el programa en el contexto del enfrentamiento de la crisis social y sanitaria. A juicio del panel, el programa debe aumentar su dotación de profesionales para enfrentar de mejor manera los desafíos que el aumento presupuestario implica. Asimismo, es recomendable que el programa incorpore mecanismos de evaluación que permitan complementar o reemplazar el exclusivo criterio de discrecionalidad de las autoridades políticas en la fase de aprobación de proyectos elegibles dentro de la Línea de Emergencia.

El Programa, desde su capacidad de operación y en su relación con los municipios, se enfrenta a una paradoja en tanto dispone de un equipo que eventualmente enfrenta momentos de zozobra ante los requerimientos de los municipios, los cuales tienden a concentrarse en el segundo semestre considerando que las aprobaciones de proyectos (60%) se producen durante el último trimestre de cada año. Las cifras indican que anualmente se someten a evaluación alrededor de 4.000 proyectos, sin embargo, alrededor de un 60% de estos no cumplen con los estándares requeridos. Al respecto, si los municipios focalizaran de mejor manera sus propuestas y redujeran el número de proyectos presentados, además de disponer de una mayor organización que evite periodos de saturación en el sistema, probablemente la relación con el nivel central se tornaría más fluida y los niveles de satisfacción se incrementarían. Pero, por otra parte, si los municipios logran incrementar la calidad de los proyectos, aumentando así la cantidad de proyectos elegibles, los tiempos asociados a la aprobación de proyectos podría devenir más extensos.

Por otro lado, el Programa no dispone de un sistema de monitoreo y seguimiento de resultados, en tanto todo el esfuerzo del equipo está puesto en la gestión del Programa, lo cual no sólo implica lo referido al ciclo de proyectos anual (que concentra las fases de Creación, Evaluación, Aprobación, Ejecución y Solicitud de Giro) sino, y esencialmente, la administración de la cartera vigente de proyectos. Los estudios de satisfacción de clientes (municipios) realizados entre 2016 y 2018 han sido los únicos instrumentos que han permitido retroalimentar información para el mejoramiento de la gestión del Programa. En ese contexto, resultará relevante para esta evaluación la realización de una consulta a los municipios -del mismo tipo que el realizado en el marco de la Evaluación EPG del año 2011- pero aprovechando las capacidades tecnológicas actuales, por ejemplo, a través de formularios de Google. Esto podrá aportar antecedentes relevantes respecto a los esfuerzos desplegados para mejorar la gestión programática.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones sobre el Diseño

⁷⁹ Evaluación satisfacción de clientes SUBDERE. Programas de la División de Municipalidades certificados bajo norma ISO. PMB-PMU.

⁸⁰ El Panel no ha identificado acciones del Programa conducentes a subsanar estos aspectos.

- Al analizar el diseño del Programa se reconoce que este cuenta con lógica vertical desde el punto de vista conceptual. Posee medios - fines claramente definidos, aunque no posee explícitamente metas, ni línea base.
- Desde el punto de vista conceptual la lógica medios–fines es adecuada con una necesidad vigente. La correcta implementación de los medios (componentes) de este Programa contribuye a que las comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal (propósito). El diseño conceptual es acompañado con el supuesto de que el municipio desarrolle un proceso participativo y/o diligente, para ello se requiere identificar y jerarquizar las necesidades en la población susceptibles a atención, el cual no se realiza en la práctica, no se cuenta con estrategias de instrumentación, ni procesos participativos, abriendo espacio a la discrecionalidad. Igualmente, en la práctica el Componente Cuenca de Carbón se desvió de la lógica medios – fines.
- El Programa no contaba con una matriz de marco lógico, ésta fue elaborada por el Panel en conjunto con el Programa. Se partió con la matriz EPG del año 2011, y se corrigió errores de construcción del propósito, se actualizaron y redefinieron indicadores.
- La ausencia de un diagnóstico documentado, junto con la ausencia de un sistema de seguimiento, contribuyen a que los indicadores reconstruidos del marco lógico no cuenten con metas, ni línea base.
- El diseño del PMU presenta pertinencia y se justifica como una estrategia de intervención del Estado, pero también considera que se vuelve necesario el desarrollo de un diseño de Plan Estratégico que pueda orientar las operaciones de implementación del PMU para que estas sean correspondientes con la complejidad que presenta la problemática.

2. Conclusiones sobre Implementación

- No se observan cambios sustanciales en la práctica del diseño del Programa, excepto, Cuenca del Carbón, el cual se ha desviado del diseño original medios y fines y se ha convertido en un componente que financia empleo temporal en actividades que no se traducen en obras materiales afines al Programa.
- Se considera, que al prescindir del componente Línea de financiamiento Cuenca del Carbón. el Programa podría liberar tiempo de capital humano dedicado a los procesos administrativos y por ende reasignar tareas al seguimiento y monitoreo.
- El Programa inicia el proceso a las 345 comunas sin criterios de exclusión, en “SUBDERE en línea”. La elegibilidad de los proyectos fundamentada exclusivamente en el cumplimiento de la normativa técnica genera una brecha en el diseño conceptual del Programa, al no desarrollarse actividades para el cumplimiento de los supuestos del Marco Lógico, tales como jerarquización, focalización, planificación municipal, entre otras.
- En ausencia de un Plan Estratégico que redunde en una ausencia de criterios técnicos que respalden el proceso decisional, se traduce en una práctica de implementación caracterizada por:
 - Aprobaciones de proyectos en base a decisión estratégica de la Subsecretaría y disponibilidad presupuestaria en la línea de financiamiento para Emergencia (345 Comunas) y, si corresponde, en función de prioridades de Alcaldes.
 - Visados de proyectos en función de los criterios estratégicos del respectivo Intendente aprobado por el correspondiente GORE hacia 319 Comunas, se excluye Bio-Bio en el componente Tradicional.
 - Se asignan recursos a 7 comunas del Bio-Bio por un comportamiento histórico de la Cuenca del Carbón.
- La distancia entre el número de proyectos evaluados y elegibles implica la presencia de falencias importantes en la capacidad de los municipios para la correcta elaboración de proyectos. A pesar de que el número de proyectos financiables es estable por la disponibilidad presupuestaria, el volumen de proyectos no elegibles -considerando los recursos públicos involucrados en su preparación- es elevado.
- Desde el punto de vista de los procesos necesarios para la consecución de resultados se observan limitaciones para expandir el número de proyectos aprobados, asociados a limitadas capacidades institucionales, tanto de los municipios, como del Programa, lo cual puede volverse crítico en el marco de expansiones presupuestarias significativas.

- La relación entre proyectos elegibles y aprobados esboza una capacidad efectiva de deliberación y selección por parte del Programa para la toma de decisiones respecto de la inversión desplegada.
- La ejecución de los proyectos tiende progresivamente a no iniciarse en el año de aprobación de éstos, esto especialmente ocurre en aquellos proyectos que se presentan al final del año, (60% del Componente Tradicional y Emergencia), concentrándose en el segundo semestre y particularmente en el último trimestre de cada año, lo cual genera consecuencias de presión concentrada de gasto público al final de año obligando a generarse la necesidad de girar 100% de los recursos al inicio del Proyecto y el riesgo de sobrecargar al equipo en caso de grandes expansiones presupuestarias

3. Conclusiones sobre Eficiencia

- La ejecución financiera del Programa: 100% de Giro a las municipalidades al inicio del ciclo de vida del proyecto. Unos de los factores que agiliza la ejecución financiera del Programa es la modalidad de 100% de Giro a las municipalidades al inicio del ciclo de vida del proyecto. El giro se realiza una vez cumplido el proceso de aprobación, con la exigencia adicional, que los Municipios registren los antecedentes de contratación. Bajo esta modalidad, el PMU transfiere los fondos a las municipalidades antes de la ejecución financiera de las obras. Sin embargo, esto evidencia una ejecución financiera desvinculada a la ejecución de los proyectos, generando presiones al gasto público. Realizar una programación de giros acorde a la ejecución de los proyectos podría optimizar la ejecución de gastos a nivel central.
- La rendición de cuenta de lo girado es durante la fase de cierre del proyecto. Durante la ejecución de los proyectos, la responsabilidad directa recae en cada uno de los municipios, considerando los mecanismos de supervisión y control que estos disponen para la ejecución de obras. A juicio del Panel aumentar la autonomía municipal en la asignación de recursos centralizados es una herramienta para impulsar la productividad en todo el territorio. Reconocemos que municipios y regiones deben decidir sus estrategias de desarrollo e inversión, con una mayor autonomía financiera, esto inclusive se vuelve preponderante ante futuros escenarios de descentralización de la inversión. Sin embargo, todo ello requiere realizarse dentro de los principios de ejecución del gasto público, a saber: programación financiera, etapa de compromisos, devengado y pagado diferenciados, transparencia y rendición de cuentas. La sincronización de información de las diferentes etapas del gasto a nivel municipal con la ejecución del gasto a nivel central impulsa eficiencias en el gasto público.
- La reciente política que ha impulsado el PMU en acelerar la rendición efectiva de los proyectos por parte de las municipalidades es un proceso que contribuye a la transparencia de los recursos y la adecuada utilización y oportunidad de la ejecución del gasto. Al considerar la cartera vigente de proyectos⁸¹ se observa una favorable progresión en el cumplimiento de las rendiciones, que para el caso de Emergencia se empina a un 83%, 71% para Tradicional y un 69% para Cuenca del Carbón, cifras que a juicio del panel resultan bastante benignas. Sin embargo, las cifras merman significativamente si se sitúan en el mismo año presupuestario, reiterándose que esto puede deberse a que la aprobación de proyectos y los respectivos giros de fondos a los municipios ocurren en las postrimerías de cada año.
- En términos reales, al comparar los gastos devengados del año 2019 con el año 2016, los gastos devengados de producción por proyecto aprobado (Costo promedio por proyecto) muestran un crecimiento en la línea de financiamiento de la Cuenca de Carbón (21%) y la línea de financiamiento de Emergencia (12%). En contraste, se observa una disminución real en el financiamiento Tradicional de los proyectos de 10% (2016- 2019). La pérdida de capacidad de compra de los montos devengados de los proyectos y el fraccionamiento de montos por parte de los GORES en pro de mayor cobertura implica una práctica de proyectos de menor tamaño y por ende de menor impacto.
- Adicionalmente, la evidencia sobre: a) que el fenómeno de contracción no se observa en el componente de la Cuenca de Carbón; b) el hecho que se haya disminuido el número de proyectos aprobados en la línea Emergencia y el número de comunas beneficiadas (sacrificar eficacia y cobertura); y c) la consecuencia de una menor asignación por proyecto (producto), acompañada de una expansión del número de proyectos y comunas beneficiadas en el componente Tradicional (sacrificar eficacia por mayor cobertura), sugiere que el Programa ha tenido la consecuencia de contraer el financiamiento real en los componente de Emergencia y Tradicional para compensar la expansión del financiamiento por beneficiario en la Cuenca de Carbón.

⁸¹ Esta cartera se encuentra comprendida por la totalidad de proyectos aprobados, indistintamente de su año de aprobación, y que aún no ha sido cerrados al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (t-1)

- Al analizar si el Programa ejecuta sus recursos acordes a lo inicialmente planificado en el presupuesto, se observa que, por la naturaleza del Componente de Emergencia, el Programa posee la práctica de incrementar su presupuesto durante el año. El presupuesto vigente del PMU al finalizar cada año se encuentra influenciado por modificaciones presupuestarias que conlleva a que el presupuesto final corresponda, en promedio, a un 134% del presupuesto inicial. A pesar de que el Programa recibe más recursos durante la ejecución, el Programa no tiene atribuciones robustas para, por ejemplo, condicionar nuevos financiamientos a la completa rendición de proyectos pendientes, lo cual termina afectando sus indicadores de eficacia y eficiencia, además de incrementar sustantivamente las tareas asociadas al seguimiento de ese volumen de proyectos, para un equipo -a nivel central- de siete profesionales.
- Es importante destacar la capacidad del PMU de movilizar recursos provenientes de traspasos regionales y/o sectoriales. Este servicio sin costos administrativos a las regiones es un servicio con mayor capacidad de distribución y asignación presupuestaria debido a que dichos recursos son traspasos con un listado de proyectos elegibles. Sin embargo, la mayor asignación de recursos, con la misma capacidad de recursos humanos y tecnológicos generan una sobrecarga de trabajo al staff administrativo.

4. Conclusiones sobre Resultados

- El PMU logra financiar, poner en marcha y concluir obras de mejoramiento urbano en las comunas del país, ello con una alta tasa de cobertura al cubrir en promedio al 90%, no apreciándose concentraciones excesivas de proyectos en alguna comuna.
- No se tiene evidencia para poder realizar afirmaciones en cuanto a si las obras del Programa son consideradas relevantes para la comunidad y si efectivamente contribuye en términos de calidad de vida y seguridad ciudadana o los mismos están vinculados al respectivo PLADECO.
- Acorde a la estructura del Marco Lógico en el Anexo 2A, se construyeron 52 indicadores por año, para un total de 208 indicadores en los 4 años evaluados (2016-2019). Por cambios en plataforma tecnológica no se logró la obtención de indicadores de eficacia/proceso para 9 indicadores en el año 2016 y 1 indicador de eficacia/producto en el año 2017. Esta omisión de datos no afectó la elaboración del análisis y la obtención de conclusiones generales. Sin embargo, no se lograron construir indicadores de calidad, pertinencia y perdurabilidad de las obras (calidad de los resultados), lo cual impide afirmar fehacientemente si el Programa logra o no su propósito.
- Se considera una fortaleza del Programa la capacidad de que, una vez los proyectos sean aprobados estos efectivamente se ejecutan acorde al ciclo del proyecto a nivel municipal. Por su parte, la ejecución presupuestaria en promedio del 96% evidencia el giro de los recursos a las municipalidades. Se destaca la cifra de ejecución de los proyectos en tanto se presenta una casi nula cantidad de iniciativas dejadas sin efecto, lo cual estaría indicando que el Programa consigue dinamizar y sostener la ejecución de obras menores de infraestructura y equipamiento en el conjunto del territorio. Sin embargo, no hay evidencia que permita afirmar con certeza si esas obras son pertinentes o de calidad, es decir, no hay evidencia respecto a si esas obras responden certeramente a necesidades y/o anhelos de la comunidad.
- Desde el punto de vista de la sustentabilidad de las inversiones, se observa que el Programa solo cuenta con mecanismos de evaluación por medio de limitados indicadores establecidos en el Informe ISO 9001 de fecha 27/08/2019, así como una Encuesta de Calidad del Servicio (2018) a nivel de los funcionarios municipales. Estos instrumentos de medición no son suficientes a medida que se produce una brecha importante para poder realizar afirmaciones en cuanto a si las obras del programa son consideradas relevantes para la comunidad y si efectivamente contribuye en términos de calidad de vida y seguridad ciudadana.
- Es importante destacar, que acorde al informe suministrado por el Programa sobre la Encuesta de Calidad realizada por el Programa (año 2018), los funcionarios municipales expresan “agradecimientos para el personal tanto de regiones como central” y a la vez solicitan: “Mayor interacción con los encargados del Programa; visitas a los municipios; disminución de los tiempos de revisión; que las observaciones a los proyectos deben ser claras, oportunas y objetivas; así como la solicitud de incorporar un mayor número de analistas”. A juicio del Panel una mayor inversión para ampliar la capacidad de respuesta de los técnicos regionales y centrales durante todo el ciclo de vida del proyecto podría incrementar los resultados de proyectos cerrados y rendidos durante el mismo año y con ello fortalecer las funciones del PMU publicadas en el portal institucional.

5. Recomendaciones sobre el Diseño

- Desde un enfoque estratégico se recomienda:
 - Diseñar el Plan Estratégico del Programa con ello instrumentar la operatividad, en lugar de la actual estrategia de masividad, y con ello definir los criterios de focalización y priorización. Para la adecuada revisión del Programa se recomienda una revisión de diseño junto con el Ministerio de Desarrollo Social. Igualmente, un insumo que podría ser útil para definir dicha estrategia es el **Estudio de Evaluabilidad de la Cartera del Programa** el cual podrá describir los patrones de criterios de aprobación actual.
 - Incorporar en los procesos de formulación de proyectos municipales su vinculación a procesos participativos con el objeto de obtener la legitimidad de las iniciativas comunales ejecutadas. Se recomienda incorporar dentro del proceso de diseño de la estrategia del Programa, la reflexión sobre el rol del Estado y sobre los conceptos absolutos como: poder, descentralización, gobierno local, gobernanza, participación ciudadana, y deliberación, sobre todo en el contexto del PMU. Se considera que los procesos de descentralización son necesarios y urgentes, pero estos deben llevar consigo la desconcentración efectiva del poder, mayores capacidades institucionales y administrativas. Se considera que el PMU puede avanzar hacia la distribución de recursos a administraciones locales (descentralización administrativa) en el contexto de la autodeterminación de cada comuna. Y posibilitar los procesos de Participación Ciudadana no solo en el levantamiento de las necesidades de la comunidad, sino que sobre todo en la validación de los proyectos ejecutados.
- Redireccionar las actividades de la Cuenca del Carbón a un Programa de empleo. El Componente Cuenca de Carbón en su práctica se ha alejado de los fines del Programa, además de ello, su expansión en la captación de recursos reales va en detrimento de la eficacia y cobertura del resto de los componentes.
- Levantamiento de línea base y creación de metas de la matriz del marco lógico. Todo ello con el objetivo de instrumentar el seguimiento y monitoreo de la consecución de productos y sus resultados. Además, el diseño de metas mejorará la gestión del Programa en función de sus fines.
- Realizar los esfuerzos de captura de información en “SUBDERE en línea” para la inclusión de indicadores que complementen las dimensiones de Eficiencia y Calidad de resultados en el Marco Lógico (empleo efectivo generado, número de beneficiarios por proyectos).

6. Recomendaciones sobre la Implementación

- Desde un enfoque estratégico se recomienda:
 - Seguimiento y monitoreo a los proyectos con el objetivo de apoyar la ejecución financiera de los proyectos, así como la evaluación de resultados, (acorde a una programación de los pagos y ejecutar el gasto según las etapas del gasto), así como continuar promoviendo la rendición de proyectos.
- Evaluar los impactos de los proyectos de obras ejecutadas con relación al mejoramiento en la calidad vida y fines del Programa. El estudio de evaluabilidad podrá describir las necesidades de información adicional requerida para poder evaluar impactos en el futuro.
- Invertir en capacidades técnicas en la formulación de proyectos en las Municipalidades. Esto requiere ser acompañado de procedimientos más finos por parte del Programa para discriminar entre una mayor cantidad de buenos proyectos, pero con una similar capacidad de financiación de estos. Esto último implicaría la necesidad revisar el proceso de postulación abierta en el Sistema de “SUBDERE en línea” para optimizar esfuerzos en proceso de evaluación. Optimización de las capacidades técnicas podrían canalizarse por medio de convenios con instituciones universitarias regionales.
- Incrementar la disponibilidad de material de apoyo en el sitio web de la SUBDERE y, por tanto, crear y fortalecer instancias formales de capacitación recurriendo a modalidades sincrónicas y asincrónicas de habilitación a distancia.
- Realizar los esfuerzos para ampliar la Encuesta de Calidad anual en aspectos de evaluación de resultados y que la misma sea realizada cada año. Se recomienda incluir las preguntas del cuestionario en este informe sugerido como **Propuesta de Encuesta** en la sección de entrevistas y elaborar sistemáticamente los reportes que permitan la elaboración de indicadores de eficiencias de

los procesos dentro de “SUBDERE en línea”, en especial, tiempos de los proyectos en cada etapa registrada en el sistema.

7. Recomendaciones sobre Eficiencia

- Desde un enfoque estratégico se recomienda:
 - Adecuar los procesos administrativos necesarios para impulsar el inicio de la ejecución de los proyectos dentro del año de aprobación y por ende del ciclo presupuestario. Esto implica, realizar programación financiera a nivel de proyectos y consolidada (compromisos, devengado y pagado) y flexibilidad de traspasos de recursos cuando se evidencia retrasos en presentación de proyectos para su elegibilidad, especialmente en el componente Tradicional.
 - En proyectos que no correspondan a contextos de real emergencia identificada, condicionar nuevos financiamientos a la completa rendición de proyectos pendientes.
- Optimizar los procesos administrativos para impulsar la aprobación de proyectos a lo largo de todo el año.
- Realizar el estudio de evaluabilidad de la cartera de proyectos de “SUBDERE en línea” para conocer si los proyectos elegibles financiados y cerrados cumplieron con las condiciones mínimas de información que permita visualizar los fines de la intervención y si coinciden con los objetivos generales del PMU. Las respuestas a las preguntas básicas de planificación, tales como ¿Qué es lo que se va a hacer?, ¿Por qué y para qué lo vamos a hacer?, ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Cuánto?, ¿Efectivamente se ejecutó? Adicional a estas preguntas, se sugiere que el estudio analice la naturaleza de la contracción real del gasto de producción (por proyecto) en el componente Tradicional, así como el destino del financiamiento por concepto de gastos en los proyectos para verificar si efectivamente se están materializando obras o son obras menores que básicamente financian nomina; la hipótesis es que por la limitación del monto de financiamiento por proyecto (M\$ 60.000) los mismos tienden a ser obras de menor tamaño. Se requiere indagar por medio del estudio de evaluabilidad la proporción de que estas obras provean nueva infraestructura o sean de obras de mantenimiento con una alta proporción de gasto de mano de obra.
- Realizar un estudio con respecto a evaluar la hipótesis de fraccionamiento de montos por parte de los GORES en pro de mayor cobertura, lo cual implica una práctica de proyectos de menor tamaño y por ende de menor impacto de las obras a nivel municipal con los recursos asignados por el Componente Tradicional. El análisis requiere identificar si se evidencia un incrementando la coparticipación municipal en el financiamiento de las obras o si en su defecto son obras de menor tamaño. Si existen comunas con capacidad de financiamiento, analizar la posibilidad si esto puede ser un criterio para priorizar recursos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, P., Hobbs, J. A., & Martinez, S. (2017). *The Impact of Upgrading Municipal Infrastructure on Property Prices: Evidence from Brazil*. (May). Retrieved from <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8261/The-Impact-of-Upgrading-Municipal-Infrastructure-on-Property-Prices-Evidence-from-Brazil.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Blattman, C. (2018). *Hotspot interventions at scale The effects of policing and city services on crime in Bogotá , Colombia December 2018 Impact Evaluation Report 88*. (December).
- Ministry, G. F., Cooperation, E., President, V., & Overall, O. (2020). *Cash for work : rehabilitation of municipal infrastructure*. 2–5.
- Navarro, P. Arenas D. y Ibarra, A. (2011). Informe Final Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos disponible en <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-141178.html>
- Santa-Cruz, Juan Carlos. (2018). Gestión del patrimonio carbonífero en contextos recesivos: del sitio aislado a la cuenca minera. Una reflexión a partir de las experiencias de las cuencas Concepción-Arauco en Chile y Nord-Pas de Calais en Francia. *EURE* (Santiago), 44(132), 265-289. <https://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200265>
- Ufimtseva, E. V, Volchkova, I. V, Podoprighora, Y. V, Danilova, M. N., Shadeyko, N. R., & Seliverstov, A. A. (2016). International Review of Management and Marketing Assessment of the Influence of Municipal Economy Infrastructure on the Quality of Life of the Population. *International Review of Management and Marketing*], 6(S5), 192–196. Retrieved from <http://www.econjournals.com>
- Urban, I. N., & Works, I. (n.d.). *Community Contracts in Urban Infrastructure Works* ILO. Geneva

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

A continuación, se presenta el listado con nombre de las personas entrevistadas, lugar institucional y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.

Fecha	Participantes	Lugar Institución	Tema
8/05/2020	Daniela Ortega	Online	Revisión y observaciones Informe Final
	Macarena Prats		
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		
04/05/2020	Daniela Ortega	Online	Revisión de observaciones Informe Final
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
09/04/2020	Daniela Ortega	Online	Presentación a la DIPRES
	Rodrigo Diaz		
	Luis Riquelme		
	Francisco Ramirez		
	Slaven Razmilic Burgos		
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
25/03/2020	Daniela Ortega	Online	Revisión y observaciones Informe Preliminar
	Macarena Prats		
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		
16/03/2020	Daniela Ortega	Online	Revisión y observaciones Informe Preliminar
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
06/02/2020	Amalia Lucena	SUBDERE	Base de Datos e Indicadores (Construcción de nuevos indicadores de propósitos)
	Orietta Pamela Reuss		
	Macarena Prats		
31/01/2020	Amalia Lucena	SUBDERE	Base de Datos e Indicadores (Construcción de nuevos indicadores de propósitos)
	Orietta Pamela Reuss		
	Macarena Prats		
31/01/2020	Amalia Lucena	SUBDERE	Revisión de Base de Datos e Indicadores luego de Informe de Avance
	Orietta Pamela Reuss		
	Macarena Prats		
30/01/2020	Macarena Prats	DIPRES	Revisión y observaciones Informe de Avance
	Amalia Lucena		
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Macarena Prats Muñoz		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		Envió delegado (José Joaquín Fredes)
	Orietta Pamela Reuss		
	Daniela Ortega		
09/01/2020	Amalia Lucena	SUBDERE	Base de Datos e Indicadores Matriz de Marco Lógico

	Orietta Pamela Reuss		
	Macarena Prats		
07/01/2020	Amalia Lucena	SUBDERE	Conceptos y procesos (preguntas y respuestas panel - PMU)
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Macarena Prats Muñoz		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		
	Orietta Pamela Reuss		
	Sebastian Iturra		
11/12/2019	Amalia Lucena	SUBDERE	Información estado de información por parte del panel
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		
	Orietta Pamela Reuss		
	Sebastian Iturra		
	Macarena Prats Muñoz		
03/12/2019	Amalia Lucena	SUBDERE	Coordinación y formalización solicitud de información
	David Jerez		
	Jorge Larenas Salas		
	Macarena Prats Muñoz		
	Sebastian Iturra		
	Camilo Ortega		
	Daniela Ortega F		
	Iván Andres Vasquez Muñoz		
	Marcelo Alexis Rodríguez Muñoz		
	Orietta Pamela Reuss		
	Rodrigo Diaz M		
29/11/2019	Macarena Prats Muñoz	DIPRES	Reunión Inicial
	Amalia Lucena		
	Daniela Ortega F		
	Camilo Ortega Silva		
	David Jerez		
	Rodrigo Diaz M		
	Sebastian Iturra		
	Iván Andres Vasquez Muñoz		
	Jorge Larenas Salas		
	Orietta Pamela Reuss		

A.- Propuesta de Encuesta

Con el objeto de sistematizar la información proveniente de la valoración del Programa por parte de los beneficiarios, se propuso a la DIPRES y al Programa la realización del siguiente cuestionario.

Cuestionario a Funcionarios Municipales Contraparte del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) (Propuesta)

Técnica

Encuesta

Tipo

Escrita

Instrumento

Cuestionario online

Justificación

El EPG del PMU del año 2020 es un proceso en el cual se recolecta, genera y analiza evidencia e información oportuna, independiente, pertinente y confiable respecto a los resultados del Programa⁸². Los métodos por el cual se realiza este proceso comprenden una serie de técnicas y herramientas como, por ejemplo, el marco lógico, matrices complementarias de indicadores evaluación, trabajo de campo, entre otros estudios especiales.

En el caso específico del EPG PMU 2020 se ha utilizado data administrativa del Programa para realizar el análisis del marco lógico, la elaboración de matrices con indicadores complementarios, la preparación de fichas de presentación de antecedentes presupuestarios y de gastos del Programa, así como la presentación de una propuesta técnica de estudio complementario de evaluación de proceso (estudio de evaluabilidad).

La presente encuesta pretende el levantamiento de data primaria por medio de la actualización del trabajo de campo realizado en el EPG PMU 2011. Tal como se realizó en esa oportunidad, el trabajo de campo busca contactar informantes claves, (población objetivo) para obtener información de percepción o valoraciones sobre el Programa. Esta información es complementaria al análisis de la data administrativa, y servirá para apoyar la observación de resultados y justificación del Programa.

En esta oportunidad, con el apoyo de la tecnología se propone sustituir la técnica de entrevista a profundidad por una encuesta online. La operacionalización de las variables del cuestionario se fundamenta en las dimensiones de análisis abordadas y sus respuestas obtenidas durante las entrevistas del año 2011. Los sujetos del estudio seguirán siendo las autoridades municipales y/o funcionarios de las entidades edilicias vinculados al PMU y tienen la responsabilidad de ejecutar el Programa.

Los actores relevantes para entrevistar son los profesionales encargados de llevar a cabo el PMU en sus Municipios. Para ello, se requiere que SUBDERE entregue un listado con la información de contacto de todos los profesionales municipales contraparte de la SUBDERE que podrían entregar información relevante a la encuesta.

Definiciones

EFICACIA: Grado de cumplimiento de los objetivos de un Programa.

CALIDAD: Capacidad de la institución de responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios.

ECONOMIA: Capacidad de la institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros del Programa.

Objetivo general

Identificar la percepción del funcionario municipal sobre la eficacia y relevancia del PMU en las regiones.

Objetivos específicos

- a) Determinar la percepción de los funcionarios municipales sobre los resultados logrados.
- b) Detectar la importancia que le atribuye los funcionarios municipales a la infraestructura financiada por el Programa.
- c) Identificar los factores que contribuyan a la eficacia del Programa acorde a la percepción de los funcionarios municipales.

Cuestionario

1. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: "El Municipio no sería capaz de solventar con su presupuesto, el tipo de obras financiadas por el PMU, o por lo menos no de forma permanente".
 - Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo

⁸² Concepto de evaluación ex post tomado de la presentación Evaluación de Programas Gubernamentales Proceso 2020. Rodrigo Díaz Mery. Departamento de Evaluación 18 y 19 de noviembre de 2019

- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
2. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: “En la actualidad las obras financiadas por el PMU son sustentables, no requieren de recursos o factores adicionales que permitan su gestión y mantenimiento en el tiempo”.
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
3. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: “Una vez el proyecto aprobado y en ejecución, el pago de las remesas (giros) no se ajusta a la solicitud de giro, lo que lleva a enfrentar un conflicto tanto con las empresas contratistas como con los trabajadores contratados en forma directa”.
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
4. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: “Es 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”.
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
5. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: “las obras PMU no presentan importantes retrasos, siendo en su mayoría ejecutados dentro de los tiempos requeridos”.
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
6. Selección simple. Identifique el nivel de acuerdo con respecto a la siguiente afirmación: “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”.
- Totalmente de acuerdo
 - De acuerdo
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - Totalmente en desacuerdo
7. Selección simple. Con respecto al nivel de satisfacción sobre la capacidad del PMU en responder en forma rápida y directa a las necesidades de los beneficiarios de las obras, en la **modalidad de administración directa**, usted podría indicar que:
- Muy satisfecho/a
 - Algo satisfecho/a
 - Ni satisfecho/a ni insatisfecho/a
 - Algo insatisfecho/a
 - Muy insatisfecho/a

8. Selección simple. Con respecto al nivel de satisfacción sobre la capacidad del PMU en responder en forma rápida y directa a las necesidades de los beneficiarios de las obras, **en la modalidad de licitación pública**, usted podría indicar que:
- Muy satisfecho/a
 - Algo satisfecho/a
 - Ni satisfecho/a ni insatisfecho/a
 - Algo insatisfecho/a
 - Muy insatisfecho/a
9. Selección simple. Seleccione sólo una opción. En cuanto a la complejidad del proceso de postulación, los proyectos son:
- Extremadamente complejos para el Municipio
 - Muy complejos para el Municipio
 - Algo complejos para el Municipio
 - No muy complejos para el Municipio
 - Para nada complejos para el Municipio
10. Selección simple. Seleccione sólo una opción. En cuanto a la capacidad de ejecutar el Municipio en forma directa más de un proyecto PMU, se puede decir:
- Se tiene la capacidad de ejecutar un proyecto
 - Se tiene la capacidad de ejecutar más de un proyecto, pero menos de tres proyectos
 - Se tiene la capacidad de ejecutar más de tres proyectos, pero menos de seis proyectos
 - Se tiene la capacidad de ejecutar más seis proyectos
11. Selección simple. Seleccione sólo una opción. En cuanto a los plazos de presentación de los proyectos financiados por el componente tradicional del PMU, es percibido como:
- Una variable que afecta la calidad de los proyectos presentados
 - Una variable que afecta medianamente la calidad de los proyectos porque, es muy probable que requieran de modificaciones, para su posterior aprobación
 - Una variable que no afecta la formulación, los tiempos son adecuados a los procesos
12. Selección simple. Identifique el porcentaje de las obras ejecutadas por medio el financiamiento del PMU que son de uso intensivo por los usuarios.
- Más del 70% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo por los usuarios
 - Entre el 50% y el 70% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo por los usuarios
 - Entre el 30% y el 49% % de las inversiones y obras tienen un uso intensivo por los usuarios
 - Menos del 30% de las inversiones y obras tienen un uso intensivo por los usuarios
13. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. Indique en cuales etapas del proyecto se toma en consideración la participación ciudadana.
- En la gestión de la idea de un proyecto
 - En el diseño de los proyectos a la comunidad, no hay participación
 - En el seguimiento de la ejecución de la obra
 - En la etapa de entrega de las obras y posterior uso de los equipamientos
 - No se considera participación ciudadana
14. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. El seguimiento de la correcta ejecución de las obras lo realiza:
- Las Dirección de Obras Municipales (DOM)
 - El Inspector Técnico de Obras (ITO)
 - La Comunidad
 - Otro
15. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. Con mayor frecuencia, la idea de un proyecto financiado por el PMU es la expresión de:
- Requerimientos 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
 - 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)
 - De un plan de equipamiento comunitario
 - De un PLADECO
 - Otro

16. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. Indique en cuales etapas del proyecto se toma en consideración la participación ciudadana.
- Elaboración del proyecto
 - Postulación del proyecto
 - Ejecución del proyecto
 - Validación del proyecto una vez finalizado
 - No se considera participación ciudadana
17. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. Complete la siguiente afirmación. La inversión de un proyecto PMU, responde a una decisión:
- Derivada de un PLADECO o un proceso de planificación barrial
 - Solución a problemas urgente, o situaciones de emergencia
 - Criterios de los funcionarios (as) en cuanto a las necesidades de la comuna
 - Requerimientos puntuales de los ciudadanos, diferente a situaciones de emergencia
18. Seleccione y establezca un orden de importancia, siendo el 1 el nivel de mayor importancia y 4 el menos importante. Los proyectos del PMU ejecutados en mi comuna logran los siguientes objetivos:
- Generar empleo en la comuna
 - Mejorar en la calidad de vida de los beneficiarios de las obras e infraestructura
 - Contribuir a la Seguridad Ciudadana
 - Otro objetivo
19. Seleccione y establezca un orden de importancia, siendo el 1 el nivel de mayor importancia y 4 el menos importante. La sustentabilidad de las obras dependerá:
- Recursos municipales adicionales, 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
 - Otro
20. Selección múltiple. Puede seleccionar más de una opción. Seleccione por orden de importancia, siendo 1 la más importante y 5 el factor menos importante. En orden de importancia, los atrasos por parte de los Municipios en la rendición de cuentas se deben a:
- La baja dotación de funcionarios (as) y a la multiplicidad de labores que deben llevar a cabo
 - Facturación de los proveedores
 - No relevancia ya que no es validado por la contraloría e implica doble trabajo
 - Problemas en los traspasos a los vecinos
 - Otros, especifique:
21. Selección múltiple. Seleccione por orden de importancia, siendo 1 la más importante y 6 el factor menos importante. En orden de importancia, los factores que facilitan la postulación y ejecución de los proyectos de PMU son:
- 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
 - 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
22. Selección múltiple. Seleccione por orden de importancia, siendo 1 la más importante y 6 el factor menos importante. En orden de importancia, los factores que obstaculizan la postulación y ejecución de los proyectos de PMU son:
- Poco contacto en terreno con funcionarios del nivel central de la SUBDERE
 - Atraso en el pago de las remesas (giros) por parte de SUBDERE
 - Falta de profesionales y dotación de funcionarios (as) con asignación de múltiples tareas

- Requerimientos 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

VI. ANEXOS DE TRABAJO

ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.

A- Base de datos con la información relevante para la evaluación

Nombre	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)
Descripción	Base de datos Censal por proyectos
Periodo de Vigencia	2014-2019 (Incluye período de evaluación 2016-2019)
Universos de la medición de las variables (Censo/Muestra)	Censal
Frecuencia de Medición	Al momento de registro del dato y rendición financiera mensual
Campos/Variables	Ficha de aprobación de proyecto, rendición de gastos (la división de gastos; Gastos de Operación; Gastos de Personal; Gastos de Inversión; Total recursos rendidos; Gastos en Revisión; (Sólo totales de gastos), estatus, ubicación, tipo de acción; estado del proyecto; rendición financiera.
Juicio del panel respecto a calidad de información y posibilidades de uso en la evaluación	La base de datos permite vía ID del proyecto, tener identificado la trazabilidad de los proyectos ingresados a la plataforma. En primera revisión luce que la calidad de información es adecuada para un análisis agregado de proceso.

Nombre	SINIM
Descripción	Estadísticas municipales
Periodo de Vigencia	2001-2018 (Incluye período de evaluación 2016-2019)
Universos de la medición de las variables (Censo/Muestra)	Censal
Frecuencia de Medición	Anual
Campos/Variables	Población, gastos municipales, características urbanas, datos CASEN.
Juicio del panel respecto a calidad de información y posibilidades de uso en la evaluación	Base de datos que apoyará el análisis de diagnóstico, relevancia/justificación del Programa.

Nombre	CASEN
Descripción	Encuestas de hogares
Periodo de Vigencia	2013-2015-2017
Universos de la medición de las variables (Censo/Muestra)	Diseño muestral
Frecuencia de Medición	Bianual (Último año publicado 2017)
Campos/Variables	Condiciones de pobreza, vulnerabilidad.
Juicio del panel respecto a calidad de información y posibilidades de uso en la evaluación	Información útil para la justificación del Programa.

Nombre	EPG 2011. INFORME FINAL PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (PMU)
Descripción	Información pública en el portal de DIPRES de evaluación de programas. Incluye INFORME DE CUMPLIMIENTOS DE COMPROMISOS AL30 -06-2016.
Periodo de Vigencia	2011
Universos de la medición de las variables (Censo/Muestra)	Información documental
Frecuencia de Medición	Sin frecuencia de publicación
Campos/VARIABLES	Información cualitativa, documental y cuantitativa
Juicio del panel respecto a calidad de información y posibilidades de uso en la evaluación	Información útil como referencia del compromiso previo del Marco Lógico y enfoque de medición.

Nombre	Taxonomía metodológica DECODE (https://globaldeliveryinitiative.org/decode/taxonomy)
Descripción	Metodología y taxonomía para identificar desafíos de entrega de productos y resultados de operaciones para la efectividad del desarrollo. La taxonomía ayuda a los profesionales a identificar y abordar posibles desafíos en el desempeño de los proyectos por medio del aprovechamiento de los datos históricos del proyecto.
Periodo de Vigencia	Actual
Universos de la medición de las variables (Censo/Muestra)	Información documental
Frecuencia de Medición	Sin frecuencia de publicación
Campos/VARIABLES	Información documental
Juicio del panel respecto a calidad de información y posibilidades de uso en la evaluación	Información útil como referencia para el desarrollo de indicadores de eficacia, eficiencia y economicidad de los proyectos financiados por SUBDERE.

B- Fuentes de información cuantitativa y cualitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al programa y que permiten proyectar la situación sin programa.

Identificación del Documento	Breve Descripción del Contenido
INFORME DE CUMPLIMIENTOS DE COMPROMISOS AL 30-06-2016 EPG 2011. INFORME FINAL. PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (PMU) Ambos disponibles en http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-141178.html	Información documental, cuantitativa y cualitativa que sirve de base para el diagnóstico y línea base. Adicionalmente, el informe de INFORME DE CUMPLIMIENTOS DE COMPROMISOS AL 30-06-2016 hace referencia a la realización de una encuesta cualitativa al junio 2014, la cual es relevante para identificar calidad. Se requiere acceso a dicha información.

C.- Identificar la necesidad de estudio complementario

A los efectos de una evaluación de calidad y eficiencia de los resultados (indicadores a nivel de propósito no disponible), los cuales han sido definidos como: “*Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal*” se considera que sería de valor agregado para mejorar la evaluación de resultados del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), la elaboración de un estudio de evaluabilidad a los proyectos que postulan las Municipalidades o Asociaciones Municipales con personalidad jurídica al PMU, a través de la plataforma “SUBDERE en línea” localizada en <http://www.subdereenlinea.gov.cl>.

El estudio de evaluabilidad es un proceso sistemático de revisión de información administrativa que ayudaría a identificar si los proyectos están justificados, adecuadamente formulados (postulados) y si brindan información útil (ejecución) para identificar que los mismos fueron ejecutados acorde a los objetivos establecidos en la postulación. La utilidad de un estudio de evaluabilidad es no solo que brindaría información significativa sobre los resultados de los proyectos financiados (propósito del Programa), sino también que el estudio mejoraría la gestión de calidad del proceso de postulación y formulación de los proyectos.

Justificación

En el período de evaluación 2016 -2019 en términos nominales la variación del gasto devengado transferido a las municipalidades se ha contraído en 24% (28% real) (Anexo 5, Cuadro N°3 y Cuadro N°4. Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2016-2020).

Cuando se descuenta el efecto inflacionario, se observa que el componente Emergencia y Tradicional han recibido contracciones en sus inversiones, a expensa de la expansión de inversiones en Cuenca de Carbón (Ver Cuadro N°A1-1). De la misma manera, esto va acompañado por una disminución de números de comunas beneficiadas del componente de Emergencia, en presencia de una expansión de beneficiarios en el componente Tradicional. Esto último ha traído como consecuencia que, para atender mayor número de comunas en el componente Tradicional, en promedio los montos reales de la inversión por comuna han sido ajustados.

La contracción de recursos reales asignados al PMU y la expansión de fines (como seguridad ciudadana incorporado en el 2019), implica mayores desafíos en la productividad de la inversión. Sin embargo, no se cuenta con información compilada y organizada sobre la formulación y ejecución de cada proyecto de inversión comunal. En este contexto, la mejor aproximación es indagar si los proyectos poseen la información necesaria para realizar un análisis sobre la inversión efectivamente financiada, si corresponde a lo postulado, y si lo postulado es justificado.

Cuadro N°A1-1
Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2016-2019
(Miles de \$ 2020)⁸³

	2016	2017	2018	2019	% Variación 2019/2016
Gasto de Producción Devengado (En miles de pesos de 2020)					
Emergencia	40.468.558	39.633.952	37.631.000	36.050.362	-11%
Tradicional	11.427.732	11.992.230	11.405.524	11.324.096	-1%
Cuenca de Carbón	12.621.250	12.352.150	12.342.369	14.632.590	16%
Beneficiarios: N° de Comunas con Proyectos Aprobados					
Emergencia	246	223	230	241	-2%
Tradicional	256	266	260	281	10%
Cuenca de Carbón	7	7	7	7	0%
Gasto Devengado por Beneficiario					
Emergencia	164.506	177.731	163.613	149.587	-9%
Tradicional	44.640	45.084	43.867	40.299	-10%
Cuenca de Carbón	1.803.036	1.764.593	1.763.196	2.090.370	16%

Fuente: SUBDERE. Cuadro No. 6, Anexo No. 5 y Base de Datos Marco Lógico, Anexo 2. Cálculos propios

⁸³ No incluye información de gastos de administración.

Acorde a la Guía Operativa del PMU⁸⁴ cada proyecto debe ser concebido de manera independiente y autosuficiente, capaz de dar una respuesta completa e integral a una necesidad de la comunidad local. El PMU provee de una serie de bienes y servicios acorde a la ficha de postulación de proyectos aprobada por la SUBDERE, los cuales se ajustan a la norma establecida en el Manual Operativo, pero no se sabe si dichos bienes satisfacen los objetivos por los cuales fueron postulados. El tipo de riesgo de evaluación que implicaría obviar si cada proyecto ha sido adecuadamente formulado y ejecutado, acorde a su ficha de cierre y postulación, podría implicar dos efectos: a) asumir una evaluación de proceso del PMU y considerar buen desempeño del Programa cuando las obras ejecutadas podrían no obedecer a las necesidades de los beneficiario; y b) Continuar financiando proyectos, que por pérdida inflacionaria, generen un contracción real de la inversión, en ausencia del cumplimiento del supuesto de mayor productividad.

El resultado esperado es obtener información necesaria para conocer el estado de información de la plataforma "SUBDERE en línea" y la ejecución efectiva de los proyectos acorde a la información de postulación. Igualmente, de este estudio diagnóstico se espera identificar características de información que requieren ser mejorada para que los proyectos financiados por el PMU puedan obedecer a sus fines y mejorar su gestión.

Objetivo del Estudio

Identificar si los proyectos que financia el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl> están justificados, adecuadamente formulados y si brindan información útil para su evaluar la consecución de sus resultados acorde a lo planteado en el proceso de postulación.

Metodología

El estudio de evaluabilidad tiene como propósito estudiar si los proyectos financiados por el PMU pueden ser susceptibles de ser sometidos a análisis valorativos en cuanto al logro de sus resultados con relación de los objetivos planteados. Esto implica valorar si los proyectos elegibles financiados y cerrados cumplieron con las condiciones mínimas de información que permita visualizar los fines de la intervención y si coinciden con los objetivos generales del PMU. Las respuestas a las preguntas básicas de planificación, tales como ¿Qué es lo que se va hacer?, ¿Por qué y para qué lo vamos a hacer?, ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Cuánto?, ¿Efectivamente se ejecutó? etc., es la información necesaria, que la documentación de <http://www.subdereenlinea.gov.cl> debería responder.

El análisis se focalizará en la revisión de la información de los proyectos que es necesaria para medir el éxito de estos, es decir las condiciones mínimas necesarias para que alcancen lo resultados inicialmente planificados. Para acometer este fin, se parte de una propuesta de herramienta de evaluación basada en la **metodología del Marco Lógico**, la cual será entregada por la DIPRES⁸⁵, a ser revisada, adecuada y aplicada a una **muestra representativa de proyectos con ficha de cierre aprobada del PMU**. La evaluación se concentrará en la revisión del diseño conceptual del proyecto, en cuanto a la justificación, descripción de la obra o servicio solicitado, la definición de sus objetivos, la coherencia de sus actividades, y la disponibilidad de información de ejecución que permita medir sus resultados.

El análisis se basará en la revisión de los documentos principales incluidos en la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl> Esta herramienta permitirá, por una parte, recoger la información formal presentada para la elegibilidad, ejecución y cierre de los proyectos y, por otra, realizar un análisis de escritorio con un volumen de información manejable en el tiempo y recursos asignados para tal fin.

Es importante notar que este análisis no profundiza en la búsqueda de información que podría existir en otros documentos de los proyectos comunales ubicados físicamente en las municipalidades. También es necesario resaltar que el alcance de este análisis no incluye realizar una evaluación profunda de la calidad de los estudios de factibilidad técnica, presupuestos desglosados y otras características técnicas y legales de las obras.

El resultado, de la aplicación de la herramienta a cada proyecto elegible, financiado y cerrado del PMU proveniente de la muestra representativa, se compone de **reportes de evaluabilidad individual de cada proyecto con ficha de cierre aprobada y unos índices susceptibles de agregación**. Para ello, la DIPRES proporcionará una primera versión de herramienta de evaluación de cada proyecto que podrá ser revisada y ajustada a las características de la muestra seleccionada. La revisión de la herramienta, sus preguntas y criterios, así como la selección de la muestra, se realizará por medio de un trabajo conjunto con el panel de evaluación del EPG 2020 del PMU, la DIPRES, el PMU y el profesional encargado de la evaluabilidad.

⁸⁴ Resolución Exenta No.5972/2019. Guía Operativa del " Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal" que establece los contenidos y el procedimiento que permiten postular al financiamiento para la ejecución de proyectos con cargo a los recursos contemplados en el PMU.

⁸⁵ Para mayor referencia se puede consultar <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/evaluability>

Una vez revisado la herramienta y obtenida la muestra de proyectos a valorar, la aplicación de la herramienta a cada proyecto genera un análisis individual de cada proyecto, en base a la información disponible en <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. Este procedimiento será realizado preferiblemente por tres evaluadores y resultará en un primer borrador de reporte individual por proyecto de cada evaluador. Los tres evaluadores deberán revisar la misma cantidad de proyectos y mediante revisiones por pares de evaluadores se unificará en un resultado único la evaluación de cada proyecto. La unificación de criterios y la valoración final de cada proyecto será por medio de unificación de criterios de pares para crear un lenguaje común sobre el análisis y el enfoque a nivel conceptual, de modo de hacer más sólido el análisis, reduciendo en mayor medida la subjetividad de este. En caso de que el método de aplicación de la herramienta no sea evaluación de pares, el análisis debe garantizar un método que minimice la subjetividad del evaluador en el momento de aplicar la herramienta. Los resultados se discutirán con el panel de evaluación del EPG 2020 del PMU para la obtención del reporte definitivo.

Entregables Esperados

Reporte final de evaluabilidad de la muestra de proyectos cerrados financiados por el PMU, incluyendo resultados susceptibles de agregación y análisis estadístico tomados de la base de datos de "SUBDERE en línea".

Reporte de avance de evaluabilidad sobre la aplicación del instrumento (resultados preliminares), a los 10 días luego de iniciado el estudio.

Reporte y presentación de la herramienta de evaluación a utilizar, al quinto día luego del inicio del estudio.

Actividades

Analizar la herramienta de evaluación proporcionada por la DIPRES, revisar y ajustar acorde a trabajo conjunto con el panel de evaluación del EPG 2020 del PMU. Realizar una prueba inicial de la herramienta y realizar correcciones que sean pertinentes.

Seleccionar la muestra de proyectos, previo acuerdo con la DIPRES sobre los criterios de selección, analizar su representatividad y aplicarle la herramienta revisada. La selección de la muestra será un trabajo conjunto con la SUBDERE y el panel de evaluación del EPG 2020 del PMU.

Aplicación de la herramienta en cada proyecto seleccionado de la muestra. Cada proyecto debe ser evaluado y valorado por tres evaluadores preferiblemente, utilizando la misma herramienta.

Evaluar y análisis consolidado por medio de unificación de criterios de pares.

Vaciar resultados de la aplicación de la herramienta en hoja de Excel con escalas susceptible a agregación.

Agregación de los resultados y análisis estadístico.

Presentar resultados al Panel de Evaluación del EPG PMU 2020.

Canalizar las observaciones del Panel de Evaluación a los resultados.

Realizar entrega digitalizada de los resultados con los estadísticas agregadas y gráficos representativos.

Tiempo de Ejecución

El estudio tendrá una duración de 20 días corridos, contados desde la fecha de inicio (contratación de la consultoría) hasta la entrega final de la base de datos.

Informes

Los resultados y avances del estudio complementario deberán entregarse a la DIPRES mediante un informe impreso y digital, adjuntando toda la documentación generada por el estudio. El reporte debe incluir la base de datos en Excel.

Perfil de Tres Evaluadores para Revisión de Pares

Persona natural.

Profesional en el campo de la arquitectura, economía y áreas afines, con conocimiento en teoría de marco lógico.

Experiencia en recolección de información y evaluación.

Disponibilidad inmediata para desarrollar la consultoría.

ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

A continuación, se presenta un Marco Lógico diseñado para el Programa. Es de destacar que el PMU no contaba con una matriz de evaluación, por tanto, se ha creado esta nueva matriz tomando como documento base el EPG PMU del año 2011. El diseño del propósito, indicadores y sus cálculos fueron realizados en conjunto con el Programa.

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL					
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1993					
MINISTERIO RESPONSABLE: INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA					
SERVICIO RESPONSABLE: SUBDERE					
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: "Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población"					
Enunciado del Objetivo	Indicadores			Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado ámbitos de control	No	Fórmula de Cálculo		
FIN:					
Contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país.					
PROPÓSITO:	EFICACIA/PRODUCTO				
Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t	1n	(N° de comunas con proyectos aprobados año t/ N° de comunas de la población objetivo)* 100.	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	EFICACIA/RESULTADO				
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	2n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/N° de proyectos de la cartera vigente)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos rendidos año t	3n	(N° de proyectos con saldos rendidos en el año t/N° de proyectos girados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Equipamiento Comunal	4n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Equipamiento Comunal/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	

	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Habilitación de Servicios Públicos	5n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Habilitación de Servicios Públicos/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*101	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Servicios Básicos	6n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Servicios Básicos/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*102	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Vialidad	7n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Vialidad/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*103	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	ECONOMÍA/PRODUCTO				
	Nivel de rendición de la inversión de la cartera vigente	8n	(\sum de los montos de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/ \sum de los montos de proyectos aprobados cartera vigente)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Nivel de ejecución anual de la inversión	9n	(\sum de los montos girados de proyectos aprobados año t/ \sum de los montos de proyectos aprobados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	EFICACIA/PROCESO				
	Porcentaje de proyectos elegibles	4a	(N° de proyectos elegibles año t/N° de proyectos evaluados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos aprobados	4b	(N° de proyectos aprobados año t/N° de proyectos elegibles año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	Porcentaje de proyectos en ejecución	4c	(N° de proyectos con contratos año t/N° de proyectos aprobados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	
	EFICIENCIA/PRODUCTO				
	Porcentaje de gastos de operación	10n	(\sum de los montos de gastos de administración/ \sum de los montos de proyectos aprobados cartera vigente)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl/)	

COMPONENTES: Cada componente será evaluado por el conjunto de los mismos indicadores

Componentes 1,2 y 3:					
Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA	EFICACIA/PRODUCTO				
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada respecto de los aprobados	1	(N° proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el periodo t/ N° proyectos aprobados período t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	El municipio puede identificar y jerarquizar necesidades en la población susceptibles a ser solucionadas con la correcta implementación de los distintos componentes del Programa.
Porcentaje de proyectos dejados sin efecto respecto de los aprobados	2	(N° proyectos dejado sin efecto año t/total de proyectos aprobados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)		
Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL	EFICACIA/PROCESO				El municipio realiza una adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.
	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	3	(N° proyectos con saldos por rendir en el periodo t/Total proyectos girado año t)*100.	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	
Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea CUENCA DEL CARBÓN	Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica	4a	(N° de proyectos elegible año t/N° proyectos evaluación técnica año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	El municipio realiza control y seguimiento del correcto proceso de diseño y construcción del proyecto.
	Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles	4b	(No de proyectos aprobados año t/N° proyectos elegibles año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	
	Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados	4c	(No de proyectos contratos año t/N° de proyectos aprobados)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	Los municipios cuentan con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado.
	Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados	5	(No. de proyectos con ficha de cierre observada año t/No. de proyectos aprobados, año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	
	CALIDAD/PROCESO				
	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados	7	(Total de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/Total de proyectos evaluados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	
	EFICIENCIA/PRODUCTO				
	Costo promedio por proyecto	8	Σ de los montos de proyectos aprobados / número total de proyectos aprobados	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	

	ECONOMÍA/PRODUCTO				
	Nivel de ejecución de la inversión PMU	9	(Σ de los montos girados de proyectos PMU emergencia aprobados año t / Σ de los montos de proyectos PMU Emergencia aprobados año t)*100	SUBDERE en línea (http://www.subdereenlinea.gov.cl)	

Observaciones:

Definiciones de variables:

Proyectos Aprobados: los proyectos que cumplen con todos los requisitos administrativos acorde al Manual Operativo del PMU y cuentan con resolución de aprobación.

Proyecto de la Cartera Vigente: Esta cartera se encuentra comprendida por la totalidad de proyectos aprobados, indistintamente de su año de aprobación, y que aún no ha sido cerrados al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (t-1).

Proyecto de la Cartera Vigente con Saldos totalmente Rendidos: Cartera vigente en etapa de **Término del proyecto**.

Proyectos Terminados: se refiere a proyectos en etapa de Término del proyecto, es decir las obras se encuentran completamente ejecutadas y el municipio o Asociación de Municipios concluyen todos los trámites administrativos de cierre de proyecto y rendición financiera. Cuando la ficha de cierre y la rendición son observadas, el Proyecto se encuentra en etapa de proyectos **con ficha de cierre observada**.

Proyectos Evaluados se refieren a Proyectos en Revisión técnica y administrativa (Evaluación Técnica): Una vez que los municipios pasaron la etapa de postulación, esta etapa implica la evaluación de los antecedentes administrativos requeridos por el PMU y la evaluación normativa, técnica y presupuestaria de los proyectos ingresados a la plataforma. Esta revisión se realiza en las regiones por las URS y en el nivel central.

Proyectos Elegibles: Proyectos que adquieren la condición de elegibles porque cumplen todos los requisitos establecidos en la **Revisión Técnica Administrativa** y pueden ser financiados en la medida que existan recursos disponibles. (No cuentan con resolución de aprobación).

Proyectos Girados: una vez aprobados y autorizadas las transferencias de recursos, los municipios o asociaciones de municipios, pueden realizar las licitaciones y/o ejecutar las obras consideradas en los proyectos. **Solicitud de giro:** las entidades ejecutoras solicitan vía oficio los recursos considerados en los proyectos para proceder a ejecutar las obras. Es importante destacar que un proyecto que tiene los recursos girados no necesariamente está en ejecución, consideramos que un proyecto está en ejecución cuando se informa que tiene un contrato asociado. Cuando un proyecto se encuentra "100% GIRADO" significa que al proyecto se le transfirió el 100% de los recursos en una sola cuota, sin tener registrado el contrato en la plataforma. Una vez que el proyecto tiene contrato, el estado no cambia, se mantiene igual, hasta que se solicita el cierre del mismo, pasando al estado "En Proceso de Cierre". (Este estado es el habitual para los proyectos Tradicional y para los de Emergencia que no están bianualizados).

Proyectos con Contratos es un Proyecto en Ejecución: Cuando la municipalidad informa que tiene un contrato asociado en el Proyecto. El Municipio registra los antecedentes de contratación en la plataforma "SUBDERE en línea".

Proyectos Terminados se refiere a proyectos en etapa de Término del Proyecto: las obras se encuentran completamente ejecutadas y el municipio o Asociación de Municipios concluyen todos los trámites administrativos de cierre de proyecto y rendición financiera. Cuando la ficha de cierre y la rendición son observadas, el Proyecto se encuentra en etapa de **proyectos con ficha de cierre observada**.

Indicadores que no pudieron ser medidos:

Indicadores de calidad a nivel de propósito: Capacidad de la institución de responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios, lo cual imposibilita la valoración de que las obras sean pertinentes y satisfagan las necesidades de los beneficiarios finales.

Indicadores de resultado final o impacto: Estos resultados implican un cambio de más largo plazo en el beneficiario final del bien o servicio, los cuales están fuera del alcance de la presente evaluación. Para el caso del PMU se refiere a incidencia de empleo generado por las obras, población beneficiaria, indicadores de calidad de vida.

Indicadores de calidad producto: Capacidad de la institución de responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes (municipalidades). No se logró realizar el levantamiento primario de valoración de las municipalidades. Se utilizó en reemplazo encuesta de calidad realizada por el Programa en el año 2018.

Indicadores de eficiencia proceso: Relación entre la producción física y los insumos o recursos que se utilizaron para producir un resultado. En este indicador, en el caso del PMU buscaba medir la eficiencia del proceso por medio de indicadores de tiempos invertidos en cada etapa o fase del proyecto en el Sistema de SUBDERE en línea. No se contó con la data administrativa por parte del Programa.

Base de cálculo de los indicadores:

Componente	No Indicador	No. Variables	Nombre de las Variables	2016	2017	2018	2019
Emergencia	1n	V2	N° de comunas con proyectos aprobados año t	246	223	230	241
Emergencia	1	V6	N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t	10	31	3	8
Emergencia	1	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	2	V8	N° de proyectos dejados sin efecto año t	0	0	4	0
Emergencia	2	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	3	V9	N° de proyectos con saldos por rendir en el año t	805	1008	838	787
Emergencia	3	V10	N° de proyectos girados año t	823	1316	967	963
Emergencia	4a	V11	N° de proyectos elegibles año t		789	768	1027
Emergencia	4a	V12	N° de proyectos evaluados año t		2332	2462	2769
Emergencia	4b	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	4b	V11	N° de proyectos elegibles año t	0	789	768	1027
Emergencia	4c	V13	N° de proyectos con contratos año t	413	253	131	117
Emergencia	4c	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	5	V14	N° de proyectos con ficha de cierre observada año t	39	54	5	2
Emergencia	5	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	7	V17	N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t		949	1417	1813
Emergencia	7	V12	N° de proyectos evaluados año t	0	2332	2462	2769
Emergencia	8	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	43.393.480.902	25.027.978.994	27.081.837.451	29.668.769.482
Emergencia	8	V7	N° de proyectos aprobados año t	827	681	616	655
Emergencia	9	V19	∑ de los montos girados de proyectos aprobados año t	28.026.045.032	23.847.705.167	26.905.498.053	29.574.108.632
Emergencia	9	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	43.393.480.902	25.027.978.994	27.081.837.451	29.668.769.482
Tradicional	1n	V2	N° de comunas con proyectos aprobados año t	256	266	260	281
Tradicional	1	V6	N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t	10	8	5	14
Tradicional	1	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339

Componente	No Indicador	No. Variables	Nombre de las Variables	2016	2017	2018	2019
Tradicional	2	V8	N° de proyectos dejados sin efecto año t	0	0	0	0
Tradicional	2	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339
Tradicional	3	V9	N° de proyectos con saldos por rendir en el año t	290	349	555	329
Tradicional	3	V10	N° de proyectos girados año t	304	363	561	343
Tradicional	4a	V11	N° de proyectos elegibles año t		395	509	338
Tradicional	4a	V12	N° de proyectos evaluados año t		1436	1078	792
Tradicional	4b	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339
Tradicional	4b	V11	N° de proyectos elegibles año t	0	395	509	338
Tradicional	4c	V13	N° de proyectos con contratos año t	176	184	133	118
Tradicional	4c	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339
Tradicional	5	V14	N° de proyectos con ficha de cierre observada año t	0	0	0	0
Tradicional	5	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339
Tradicional	7	V17	N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t		359	338	789
Tradicional	7	V12	N° de proyectos evaluados año t	0	1436	1078	792
Tradicional	8	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	8.164.614.061	10.986.415.161	10.935.434.314	11.018.941.217
Tradicional	8	V7	N° de proyectos aprobados año t	309	359	338	339
Tradicional	9	V19	∑ de los montos girados de proyectos aprobados año t	8.040.808.799	10.921.078.277	10.847.682.384	10.964.001.661
Tradicional	9	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	8.164.614.061	10.986.415.161	10.935.434.314	11.018.941.217
Cuenca del Carbón	1n	V2	N° de comunas con proyectos aprobados año t	7	7	7	7
Cuenca del Carbón	1	V6	N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t	0	4	0	41
Cuenca del Carbón	1	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	2	V8	N° de proyectos dejados sin efecto año t	0	0	0	0
Cuenca del Carbón	2	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258

Componente	No Indicador	No. Variables	Nombre de las Variables	2016	2017	2018	2019
Cuenca del Carbón	3	V9	N° de proyectos con saldos por rendir en el año t	264	473	265	217
Cuenca del Carbón	3	V10	N° de proyectos girados año t	265	488	265	258
Cuenca del Carbón	4a	V11	N° de proyectos elegibles año t	269	216	217	259
Cuenca del Carbón	4a	V12	N° de proyectos evaluados año t	269	216	217	565
Cuenca del Carbón	4b	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	4b	V11	N° de proyectos elegibles año t	269	216	217	259
Cuenca del Carbón	4c	V13	N° de proyectos con contratos año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	4c	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	5	V14	N° de proyectos con ficha de cierre observada año t				21
Cuenca del Carbón	5	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	7	V17	N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t	269	216	217	565
Cuenca del Carbón	7	V12	N° de proyectos evaluados año t	269	216	217	565
Cuenca del Carbón	8	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	13.800.490.309	11.450.567.873	11.821.602.510	14.261.784.232
Cuenca del Carbón	8	V7	N° de proyectos aprobados año t	269	216	217	258
Cuenca del Carbón	9	V19	∑ de los montos girados de proyectos aprobados año t	13.587.330.280	11.450.567.873	11.821.602.510	14.261.784.232
Cuenca del Carbón	9	V18	∑ de los montos de proyectos aprobados	13.800.490.309	11.450.567.873	11.821.602.510	14.261.784.232
Agregado	1n	v20	N° de comunas de la población objetivo	345	345	345	345
Agregado	1n	v21	N° de comunas con proyectos aprobados año t	312	308	312	327

Componente	No Indicador	No. Variables	Nombre de las Variables	2016	2017	2018	2019
Agregado	4b,4c	v22	N° de proyectos aprobados año t	1405	1256	1171	1252
Agregado	3n	v25	N° de proyectos con saldos rendidos en el año t	33	337	135	231
Agregado	3n	v26	N° de proyectos girados año t	1392	2167	1793	1564
Agregado	4a,4b	v27	N° de proyectos elegibles año t	269	1400	1494	1624
Agregado	4a	v28	N° de proyectos evaluados año t	269	3984	3757	4126
Agregado	4c	v29	N° de proyectos con contratos año t	858	653	481	493
Agregado	9n	v30	\sum de los montos de proyectos aprobados año t	65.358.585.272	47.464.962.028	49.838.874.275	54.949.494.931
Agregado	9n	v31	Σ de los montos girados de proyectos aprobados año t	49.654.184.111	46.219.351.317	49.574.782.947	54.799.894.525
Agregado	2n	v32	N° de proyectos de la cartera vigente	6.942	8.345	9.602	10.768
Agregado	2n, 4n,5n,6n,7n	v34	N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos	3.871	5.864	7.051	8.523
Agregado	8n, 10n	v35	\sum de los montos de proyectos aprobados cartera vigente	262.107.977.166	326.183.341.116	382.417.811.924	437.335.593.224
Agregado	8n	v37	\sum de los montos de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos	218.701.790.217	281.309.785.022	332.661.677.353	388.827.788.783
Agregado	10n	v38	\sum de los montos de gastos de administración (Fuente Anexo No. 5)	942.249.000	875.300.000	876.610.000	1.115.304.000
Agregado	4n	v43	N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Equipamiento Comunal	2.184	3.357	4.034	4.954
Agregado	5n	v44	N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Habilitación Servicios Públicos	624	854	947	1.058
Agregado	6n	v45	N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Servicios Básicos	474	604	684	789
Agregado	7n	v46	N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Vialidad	589	1.049	1.386	1.722

Fuente: SUBDERE en línea (<http://www.SUBDEREenlinea.gov.cl>)

ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL							
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1993							
MINISTERIO RESPONSABLE: INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA							
SERVICIO RESPONSABLE: SUBDERE							
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: "Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población"							
Enunciado del Objetivo	Indicadores						
	Enunciado ámbitos de control	No	Fórmula de Cálculo	Cuantificación			
				2016	2017	2018	2019
Fin:							
Contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país.							
Propósito:	EFICACIA/ PRODUCTO						
Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t	1n	$(N^{\circ} \text{ de comunas con proyectos aprobados año } t / N^{\circ} \text{ de comunas de la población objetivo}) * 100.$	90%	89%	90%	95%
	EFICACIA/ RESULTADO						
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	2n	$(N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos} / N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente}) * 100$	56%	70%	73%	79%
	Porcentaje de proyectos rendidos año t	3n	$(N^{\circ} \text{ de proyectos con saldos rendidos en el año } t / N^{\circ} \text{ de proyectos girados año } t) * 100$	2%	16%	8%	15%
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Equipamiento Comunal	4n	$(N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Equipamiento Comunal} / N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos}) * 100$	56%	57%	57%	58%
Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Habilitación de Servicios Públicos	5n	$(N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Habilitación de Servicios Públicos} / N^{\circ} \text{ de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos}) * 101$	16%	15%	13%	12%	

	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Servicios Básicos	6n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Servicios Básicos/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*102	12%	10%	10%	9%
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Vialidad	7n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos en Vialidad/N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos)*103	15%	18%	20%	20%
	ECONOMÍA/ PRODUCTO						
	Nivel de rendición de la inversión de la cartera vigente**	8n	(\sum de los montos de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/ \sum de los montos de proyectos aprobados cartera vigente)*100	83%	86%	87%	89%
	Nivel de ejecución anual de la inversión	9n	(\sum de los montos girados de proyectos aprobados año t/ \sum de los montos de proyectos aprobados año t)*100	76%	97%	99%	100%
	EFICACIA/ PROCESO						
	Porcentaje de proyectos elegibles	4a	(N° de proyectos elegibles año t/N° de proyectos evaluados año t)*100	N/D	35%	40%	39%
	Porcentaje de proyectos aprobados	4b	(N° de proyectos aprobados año t/N° de proyectos elegibles año t)*100	N/D	90%	78%	77%
	Porcentaje de proyectos en ejecución	4c	(N° de proyectos con contratos año t/N° de proyectos aprobados año t)*100	61%	52%	41%	39%
	EFICIENCIA/ PRODUCTO						
	Porcentaje de gastos de operación	10n	(\sum de los montos de gastos de administración/ \sum de los montos de proyectos aprobados cartera vigente)*100	0,36%	0,27%	0,23%	0,26%

COMPONENTE N° 1

	Enunciado ámbitos de control	No	Fórmula de Cálculo	Cuantificación			
				2016	2017	2018	2019
Componente 1 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA	EFICACIA/PRODUCTO						
	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t	1n	(N° de comunas con proyectos aprobados año t/ N° de comunas de la población objetivo)* 100.	71%	65%	67%	70%
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	2n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/N° de proyectos de la cartera vigente)*100	60%	75%	79%	83%
	Porcentaje de proyectos rendidos año t	3n	(N° de proyectos con saldos rendidos en el año t/N° de proyectos girados año t)*100	2%	23%	13%	18%
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada año t	1	(N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t/ N° de proyectos aprobados año t)*100	1%	5%	0%	1%
	Porcentaje de proyectos dejados sin efecto año t	2	(N° de proyectos dejados sin efecto año t/N° de proyectos aprobados año t)*100	0%	0%	1%	0%
	EFICACIA/PROCESO						
	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	3	(N° de proyectos con saldos por rendir en el año t/N° de proyectos girados año t)*100.	98%	77%	87%	82%
	Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica	4a	(N° de proyectos elegibles año t/N° proyectos evaluados año t)*100	N/D	34%	31%	37%
	Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles	4b	(N° de proyectos aprobados año t/N° de proyectos elegibles año t)*100	N/D	86%	80%	64%
	Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados	4c	(N° de proyectos con contratos año t/N° de proyectos aprobados)*100	50%	37%	21%	18%

	Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados	5	(N° de proyectos con ficha de cierre observada año t/N° de proyectos aprobados, año t)*100	5%	8%	1%	0,3%
	CALIDAD/PROCESO						
	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados	7	(N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/N° de proyectos evaluados año t)*100	N/D	41%	58%	65%
	EFICIENCIA/PRODUCTO						
	Costo promedio por proyecto	8	Σ de los montos de proyectos aprobados / N° de proyectos aprobados año t	52.470.956,35	36.751.804,69	43.964.021,84	45.295.831,27
	ECONOMÍA/PRODUCTO						
	Nivel de ejecución de la inversión PMU	9	(Σ de los montos girados de proyectos aprobados año t/ Σ de los montos de proyectos aprobados año t)*100	65%	95%	99%	100%

COMPONENTE N° 2

	Enunciado ámbitos de control	No	Fórmula de Cálculo	Cuantificación			
				2016	2017	2018	2019
Componente 2:							
Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL	EFICACIA/PRODUCTO						
	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t	1n	(N° de comunas con proyectos aprobados año t/ N° de comunas de la población objetivo)* 100.	80%	83%	82%	88%
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	2n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/N° de proyectos de la cartera vigente)*100	41%	57%	62%	71%
	Porcentaje de proyectos rendidos año t	3n	(N° de proyectos con saldos rendidos en el año t/N° de proyectos girados año t)*100	5%	4%	1%	4%
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada respecto de los aprobados	1	(N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t/ N° de proyectos aprobados año t)*100	3%	2%	1%	4%
	Porcentaje de proyectos dejados sin efecto respecto de los aprobados	2	(N° de proyectos dejados sin efecto año t/N° de proyectos aprobados año t)*100	0%	0%	0%	0%
	EFICACIA/PROCESO						
	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	3	(N° de proyectos con saldos por rendir en el año t/N° de proyectos girados año t)*100.	95%	96%	99%	96%
	Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica	4a	(N° de proyectos elegibles año t/N° proyectos evaluados año t)*100	N/D	28%	47%	43%
	Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles	4b	(N° de proyectos aprobados año t/N° de proyectos elegibles año t)*100	N/D	91%	66%	100%

	Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados	4c	(N° de proyectos con contratos año t/N° de proyectos aprobados)*100	57%	51%	39%	35%
	Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados	5	(N° de proyectos con ficha de cierre observada año t/N° de proyectos aprobados, año t)*100	0%	0%	0%	0%
	CALIDAD/PROCESO						
	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados	7	(N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/N° de proyectos evaluados año t)*100	N/D	25%	31%	100%
	EFICIENCIA/PRODUCTO						
	Costo promedio por proyecto	8	Σ de los montos de proyectos aprobados / N° de proyectos aprobados año t	26.422.699,23	30.602.827,75	32.353.355,96	32.504.251,38
	ECONOMÍA/PRODUCTO						
	Nivel de ejecución de la inversión PMU	9	(Σ de los montos girados de proyectos aprobados año t / Σ de los montos de proyectos aprobados año t)*100	98%	99%	99%	100%

COMPONENTE N° 3

	Enunciado ámbitos de control	No	Fórmula de Cálculo	Cuantificación			
				2016	2017	2018	2019
Componente 3:							
Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DE CARBÓN	EFICACIA/PRODUCTO						
	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t	1n	(N° de comunas con proyectos aprobados año t/ N° de comunas de la población objetivo)* 100.	100%	100%	100%	100%
	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente	2n	(N° de proyectos de la cartera vigente con saldos totalmente rendidos/N° de proyectos de la cartera vigente)*100	N/D	N/D	31%	69%
	Porcentaje de proyectos rendidos año t	3n	(N° de proyectos con saldos rendidos en el año t/N° de proyectos girados año t)*100	0%	3%	0%	16%
	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada respecto de los aprobados	1	(N° de proyectos terminados, con ficha de cierre aprobada en el año t/ N° de proyectos aprobados año t)*100	0%	2%	0%	16%
	Porcentaje de proyectos dejados sin efecto respecto de los aprobados	2	(N° de proyectos dejados sin efecto año t/N° de proyectos aprobados año t)*100	0%	0%	0%	0%
	EFICACIA/PROCESO						
	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	3	(N° de proyectos con saldos por rendir en el año t/N° de proyectos girados año t)*100.	100%	97%	100%	84%
	Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica	4a	(N° de proyectos elegibles año t/N° proyectos evaluados año t)*100	100%	100%	100%	46%
	Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles	4b	(N° de proyectos aprobados año t/N° de proyectos elegibles año t)*100	100%	100%	100%	100%
	Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados	4c	(N° de proyectos con contratos año t/N° de proyectos aprobados)*100	100%	100%	100%	100%

	Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados	5	(N° de proyectos con ficha de cierre observada año t/N° de proyectos aprobados, año t)*100	0%	0%	0%	8%
	CALIDAD/PROCESO						
	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados	7	(N° de proyectos evaluados en no más de 30 días, año t/N° de proyectos evaluados año t)*100	100%	100%	100%	100%
	EFICIENCIA/PRODUCTO						
	Costo promedio por proyecto	8	Σ de los montos de proyectos aprobados / N° de proyectos aprobados año t	51.302.937,95	53.011.888,30	54.477.430,92	55.278.233,46
	ECONOMÍA/PRODUCTO						
	Nivel de ejecución de la inversión PMU	9	(Σ de los montos girados de proyectos aprobados año t/ Σ de los montos de proyectos aprobados año t)*100	98%	100%	100%	100%

N/D No Disponible

ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA

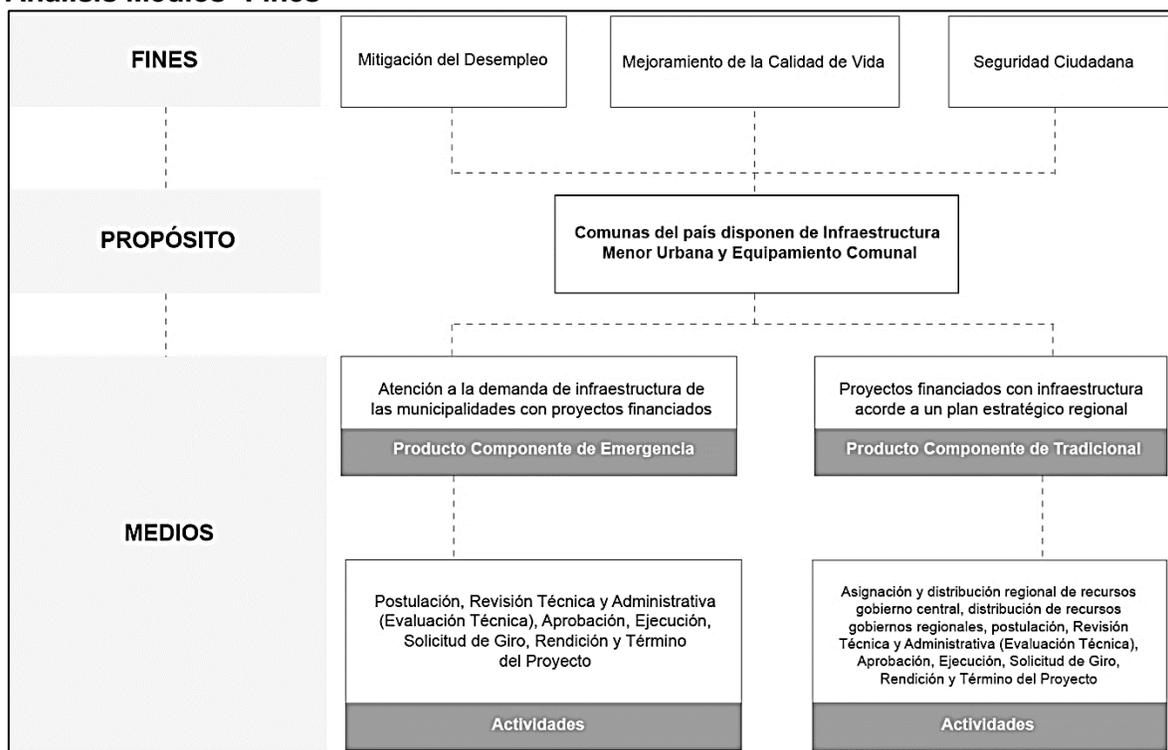
a. Relaciones de causalidad de los objetivos del Programa (Lógica Vertical).

En este análisis del Diseño del Programa se revisan las operatorias de las relaciones de causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos del PMU en el período 2016 – 2019. La síntesis de la estructura del Programa es la siguiente:

Cuadro A-2(c)-1: Síntesis de la estructura del PMU	
FIN	Contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país.
PROPÓSITO	Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.
COMPONENTE 1	Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA.
COMPONENTE 2	Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL.
COMPONENTE 3	Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DEL CARBÓN.

Utilizando como técnica el árbol de objetivos (Figura A-1) y una vez analizado el diseño del Programa y específicamente las relaciones de medios y fines entre los niveles Fin, Propósito y Componentes del Marco Lógico se puede señalar lo siguiente:

Figura A-2(c)-1
Análisis Medios -Fines



Fuente: Diseño propio

a) La problemática identificada por el Programa que se relaciona con la necesidad de *generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y la seguridad* de las personas es abordado de forma coherente y consecuente en la configuración del **Fin** (resultado final esperado) del Marco Lógico del PMU.

b) La definición del **Propósito** del Programa, guarda relación con el resultado intermedio proyectado en el que *comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal*, y es consecuente con el **Fin** descrito en el Marco Lógico⁸⁶. Se reconoce que se ha escalado y orientado la problemática, con relación al mejoramiento de la Calidad de Vida y Seguridad Ciudadana, hacia una dimensión material, (Servicios Básicos, Vialidad, Habilitación de Servicios Públicos, Equipamiento Comunitario) para darle alcance y encontrar evidencias de la implementación y cumplimiento del Propósito. Es de destacar, la distinción en la redacción del Propósito del Programa que son las comunas las que disponen de la infraestructura. Esta lógica del diseño transforma a las municipalidades como unidades operadoras, que logran los resultados, los cuales a su vez permitirán la consecución de los fines sobre los beneficiarios finales, quienes han sido identificados como la población de dichas comunas.

⁸⁶ Existe evidencia en estudios de impacto sobre los efectos positivos entre mejoramiento de infraestructura urbana y mejora de la calidad de vida local.(Urban & Works, n.d.). Igualmente, estudios recientes sobre intervención local en materia policial y seguridad ciudadana han demostrado correlación positiva. (Blattman, 2018) De la misma manera los enfoques locales intensivos en empleo basados en movilización de recursos en infraestructura, especialmente obras de menor tamaño en áreas vulnerables de tipología urbana han demostrado que la mejora en dichas áreas presentan muchas ventajas en empoderamiento ciudadano, creación de empleo y generación de ingresos (Tourne e y Van Esch, 2001) (Ministry, Cooperation, President, & Overall, 2020)(Ufimtseva et al., 2016)(Acevedo, Hobbs, & Martinez, 2017)(Urban & Works, n.d.).

c) El diseño de los componentes Línea de **Emergencia** y Línea **Tradicional**, del Programa, considera la diversidad de necesidades y urgencias que presentan las distintas comunas del territorio nacional. Además, se observa que existe correspondencia lógica entre el enunciado del Propósito y el diseño de ambos componentes. En cuanto al componente Línea **Cuenca del Carbón**, aun cuando se reconoce la relevancia que presenta esta línea de financiamiento para esta zona, a propósito de los altos índices de desocupación que dejaron los procesos de descarbonización desde el año 1997, no se reconoce fundamentos suficientes de carácter lógico para tal focalización y concentración de recursos en esta zona a través del PMU, esto debido a que el Programa declara tener Fines y Propósitos que se descalzan con las operaciones que se desarrollan en esta zona. Se considera que esta situación podría ir en desmedro de otras comunas que presentan necesidades tan o más relevantes.

d) En relación con las actividades diseñadas para este Programa definidas como, Postulación, Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica), Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro, Rendición y Término del Proyecto, se observa que éstas presentan pertinencia y suficiencia para la producción de cada uno de los componentes programados.

e) Se identifica que, entre estas actividades, existe coherencia e interrelación que le permiten dinamizar el proceso de producción del Programa. No obstante, se considera que las actividades relacionadas con la Postulación y Término del Proyecto podrían mejorar en lo que respecta al grado de cumplimiento de la dimensión de eficacia de los objetivos del Programa. Se considera necesario la búsqueda de mecanismos que aseguren la relevancia, pertinencia y legitimidad de los proyectos postulados, así como mejorar los esfuerzos por disponer de evidencias cuantitativas y cualitativas que entreguen información sobre el grado de satisfacción del beneficiario intermedio (Municipios) y el beneficiario final (comunidad). Un mayor acercamiento a las comunidades en la fase de postulación de los proyectos contribuiría a proporcionar mayor vinculación de las obras con las necesidades de la calidad de vida de los beneficiarios finales.

f) Se considera, además, que el Programa podría mejorar su eficacia y eficiencia al prescindir del componente Línea de financiamiento Cuenca del Carbón, debido a que este responde a fundamentos que le dieron origen que se distancian del Fin y Propósito del Programa en la actualidad. Este distanciamiento se produce en la práctica del Componente el cual utiliza como medio la generación del empleo, lo cual es inversa a la lógica medios – fines del Programa (ver Figura A-2(c)-1, el cual posee una cadena de valor producto (obras), propósito (infraestructura), fines (mitigación del empleo). Lo anterior no intenta señalar que no es necesario y relevante implementar políticas públicas focalizadas en la Cuenca del Carbón, sino que plantea que deben diseñarse Programas que puedan enfrentar de forma sistemática la complejidad histórica, social, económica y política del problema. En especial, apuntar hacia políticas que atiendan al desempleo estructural de la zona.

g) Con respecto a la validez de los supuestos expresados (Ver Cuadro A-2(c) N°2) se reconoce que el Programa transfiere y deposita toda la responsabilidad en el Municipio (la unidad operativa responsable de la ejecución de las iniciativas de los distintos componentes y de la transferencia de beneficios hacia la población) cuestión que se valora ya que reivindica la autonomía y la autodeterminación de los gobiernos locales. No obstante, se considera que el hecho que la decisión estratégica de aprobar los proyectos financiados con la línea de financiamiento de emergencia recae sobre la decisión estrategia del Subsecretario (Destacado en documento IISO 9001 de fecha 27/08/2019) dificulta visualizar

el vínculo entre estos proyectos aprobados y los criterios de aprobación, imposibilitando establecer conclusiones sobre la asignación de recursos y las prioridades planteadas por los municipios.

h) El diseño del Programa es el apropiado para abordar el problema necesidad central y las causas que le dan origen en los términos y escalas que se han descrito anteriormente. Uno de los principales atributos de este diseño es que propicia la autonomía local (Regional/Comunal) y es capaz de responder a la diversidad de las demandas comunales. No obstante, es necesario señalar que este diseño es susceptible de ser mejorado en lo que refiere a generar procedimientos que aseguren un funcionamiento sistémico entre el nivel central y el local expresados en criterios sinérgicos, diferenciados, e interrelacionados. En siguiente Cuadro A-2(c) N°2 se expone en detalle el análisis de Matriz Lógica del PMU:

Cuadro A- 2(c)-2: Detalle Análisis Matriz Lógica

Nivel de Objetivo	Objetivo	Análisis de Enunciado y pertinencia de Objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
Fin	Contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país.	Adecuadamente formulado, considera los fundamentos de la problemática identificada.	Existe relación con el mejoramiento de Calidad de Vida y la generación de empleos en los términos que el Programa se ha propuesto.	No se señalan supuestos	
Propósito	Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.	El enunciado es pertinente con los fundamentos y naturaleza del Programa	Existe relación directa en el sentido de la generación empleos, pero una relación indirecta que está mediada por una serie de variables contextuales, constructivas y funcionales.	No se señalan supuestos	
Componente 1	Financiar proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA	El enunciado es pertinente en cuanto a que está orientado a atender específicamente las necesidades urgentes y emergentes de las distintas comunas del país, y presenta un diseño capaz de responder de forma diligente a estas demandas.	Este componente aporta en una gran medida al cumplimiento de los objetivos del Programa Pero no es suficiente por sí solo para garantizar el cumplimiento del propósito, ya que este componente está diseñado para atender específicamente la demanda de proyectos municipales de carácter coyuntural y emergente.	EL municipio debe identificar y jerarquizar necesidades en la población susceptibles a ser solucionadas con la correcta implementación de los distintos componentes del Programa. El municipio realiza una adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan. El municipio realiza control y seguimiento del correcto proceso de diseño y construcción del proyecto. Los municipios cuentan con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado.	Estos supuestos adquieren validez y pertinencia en cuanto a que el Programa asigna a los Municipios la responsabilidad de ejecución de los proyectos y la transferencia de beneficios a la población, con el argumento de fortalecer la descentralización, la autonomía y la autodeterminación de los gobiernos locales. De nuestra consideración es que esta fortaleza puede volverse la debilidad del Programa si no se incorporación criterios sistémicos y procedimientos que posibiliten el seguimiento y la validación de los proyectos ejecutados ⁸⁷ .

⁸⁷ Así también como lo señala la ISO en materia de seguimiento y la Encuesta de Calidad Informe de Satisfacción de Cliente sobre “*anar criterios entre los distintos evaluadores*” y “*Considerar la priorización de proyectos por municipio*”.

Nivel de Objetivo	Objetivo	Análisis de Enunciado y pertinencia de Objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
Componente 2	Financiar proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de TRADICIONAL	Es pertinente en cuanto a que está diseñado para atender específicamente las necesidades de los municipios representadas en Proyectos Postulados de diversa naturaleza que presentan las distintas comunas del país.	Este componente viene a complementar la estrategia del Programa y lo vuelve teóricamente suficientes junto al componente N°1 para enfrentar el cumplimiento del Propósito del Programa, debido a que éste mantiene un enfoque de oferta, donde son los Gobiernos Regionales quienes establecen las prioridades.	<p>El municipio debe identificar y jerarquizar necesidades en la población susceptibles a ser solucionadas con la correcta implementación de los distintos componentes del Programa.</p> <p>El municipio realiza una adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.</p> <p>El municipio realiza control y seguimiento del correcto proceso de diseño y construcción del proyecto.</p> <p>Los municipios cuentan con un Plan Comunal de Protección Civil y Emergencias actualizado.</p>	Estos supuestos adquieren validez y pertinencia en cuanto a que el Programa asigna a los Municipios la responsabilidad de ejecución de los proyectos y la transferencia de beneficios a la población, con el argumento de fortalecer la descentralización, la autonomía y la autodeterminación de los gobiernos locales. De nuestra consideración es que esta fortaleza puede volverse la debilidad del Programa si no se incorporan criterios sistémicos y procedimientos que posibiliten el seguimiento y la validación de los proyectos ejecutados.

Nivel de Objetivo	Objetivo	Análisis de Enunciado y pertinencia de Objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
Componente 3	Financiar proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea Cuenca del Carbón	El enunciado no es correspondiente en un sentido lógico con los objetivos del Programa, además no se justifica la focalización, concentración y delimitación territorial.	Este componente no es correspondiente con los fundamentos del Programa debido a que este responde a fundamentos que le dieron origen que se distancian del Fin y Propósito del Programa en la actualidad.	<p>EL municipio debe identificar y jerarquizar necesidades en la población susceptibles a ser solucionadas con la correcta implementación de los distintos componentes del Programa.</p> <p>El municipio realiza una adecuada focalización de los recursos en proyectos y empleos que se generan.</p> <p>El municipio realiza control y seguimiento del correcto proceso de diseño y construcción del proyecto.</p> <p>Es un mecanismo eficaz para ayudar a la zona.</p>	En el caso de este Componente es altamente probable que los supuestos no se cumplan ya que este componente está diseñado específicamente para absorber mano de obra desocupada de la zona Cuenca del Carbón. Situación de alta complejidad debido a las variables, históricas, sociales, económicas, y políticas que intervienen en el problema heredada del proceso de descarbonización iniciado en el año de 1997, y por consiguiente el cierre de las distintas minas de carbón de la Cuenca.
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> - Postulación - Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica) - Aprobación Ejecución - Solicitud de Giro - Rendición - Término del Proyecto 	Adecuadamente formuladas	Existe relación de causalidad, y contribuyen al logro de los componentes	No se señalan supuestos	

b. Sistema de Indicadores del Programa (Lógica Horizontal).

La Matriz de Marco Lógico del PMU, presenta **52 indicadores** distribuidos en las dimensiones Eficacia (**40**), Eficiencia (**4**), Economía (**5**) y Calidad (**3**). En el siguiente Cuadro A- 2(c). N°3 se presentan los **Ámbitos de Control y Dimensiones** de estos indicadores:

Cuadro A- 2(c)-3: Matriz análisis Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores						
Nivel de Objetivo	Ámbito	Dimensiones				
		Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía	
FIN:						
PROPÓSITO: Comunas del país disponen de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal.	Proceso	Porcentaje de proyectos elegibles				
		Porcentaje de proyectos aprobados				
		Porcentaje de proyectos en ejecución				
	Producto	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t			Porcentaje de gastos de operación	Nivel de rendición de la inversión de la cartera vigente
						Nivel de ejecución anual de la inversión
	Resultado Intermedio	Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente				
		Porcentaje de proyectos rendidos año t				
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Equipamiento Comunal				
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Habilitación de Servicios Públicos				
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Servicios Básicos				
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente en Vialidad				
	Resultado Final					

Cuadro A- 2(c)-3: Matriz análisis Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores (Cont.)

Nivel de Objetivo	Ámbito	Dimensiones				
		Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía	
COMPONENTE 1 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA	Proceso	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados			
		Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica				
		Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles				
		Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados				
		Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados				
	Producto	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t			Costo promedio por proyecto	Nivel de ejecución de la inversión PMU
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente				
		Porcentaje de proyectos rendidos año t				
		Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada año t				
		Porcentaje de proyectos dejados sin efecto año t				
	Resultado Intermedio					
	Resultado Final					

Cuadro A- 2(c)-3: Matriz análisis Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores (Cont.)

Nivel de Objetivo	Ámbito	Dimensiones			
		Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía
FIN:					
COMPONENTE 2 Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de TRADICIONAL	Proceso	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados		
		Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica			
		Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles			
		Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados			
		Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados			
	Producto	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t		Costo promedio por proyecto	Nivel de ejecución de la inversión PMU
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente			
		Porcentaje de proyectos rendidos año t			
		Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada respecto de los aprobados			
		Porcentaje de proyectos dejados sin efecto respecto de los aprobados			
	Resultado Intermedio				
	Resultado Final				

Cuadro A- 2(c)-3Matriz análisis Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores (Cont.)

Nivel de Objetivo	Ámbito	Dimensiones				
		Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía	
FIN:						
COMPONENTE 3: Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea CUENCA DEL CARBÓN	Proceso	Porcentaje de proyectos con saldos por rendir respecto de los girados	Porcentaje de Proyectos evaluados en no más de 30 días respecto a todos los evaluados			
		Porcentaje de proyectos elegibles respecto a los proyectos en evaluación técnica				
		Porcentaje de proyectos aprobados respecto a los elegibles				
		Porcentaje de proyectos en ejecución respecto a los aprobados				
		Porcentaje de proyectos con ficha de cierre observada respecto de los aprobados				
	Producto	Porcentaje de comunas con proyectos aprobados año t			Costo promedio por proyecto	Nivel de ejecución de la inversión PMU
		Porcentaje de proyectos rendidos cartera vigente				
		Porcentaje de proyectos rendidos año t				
		Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre aprobada respecto de los aprobados				
		Porcentaje de proyectos dejados sin efecto respecto de los aprobados				
	Resultado Intermedio					
	Resultado Final					

Una vez analizado por el Panel el Sistema de Indicadores del Programa (ver Cuadro A- 2(c)) se considera que los indicadores definidos presentan pertinencia con respecto a los objetivos planteados y son representativos de las 4 dimensiones que se desean evaluar, (Eficacia, Calidad, Eficiencia y Economía), y de los ámbitos de control que se plantean. Además, estos indicadores delimitan con precisión el dominio a evaluar en cada uno de los componentes y son susceptibles a ser medidos con las fuentes de verificación que se encuentran disponibles y por consecuencia se considera que es posible, en alguna medida, evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por el PMU.

Los indicadores presentan un nivel de calidad, y aplicabilidad que aseguran su utilidad, ya que han sido el fruto de un proceso de diseño consensuado orientado por los procesos de producción, y el sistema de operaciones que se genera al interior del PMU en su ejercicio, y responden a la fenomenología de este mismo. Lo anterior posibilita a que estos indicadores se conformen en un instrumento de evaluación que permita la auto y heteroevaluación (evaluación externa) permanente. Es importante destacar que el ejercicio de construcción del Marco Lógico fue elaborado juntamente con el Programa.

Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante señalar que, (ver Cuadro A-2(c)), que sólo existen indicadores de Resultado intermedio/Eficacia para el Propósito del Programa, y que los distintos componentes del Programa no presentan indicadores de Resultado intermedio ni Resultado Final. Es debido a lo anterior, que, a criterio del Panel, se justifica y se vuelve necesario realizar estudio complementario que pueda entregar evidencias sobre estos ámbitos de control. Además, se observa que se podría redoblar el esfuerzo para la inclusión de indicadores que complementen las dimensiones de Eficiencia y Calidad en los distintos ámbitos.

Hasta el momento el Programa no presenta metas, ni línea base asociadas a los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico. En relación con lo anterior se sugiere que a partir de los resultados de esta evaluación el PMU pueda plantearse generar estas metas y su cumplimiento en el tiempo. En este mismo sentido, se sugiere que a partir de esta evaluación se construya una línea base para un seguimiento de la evolución de los indicadores.

En relación con el uso del sistema de indicadores, es preciso señalar que existen datos suficientes y factibilidad técnica de realizar las mediciones en la mayoría de los indicadores. No obstante, aún se vuelve necesario avanzar en la identificación de indicadores en las dimensiones de **Calidad y Eficiencia**, y especialmente en el ámbito de control de **Resultado** y obtener las fuentes de verificación pertinentes. Igualmente, se requiere la incorporación a este Marco Lógico los indicadores de **eficiencia proceso**: (Tiempos invertidos en cada etapa o fase del proyecto en el Sistema de "SUBDERE en línea").

A criterio del Panel y de acuerdo con el presente análisis, se vuelve necesario generar un proceso de seguimiento continuo de los indicadores y aumentar los esfuerzos por disponer de evidencias de fuentes verificables que entreguen información sobre el grado de satisfacción del beneficiario intermedio (Municipios) y el beneficiario final (comunidad).

ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.

Para la producción de los componentes, el Programa dispone de tres procedimientos asociados a los mecanismos de financiamiento:

Línea Emergencia: Cada municipio puede desarrollar la cantidad de iniciativas que esté en condiciones de elaborar de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Para ingresar al proceso de postulación, los proyectos deben subirse a la plataforma www.subdereenlinea.gov.cl. La totalidad de proyectos ingresados a la plataforma son revisados, inicialmente por la URS y luego por el nivel central. Una vez que cumplen con todos los requisitos técnicos y formales, quedan en estado “elegible”. El Subsecretario, según la disponibilidad presupuestaria⁸⁸ y en los casos que corresponda tomando en consideración la priorización de los alcaldes respecto de sus respectivos proyectos postulados, aprueba los proyectos a través de una resolución, la que se publica en la plataforma en línea para que el municipio se informe de su aprobación. A contar de ese momento, la municipalidad puede solicitar los recursos para ejecutar el proyecto. Adicionalmente, se dispone de fondos incrementales a través de transferencias de los GORES, para lo cual cada transferencia viene asociada a una cartera de proyectos establecida por cada GORE, los que deben estar en estado “elegibles” al momento de concretar el traspaso y haber incorporado toda la información solicitada en la Guía Operativa, para así poder financiarlos.

Línea Tradicional: Mediante resolución de la SUBDERE se distribuyen entre las regiones del país un 75% de los recursos asignados en glosa presupuestaria en la Ley de Presupuesto en el mes de diciembre del año anterior, oficiando de esto a los intendentes, en proporción directa al número de desempleados y cantidad de comunas de cada región.⁸⁹ El Intendente tiene hasta el mes de febrero para presentarle al CORE la propuesta de distribución de estos recursos, en función de niveles socioeconómicos y niveles de desempleo de las comunas. Una vez sancionado por el CORE, se informa a los municipios beneficiados mediante Certificado emitido por éste y dichos municipios cuentan con 2 meses de plazo para presentar los proyectos a SUBDERE.

Cada municipio desarrolla una o más iniciativas que deben contar con la aprobación del respectivo Concejo Municipal, según el monto asignado a cada una y las debe presentar a través de la plataforma www.subdereenlinea.gov.cl. Los proyectos son revisados primero a nivel regional por la Unidad Regional SUBDERE (URS), luego visados por el respectivo Intendente y una vez que disponen de todos los antecedentes requeridos por el Programa, son evaluados por los profesionales del nivel central⁹⁰. Cuando el proyecto cumple con

⁸⁸ No existen criterios específicos de aprobación de proyectos, salvo estar en la condición de elegible, es decir que cumple con criterios técnicos y formales, y que exista disponibilidad presupuestaria. La evidencia indica que se opera con un criterio de distribución de maximización de cobertura.

⁸⁹ Mediante Resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se distribuirá entre las regiones por medio de la siguiente fórmula aplicada a cada región: $\text{Asignación presupuestaria} \times 0,50 \times (\text{Número de Comunas en la Región} / \text{Total Número de Comunas}) + \text{Asignación presupuestaria} \times 0,50 \times (\text{Número de Desocupados en la Región} / \text{Total Número de Desocupados})$.

⁹⁰ La evaluación que se realiza aborda solamente aspectos normativos (consistencia con Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Instrumentos de Planificación Territorial y otro tipo de normas específicas según

todos los requisitos, queda en estado “elegible” y es aprobado a través de una resolución firmada por el Subsecretario de Desarrollo Regional, la cual se publica en la plataforma en línea para que el municipio se informe de la aprobación aA contar de ese momento, la municipalidad puede solicitar los recursos para ejecutar el proyecto, que debe ser desarrollado dentro del año presupuestario.

Línea Cuenca del Carbón: Esta línea financia específicamente proyectos de infraestructura y equipamiento comunal para 7 comunas de la Cuenca del Carbón en la región del Bío-Bío: Lota, Coronel, Curanilahue, Los Álamos, Penco, Lebu y Tomé. Son proyectos intensivos en mano de obra, anualmente se asigna a cada comuna un presupuesto para ejecutar sus iniciativas de inversión dando especial énfasis en la generación de empleos. Estos recursos se entregan a través de la Ley de Presupuesto de cada año a la SUBDERE.

El Programa opera como un fondo de financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal cuyas entidades beneficiarias corresponden a los Municipios y a las Asociaciones de Municipios. El proceso de producción del Programa está asociado a las fases de proyecto: Postulación, Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica), Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro, Rendición y Término del Proyecto. A continuación, se presenta una breve descripción de las distintas etapas contenidas en el ciclo de proyectos:

1. **Postulación (Creación Municipal):** Se conciben como proyectos factibles de ser postulados aquellas iniciativas que “sean capaces de dar una respuesta completa e integral a una necesidad de la comunidad local”⁹¹. La postulación de estos proyectos se realiza a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. En esta etapa se debe ingresar toda la información requerida, así como la documentación obligatoria señalada en la Guía Operativa del Programa: Ficha de Ingreso al Sistema⁹², Documentos⁹³, Fotografías⁹⁴, Comentarios u Observaciones e Indicaciones Específicas cuando se trata de Catástrofes⁹⁵. Los proyectos postulados cuyo costo total es inferior a \$60.000.000 quedan exentos del Informe del Ministerio de Desarrollo Social⁹⁶. Para los casos en que el monto total del proyecto supere la cifra antes señalada éste debe contar con la “Recomendación Favorable del Ministerio de Desarrollo Social”, así como se describe y especifica el procedimiento en la Guía Operativa PMU.
2. **Evaluación Técnica:** En esta etapa, inicialmente se revisa a nivel central que los proyectos postulados cumplan integralmente con los requerimientos respectivos. En

el tipo de proyectos), técnicos (especificaciones técnicas, adecuación a estándares de calidad) y presupuestarios (coherencia y pertinencia de partidas presupuestarias), excluyéndose aspectos sociales.

⁹¹ Ver en Guía Operativa del PMU. El programa trabaja con el supuesto de que los municipios presentan proyectos que responden a necesidades de la comunidad, sin embargo, no hay mecanismos que permitan verificar empíricamente que dicho supuesto opere y se cumpla.

⁹² Según Guía Operativa del Programa se debe adjuntar: Población beneficiaria, coordenadas geográficas, N° de empleos, y asociar el proyecto a una de las líneas de financiamiento.

⁹³ Ver Guía Operativa del Programa, en ésta se indica que los documentos son: Planos, Especificaciones técnicas, Presupuesto desglosado para el caso de Administración directa y Procedimientos de Contratación o Licitación, y Factibilidad oficiado por el Alcalde y Aprobación Técnica del Director de Obras Municipales.

⁹⁴ Ver especificaciones en Guía Operativa del PMU.

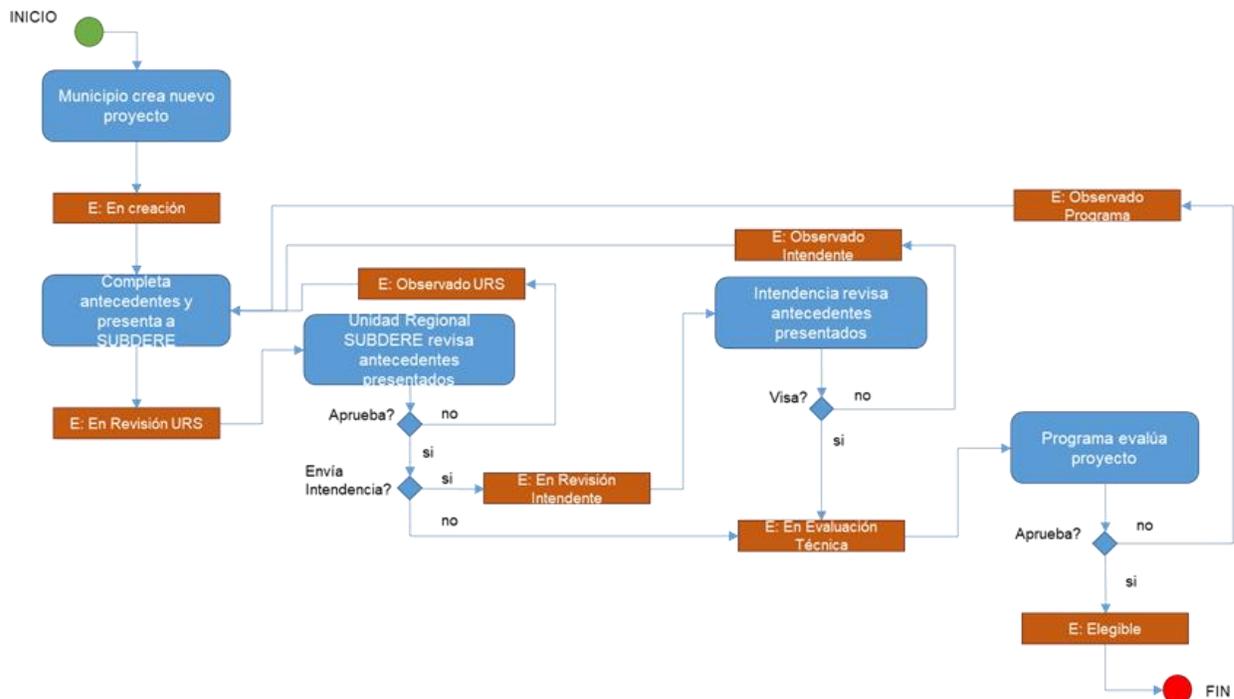
⁹⁵ Ver en Guía Operativa del PMU. Aquí se describen procedimientos de postulación para comunas decretadas como “Zonas de Catástrofes”.

⁹⁶ Según Artículo 19 bis D.L. N°1.263 de 1975.

caso de no cumplimiento, el proyecto es devuelto al municipio para su reformulación y reingreso, teniendo los municipios un plazo de 20 días. Posteriormente se realizan 2 revisiones: una a nivel regional que tiene una extensión máxima de 15 días y una a nivel central⁹⁷, no estipulándose plazos para esta revisión. Una vez que el proyecto cumple con todos los requisitos, queda en estado “elegible”.

En el siguiente diagrama se puede apreciar el ciclo de vida de proyectos en sus fases correspondientes a postulación y revisión técnica:

Diagrama N°A3-1
Proceso de Postulación y Revisión Técnica



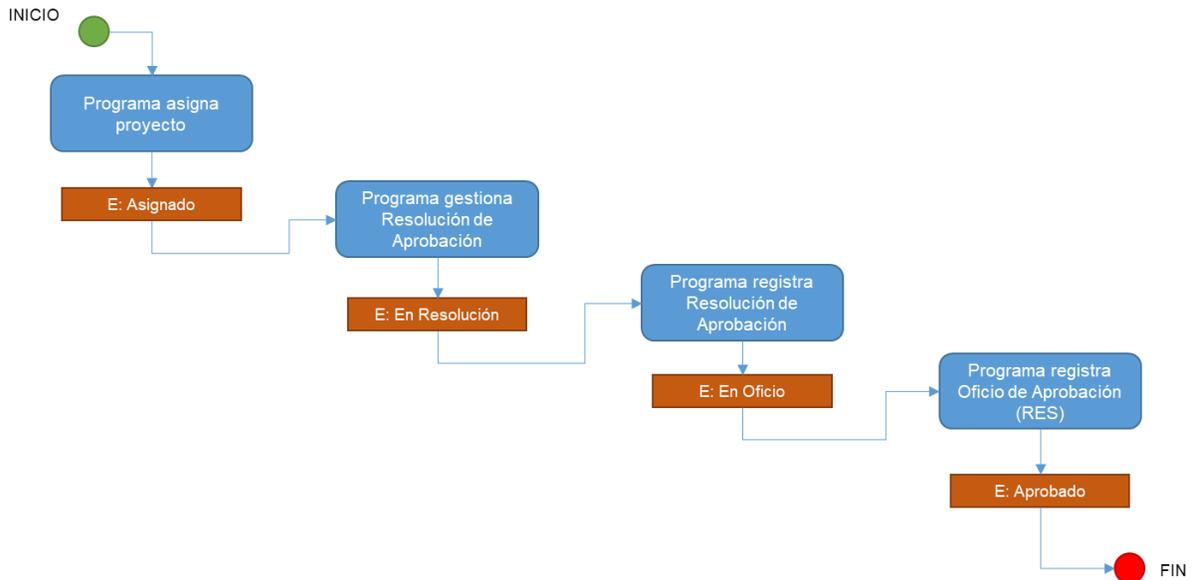
Fuente: Ciclo de Vida de Proyectos. SUBDERE

3. **Aprobación:** Al concluir la etapa de evaluación, cumpliendo todos los requisitos los proyectos quedan en estado “elegibles”. Los proyectos correspondientes a la línea de financiamiento Tradicional se aprueban inmediatamente. Cuando se trata de proyectos asociados a la línea de financiamiento de Emergencia, éstos pueden estar en estado “elegible” por un máximo de 2 años en función de la vigencia y disponibilidad presupuestaria. Los proyectos asociados al financiamiento de la línea Cuenca del Carbón se aprueban en enero y julio de cada año y sólo se ingresan a la plataforma los que efectivamente serán aprobados.

A continuación, se presenta diagrama que describe el ciclo del proyecto en su fase de aprobación:

⁹⁷ Ver en Guía Operativa del PMU. En punto II: De la Revisión técnica y administrativa del proyecto.

Diagrama N° A3-2 Proceso de Aprobación



Fuente: Ciclo de Vida de Proyectos. SUBDERE

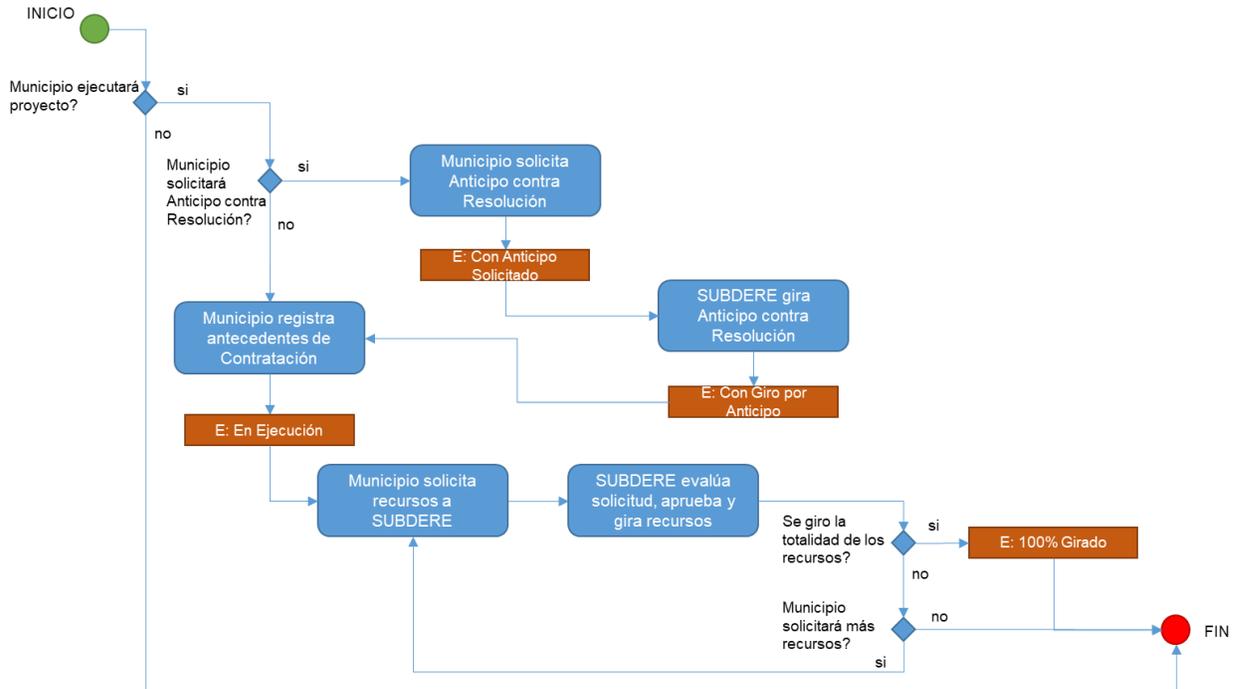
4. **Ejecución:** En esta fase del proceso, la responsabilidad directa recae en cada uno de los municipios, considerando los mecanismos de supervisión y control de los cuales estos disponen para la ejecución de obras. Los proyectos pueden ejecutarse vía licitación pública y contrato o administración directa.⁹⁸ En cualquiera de ambas modalidades es la municipalidad quien debe cumplir con los requerimientos administrativos.⁹⁹ para dejar en estado de “Ejecución” la nómina o contrato registrado.

La fase de ejecución dentro del ciclo de vida de los proyectos se expresa en el siguiente diagrama:

⁹⁸ Ver especificaciones en punto IV: De la Ejecución. Guía Operativa del PMU Guía Operativa del PMU.

⁹⁹ En el caso de Administración Directa: fotocopia Decreto Alcaldicio o Resolución que apruebe esta modalidad de ejecución además de indicar profesional responsable y que la contratación de personal se hará bajo la modalidad del Código del Trabajo; nómina de personas contratadas. En el caso de Licitación: fotocopia del contrato de obras; fotocopia de Decreto o Resolución que aprueba el contrato; fotocopia de acta de entrega de terrenos y plazo de ejecución de obras; fotocopia de instrumento de garantía de fiel cumplimiento del contrato; cuando el ejecutor es la Corporación Municipal, fotocopia de convenio mandato entre ambas entidades.

Diagrama N°A3-3 Proceso de Ejecución



Fuente: Ciclo de Vida de Proyectos. SUBDERE

5. **Solicitud de Giro:** Para iniciativas de ambas modalidades (administración directa o licitación) las solicitudes se deben realizar a través del sitio <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. Los proyectos para ejecución de obras en la modalidad de administración directa, en el momento de ser adjudicados o decretados, deben solicitar los recursos respectivos y para esto la municipalidad debe cumplir con todos los requerimientos administrativos y documentos mínimos exigidos.¹⁰⁰. En este proceso se consideran distintas solicitudes de transferencias en modalidad de anticipos y las rendiciones respectivas de éstas. Todo el proceso anteriormente descrito es revisado y registrado por la URS.

6. **Rendición y Término del Proyecto:** Se considera un proyecto terminado cuando la obra se encuentra totalmente finalizada y el municipio ha recibido la última transferencia correspondiente al 100% del monto aprobado o contratado y a su vez éste ha rendido de manera satisfactoria el total de los recursos ejecutados¹⁰¹. La solicitud de cierre se realiza a través de la plataforma y el cumplimiento de las condiciones antes señaladas se revisan en el nivel central. Para el PMU la plataforma considera 2 tipos de cierres: a) Cierre por no ejecución.¹⁰², en este caso el municipio debe realizar el reintegro de los recursos girados, y b) Cierre Normal,

¹⁰⁰ Ver especificaciones en punto V: De Solicitud de Giro. Guía Operativa del PMU.

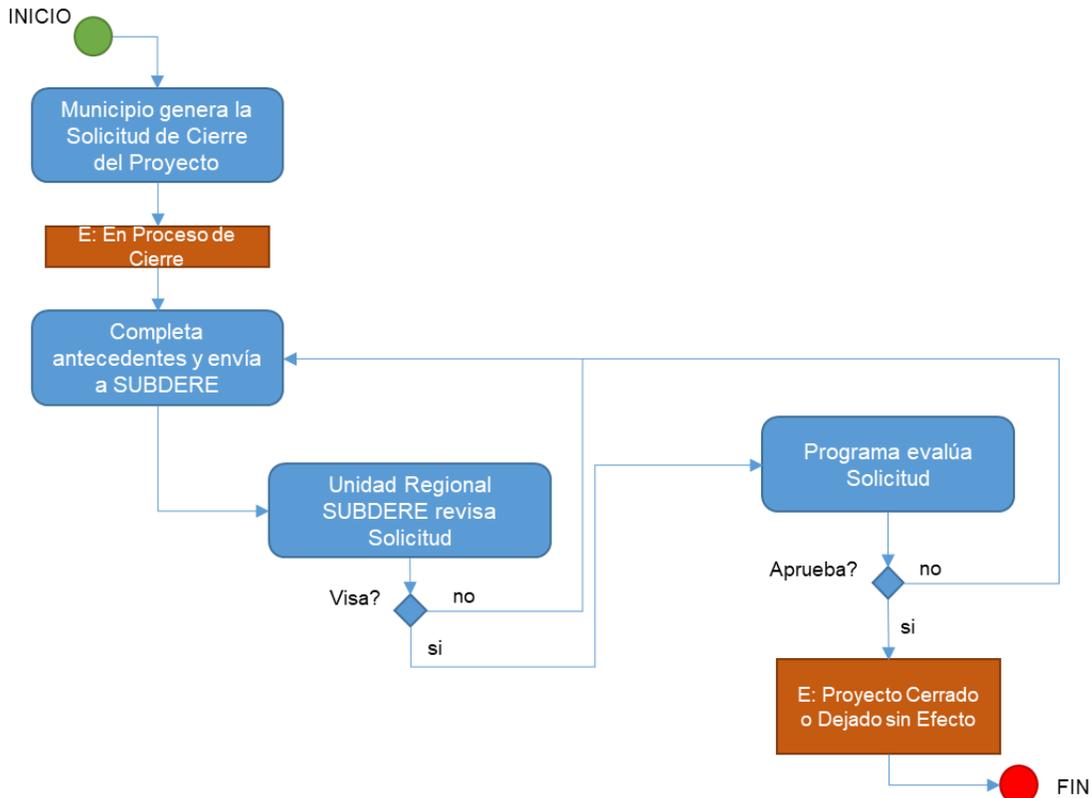
¹⁰¹ Si bien no existen sanciones de manera explícita, el no cumplimiento de estas formalidades podría afectar futuras postulaciones del municipio.

¹⁰² Si existe un proyecto aprobado con anticipo transferido y no existe posibilidad de ejecutar ya sea por diferencias en costos, por problemas en la licitación u otros, el municipio debe hacer el reintegro del anticipo y solicitar mediante oficio la anulación de la asignación de los recursos asignados al proyecto, todo esto a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl>. Ver especificaciones en punto VI: Del Término del Proyecto. Guía Operativa del PMU.

en este caso la Municipalidad debe ingresar a la plataforma <http://www.subdereenlinea.gov.cl> la ficha de cierre del proyecto en un plazo no mayor a 2 meses desde que la SUBDERE realiza la última transferencia, además de todos los documentos que se describen y detallan en la Guía Operativa del PMU¹⁰³.

En lo que respecta a la fase de cierre, en el siguiente diagrama se muestra el correspondiente ciclo de vida de proyectos¹⁰⁴:

**Diagrama N° A3-4
Proceso de Término de Proyecto**



Fuente: Ciclo de Vida de Proyectos. SUBDERE

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

La Institución a cargo del Programa es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, entidad dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuya

¹⁰³ Oficio conductor del Municipio a la SUBDERE; Ficha de Cierre completa; Fotografías en color del proyecto completamente ejecutado; Comprobante del último ingreso municipal; Informe mensual de gastos, conforme a Resolución 30 del año 2015, de la Contraloría General de la República; Acta de recepción de obras provisoria y carta de contratista; Certificado de obligaciones laborales y previsionales.

¹⁰⁴ Según se desprende del informe “Evaluación satisfacción de clientes SUBDERE. Programas de la División de Municipalidades certificados bajo norma ISO. PMB- PMU”, no hay tiempos preestablecidos para las distintas fases del proceso de cierre de proyectos en tanto no se conocen, por ejemplo, los plazos para la realización de observaciones a los informes, lo cual genera incertidumbre en los responsables de proyectos.

misión es “Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”.

El PMU se relaciona más estrechamente con el objetivo estratégico “Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población”.

El Programa tiene como objetivo “Colaborar en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable del país, mediante el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal”.

El PMU depende de la División de Municipalidades y está a cargo de una Jefatura de Programa. El Programa tiene un equipo central que revisa la admisibilidad de las iniciativas y lleva la administración financiera y presupuestaria. En paralelo, cada Unidad Regional de SUBDERE cumple funciones de evaluación técnica, visitas a obras y control administrativo de los proyectos. Para realizar todo lo anterior, cada jefe regional coordina a sus profesionales, según la estructura de cada oficina regional, para que colaboren con estas tareas. A nivel central, el programa cuenta con 7 profesionales, considerando a la jefatura, y sus perfiles corresponden a Arquitectos, Ingenieros y Administradores Públicos. El Programa depende del Jefe de Departamento de Infraestructura Municipal.

La dotación del Programa para el año 2020 es la siguiente:

Cargo	Profesión	Contrato	Jornada
Jefa Programa	Administrador Público	Contrata	44 horas
Profesional	Ingeniero Civil	Contrata	44 horas
Profesional	Arquitecto	Contrata	44 horas
Profesional	Arquitecto	Contrata	44 horas
Profesional	Arquitecto	Honorarios	44 horas
Profesional	Administrador Público	Contrata	44 horas
Profesional	Ingeniero Comercial	Honorarios	44 horas

Fuente: SUBDERE

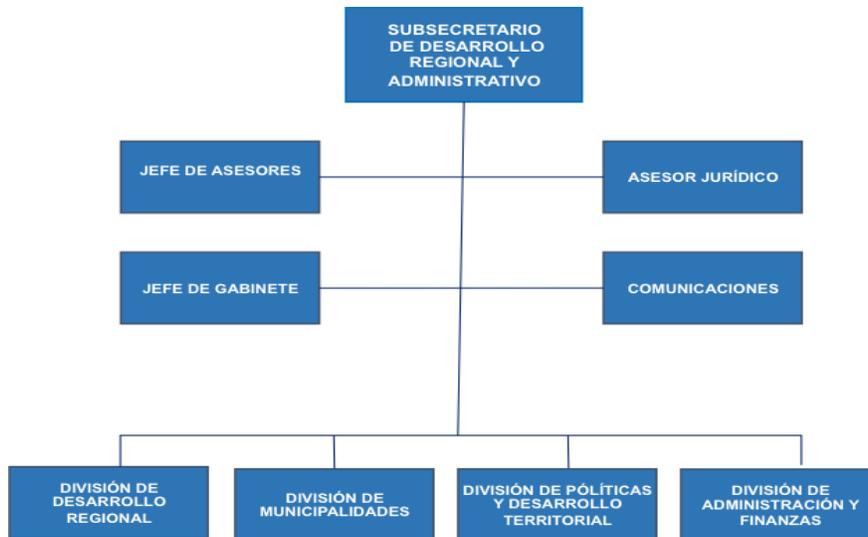
En cuanto a instancias de coordinación con otros servicios, el Programa tiene relación permanente con los Gobiernos Regionales (GORES), puntualmente en la distribución y visado de los proyectos que se financian por la línea Tradicional. En forma extraordinaria, los GORES pueden hacer traspaso de fondos al programa para financiar proyectos que atiendan distintas necesidades de la respectiva región.

El Programa ha tenido y tiene alianzas con otros organismos para financiar iniciativas. Han existido convenios, por ejemplo, con sectores tan diversos como los Ministerios de Transporte y Educación para atender situaciones puntuales. Actualmente están vigentes dos convenios: con SERNATUR, para financiar proyectos elegidos directamente por ellos y administrados por SUBDERE y otro con la Subsecretaría de Prevención del Delito, para

financiar iniciativas PMU con el visado de esa entidad. En cada caso, los convenios operan a través de la Línea de Emergencia.

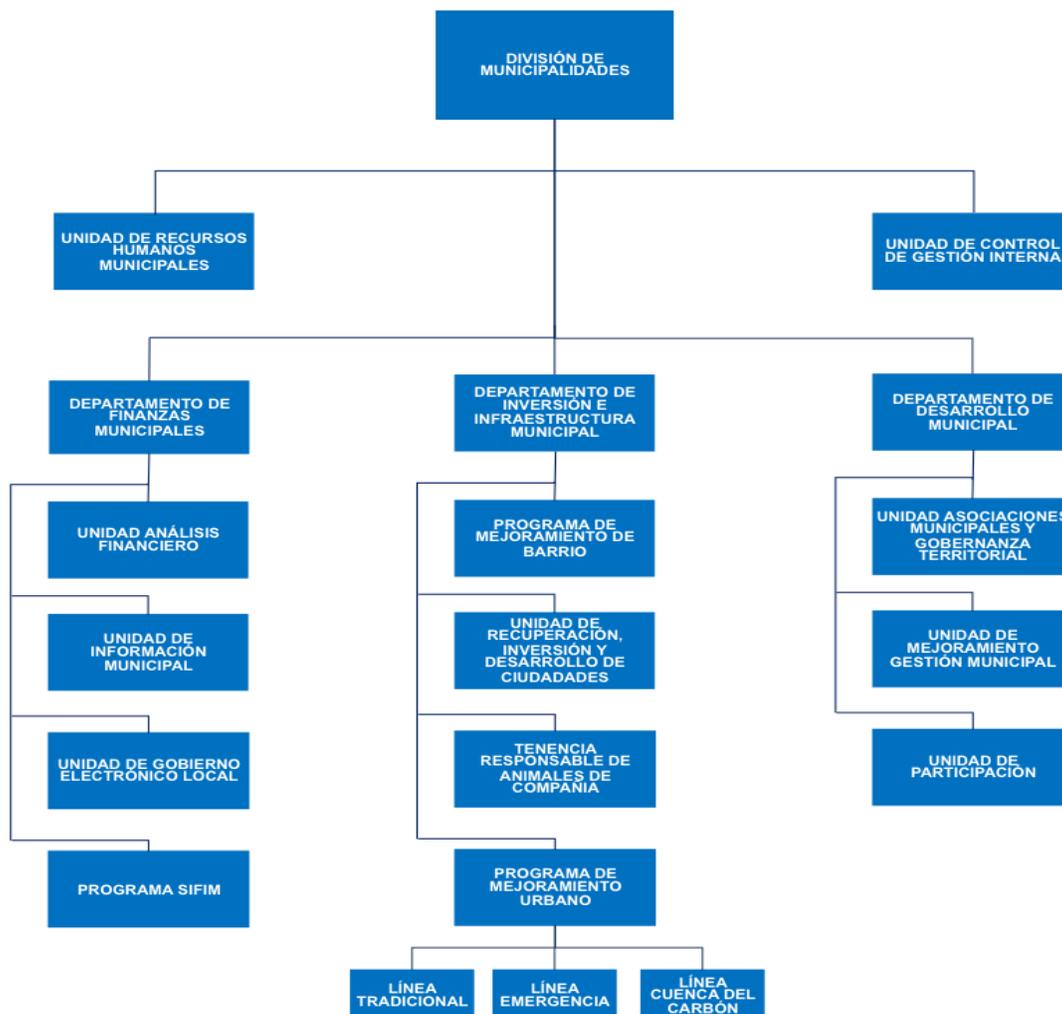
Respecto a la ubicación del programa en la estructura organizacional de la SUBDERE, a continuación, se entrega el organigrama de esta y posteriormente el correspondiente a la División de Municipalidades que es donde se localiza el PMU:

**Diagrama N°A3-5
Organigrama SUBDERE**



Fuente: SUBDERE

Diagrama N°A3-6 Organigrama División de Municipalidades



Fuente: SUBDERE

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

1. La asignación de recursos entre las regiones para la línea **Tradicional** se hace en el mes de diciembre y rige para el año inmediatamente siguiente, en base a la cantidad de comunas de cada región y el índice de desempleo de cada una. Para la Línea **Cuenca del Carbón**, la distribución viene indicada en la glosa presupuestaria y se distribuye entre las 7 comunas que la componen y en función de los cupos que tienen históricamente, que corresponden aproximadamente a 3.231 trabajadores. Para la Línea **Emergencia**, la distribución se realiza según las urgencias que presenta cada territorio, la disponibilidad presupuestaria del momento y las políticas de gobierno que se quieren favorecer, por ejemplo, la seguridad ciudadana.

Independiente de la línea de financiamiento, los proyectos son aprobados a través de una resolución exenta firmada por el Subsecretario de Desarrollo Regional. Esta resolución se sube en la plataforma www.subdereenlinea.gov.cl para que el

municipio se informe de la aprobación. A partir de ese momento, la municipalidad, que es la contraparte formal de SUBDERE, puede solicitar la transferencia de los fondos.

2. La ejecución de los proyectos es responsabilidad exclusiva de las municipalidades, ya que son entes autónomos. Son ellas las que deciden la modalidad de ejecución y contratación de las obras. SUBDERE sólo tiene el rol de verificar que el proyecto se ejecute según lo indicado en la postulación de este y que se rinda conforme a la ley.
3. El Programa no considera recuperación de gastos. En casos puntuales, una municipalidad puede devolver el total o parte de los fondos transferidos, por no haber sido utilizados. En esos casos, existe un procedimiento administrativo para realizar la devolución. Si la devolución es de fondos transferido en años presupuestarios anteriores, los fondos no pueden ser reutilizados por el Programa y van al Tesoro Público, si son del año en curso, se incorporan al presupuesto vigente.

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

1. Los proyectos PMU son ejecutados por los municipios en forma autónoma. SUBDERE debe velar porque su ejecución se realice de acuerdo con la ley. Para ello, al momento de rendir la iniciativa, el municipio debe adjuntar toda la documentación relacionada con la contratación de la obra y su ejecución. Esto es, facturas, contratos, pago de leyes laborales, fotografías y todo aquello que demuestre la correcta ejecución del proyecto. Para ayudar con esto, las Unidades Regionales de SUBDERE realizan visitas a terreno en forma periódica a las distintas iniciativas en ejecución e informan a nivel central de cualquier contratiempo o incumplimiento.
2. La principal herramienta para administrar los proyectos PMU, es la plataforma www.subdereenlinea.gov.cl, que se utiliza para que los municipios postulen los proyectos, a la vez que en la plataforma se realiza la revisión técnica de la iniciativa, se registra la resolución de aprobación, se registran las modificaciones al proyecto, por último, se registran las transferencias y rendición de los fondos transferidos.

En el proceso de generar la resolución, se utiliza el Sistema Documental interno de SUBDERE. Una vez firmada la resolución, se sube a la misma plataforma y para las transferencias, se utiliza la plataforma además del Sistema Documental y SIGFE.

3. Como indicadores de gestión, el Programa tiene los siguientes indicadores fundamentados en un Sistema Integral de Gestión de SUBDERE que se adhiere a la norma ISO 9001 2008:
 - Cantidad de días en evaluación técnica (promedio máximo de 18 días). Se informa mensualmente.
 - Cantidad de días en solicitud de cierre (promedio máximo de 15 días). Se informa mensualmente.
 - Ejecución presupuestaria mayor a 85%. Informe anual.
 - Porcentaje de proyectos financiado a las 100 comunas con mayor dependencia del Fondo Común Municipal (mínimo 16%). Informe anual.

ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PROGRAMA

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, que tiene como Fin el de Contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país no incorpora el enfoque de género ni en su diagnóstico, conceptualización, diseño ni implementación ni en ninguno de sus procesos de evaluación.

Según la perspectiva del Panel esto ocurre debido a que este Programa tiene un enfoque de carácter universal y transversal que se representa en su Población Objetivo, un total de las 345 comunas del país, quienes reciben los beneficios independientemente a la condición de género. El Municipio, (o Asociación de Municipios), es entendido como entidades intermedias, y la población de la comuna como beneficiarios indirectos.

ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Pauta metodológica Anexo N° 5

- Fuentes de la información base: PMU - SUBDERE, Ley de Presupuesto y SIGFE
- Enumeración y descripción de los pasos seguidos:
 - i. Los cálculos de presupuesto inicial provienen de la Ley de Presupuesto, y no requieren cálculos adicionales.
 - ii. Los cálculos de las modificaciones presupuestarias y del devengado son fuentes SIGFE, no requieren de cálculos adicionales.
 - iii. Requiere de cálculos adicionales, el aporte de la institución responsable el cual son correspondiente al gasto del personal del Programa. Por la naturaleza del gasto, estos datos son similares a los gastos administrativos.

Para este caso, la fuente es la Unidad de Remuneraciones del Ministerio de Interior y Seguridad Pública. La base de datos corresponde a la nómina del Programa, gastos imputados a viáticos y gastos asociados a resoluciones en reuniones y comisiones de servicios a nivel regional. Incluye la nómina de los funcionarios de SUBDERE Regional.

Igualmente, para desagregar el cálculo del presupuesto vigente, en el Anexo N° 6 se incluye tabla de Presupuesto y Modificaciones del Programa.

- iv. A efectos de comparar presupuestos y gastos, todas las cifras contenidas en este Anexo 5 son expresadas en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, se multiplicó por los correspondientes factores señalados en la siguiente tabla:

Año	Factor
2016	1,0975
2017	1,0741
2018	1,0486
2019	1,0260
2020	1,0000

Cuadro A5-Nº1
Fuentes de financiamiento del Programa, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

Fuentes de Financiamiento	2016		2017		2018		2019		2020		Variación 2016-2020
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	50.527.170	100,0%	56.207.780	100,0%	39.515.625	100,0%	44.355.455	100,0%	46.695.755	100,0%	-7,6%
1.1. Asignación específica al Programa	49.493.052	98,0%	55.267.620	98,3%	38.596.412	97,7%	43.211.153	97,4%	45.528.856	97,5%	-8,0%
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)	1.034.118	2,0%	940.160	1,7%	919.213	2,3%	1.144.302	2,6%	1.166.899	2,5%	12,8%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	
2. Extrapresupuestarias	-	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 (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	50.527.170	100,0%	56.207.780	100,0%	39.515.625	100,0%	44.355.455	100,0%	46.695.755	100,0%	-7,6%

Fuente: SUBDERE

Cuadro A5-Nº2
Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable, período 2016-2020
(en miles de pesos año 2020)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2016	692.023.438	50.527.170	7,3%
2017	659.169.357	56.207.780	8,5%
2018	632.749.489	39.515.625	6,2%
2019	615.510.618	44.355.455	7,2%
2020	642.714.199	46.695.755	7,3%
% Variación 2016-2019	-7,1%	-7,6%	

Fuente:SUBDERE

Cuadro A5-Nº3
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2016-2020
(en miles de pesos año 2020)

AÑO 2016	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	1.034.118,28	1.034.118,28	1.034.118,28	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	-	-	-		
Transferencias	49.493.052,06	66.244.088,11	64.517.539,52	97,4%	130,4%
Inversión	-	-	-		
Otros (Identificar)	-	-	-		
Total	50.527.170,34	67.278.206,38	65.551.657,80	97,4%	129,7%

Fuente:SUBDERE

AÑO 2017	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	940.159,73	940.159,73	940.159,73	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	-	-	-		
Transferencias	55.267.620,01	67.803.846,05	63.978.331,49	94,4%	115,8%
Inversión	-	-	-		
Otros (Identificar)	-	-	-		
Total	56.207.779,74	68.744.005,78	64.918.491,22	94,4%	115,5%

Fuente:SUBDERE

AÑO 2018	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	919.213,25	919.213,25	919.213,25	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	-	-	-		
Transferencias	38.596.411,61	64.825.009,86	61.378.892,91	94,7%	159,0%
Inversión	-	-	-		
Otros (Identificar)	-	-	-		
Total	39.515.624,86	65.744.223,10	62.298.106,16	94,8%	157,7%

Fuente:SUBDERE

AÑO 2019	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	1.144.301,90	1.144.301,90	1.144.301,90	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	-	-	-		
Transferencias	43.211.153,48	63.807.747,46	62.007.048,72	97,2%	143,5%
Inversión	-	-	-		
Otros (Identificar)	-	-	-		
Total	44.355.455,39	64.952.049,37	63.151.350,62	97,2%	142,4%

Fuente:SUBDERE

AÑO 2020	Presupuesto Inicial
Personal	1.166.899,00
Bienes y Servicios de Consumo	-
Transferencias	45.528.856,00
Inversión	-
Otros (Identificar)	-
Total	1.166.899,00

Fuente:SUBDERE

Cuadro A5-N°4
Gasto Total del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2016	65.551.657,80	-	65.551.657,80
2017	64.918.491,22	-	64.918.491,22
2018	62.298.106,16	-	62.298.106,16
2019	63.151.350,62	-	63.151.350,62

Fuente:SUBDERE

:

Cuadro A5-N°5
Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

AÑO 2016	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	1.034.118,28	1.034.118,28	1,6%
Otros Gastos	64.517.539,52	-	64.517.539,52	98,4%
Total	64.517.539,52	1.034.118,28	65.551.657,80	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	98,4%	0,015775624	-----	-----

Fuente:SUBDERE

AÑO 2017	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	940.159,73	940.159,73	1,4%
Otros Gastos	63.978.331,49	-	63.978.331,49	98,6%
Total	63.978.331,49	940.159,73	64.918.491,22	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	98,6%	0,014482156	-----	-----

Fuente:SUBDERE

AÑO 2018	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	919.213,25	919.213,25	1,5%
Otros Gastos	61.378.892,91	-	61.378.892,91	98,5%
Total	61.378.892,91	919.213,25	62.298.106,16	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	99%	0,014755075	-----	-----

Fuente:SUBDERE

AÑO 2019	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	1.144.301,90	1.144.301,90	1,8%
Otros Gastos	62.007.048,72	-	62.007.048,72	98,2%
Total	62.007.048,72	1.144.301,90	63.151.350,62	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	98,2%	\$ 0	-----	-----

Fuente:SUBDERE

Cuadro A5-N°6
Gasto de producción de los Componentes del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

AÑO 2016	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	104.734	123.141	784.241	676.564	1.743.290	2.980.799	2.420.834	3.818.361	5.858.240	3.946.355	752.043	7.915.560	368.051	186.900	8.789.446	40.468.558
Componente 2	114.001	249.471	214.352	179.359	541.018	1.291.184	738.913	878.686	2.356.702	790.500	281.498	647.789	207.415	206.646	2.730.199	11.427.732
Componente 3	0	0	0	0	0	0	0	0	12.621.250	0	0	0	0	0	0	12.621.250
Total	218.735	372.611	998.592	855.923	2.284.308	4.271.983	3.159.746	4.697.046	20.836.192	4.736.855	1.033.541	8.563.349	575.466	393.546	11.519.645	64.517.540

Fuente:SUBDERE

AÑO 2017	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	89.976	414.463	632.957	1.957.607	4.182.150	3.278.453	2.862.082	4.132.447	4.960.356	3.632.860	662.096	3.109.634	230.688	28.550	9.459.632	39.633.952
Componente 2	70.379	254.558	306.775	252.360	511.639	1.087.248	880.033	604.204	2.984.138	878.263	293.365	590.132	162.140	218.731	2.898.267	11.992.230
Componente 3	0	0	0	0	0	0	0	0	12.352.150	0	0	0	0	0	0	12.352.150
Total	160.356	669.021	939.732	2.209.967	4.693.789	4.365.701	3.742.115	4.736.651	20.296.644	4.511.122	955.460	3.699.766	392.827	247.280	12.357.899	63.978.331

Fuente:SUBDERE

AÑO 2018	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Ñuble	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	2.111.327	119.220	363.111	2.296.436	3.281.841	2.579.917	2.209.614	4.147.012	1.676.686	3.221.420	7.901.176	1.061.099	2.280.528	598.158	79.644	3.703.811	37.631.000
Componente 2	75.651	206.231	305.316	241.514	510.116	1.114.800	843.043	741.164	0	2.843.864	699.035	279.025	660.342	166.088	224.398	2.494.937	11.405.524
Componente 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12.342.369	0	0	0	0	0	0	12.342.369
Total	2.186.978	325.451	668.427	2.537.950	3.791.957	3.694.717	3.052.657	4.888.176	1.676.686	18.407.653	8.600.210	1.340.124	2.940.870	764.246	304.043	6.198.749	61.378.893

Fuente: SUBDERE

AÑO 2019	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Ñuble	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
Componente 1	158337	750687	1077622	648168	3157376	4066311	3151644	3251141	1386321	3169846	6112488	2233919	1847114	970627	219625	3849134	36050362
Componente 2	114485	241681	389010	264769	503106	1146993	896501	798161	482041	1149571	845969	295293	644017	181382	211191	3159924	11324096
Componente 3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14632590	0	0	0	0	0	0	14632590
Total	272823	992369	1466632	912937	3660483	5213304	4048146	4049302	1868362	18952008	6958457	2529212	2491131	1152009	430815	7009058	62007049

Fuente: SUBDERE

ANEXO 6: OTROS INDICADORES

Pauta metodológica Anexo N° 6

- Fuentes de la información base: PMU – SUBDERE
- Cuadro resumen de las modificaciones presupuestarias
- Enumeración y descripción de los pasos seguidos para el Cálculo de la Cartera Vigente:
 - i. Los cálculos suministrados por el Programa corresponden al diseño de indicadores que permitieran analizar el volumen total de proyectos administrados por el PMU.
 - ii. Para ello, se definió el término “*Cartera Vigente*” el cual comprende la totalidad de proyectos aprobados, indistintamente de su año de aprobación, y que aún no ha sido cerrados al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (t-1).
 - iii. Esta cartera, incluye proyectos en sus primeras etapas de ciclo de vida, y requieren seguimiento y rendición de cuentas. En consecuencia, se tomó la subclasificación de este conjunto, “proyectos de la cartera vigente con saldos por rendir” para sustraerlo del total “proyectos de la cartera vigente” para obtener los “proyectos rendidos” (esta última operación de cálculo fue realizada por el panel evaluador). El dato “proyectos rendidos” es el que se utiliza para analizar los resultados finales del Programa asociado a la cartera vigente.
 - iv. De esta categoría de información se obtuvieron clasificaciones regionales a los efectos de analizar los resultados del Programa.

Cuadro A6-No. 1
Resumen de Modificaciones Presupuestarias
(Millones de pesos nominales)

	Traspaso Regional Componente Emergencia	% del Ppto Vigente Emergencia	Incrementos Componente Emergencias	% del Ppto Vigente Emergencia	Incrementos por arrastre no reconocido (Componente Emergencia)	% del Ppto Vigente Emergencia	Incrementos por arrastre no reconocido (Componente Tradicional)	Ppto Vigente (Componente Tradicional)	% del Ppto Vigente Tradicional	Subtotales Modificaciones Emergencia	Presupuesto Vigente Emergencia	% del Ppto Vigente Emergencia
2019	11.509.144	31%	8.565.509	23%		0%		11.272.311	0%	20.074.653	36.623.150	55%
2018	10.324.404	36%	11.031.730.	39%	3.485.633	12%	171.200	11.115.192	2%	24.841.767	28.543.594	87%
2017	4.474.644	23%	7.196.732	37%		0%		11.214.356	0%	11.671.376	19.628.685	59%
2016		0%	15.262.902.	58%		0%		11.231.988	0%	15.262.902.	26.394.487	58%
Promedio %		23%		39%		3%			0%			65%

Fuente: SUBDERE. Cálculos propios

Cuadro A6-No. 2
Cartera Vigente
(Miles de pesos nominales)

Año	Cartera Vigente	Monto Aprobado	N° Proyectos con Saldo por Rendir	Saldo por Rendir	% sin Rendir	% Proyectos sin Rendir	% Proyectos Rendidos
2019	10.768	437.335.593.224	2.245	48.507.804.441	11,1%	21%	79%
2018	9.602	382.417.811.924	2.551	49.756.134.571	13,0%	27%	73%
2017	8.345	326.183.341.116	2.481	44.873.556.094	13,8%	30%	70%
2016	6.942	265.107.977.166	3.071	43.406.186.949	16,4%	44%	54%

Fuente: SUBDERE. Cálculos propios

Cuadro A6-No. 3
Cartera Vigente
Número de Proyectos, Por Región y Por Año

Region	2016			2017			2018			2019		
	Cartera vigente	Sin rendir	Rendidos	Vigente	Sin rendir	Rendidos	Cartera vigente	Sin rendir	Rendidos	Cartera vigente	Sin rendir	Rendidos
Tarapacá	142	66	76	149	50	99	165	43	122	173	32	141
Antofagasta	135	51	84	157	41	116	170	44	126	180	41	139
Atacama	252	50	202	274	25	249	320	17	303	368	34	334
Coquimbo	458	208	250	499	141	358	594	150	444	667	145	522
Valparaíso	574	214	360	681	160	521	785	159	626	871	134	737
O'Higgins	516	169	347	601	128	473	682	144	538	754	122	632
Maule	645	203	442	770	179	591	889	158	731	979	131	848
Bío-Bío	1.477	988	489	1.855	748	1.107	1.957	797	1.160	2.268	629	1.639
Araucanía	608	153	455	734	143	591	854	194	660	1.023	214	809
Los Lagos	509	172	337	682	141	541	755	121	634	821	111	710
Aysén	168	101	67	182	83	99	196	87	109	215	82	133
Magallanes	86	29	57	95	18	77	103	19	84	111	18	93
Metropolitana	1.033	587	446	1.292	584	708	1.478	542	936	1.595	437	1.158
Los Ríos	266	60	206	295	36	259	318	27	291	351	36	315
Arica y Parinacota	73	20	53	79	4	75	83	6	77	101	21	80
Ñuble							253	43	210	291	58	233
Total	6.942	3.071	3.871	8.345	2.481		9.602	2.551	7.051	10.768	2.245	8.523

Fuente: SUBDERE. Cálculos propios

