

EVALUACIÓN EX ANTE - PROCESO FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA 2023



NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA PARA PEQUEÑAS LOCALIDADES

PROGRAMA REFORMULADO - VERSIÓN: 2
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Localidades donde residen menos de 20.000 habitantes mejoran su déficit urbano y habitacional.

JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMULACIÓN

El año 2022, el Programa para Pequeñas Localidades cumple 6 años de implementación, sin embargo, aún no cuenta con evaluaciones desarrolladas, por otra parte, solo 2 localidades a la fecha han terminado su intervención, por lo que no se cuenta con indicadores para medir la situación de base, respecto al logro de los objetivos planteados para cada intervención. Sin embargo, a la fecha se están interviniendo un total de 39 localidades, 19 localidades se encuentran desarrollando los Diagnósticos y 20 localidades cuentan con su Plan de Desarrollo de la Localidad elaborados, instrumentos que han permitido planificar y guiar una intervención a corto, mediano y largo plazo en las localidades. Dentro de los aspectos positivos, se considera la ejecución de las carteras de obras con pertinencia territorial, seleccionadas bajo un proceso participativo con la mesa de actores locales, integrada por representantes de todas las organizaciones de la localidad. A su vez, cada equipo territorial ha desarrollado o se encuentra en proceso de desarrollo de una estrategia habitacional, que permitirá reconocer la situación de cada una de las localidades, y con ello lograr acceder a la oferta habitacional del MINVU. Cabe destacar, que el proceso para la implementación del Programa en las localidades demora 6 años y no 4 como se planificó inicialmente, esto debido al proceso de desarrollo y aprobación de los proyectos, junto con la disponibilidad presupuestaria año a año.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
1. Capacidad Técnica instalada.	2.189.814	32 (Convenios de Cooperación e implementación firmados)	68.431,69
Plan de Desarrollo de la Localidad (PDL)	1.267.200	43 (Planes de Desarrollo de la Localidad (PDL) Elaborados)	29.469,77
Ejecución de la Cartera de Proyectos Urbanos Priorizados en el PDL	12.230.046	101 (proyectos terminados de la cartera de proyectos urbanos priorizados en el PDL)	121.089,56
Gasto Administrativo	597.881		
Total	16.284.941		
Porcentaje gasto administrativo	4%		
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2022	166%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	Localidades de 0 a 20.000 habitantes.	11.421 Localidades

Población Objetivo	Corresponde a aquellas localidades de entre 0 y hasta 20.000 habitantes que cuenten con servicios de educación básica y centros de salud de atención permanente, que las configuran como centros proveedores de servicios de otras localidades menores. De acuerdo con la información disponible en el Censo 2017, se ha elaborado por parte del MINVU un listado de 1.154 localidades de entre 0 a 20.000 habitantes que cuentan con servicios de educación básica y salud de atención permanente, ambos considerados como servicios prioritarios para asegurar un mínimo de calidad de vida de los habitantes, y que si estas localidades son mejoradas incidirán en otras localidades menores que se abastecen de ellas. Este listado fue sancionado por la Resolución N° 5430 de (V. y U.) de 2018 y que corresponde a la población potencial del Programa para Pequeñas Localidades. Según el artículo 2° del DS 39 el MINVU elaborará el listado de pequeñas localidades y sistema de localidades objeto del Programa, en base a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y complementada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, en adelante también SEREMI. Este listado será sancionado mediante resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo.	1.154 Localidades
Población Beneficiaria	<p>Según el artículo 4° del DS 39 el MINVU mediante resoluciones, llamará a concurso para la selección de las pequeñas localidades y/o sistema de localidades incluidas en el listado a que se refiere el artículo 2° para la implementación del presente Programa. Extraordinariamente, previa autorización del Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo podrá realizar llamados a concurso para la región, o en una o más provincias o comunas de ella. Las resoluciones que llamen a concurso indicarán la fecha de inicio del proceso de selección, número de pequeñas localidades y/o sistema de localidades que serán atendidas, monto de los recursos que se destinarán al llamado y, en general, los criterios de selección y las demás condiciones de postulación. Dicha resolución establecerá un sistema de asignación de puntaje, a lo menos considerando, los siguientes factores. a) Que la localidad se encuentre afectada por déficit urbano y/o habitacional. b) Que la Propuesta del Plan de Desarrollo de la Localidad sea coherente respecto al diagnóstico del déficit urbano y/o habitacional presentado. Sin perjuicio de lo anterior, en la resolución de llamado a concurso podrán establecerse otros factores de puntaje, cuyo coeficiente de ponderación para el cálculo del puntaje total no podrá en ningún caso ser mayor al que le corresponda a alguno de los factores señalados en el inciso precedente.</p> <p>El proceso de selección estará compuesto por las etapas de: Admisibilidad; evaluación por la Comisión Evaluadora, Evaluación por la Mesa Regional. Los criterios evaluables son los siguientes:</p> <p>Admisibilidad: Se calificará la propuesta de postulación de la localidad como Admisible si cumple con el 100% de los criterios señalados, en caso contrario, se calificará como No Admisible.</p> <p>Evaluación Comisión Evaluadora: Se calificará la localidad propuesta como Elegible si cumple con 50 puntos o más de los criterios antes señalados, y en caso contrario, se calificará como No Elegible. esta etapa se pondera con un 70%.</p> <p>Mesa Regional: Las localidades calificadas como elegibles se evaluarán en base a: localidades con menor acceso a los bienes públicos y a participar de las oportunidades de crecimiento y desarrollo (25p), localidades con características que distinguen su territorio (50p) y localidades que tengan dificultad para entregar condiciones básicas de calidad de vida (25p), etapa ponderada con un 30%. Una vez asignados los puntajes se calculará el puntaje final y se sancionará las localidades seleccionadas que tengan mayor puntaje.</p> <p>Para los cupos establecidos a concursar año a año se considera la capacidad del equipo regional para asumir más localidades según la ejecución de las localidades ya existentes, disponibilidad presupuestaria y condiciones asignadas por las autoridades ministeriales.</p>	95 Localidades

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios				
	2022	2023	2024	2025	2026
171.420 por cada beneficiario (Localidades)	63	95	117	139	152

Concepto	2023
Cobertura (Objetivo/Potencial)	10%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	8%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de Pequeñas Localidades que disminuyen su déficit urbano	$(\text{N}^\circ \text{ de Pequeñas Localidades Seleccionadas en el año t-6 que disminuyen su déficit urbano en el año t} / \text{N}^\circ \text{ total de Pequeñas Localidades Seleccionadas en el año t-6}) * 100$	Eficacia	100%
Porcentaje de Pequeñas Localidades que disminuyen su déficit Habitacional	$(\text{N}^\circ \text{ de Pequeñas Localidades Seleccionadas en el año t-6 que disminuyen su déficit Habitacional en el año t} / \text{N}^\circ \text{ total de Pequeñas Localidades Seleccionadas en el año t-6}) * 100$	Eficiencia	1

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
1. Porcentajes de Convenios de Cooperación e implementación firmados	$(\text{N}^\circ \text{ de Convenios de Cooperación e implementación firmados en el año t} / \text{N}^\circ \text{ Total de Convenios de Cooperación e implementación de localidades seleccionadas en el año t}) * 100$	Eficacia	100%
2. Porcentaje de Planes de Desarrollo de la Localidad (PDL) Elaborados	$(\text{N}^\circ \text{ PDL elaborados en el año t} / \text{N}^\circ \text{ Total PDL programados para elaboración en el año t}) * 100$	Eficacia	100%
3. Porcentaje de proyectos terminados de la cartera de proyectos urbanos priorizados en el PDL	$(\text{N}^\circ \text{ proyectos programados a terminar en el año t de la cartera de proyectos urbanos priorizados en el PDL de las localidades seleccionadas} / \text{N}^\circ \text{ total de proyectos programados a terminar en el año t de la cartera de proyectos urbanos priorizados en el PDL de las localidades seleccionadas}) * 100$	Eficacia	100%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), ni en coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención), ni en términos de consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación con la población afectada. No es posible identificar con claridad la población que presenta la problemática identificada ni la magnitud del problema. No se presenta claramente la justificación de la necesidad de reformular la intervención ni cuáles son las ventajas de la reformulación planteada.

Coherencia: Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no permite conocer cuál es la población que se espera atender. Adicionalmente, las variables o criterios utilizados para caracterizar la población objetivo no son pertinentes para dimensionar la población afectada ni los criterios para priorizar a la población beneficiaria son expuestos con claridad. Los componentes del programa no se describen correctamente.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores del programa no miden efectivamente el resultado esperado ni los productos provistos por el programa. El sistema de información de que dispone el programa es insuficiente para hacer seguimiento a la población que recibe los beneficios del programa. Además, los gastos administrativos y por componentes requieren una mejor justificación.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa: A pesar de que se justifica la falta de información respecto a las personas a las que afecta este déficit habitacional, se mantiene el comentario respecto a la importancia de elaborar un futuro plan para levantar esa información dentro de las pequeñas localidades que se busca atender, reiterando la relevancia de esto para avanzar en la implementación de una estrategia de intervención que aborde estas brechas y las particularidades de las familias residentes.

Se reitera el comentario respecto a revisar la pertinencia del concepto "déficit urbano" en contexto de localidades que se salen del marco de las ciudades.

El análisis del problema permite evidenciar parcialmente su evolución en el tiempo. Varias de las afirmaciones y datos presentados se centran en localidades rurales, lo que no es coherente con la definición del problema relativa a lo urbano ni con lo que se presenta a continuación para esta intervención en ese ámbito. Además, se deben presentar datos que evidencien la necesidad de contar con un cambio de diseño de la versión actual del programa.

Respecto a cómo el programa afecta a ciertos grupos de la población, se mejora el apartado al hablar de mujeres y trabajo doméstico, pero se debe profundizar en otros grupos que también se ven afectados por esta problemática.

Respecto de las causas del problema, se sugiere enumerar las causas y mejorar la redacción, para poder distinguir una causa de otra. El apartado en que se habla de rezago no se vincula de forma pertinente como causa del problema si no más bien, como una consecuencia negativa que se espera evitar. Se solicita además eliminar las abreviaciones de palabras en las descripciones, dado que dificultan la comprensión. Además, se deben revisar y ajustar las causas relacionadas con el Fondo Común Municipal (FCM) y las escasas capacidades técnicas y profesionales para acceder a recursos con que cuentan los gobiernos locales. La baja inversión del FCM puede estar provocada por las debilidades institucionales para gestionar y acceder a recursos, por lo que, de ser así, la segunda causa explicaría la ocurrencia de la primera. Igualmente, en lo que respecta a deficiente planificación territorial en los territorios rurales se considera que pudiese estar contenida en la causa denominada "Falta de instrumentos de planificación territorial adecuados".

En términos de los efectos negativos que el programa espera evitar, se reitera el comentario que lo presentado corresponde a datos que son parte de la magnitud del problema que se debe presentar en la evolución. Se debe profundizar en identificar cuáles son los efectos negativos que provoca la existencia del problema, en el corto y en el largo plazo, y cuya ocurrencia se espera evitar con la implementación del programa.

En relación con la solicitud de reformulación, se mejora respecto a la última evaluación, pero la descripción todavía presenta falta de evidencia, datos e indicadores del modelo anterior.

Por otra parte, se reitera el comentario respecto a incluir evidencia nacional o internacional que permita validar la estrategia de intervención presentada para resolver el problema. Lo presentado solo da cuenta de desafíos en las intervenciones MINVU que le dejan lugar a este programa. Esto se debe complementar con indicadores que den cuenta del éxito de intervenciones similares a la propuesta en Chile o fuera del país, que validen las estrategias presentadas para resolver el problema en cuestión.

Finalmente, se deben identificar todas las fuentes utilizadas en el apartado de diagnóstico en formato APA.

Objetivo del Programa y Población: En relación con el propósito, nuevamente se presenta el problema de las localidades de menos de 20000 habitantes, debido a que la definición de "Pequeñas Localidades" contempla también que sean proveedoras de educación y salud de otras localidades: punto que no se aclaró con anterioridad a pesar de haber sido levantado en la evaluación anterior. Adicionalmente, se requiere aclarar cuál es la población que presenta la necesidad, ya que a lo largo del informe se señala que son las "localidades donde residen menos de 20.000 habitantes" y en otros apartados se señala que son "localidades de 0 a 20.000 habitantes" o "hasta 20.000 habitantes", lo cual no es consistente. Se requiere homologar.

Si bien los criterios de priorización para delimitar a la población beneficiada son objetivos, es llamativo que no se presente ninguna ponderación que priorice localidades rurales, las que de acuerdo con el diagnóstico serían las más afectadas por el déficit de infraestructura y servicios.

Otros aspectos que se deben explicar con mayor detalle son cómo opera la realización de los llamados a postulación, cómo funciona el sistema de asignación de cupos y cómo se ordena el acceso de las localidades y hogares a la atención que brinda el programa (mecanismos de prelación).

Respecto de la cuantificación de la población beneficiada, se mejora respecto a la evaluación anterior, pero aún falta aclarar sobre cómo eventualmente se va a cubrir la población potencial.

Estrategia del Programa: En relación con los componentes, estos corresponden a bienes o servicios entregados a una población, pero se deben mejorar. En todos ellos se debe explicitar cuál de las causas presentadas se busca abordar. Además, se debe explicar cómo se producen y en qué consisten las asesorías técnicas que forman parte del componente.

En el componente n°1, "Capacidad técnica instalada" se debe especificar cómo se asegurará que las capacidades técnicas quedarán efectivamente instaladas, de manera que, los gobiernos locales pueden gestionar mayores recursos y ejecutarlos sin el apoyo del programa. Además, se debe definir qué es una "Obra Detonante".

Se debe además explicar cómo se vinculan las metas de producción con la población beneficiaria, en términos de cuantificación. Por ejemplo: 101 ejecución de cartera de proyectos urbanos priorizados en el DPL.

Si se considera la amplitud de causas presentadas en el diagnóstico, los componentes presentados parecen insuficientes para resolver el

problema. En particular, bienes o servicios orientados a mejorar el ámbito urbano y la segregación territorial, no se evidencian en la descripción de los componentes del programa. Respecto de las metas de producción de los componentes para el 2023, se debe señalar en función de lo que se establece la cuantificación para el componente 2 y el componente 3.

La estrategia de intervención permite saber en qué consiste el programa, pero no cómo contribuirá al logro de los objetivos. Se deben especificar con mayor detalle los distintos procesos de selección y convocatoria que el programa lleva a cabo, especificar cuáles son las acciones que desarrolla el programa para asegurar una participación lo más amplia y representativa de la multiplicidad de intereses de las personas que habitan en la localidad. En línea con ello, en la elaboración del PDL, resulta crucial identificar el perfil de quién estará a cargo de conducir el proceso, ya que, dadas las limitaciones socioeconómicas de las localidades, la definición de prioridades podría estar sesgada en función de quien lidere el proceso. Se debe profundizar en la explicación de la modalidad de producción y en la descripción del flujo de la intervención porque no es posible identificar claramente cómo se da la transición entre etapas. Adicionalmente, se debe indicar cómo se combinan los componentes para alcanzar el propósito que persigue la intervención.

Por otro lado, se debe aclarar si el acceso a subsidios habitacionales es automático para las familias que se ven beneficiadas por el programa, o si desde Pequeñas Localidades, se ayuda a postular (y esto debe ser coherente con lo presentado en articulaciones y complementariedades).

Se debe justificar por qué un beneficiario no puede acceder nuevamente al programa y además corregir respecto al carácter preventivo del programa. El programa no es de carácter preventivo debido a que va dirigido a subsanar falencias que tienen actualmente las pequeñas localidades.

En términos de la ejecución, se señala que el programa no se ejecuta por terceros, pero en la estrategia y componentes se da a entender que entidades públicas y privadas sí pueden participar de la ejecución de éste. Se debe aclarar este punto. Respecto de las articulaciones, lo mencionado no aparece en la estrategia y, por tanto, no es coherente con ella. Además, se debe explicar por qué solo se menciona la Fundación para la Superación de la Pobreza y no pueden participar otras entidades.

Se identifican adecuadamente los niveles de complementariedad, pero en las internas y externas, se explica parcialmente cómo será su implementación. Se debe incorporar los nombres de todos los programas con los que se declara complementariedad. El servicio declaró tener problemas con la carga de contenido en la plataforma de Evaluación Ex Ante, lo que podría explicar los espacios en blanco, pero esto debe completarse para realizar una evaluación favorable.

Respecto de la inclusión de enfoques de derecho, en todos los casos a excepción del enfoque territorial, se identifican parcialmente gestiones que permiten su incorporación como parte de la estrategia del programa. Pese a que lo señalado es correcto y se entiende el modo en que quiere ser abordado, esto debe ser coherente con las acciones concretas presentadas en la estrategia, y esto no ocurre. Asimismo, se debe justificar la no incorporación del enfoque de dependencia considerando que esto podría incidir en invisibilizar las necesidades particulares de acondicionamiento que requieren las viviendas cuyos residentes poseen limitaciones para el desarrollo de las actividades básicas.

Indicadores: Respecto al indicador 2 de propósito, éste no corresponde a un indicador de eficiencia porque no hay una relación entre costos y cumplimiento de logros. "La entrega de uno o más subsidios" no parece una medida suficiente para indicar que una localidad ha superado su déficit habitacional. Se debe mejorar este indicador ya que no mide el cumplimiento del propósito.

La evidencia señalada no permite dar cuenta de las proyecciones en los indicadores. En el primer indicador de propósito no es posible esperar un 100% de logro en años en los que no se puede medir (es c/4 años), además, esperar reducir en un 100% el déficit no es coherente con la estrategia del programa.

Respecto de los indicadores complementarios, ni el primero ni el segundo son pertinentes. En la medida que miden planificación y no logros de los componentes de los programas. Se deben reemplazar por otro set de indicadores que permita medir la entrega de los bienes o servicios asociados a cada componente, y cuidar aspectos de calidad (señalar metodología, fórmula coherente con el título, dimensión, unidad de medida y proyecciones razonables).

El sistema de información es insuficiente para hacer seguimiento a beneficiarios. Se debe describir de qué manera las plataformas señaladas permiten hacer seguimiento, qué información se guarda en ellas y cuál es su objetivo.

Gastos: Se describen insuficientemente los gastos por componente asociados al programa. Se debe mencionar si estos son existentes o adicionales en la institución y se debe presentar correctamente el desglose de gastos por subtítulos.

En relación con los gastos administrativos, si bien se presentan algunos detalles, la descripción es insuficiente y debe señalar si corresponde a gastos existentes o adicionales en la institución. Finalmente, el gasto por subtítulo no coincide con el gasto total del programa.