

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

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

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 recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL
AÑO DE INICIO: 1993
MINISTERIO RESPONSABLE: INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SERVICIO RESPONSABLE: SUBDERE

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$ 46.695 millones¹

1- DESCRIPCIÓN DEL GENERAL DE PROGRAMA

1.1 Objetivos de fin y propósito

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), 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 comunal. Este Programa presenta como Fin el “**contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país**”, y ha definido para esta evaluación como su Propósito que las “**comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal**”. 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 2011², en este proceso se actualizaron y se redefinieron el propósito y los indicadores.

En lo específico este Programa financia iniciativas que den una respuesta material (obras) a necesidades de la comunidad local relacionadas con servicios básicos, vialidad, habilitación de servicios públicos y equipamiento comunitario. (Ver Cuadro N° 2).

1.2 Componentes del Programa y modalidad de producción

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

Cuadro N°1
Estructura del Programa

Componente 1: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA.</i>	Este componente financia proyectos de inversión postulados por Municipalidades o Asociaciones de Municipalidades para atender carteras de proyectos dirigidos a problemas emergentes y específicos de cada territorio. Este componente ha financiado durante el año 2016-2019, en promedio, el 54% de los proyectos aprobados anualmente y destina en promedio el 46% de sus recursos del presupuesto inicial a dicho financiamiento. Participan todas las municipalidades y asociaciones de municipalidades del país que presenten iniciativas que cumplan
---	---

¹ Ver Cuadro 1 Fuentes de Financiamiento del programa del Anexo 5.

² 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>

	<p>con los requerimientos exigidos en la Guía Operativa. Con respecto a su participación en el gasto final del Programa, la cifra alcanza el 57% del total gasto devengado.</p> <p>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 Programa.</p> <p>Adicional a la asignación presupuestaria, el componente recibe por Ley una autorización para comprometer recursos con cargo a futuros presupuestos, lo cual permite la ejecución en dos años. En el presupuesto del año 2019 esta autorización correspondió al 30% del monto total del Programa.</p> <p>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 55% del presupuesto final del PMU, de los cuales los traspasos regionales corresponden al 30%.</p> <p>Los traspasos regionales son un servicio administrativo a las regiones que se gestionan por medio de transferencias institucionales 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. La condición de elegibilidad de los proyectos se asocia a cumplir requerimientos técnicos, de factibilidad y de forma básicos</p>
Componente 2: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL.</i>	<p>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.</p> <p>La asignación de recursos a este componente la establece la Glosa Presupuestaria. Con respecto al presupuesto inicial el componente Tradicional abarca el 25% de los recursos totales asignados en la Ley de Presupuestos 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.</p> <p>De conformidad a la glosa presupuestaria los recursos se distribuyen a cada región con criterios proporcionales en función del número de comunas y el número de personas desocupadas. Cada Gobierno Regional (GORE) definirá con la aprobación del respectivo Consejo Regional (CORE) la distribución de dichos recursos, e informará 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.</p>
Componente 3: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DEL CARBÓN.</i>	<p>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 Presupuesto, 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.</p> <p>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.</p>

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

Cuadro N°2
Tipologías del Programa

Servicios básicos	Esta tipología incluye iniciativas relacionadas al agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública, canales, grupos electrógenos.
Vialidad	Considera iniciativas que mejoran la situación de la comunidad relacionada con la red vial, intervención de muros de contención, calzadas, veredas, aceras, bandejas, 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.

Dentro del proceso general de producción de los componentes de este Programa, se consideran las etapas de: Postulación, Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica), Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro, Rendición y Término de los Proyecto, postulados por una plataforma denominada “SUBDERE en línea” y dentro del proceso operativo de este Programa se consideran las siguientes funciones:

- Evaluación de Proyectos postulados por los municipios y asociaciones de municipalidades (Evaluación Técnica).
- Gestión del proceso administrativo de asignación de recursos a los proyectos financiados por el Programa.
- Monitoreo a la ejecución física y financiera de los proyectos del PMU, a través de las URS.
- Evaluación de las solicitudes de modificación de proyectos enviadas por los municipios, si corresponde.
- Evaluación y gestión de las solicitudes de transferencia y rendiciones de proyectos, a través de las URS; y
- Evaluación y gestión de las solicitudes de cierre de los proyectos financiados por el Programa.

En relación con las instituciones involucradas en el proceso de operaciones el PMU son las siguientes:

Cuadro N°3
Instituciones Involucradas del Programa

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, SECREDUC, 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.

1.3 Población objetivo y beneficiarios efectivos

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.

El Programa con el propósito de cumplir sus objetivos ha utilizado para cada componente distintos 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 los criterios responden a características geográficas y están de acuerdo con 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. En la Línea Tradicional el criterio principal utilizado son las características socioeconómicas de las comunas. A este componente corresponden 319 comunas que suman una población de 17.814.474 personas, 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. 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-Bío.

En el caso de la **Línea de la Cuenca del Carbón** 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 desocupación³. Este componente considera a **7 comunas**, que suman una población de **362.002 habitantes** con una cobertura de la Población Objetivo respecto a la Potencial de un 100%.

Cuadro N°4

Síntesis Población Beneficiaria según líneas de Financiamiento

Componentes (Línea de financiamiento)	Comunas (Beneficiarios Intermedios)	Habitantes (Beneficiarios Finales)	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.

Al analizar la Población Objetivo del PMU se observa 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 la Población Objetivo. Para ello, ha sido una decisión del Panel, utilizar la categorización definida como: "Tipología Comunal"⁴ 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. Estos son:

³ 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).

⁴ SUBDERE. División de Municipalidades.

http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/REGLAMENTO178 FIGEM.pdf

Cuadro N°5
Tipología Comunal

Grupo	Tipología	Nº de Comunas
1	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.	47
2	Comunas mayores, con desarrollo medio.	37
3	Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.	56
4	Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio.	96
5	Comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo	109

1.4 Periodo de ejecución del Programa

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, se encuentra abierta durante todo el año. Sin embargo, para la línea de financiamiento Tradicional, una vez sancionada la asignación anual de recursos, los municipios cuentan con 2 meses para presentar los proyectos a SUBDERE a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gob.cl>. Este plazo para la presentación de los proyectos es nominal, pues en la práctica los municipios presentan hasta muy avanzado el año sus proyectos.

La ejecución financiera del Programa se circunscribe a la ejecución anual del Presupuesto. Sin embargo, la ejecución de los Proyectos, una vez girado los recursos, posee característica multianual. Igualmente, la Ley de Presupuesto autoriza al Programa con una cuota adicional de compromiso, cuyos gastos puede cargar a presupuestos futuros.

1.5 Ámbito de acción territorial

El ámbito de acción territorial del Programa es a nivel nacional y considera 345 comunas del país.

1.6 Identificación de las fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento del PMU son presupuestarias. Los recursos establecidos para financiar los proyectos son asignaciones específicas en la Glosa Presupuestaria por medio de transferencias de capital a los municipios. 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 Unidades Regionales de la SUBDERE (URS).

Cuadro N°6
 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 No. 1, Anexo No. 5

La Glosa establece los presupuestos dirigidos a cada componente. Un monto para la Cuenca del Carbón (en promedio 29% del presupuesto inicial) y otra asignación presupuestaria 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 (en promedio 38% del presupuesto inicial) es fuente de financiamiento a los proyectos de arrastre del año anterior, los cuales la Glosa presupuestaria, igualmente, establece un monto anual máximo de compromisos.

2- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Justificación del Programa

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).

El PMU adquiere pertinencia teórica 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”.

La problemática en la cual se sustenta y origina este Programa presenta una estructura compuesta; por un lado, 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. Como un factor complementario que se suma a esta problemática es que las entidades 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.

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

- Su diseño enfrenta, en primer lugar, la necesidad de generación de empleos ante un incremento del desempleo 2016-2019. 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. Se considera además que el diseño del PMU es consistente desde el punto de vista conceptual. La Organización Internacional del 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. En efecto, la OIT en su agenda de trabajo decente ha creado el lineamiento “Desarrollo local para el trabajo decente” como apoyo a la mejora de la calidad de vida, la creación de empleos decentes y el desarrollo de economías locales sostenibles.
- En este contexto y a través de la correcta implementación de sus componentes, este Programa contribuiría a mejorar la calidad de vida 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.
- 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.
- La implementación del 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.
- De acuerdo con los antecedentes que, el Panel ha 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.

En relación con 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.
- b) El Programa no cuenta con un Plan Estratégico 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 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, 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 de las iniciativas desarrolladas por el Programa, la información pública de los proyectos en el Portal Ciudadano que tiene la División de Municipalidades de SUBDERE (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 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 actualidad.

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.

2.2 Desempeño del Programa

2.2.1 Eficacia y Calidad

Al analizar el Propósito “**comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal**” y desagregado en su ámbito de producto (Cada Componente), se constata el alcance que tiene el Programa a nivel del territorio nacional, en tanto, anualmente el Programa financia proyectos en aproximadamente el 90% de las comunas del país, si es que se considera la sumatoria de los tres componentes, lo cual sin duda constituye una de las principales fortalezas del Programa.

Cuadro N°7

Porcentaje de Comunas con Proyectos Aprobados por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	71%	65%	67%	70%
Tradicional	80%	83%	82%	88%
Cuenca del Carbón	100%	100%	100%	100%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2B. Marco Lógico. Indicador 1n

En lo que respecta a la rendición de proyectos⁵, por su característica multianual, éstas se muestran con ciertos indicios de rezago mas no de incumplimiento. Al considerar la cartera vigente de proyectos, la cual incluye todos los proyectos en ejecución al 31 de diciembre del año anterior, 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°8

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

⁵ La rendición de proyectos ocurre cuando éstos están finalizados en todos sus compromisos administrativos y financieros.

Sin embargo, las cifras merman significativamente si el análisis se circunscribe al mismo año presupuestario, como consecuencia de que la aprobación de proyectos y los respectivos giros de fondos a los municipios ocurren en las postrimerías de cada año. En efecto, en el año 2019, el 60% fueron aprobados durante el último trimestre del año.

Cuadro N°9

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 (proyectos terminados con rendición de cuentas), las cifras de proyectos aprobados y terminados durante 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 (momento del giro de recursos) y de ejecución de proyectos.

Cuadro N°10

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 efecto⁶, 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 relación que esas obras tienen con la disminución

⁶ 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.

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°11
Porcentaje de Proyectos Aprobados y Dejados 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: subdereenlínea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 2

2.2.2 Economía

La ejecución presupuestaria del PMU se ubica en el periodo de evaluación en promedio de un 96%. Esta ejecución financiera es con respecto al presupuesto vigente, el cual incluye las modificaciones presupuestarias (incrementos al presupuesto vigente), realizadas durante el año.

Cuadro N°12

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

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, acorde a lo establecido en la Guía Operativa de la SUBDERE. 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 las características de los proyectos, lo cual 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. La responsabilidad directa de ejecución y rendición 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.

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.

2.2.3 Eficiencia

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%).

En Cuenca el resultado de un mayor manejo de recursos reales (16%) acompañado de una ligera disminución de números de proyectos aprobados (-4%). En el componente de Emergencia la 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 de la cartera de proyectos del Programa, analizando 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 obra⁷. Con

⁷ En el anexo de estudio complementario se propone un estudio de evaluabilidad de proyectos.

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.

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: a) un mayor fraccionamiento de la cuota asignada por parte de las comunas con el objeto de financiar mayor número de proyectos, b) 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, y c) un incremento en la coparticipación de recursos municipales en los proyectos.

Cuadro N°13

Gasto Promedio por Unidad de Producto (Proyectos Aprobados)61F

Período 2016-2020

(Miles de \$ 2020)

	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%
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

Lo explicado anteriormente es otra dimensión de análisis a indagar en el estudio de evaluabilidad arriba mencionado. 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.

2.3 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 presupuestaria promediando un 96% para el periodo 2016-2019.

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.

Se trata de un Programa que está instalado y legitimado en el sistema municipal, en tanto es un mecanismo que permite a los municipios desarrollar proyectos que contribuyen a dotar, mantener y/o reemplazar la infraestructura y el equipamiento local de menor escala y, por tanto, disponer y/o incrementar fondos de inversión. Además, sobre el 90% de los municipios postulantes que 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.

Cuadro N°14

Porcentaje de Comunas con Proyectos Aprobados por Año

	Año			
	201 6	201 7	201 8	201 9
Porcentaje de comunas con proyectos aprobados	90 %	89 %	90 %	95 %

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

En cuanto al proceso de implementación del Programa, llama la atención la capacidad de seguimiento instalada en el Programa, 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 insuficiente⁸. Si bien la creación de proyectos es responsabilidad de los municipios, disponer de importantes volúmenes de propuestas a revisar de baja calidad, puede suponer una sobrecarga innecesaria para los profesionales encargados de la evaluación.

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.

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, además de generar presiones de sobrecarga de trabajo, 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°15

Porcentaje de Proyectos Elegibles, Aprobados en Ejecución y Rendidos por Año

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

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

Sin embargo, sí se trata de inversiones efectivamente desarrolladas y que diseminan obras de infraestructura y equipamiento en gran parte de las comunas de Chile. Las cifras de proyectos rendidos de la cartera vigente, es decir, de proyectos efectivamente ejecutados indistintamente de su año de aprobación, muestran que se aplicaron las

⁸ La condición de elegibilidad se asocia a cumplir requerimientos técnicos, de factibilidad y de forma básicos acorde a la Guía Operativa.

partidas presupuestarias asociadas a los respectivos proyectos. El siguiente cuadro da cuenta del esfuerzo del Programa de avanzar hacia la obtener información sobre inversiones efectivamente desarrolladas de años anteriores.

Cuadro N°16

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.

Cuadro N° 17

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 6

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 los profesionales del Programa.

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 se puede suponer que, en particular el equipamiento comunitario, permite dotar a las comunas de cierto tipo de bienes de uso público de los cuales muchos territorios carecen o son deficitarios.

Cuadro N°18

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: subdereonlinea.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 que el programa avanza hacia el cumplimiento del Propósito, 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.

2.4 Desempeño global

El Programa logra 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 y al mismo tiempo con una ejecución presupuestaria del 96% promedio durante el periodo analizado.

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 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 redunda 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 Bío-Bío en el componente Tradicional.
- Se asignan recursos a 7 comunas del Bío-Bío por un comportamiento histórico de la Cuenca del Carbón.

Anualmente se aprueban proyectos a un promedio del 95% de las comunas que ingresan propuestas al sistema. 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.

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. Con esto se refiere principalmente a la tardía presentación de proyectos lo cual redunda 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.

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 en su cierre administrativo.

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.

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. 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 devendir más extensos.

Esto debe abordarse en la parte de implementación.

El Programa no dispone de 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 ampliarla en función a la Propuesta de Encuesta sugerida en el Informe Final. Esto podrá aportar antecedentes relevantes respecto a los esfuerzos desplegados para mejorar la gestión programática.

3- PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. 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** sugerido en el Informe Final 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.

2. 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, (acorde a una programación de los pagos y ejecutar el gasto según las etapas del gasto), así como continuar promoviendo la rendición de cuentas en función de sus resultados.
- 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.

3. 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 permite 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 las obras a nivel municipal con los recursos asignados por el Componente Tradicional, el estudio requiere identificar si se evidencia un incrementando la coparticipación municipal en el financiamiento de las obras. Si existen comunas con capacidad de financiamiento, analizar la posibilidad si esto puede ser un criterio para priorizar recursos.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**

Ministerio del
Interior y
Seguridad
Pública

ORD N°: 15940

MAT: Remite respuesta
institucional a Informe Final
de Evaluación EPG 2020.

ANT: Ord. N° 1394, de
12.06.2020, de Dirección
de Presupuestos.

Santiago, 24 JUN 2020

DE : GONZALO BLUMEL MAC-IVER
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

A : MATÍAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludar y por medio del presente, le remito la respuesta institucional al Informe Final de Evaluación EPG 2020, del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Dicha respuesta se encuentra contenida en el Ord. N° 1545, de fecha 22 de junio de 2020, de la Subsecretaría antes mencionada, el que adjunto.

Lo anterior, para los efectos que Ud. tome conocimiento y fines que sean pertinentes.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

GONZALO BLUMEL MAC-IVER
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA



Distribución:
-Dirección de Presupuestos.
-Gabinete Subdere.
-Oficina de partes.

DIPRES - OFICINA DE PARTES
26 JUN 2020 32
Enviar a: Dr. Lourival Gest.

Id conductor



1545

MIN. INT. (ORD.) N° _____ /

ANT.: Ord. N°1394 de fecha 12.06.2020
del Director de Presupuesto.

MAT.: Responde a Informe Final EPG
2020.

SANTIAGO, 22 JUN 2020

DE : JUAN MASFERRER VIDAL
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

A : GONZALO BLUMEL MAC-IVER
MINISTRO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

1. Junto con saludarle y en relación al oficio de la referencia, se adjunta respuesta institucional al Informe Final de Evaluación EPG 2020, del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Sin otro particular le saluda atentamente,



HSH/ccp.

Distribución:

1. Gabinete Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
2. Departamento de Planificación y Control de Gestión del Ministerio de Interior.
3. Gabinete Subdere.
4. Departamento de Planificación y Control de Gestión de SUBDERE.
5. División de Municipalidades.
6. Unidad de Control y Gestión de la División de Municipalidades.
7. Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.
8. Oficina de Partes SUBDERE. E13192/2020



RESPUESTA INSTITUCIONAL A RECOMENDACIONES DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

PROGRAMA MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de octubre de 2019, la Dirección de Presupuestos (DIPRES), a través del Ord. N°2243 notificó al Ministro de Interior y Seguridad Pública del inicio del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). En él, se señalaba que el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU, en adelante el “Programa”), dependiente de la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), debía ser evaluado por el Panel de Expertos designado por DIPRES.

En el periodo comprendido entre los meses de noviembre de 2019 y mayo de 2020 se realizaron diversas reuniones de trabajo y de coordinación, donde la SUBDERE aportó la información solicitada por el Panel de Expertos, trabajo que concluyó con Informe Final emitido el mes de junio de 2020.

El Informe Final fue recibido por esta Subsecretaría el lunes 15 de junio de 2020, a través del Ord. N°1394, fechado el 12 de junio de 2020.

II. ANÁLISIS DEL PANEL DE EXPERTOS

A continuación, se detallan distintos aspectos que surgen del análisis realizado:

1. Es necesario destacar que el Panel de Expertos hace diversos alcances favorables en relación a los objetivos y operación del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), donde destacan las siguientes afirmaciones:
 - a. El PMU adquiere pertinencia teórica 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”.
 - b. A juicio del Panel, el PMU presenta fundamentos suficientes que justifican su existencia debido a que su diseño enfrenta, en primer lugar, la necesidad de generación de empleos ante un incremento del desempleo 2016-2019. 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. Se considera además que el diseño del PMU es consistente desde el punto de vista conceptual. La Organización Internacional del 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.



- c. 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.
 - d. De acuerdo con los antecedentes que, el Panel ha 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.
 - e. 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.
 - f. Al analizar el Propósito “comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal” y desagregado en su ámbito de producto (Cada Componente), se constata el alcance que tiene el Programa a nivel del territorio nacional, en tanto, anualmente el Programa financia proyectos en aproximadamente el 90% de las comunas del país, si es que se considera la sumatoria de los tres componentes, lo cual sin duda constituye una de las principales fortalezas del Programa.
 - g. Se trata de un Programa que está instalado y legitimado en el sistema municipal, en tanto es un mecanismo que permite a los municipios desarrollar proyectos que contribuyen a dotar, mantener y/o reemplazar la infraestructura y el equipamiento local de menor escala y, por tanto, disponer y/o incrementar fondos de inversión. Además, sobre el 90% de los municipios postulantes que 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.
 - h. Se destaca las cifras 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: se diseñan proyectos asociados a obras menores, existe la capacidad local para licitar y ejecutar tales obras y se generan puestos de trabajo.
2. El informe incluye posibles mejoras que el Programa puede incorporar, señalando lo siguiente:
- 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.



Respuesta SUBDERE: Para estos efectos, la División de Municipalidades solicitará el apoyo de la División de Políticas y Desarrollo Territorial de la SUBDERE para realizar los estudios y los instrumentos de planificación y evaluación estratégica pertinentes.

- b. El Programa no cuenta con un Plan Estratégico 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.

Respuesta SUBDERE: Para estos efectos, la División de Municipalidades solicitará el apoyo de la División de Políticas y Desarrollo Territorial de la SUBDERE para realizar los estudios y los instrumentos de planificación y evaluación estratégica pertinentes.

Como contexto, podemos indicar que el Programa en su creación (año 1993) no consideró estos Instrumentos y nació como una herramienta para absorber mano de obra ante la alta cesantía del momento, generando empleo local con la doble finalidad de hacerlo dotando a los municipios de recursos y mejorando su infraestructura urbana. Actualmente la premisa que fundamenta el programa se mantiene, siendo su foco "la generación de empleo y dotar a los municipios de infraestructura menor urbana". Existe coincidencia en este punto, respecto de que, contar con estas herramientas podría ser beneficioso para su mejor ejecución.

- c. 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.

Respuesta SUBDERE: Al respecto, se puede señalar que la pertinencia de los proyectos es revisada técnicamente desde sus inicios, en la presentación de cada uno de ellos, pero quien finalmente tiene la última palabra sobre la insistencia de su iniciativa, es el propio municipio, a través de sus autoridades electas democráticamente.

Por su parte, la legitimidad social de dichas iniciativas se construye al ser proyectos que, en su gran mayoría, obedecen a iniciativas comunales de las propias organizaciones sociales. Este hecho se ha podido constatar a través de otras unidades de la SUBDERE, como sus programas de apoyo a las Cuentas Públicas Participativas, la capacitación y apoyo a los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), y el apoyo y seguimiento a instrumentos de planificación que contemplan las iniciativas de inversión, como son los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), y los presupuestos participativos. Todos estos instrumentos se pondrán a disposición del trabajo del Programa, para lograr lo sugerido de manera más profunda y evidenciable.

En relación a lo anterior, es recomendable separar el análisis por componente:

- En la línea Tradicional, la voluntad que prima es la de la región, en cuanto a la distribución equitativa de los recursos recibidos desde el Nivel Central, para ser



entregados a los gobiernos locales. Luego viene la voluntad del municipio, quienes deciden libremente, y según sus necesidades, los proyectos en que utilizarán los recursos. Lo anterior permite generar equidad territorial y llegar a los rincones de cada región, permitiendo que todos los municipios del territorio participen en igualdad de condiciones. La SUBDERE no interviene en el diseño y selección de estas iniciativas, ya que es la voluntad regional la que prioriza las iniciativas.

- *En la línea de Emergencia, los municipios postulan libremente los proyectos. Estos representan las solicitudes, anhelos e inquietudes de los habitantes de cada comuna, y sus alcaldes y concejos municipales, electos democráticamente, representan ese sentir ante la autoridad central. Finalmente, es la autoridad central la que, según la disponibilidad de recursos y las prioridades, a través de un comité de inversiones, selecciona los proyectos a financiar.*

Según el Panel de Expertos, los procesos señalados no permiten acreditar que dichos proyectos cuenten con pertinencia y legitimad social. La SUBDERE sostiene que no se puede afirmar que estos proyectos no cuenten con dicha pertinencia y legitimidad social. Cabe señalar que, el que la SUBDERE no solicite formalmente la certificación de la participación ciudadana en la postulación de las iniciativas, no implica que el municipio no realice esta acción. Además, dado la función descentralizadora que tiene la Subsecretaría, es totalmente pertinente que sea el municipio y su alcalde, democráticamente electo, el que determine las prioridades de su comuna.

- d. 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.

Respuesta SUBDERE: En relación a este punto, cabe señalar que la SUBDERE, a través de la Academia de Capacitación Municipal y Regional, presta un apoyo permanente a los funcionarios municipales, entregando planes de estudio de pre y post grado, junto con becas y una amplia gama de diplomados donde la evaluación de proyectos se encuentra como eje central. Por otro lado, el Programa, a través de las Unidades Regionales, pone constantemente a disposición de los municipios manuales y metodologías de postulación, en temas de presentación, ejecución y rendición de proyectos.

- e. 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 (...), se observan necesidades de esfuerzos operativos adicionales para potencializar la consecución de los fines, a saber: (...) 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.

Respuesta SUBDERE: En relación a la evaluación ex post de las iniciativas financiadas, el Programa actualmente no contempla este monitoreo que permita medir el impacto en el



empleo, la calidad de vida y la seguridad ciudadana, que tienen los proyectos, una vez ejecutados. Antes de definir qué corresponde medir y cómo hacerlo, el Programa debe contar con las líneas bases que permitan esta comparación (relacionado con lo señalado en el punto a). Si bien los objetivos del Programa están relacionados con la generación de empleo y la dotación de infraestructura menor urbana, se es consciente de que un solo proyecto no tiene efectos reales en los niveles de desempleo o dotación de infraestructura, por lo que la propuesta debiera ir enfocada en medir el impacto en un periodo de tiempo más largo, por ejemplo de tres o cinco años, o asociado a un grupo de proyectos. La División de Municipalidades abordará este punto en conjunto apoyo con la División de Políticas y Desarrollo Territorial.

- f. 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.

Respuesta SUBDERE: Se coincide con lo señalado por el Panel de Expertos. En la discusión presupuestaria del año 2019, la Subsecretaría solicitó que los proyectos de la Cuenca del Carbón fuesen traspasados a la Intendencia de la Región del Biobío, tal como se estaba realizando con los programas ProEmpleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Efectivamente la administración de estos proyectos conlleva una carga administrativa importante para el Programa y para la Unidad Regional de la SUBDERE en esa región. Se volverá a analizar la pertinencia de esta acción en el contexto de la crisis sanitaria por la que atraviesa el país..

- g. 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-.

Respuesta SUBDERE: Es necesario precisar que el Programa, para el componente Emergencia, no tiene plazos de postulación, ya que atiende permanentemente las necesidades emergentes de los municipios, las que pueden surgir en cualquier época del año. Por otro lado, el Programa recibe aumentos de presupuesto (ya sea de DIPRES o de otros organismos públicos como los Gobiernos Regionales) en distintas épocas del año, especialmente hacia el último cuatrimestre. Esto implica, necesariamente, que los proyectos financiados con estos recursos se aprueben en el último período del año. Lo anterior tiene como consecuencia directa que los proyectos aprobados en las postrimerías del año, no puedan terminar su ejecución en el mismo año presupuestario en que fueron aprobados. Los proyectos PMU son proyectos de rápida ejecución y en su gran mayoría se ejecutan en 12 meses, pero dada su esencial naturaleza de emergencia y disminución de la cesantía, no es posible ajustar toda la cartera de inversión a los primeros meses del año, como sugiere el Panel de Expertos. Sin perjuicio de lo anterior, la SUBDERE procurará que los proyectos relacionados con mejoramiento urbano menor puedan ser aprobados a



inicios del año presupuestario, mientras que los proyectos relacionados con emergencias y empleo guarden relación con la estacionalidad y oportunidad en que se solicitan.

Por otro lado, el componente Tradicional, cuya decisión de distribución recae en los Gobiernos Regionales, sí tiene un plazo de postulación, pero la glosa presupuestaria no indica qué ocurre cuando los municipios no cumplen los plazos establecido. En la discusión presupuestaria 2019 se solicitó a DIPRES una modificación de la glosa respectiva, asimilándola a la que actualmente tiene el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), la que permite, en los casos en que los municipios no cumplan con las fechas, redistribuir los recursos no utilizados entre otras comunas de la región. Dicha solicitud no fue considerada en la discusión presupuestaria, por lo que se volverá a plantear la modificación.

- h. 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. 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”.

Respuesta SUBDERE: Los municipios son entes autónomos, con autoridades electas democráticamente, que representan a sus ciudadanos y vecinos, por lo que no sería necesario verificar la pertinencia de las iniciativas presentadas. Es más, en el componente Tradicional, es el Gobierno Regional (donde se encuentran los Consejeros Regionales, autoridades que también son electas democráticamente) el que toma la decisión de los montos que se asignan a cada municipio. Además, cabe señalar que aunque no sea un requisito para la postulación, esto no implica que los municipios no desarrollen algunos procesos de participación ciudadana para la formulación y presentación de las iniciativas. Por último, como se señaló en la respuesta al pre informe, existe la disposición del Programa a evaluar qué tipo de proyectos y bajo qué condiciones podrían acreditar la existencia de esta instancia en el proceso de postulación.

- i. En lo que respecta a la rendición de proyectos, por los desfases ya indicados anteriormente, éstas se muestran con ciertos indicios de rezago más no de incumplimiento. Es así como al considerar la cartera vigente de proyectos 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.

Respuesta SUBDERE: Cabe mencionar que los esfuerzos de la División de Municipalidades y del Programa se han centrado en poner orden en las rendiciones y los recursos fiscales entregados por años a los municipios. Desde 2018 se han hecho importantes esfuerzos



para trabajar con los municipios y con las Unidades Regionales, logrando resultados favorables que han sido reconocidos en el Informe Final.

Respecto a este punto, se puede señalar que todos los municipios cumplen plenamente con las normas establecidas en la circular N°30 de 2015 de la Contraloría General de la República. En caso contrario, no se realizan nuevas transferencias.

3. Por último, es necesario aclarar o precisar algunos puntos del Informe:

- a. Este señala que "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". Igualmente agrega que "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".

Respuesta SUBDERE: En relación a estos dos puntos, planteados al Programa en el mes de enero de 2020, realizadas las consultas pertinentes a la autoridad respectiva, se señaló que el momento no era oportuno por diversas razones, pero principalmente por la declaración de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el territorio nacional decretado por el Presidente de la República Sebastián Piñera en el mes de marzo de 2020. El Programa comparte la idea de que hacer una encuesta general del PMU, similar a la que plantea el informe, puede aportar información para mejorar la focalización y ejecución del mismo. Esta se puede complementar con la consulta que actualmente se realiza a los profesionales de las municipalidades.

III. RECOMENDACIONES DEL PANEL DE EXPERTOS

A continuación, se presentan las respuestas a las recomendaciones de Diseño, Implementación y Eficiencia efectuadas en el Informe Final EPG 2020 al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU):

RECOMENDACIÓN INFORME	RESPUESTA INSTITUCIONAL
1) Diseñar el Plan Estratégico del Programa con ello instrumentar la operatividad, en lugar de la actual estrategia de masividad, y con ello definir. 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.	La SUBDERE solicitará a la División de Municipalidades y a la División de Políticas y Desarrollo Territorial que desarrolle ambos instrumentos, tanto el Plan Estratégico del Programa, cuanto el Estudio de Evaluabilidad de la Cartera del Programa; se trabajará durante el año 2021 en diseñar la metodología que aborde lo señalado en el Informe. Actualmente, el PMU trabaja con la modalidad de recibir las iniciativas que, soberanamente, la comuna prioriza. No es un enfoque de masividad, sino una línea abierta que permite a los municipios optar a financiamiento para ejecutar proyectos necesarios en sus territorios.



	Durante el año 2020 se ha trabajado junto al Ministerio de Desarrollo Social y Familia en una evaluación y reformulación del PMU, proceso asociado a la formulación presupuestaria del 2021, que aún se encuentra en desarrollo.
2) 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.	La División de Municipalidades de la SUBDERE, a través del Departamento de Desarrollo Municipal, otorga financiamiento y seguimiento para que los municipios construyan o actualicen sus respectivos Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). Estos instrumentos de planificación otorgan las líneas generales hacia dónde los municipios deben enfocar sus inversiones. A través de este mismo Departamento, se financian y apoyan las "Cuentas Públicas Participativas" y los "Presupuestos Participativos", instancias donde se presenta la oferta de programas de la SUBDERE y donde se revisan proyectos relevantes para cada territorio. En el mismo Departamento se promueve la participación ciudadana con los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), a quienes se les capacita en las inversiones municipales y los proyectos que la SUBDERE financia y ejecuta en sus comunas. Se profundizará en estas materias en los programas señalados por el Panel de Expertos. En relación a temas de descentralización, el componente Tradicional es un claro ejemplo de esta buena práctica, en donde cada región toma la decisión sobre cómo distribuir internamente su cuota asignada y donde cada comuna elige libremente los proyectos a ser financiados.
3) 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.	Esta recomendación fue solicitada por la SUBDERE en la discusión presupuestaria del año 2019, por lo que se volverá a plantear en el proceso presupuestario de este año.
4) 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.	El levantamiento de la línea base y del marco lógico solicitado será trabajado durante el año 2021 entre la División de Municipalidades y la División de Políticas y Desarrollo Territorial de la SUBDERE.
5) Realizar los esfuerzos de captura de	La plataforma www.subdereenlinea.gov.cl sí



<p>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).</p>	registra el empleo generado y el número de beneficiarios de cada proyecto.
<p>6) 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.</p>	Dentro de las funciones de las Unidades Regionales de la SUBDERE se encuentra el monitoreo de los proyectos aprobados, tanto a nivel de ejecución física como administrativa. Además, desde el Nivel Central también se realiza el seguimiento permanente a los proyectos en ejecución.
<p>7) 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.</p>	La División de Municipalidades, en conjunto con la División de Políticas y Desarrollo Territorial, realizará estudios para desarrollar un mecanismo que mida el impacto en la calidad de vida, el desempleo y la seguridad ciudadana de los proyectos del Programa.
<p>8) 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.</p>	En relación a mejorar la capacidad técnica municipal, se puede señalar que la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE ha aumentado de manera importante la disponibilidad de cursos para los funcionarios municipales de todo Chile, pasando en 2015 de 1.600 cupos a casi 17.000 el año 2020. Entre los cursos que se dictan, destaca el Diplomado en Gestión de Proyectos Municipales, que ofrece 150 cupos anuales a funcionarios municipales. Por otro lado, en relación a la postulación abierta del Programa, esta situación es totalmente coherente con el objetivo que tiene el mismo, que es la de atender las situaciones que los municipios cataloguen como prioritarias para sus comunas.
<p>9) 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.</p>	En relación a este punto, y relacionado con el anterior, cabe destacar que la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE ha aumentado en más de 10 veces su cobertura para capacitar a los funcionarios municipales, basándose en la tecnología e-learning, permitiendo así que funcionarios de todos los lugares de Chile puedan optar a contenidos de calidad, relacionados con su quehacer diario (www.academia.subdere.gov.cl/).
<p>10) Realizar los esfuerzos para ampliar la</p>	El Departamento de Desarrollo Municipal de la



<p>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.</p>	<p>División de Municipalidades trabajará para incorporar las preguntas solicitadas en el proceso de Diagnóstico Municipal que se realiza anualmente.</p>
<p>11) 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.</p>	<p>En relación a que el inicio del proyecto se realice en el mismo año presupuestario de la aprobación, esto sólo resulta viable en las aprobaciones que se realizan antes del mes de agosto de cada año. Por motivos propios a la naturaleza del PMU, las aprobaciones pueden realizarse en el mes en que sea necesario para el municipio o para el Programa.</p> <p>En relación a la línea Tradicional, se solicitó a DIPRES, en la discusión presupuestaria 2019, la homologación de la glosa presupuestaria con el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), dependiente de la SUBDERE, para poder reasignar los recursos cuando los municipios no cumplen con los plazos establecidos. Se volverá a plantear en la discusión presupuestaria 2020, lo que podría mejorar la ejecución presupuestaria de este componente.</p>
<p>12) En proyectos que no correspondan a contextos de real emergencia identificada, condicionar nuevos financiamientos a la completa rendición de proyectos pendientes.</p>	<p>La SUBDERE solicita a los municipios que cumplan cabalmente con la Resolución N°30 de la Contraloría General de la República en la ejecución de todos los programas administrados por ella. En caso contrario, no se realizan nuevas transferencias.</p>
<p>13) Optimizar los procesos administrativos para impulsar la aprobación de proyectos a lo largo de todo el año.</p>	<p>El Programa aprueba proyectos durante todo el año presupuestario, según la naturaleza de cada componente y la disponibilidad presupuestaria.</p>
<p>14) 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 permite 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?,</p>	<p>En relación al estudio de evaluabilidad, la División de Municipalidades y la División de Políticas y Desarrollo Territorial analizarán la factibilidad de lo solicitado. Actualmente la evaluación de los proyectos implica un análisis técnico, financiero y legal acucioso de cada iniciativa, realizado por profesionales competentes y calificados.</p> <p>En el caso que los proyectos del componente Tradicional tengan una composición mayor de empleo por sobre la obra física, esta situación</p>



<p>¿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.</p>	<p>no es perjudicial para el Programa. Por el contrario, uno de los objetivos del Programa es la generación de empleo, a través de la ejecución de obras menores urbanas.</p>
<p>15) 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.</p>	<p>En caso que los GORES deseen ampliar la cobertura, bajando el monto de los proyectos, es una decisión soberana de la región, amparada en la forma que le otorga la Ley de Presupuestos para distribuir los recursos asignados.</p>



Reg. 43 - II/20

ORD. N° 1394

ANT.: Ord. N°2243 de DIPRES, de fecha
7 de octubre de 2019.

MAT.: Envía Informes Finales de
Evaluación de Programas
Gubernamentales. Proceso 2020.

SANTIAGO, 12 JUN 2020

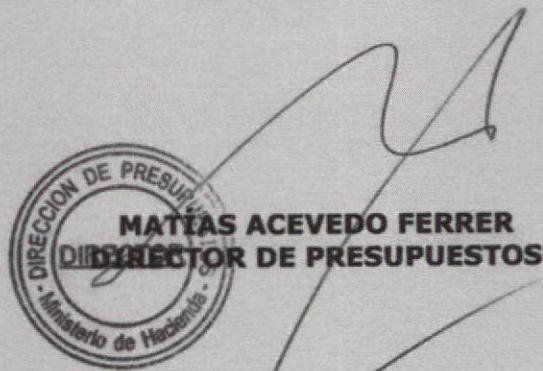
DE : **SR. MATÍAS ACEVEDO FERRER**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

A : **SR. GONZALO BLUMEL MAC-IVER**
MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N°1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación de los Programas "Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas" y "Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal", ambos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); cuyos informes finales y resúmenes ejecutivos se adjuntan.
2. El conjunto de todos los informes finales con los resultados de las respectivas evaluaciones realizadas, se harán públicos junto al Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre de 2020, oportunidad en que también serán enviados al Congreso Nacional de Chile y publicados en la página web de la DIPRES.
3. Como parte del mencionado proceso, se solicita a Ud. la elaboración de una respuesta institucional, para cada evaluación, que refleje la opinión de su institución respecto de la evaluación en su conjunto, y postura respecto de los resultados. Dichas respuestas deberán ser enviadas a esta Dirección a más tardar el día miércoles 24 de junio de 2020, para remitirlas al Congreso Nacional de Chile y adjuntarlas a los respectivos informes finales que serán publicados en la página web de la DIPRES.
4. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: una coordinadora ministerial y el equipo responsable de los programas evaluados. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para revisión, efectuándose, además, reuniones técnicas para tratar temas en específico.
5. Una vez enviados los informes finales y las respuestas institucionales al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño de los programas en aquellos aspectos evaluados como deficitarios.

6. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de la Gestión Pública de esta Dirección se comunicará con la Sra. Andrea López, Jefa del Departamento de Estrategia y Control de Gestión de la Subsecretaría de Interior, nombrada como contraparte en su Ministerio.
7. Quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de los profesionales de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal de los Programas evaluados, cuya participación fue fundamental para llevar a cabo la evaluación.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,




SRB/RDM

Adj.: CDs con Informes Finales Evaluación

Distribución

- Sr. Ministro del Interior y Seguridad Pública
- Sr. Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo
- Sra. Andrea López, Jefa del Departamento de Estrategia y Control de Gestión, División de Administración y Finanzas, Subsecretaría del Interior (Coordinadora Ministerial)
- Dirección de Presupuestos
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo

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

Comentarios y Observaciones al Informe Final EPG 2020 PMU

Antecedentes:

Con fecha 7 de octubre de 2019, la Dirección de Presupuestos, a través del Ord. N°2243 notificó al Ministro de Interior del inicio del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales. En él se señalaba que el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, dependiente de Subdere debía ser evaluado.

Entre el mes de noviembre de 2019 y mayo de 2020 se realizaron reuniones de trabajo y de coordinación, se aportó toda la información solicitada y se trabajó con el Panel de Expertos designado por Dipres, para llegar al Informe Final emitido por ellos.

El Informe Final fue recibido por Subdere el lunes 15 de junio de 2020, a través del Ord. N°1394, fechado el 12 de junio de 2020.

Una vez revisado el Informe Final, se detallan distintos aspectos que surgen del análisis realizado.

1. Es necesario destacar que el Panel de expertos hace varios alcances favorables en relación a los objetivos y operación del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, entre ellos destacan las siguientes afirmaciones:
 - a. **El Programa “adquiere pertinencia teórica en cuanto se relaciona con la Misión Institucional de la SUBDERE”.**
 - b. **El Programa “presenta fundamentos suficientes que justifican su existencia** debido a que: su diseño enfrenta, en primer lugar, la necesidad de generación de empleos ante un incremento del desempleo 2016-2019. 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. **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”.
 - c. “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”.
 - d. “De acuerdo con los antecedentes que 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”.

- e. 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”.
- f. “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.
- g. Destaca “Las cifras de cobertura del Programa, que atiende al 90% de las comunas anualmente, si se considera la sumatoria de los tres componentes, constituye una de las principales fortalezas del Programa, 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 comunal”. 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”.
- h. “Se destaca las cifras 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: se diseñan proyectos asociados a obras menores, existe la capacidad local para licitar y ejecutar tales obras y se generan puestos de trabajo”.
- i. Desde el punto de vista administrativo, “los gastos operativos durante el periodo de evaluación no alcanzan el 1% del monto de los proyectos aprobados durante un año. 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”.
Como Subdere, podemos agregar que el programa cuenta con sólo 7 profesionales (incluyendo Jefe de Unidad) y el apoyo de profesionales y técnicos de las 16 Unidades Regionales para administrar los proyectos que se manejan, que corresponden al 41,7% del presupuesto del Departamento de Inversión Local.

2. El informe incluye posibles mejoras que el programa puede incorporar y señala:
- “El Programa no cuenta con un documento formal entendido como “Orientaciones Metodológicas” donde se describan los fundamentos conceptuales, metodológicos y estratégicos del Programa”. También señala que “el Programa no cuenta con un Plan Estratégico 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”.

R: Para estos efectos, la División de Municipalidades solicitará el apoyo de la División de Políticas y Estudios de SUBDERE, quien realizará los estudios y desarrollará los instrumentos de planificación y evaluación estratégica pertinentes.

Como contexto, podemos indicar que el Programa en su creación (año 1993) no consideró estos Instrumentos y nació como una herramienta para absorber mano de obra ante la alta cesantía del momento, generando empleo local con la doble finalidad de hacerlo dotando a los municipios de recursos y mejorando su infraestructura urbana. Actualmente la premisa que fundamenta el programa se mantiene, siendo su foco “la generación de empleo y dotar a los municipios de infraestructura menor urbana”. Existe coincidencia en este punto, respecto de que, contar con estas herramientas podría ser beneficioso para su mejor ejecución.

En el contexto actual del país, que está enfrentando una profunda crisis de empleo producto de la Pandemia y de los efectos económicos de la crisis social de Octubre, demuestra que un programa de esta naturaleza mantiene plena vigencia, ya que permite apoyar a los municipios en su rol hacia la comunidad, generando puestos de trabajo y dinamizando las economías locales deprimidas, al inyectar recursos, como se reconoce en el estudio, al 90% de las Comunas del País.

- El Panel considera contraproducente aplicando 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”.

R: Respecto a esta observación o mejora a introducir, se desprende que los proyectos presentados al programa, según el Panel de Expertos, deben tener:

- Pertinencia y
- Legitimada social

La pertinencia de los proyectos es revisada técnicamente desde sus inicios, en la presentación de ellos, pero quien finalmente tiene la última palabra sobre la insistencia de su iniciativa, es el propio Municipio a través de sus autoridades, electas democráticamente.

La legitimidad social de dichas iniciativas se construye al ser proyectos que, en su gran mayoría, obedecen a iniciativas comunales de las propias organizaciones sociales. Este hecho se ha podido constatar a través de otras unidades de la División de Municipalidades y sus programas de apoyo a las Cuentas Públicas Participativas, capacitación y apoyo a los COSOC y el apoyo y seguimiento a instrumentos de planificación que contemplan las iniciativas de inversión, como son los PLADECOS, y los presupuestos participativos. Todos estos instrumentos se pondrán a disposición del trabajo del PMU, para lograr de manera más profunda y evidenciable, lo sugerido.

En relación a lo anterior, es recomendable separar el análisis por componente:

En la línea Tradicional, la voluntad que prima es la de la región, en cuanto a la distribución equitativa de los recursos recibidos desde nivel central, para ser entregados a los gobiernos locales. Luego viene la voluntad del municipio, quienes decidirán libremente y según sus necesidades, los proyectos en que ocuparán esos recursos. Lo anterior permite generar equidad territorial y llegar a los rincones de cada Región, permitiendo que todos los municipios del territorio participen en igualdad de condiciones. Ese es el objetivo de esta línea. Subdere no interviene en el diseño y selección de estas iniciativas, ya que es la voluntad regional la que prioriza las iniciativas.

En la línea de Emergencia, los municipios postulan libremente los proyectos, estos representan las solicitudes, anhelos e inquietudes de los habitantes de cada comuna, y sus alcaldes y concejos municipales, electos democráticamente, representan ese sentir ante la autoridad central. Finalmente es la autoridad central la que, según la disponibilidad de recursos y las prioridades, a través de un comité de inversiones, selecciona qué proyectos se financian.

Los procesos señalados, según el panel, no permiten acreditar que dichos proyectos cuenten con pertinencia y legitimad social. Como Subdere sostenemos que no se puede afirmar que estos proyectos no cuenten con dicha pertinencia y legitimidad social. Cabe señalar que, el que Subdere no solicite formalmente la certificación de la participación ciudadana en la postulación de las iniciativas, ello no implica que el municipio no realice esta acción. Además, dado la función descentralizadora que tiene la Subsecretaría, es totalmente pertinente que sea el municipio y su alcalde, democráticamente electo, el que determine las prioridades de su comuna.

- c. En relación a temas operativos indica que “deben crearse y/o fortalecerse instancias formales de capacitación metodológica en las áreas de trabajo comunitario/participativo, y formulación de proyectos”.

R: En relación a este punto, cabe señalar que la SUBDERE a través de la Academia de capacitación presta un apoyo permanente a los funcionarios municipales, entregando planes de estudio de pre y post grado, junto con becas y una amplia gama de diplomados donde siempre está presente la Evaluación de proyectos como eje central.

Por otro lado, desde los profesionales del PMU constantemente se están entregando manuales y metodologías de postulación para los municipios, a través de las Unidades Regionales, en temas de presentación, ejecución y rendición de proyectos. .

- d. El documento también dice 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, se observan necesidades de esfuerzos operativos adicionales para potencializar la consecución de los fines, a saber (...) 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.

R: En relación a la evaluación ex post de las iniciativas financiadas, el programa actualmente no contempla este monitoreo que permita medir el impacto en el empleo, la calidad de vida y la seguridad ciudadana, que tienen los proyectos, una vez ejecutados. Antes de definir qué corresponde medir y cómo hacerlo, el programa debe contar con las líneas bases, que permitan esta comparación (relacionado con lo señalado en la letra a.). Si bien los objetivos del programa están relacionados con la generación de empleo y dotar de infraestructura menor urbana, sabemos que un solo proyecto no tiene efectos reales en los niveles de desempleo o dotación de infraestructura, por lo que la propuesta debiera ir enfocada en medir el impacto en un período de tiempo más largo, por ejemplo de 3 o 5 años, o asociado a un grupo de proyectos. Se solicitará apoyo a la División de Políticas y Estudios para abordar este tema.

- e. El informe se refiere al componente Cuenca del Carbón, en este contexto, recomienda "prescindir de él, 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".

R: En este punto coincidimos en lo señalado. En la discusión presupuestaria del año 2019 la Subsecretaría solicitó que los PMU Cuenca fuesen traspasados a la Intendencia del Bío Bío, como se estaba haciendo con los programas de Proempleo del Ministerio del Trabajo y que se incluyera a los PMU en el mismo plan que está ejecutando ese Ministerio actualmente para sus trabajadores. Efectivamente la administración de estos proyectos conlleva una carga administrativa importante para el Programa y para la Unidad Regional

de Subdere en esa región. Se volverá a analizar la pertinencia de esta acción dada la realidad actual de desempleo y Pandemia que enfrenta el país y la Región del Bío Bío.

- f. El informe señala que existe “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”.

R: Es necesario precisar que el programa, para el componente Emergencia, no tiene plazos de postulación, ya que atiende permanentemente las necesidades emergentes de los municipios, las que pueden surgir en cualquier época del año. Por otro lado, el programa recibe aumentos de presupuesto (ya sea de DIPRES, de otros organismos públicos, o de los GORES) en distintas épocas del año, especialmente hacia el último cuatrimestre. Esto implica, necesariamente, que los proyectos financiados con estos recursos se aprueben en el último período del año. Lo anterior tiene como consecuencia directa, que los proyectos aprobados en las postrimerías del año, no puedan terminar su ejecución en el mismo año presupuestario en que fueron aprobados. Los proyectos PMU son proyectos de rápida ejecución y en su gran mayoría se ejecutan en 12 meses, pero dada su esencial naturaleza de emergencia y disminución de la cesantía, no es posible ajustar toda la cartera de inversión a los primeros meses del año como se sugiere. Sin perjuicio de lo anterior, SUBDERE intentará que la aprobación de proyectos, relacionados sólo con mejoramiento urbano menor, puedan ser aprobados a inicios del año presupuestario, y sólo los relacionados con emergencias y empleo, guarden relación con la estacionalidad y oportunidad en que se solicitan.

Por otro lado, el componente Tradicional, cuya decisión de distribución recae en los GORES, sí tiene un plazo de postulación, pero la glosa presupuestaria no indica qué ocurre cuando los municipios no cumplen los plazos establecido. En la discusión presupuestaria de 2019 se solicitó a DIPRES una modificación de la glosa respectiva, igualándola a la que actualmente tiene el programa PMB (también de Subdere) que le permite, en los casos en que los municipios no cumplan con las fechas, redistribuir los recursos no utilizados entre otras comunas de la región. Esta solicitud no fue considerada. Este año se volverá a insistir con dicha modificación. La glosa del PMB señala: “En el caso que no se presenten proyectos elegibles por la municipalidad, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo reasignará estos recursos entre las demás comunas que hayan presentado proyectos de esta región u otras regiones”.

- g. En general se señala que “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. 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”.

R: Este es un tema recurrente en el informe del Panel de Expertos.

Los municipios son entes autónomos, con autoridades electas democráticamente, que representan a sus ciudadanos y vecinos. Verificar la pertinencia de las iniciativas presentadas, no sería necesario, ya que no se entiende que esté excluido del proceso de selección de los proyectos por parte de los municipios, como sugiere el informe en reiteradas oportunidades. Es más, en el componente Tradicional, son los Intendentes con los Consejeros Regionales (autoridades también electas), las que deciden los montos que se asignan a cada municipio. Además cabe señalar que aunque no sea un requisito para la postulación, esto no implica que los municipios no desarrollen algunos procesos de participación ciudadana para la formulación y presentación de las iniciativas. Por último, como se señaló en la respuesta al pre informe, existe la disposición del Programa a evaluar qué tipo de proyectos y bajo qué condiciones podrían acreditar la existencia de esta instancia en el proceso de postulación. No se debe olvidar que una de los objetivos de la Subdere es promover la descentralización fiscal. En esa línea, la libertad de postulación de proyectos atiende a ese objetivo.

- h. Se destaca una favorable progresión en el cumplimiento de las rendiciones sobre cartera vigente.

En el periodo analizado 2016-2019 las cifras evolucionan favorablemente con fuerte énfasis en los logros desde 2018 en adelante en los distintos componentes llegando a las destacables cifras de Emergencia un 83%, Tradicional un 71% y un 69% para Cuenca del Carbón

R: Cabe mencionar que por instrucciones precisas del Ministro, los esfuerzos de la División y el Programa se han centrado en poner orden en las rendiciones y los recursos fiscales entregados por años a los Municipios, este ha sido un tema central. Desde 2018 se han hecho importantes esfuerzos para trabajar con los municipios y con las URS, logrando resultados muy favorables, reconocidos en el informe.

Respecto a este punto señalamos además que todos los municipios cumplen plenamente con las normas establecidas en la circular N°30 de 2015 de la CGR. En caso contrario no se realizan nuevas transferencias. En algunos casos los proyectos se pueden atrasar en su ejecución, ya sea por motivos administrativos, legales o físicos. En todos estos casos, las Unidades Regionales y el nivel central hacen un monitoreo permanente para que los proyectos logren ser ejecutados y rendidos correctamente.

3. Por último, es necesario aclarar o precisar algunos puntos del Informe:

Este señala que “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”.

Igualmente agrega que “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”.

R: En relación a estos dos puntos, planteados al programa en el mes de enero, hechas las consultas pertinente a la autoridad respectiva se señaló que el momento no era oportuno por varias razones (principalmente por la declaración de estado de catástrofe en los 345 Municipios del País, por Pandemia y la dificultad que enfrentaban los mismos respecto a cubrir las necesidades de la población y la disminución de funcionarios por contagios y teletrabajo). Compartimos la idea de que hacer una encuesta general del PMU, similar a la que plantea el informe, puede aportar información para mejorar la focalización y ejecución del mismo. Esta se puede complementar con la consulta que actualmente realizamos a los profesionales de las municipalidades.

4. Finalmente se enfrentan las recomendaciones del informe una a una, en la siguiente tabla:

Respuestas a las Recomendaciones de Diseño, Implementación y Eficiencia efectuadas en el Informe Final EPG 2020 al PMU, dependiente de Subdere:

RECOMENDACIÓN INFORME	RESPUESTA INSTITUCIONAL
<p>1) Diseñar el Plan Estratégico del Programa con ello instrumentar la operatividad, en lugar de la actual estrategia de masividad, y con ello definir. 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.</p>	<p>SUBDERE solicitará a la División de Políticas y Estudios que desarrolle ambos instrumentos, tanto el Plan Estratégico del Programa, cuanto el Estudio de Evaluabilidad y contarán con todo el apoyo del Programa; trabajarán durante 2021 en diseñar la metodología que aborde lo señalado en el Informe.</p> <p>Actualmente el PMU trabaja con la modalidad de recibir las iniciativas que, soberanamente, la comuna prioriza. No es un enfoque de masividad, sino una línea abierta que permite a los municipios optar a financiamiento para ejecutar proyectos necesarios en sus territorios.</p> <p>Durante el mes de mayo y junio de 2020 se ha estado trabajando con MIDESO en una evaluación y re formulación del PMU, proceso asociado a la formulación presupuestaria del 2021, que aún no ha terminado.</p>

<p>2) 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.</p>	<p>La División de Municipalidades de Subdere, a través del Departamento de Desarrollo Municipal, otorga financiamiento y seguimiento para que los municipios construyan o actualicen sus PLADECOS. Estos instrumentos de planificación otorgan las líneas generales, hacia dónde los municipios deben enfocar sus inversiones. A través de este mismo departamento, se financian y apoyan las “Cuentas Públicas Participativas” y los “Presupuestos Participativos”, instancias donde se presenta la oferta de programas de Subdere y se revisan proyectos relevantes para cada territorio. En el mismo Depto. se promueve la participación ciudadana con los COSOC, a quienes se les capacita en las inversiones municipales y los proyectos que SUBDERE financia y ejecuta en sus comunas, donde se muestran los proyectos PMU, entre otros financiamientos, que están en cartera y/o los ya ejecutados. Se profundizará en estas materias en los programas señalados. En relación a temas de descentralización, el componente Tradicional es un claro ejemplo de esta buena práctica, en donde la Región decide cómo distribuir internamente su cuota asignada y cada comuna elige libremente, el o los proyectos que le serán aprobados.</p>
<p>3) 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.</p>	<p>Esto fue solicitado por Subdere a Dipres en la discusión presupuestaria de 2019, se volverá a insistir en ello si las condiciones tras la Pandemia así lo aconseja. Efectivamente, administrar estos proyectos implica un esfuerzo administrativo y financiero importante para el Programa.</p>
<p>4) 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.</p>	<p>El levantamiento de esta línea base y marco lógico será trabajado entre la División de Políticas y Estudio de la Subsecretaría y el Programa, durante 2021.</p>
<p>5) Realizar los esfuerzos de captura de información en “SUBDERE en línea” para la</p>	<p>La plataforma www.subdereenlinea.gov sí registra el empleo generado y el número de</p>

<p>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).</p>	<p>beneficiarios del proyecto. Cabe señalar que no todos los datos que se registran en las fichas de los programas, aparecen en los informes que se extraen, pero los datos quedan almacenados en el repositorio.</p>
<p>6) 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.</p>	<p>La Unidades Regionales de Subdere tienen dentro de sus funciones habituales, el monitoreo de los proyectos aprobados, tanto a nivel de ejecución física, como administrativa. Además, desde Nivel Central también se hace seguimiento permanente a los proyectos en ejecución. De hecho, como lo reconoce el propio informe, los proyectos con saldos por rendir han ido en constante baja desde 2018.</p>
<p>7) 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.</p>	<p>Se trabajará con la División de Política y Estudios de Subdere para analizar cómo se puede medir el impacto en la calidad de vida, desempleo y seguridad ciudadana de un proyecto PMU.</p>
<p>8) 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.</p>	<p>En relación a mejorar la capacidad técnica municipal, se puede acotar que la Academia de Capacitación Municipal y Regional de Subdere ha aumentado de manera importante la disponibilidad de cursos para los funcionarios municipales de todo Chile, pasando en 2015 de 1.600 cupos a casi 17.000 en 2020. Entre los cursos que se financian destaca el diplomado en Gestión de Proyectos Municipales, que ofrece 150 cupos anuales, entre otros muchos cursos, en distintas áreas de interés municipal. Por otro lado, en relación a la postulación abierta del Programa, esta situación es totalmente coherente con el objetivo que tiene, de atender las situaciones que los municipios cataloguen como emergencia para sus comunas.</p>
<p>9) 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</p>	<p>En relación a este punto y relacionado con el anterior, cabe destacar que la Academia de Capacitación de Subdere ha aumentado en más de 10 veces su cobertura para capacitar a los funcionarios municipales, basándose en la</p>

distancia:	tecnología e-learning, permitiendo así que funcionarios de todos los lugares de Chile puedan optar a contenidos de calidad, relacionados con su quehacer diario.
10) 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.	Se trabajará con el Departamento de Desarrollo Municipal de la División de Municipalidades, para incorporar estas preguntas en el proceso de Diagnóstico Municipal que se realiza anualmente.
11) 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 relación a que el inicio del proyecto se realice en el mismo año presupuestario de la aprobación, esto es sólo viable en las aprobaciones que se realizan antes de agosto de cada año. Por motivos propios a la naturaleza del PMU, las aprobaciones pueden realizarse en el mes en que sea necesario para el municipio o para el Programa. En relación a la línea Tradicional, se solicitó a Dipres, en la discusión presupuestaria de 2019, la homologación de la glosa presupuestaria con el PMB, dependiente de la misma División de Municipalidades, para poder reasignar los recursos cuando los municipios no cumplen con los plazos establecidos. Este año se volverá a insistir en esta importante solicitud, que podría mejorar la ejecución presupuestaria de este componente.
12) En proyectos que no correspondan a contextos de real emergencia identificada, condicionar nuevos financiamientos a la completa rendición de proyectos pendientes.	Subdere solicita a los municipios que cumplan cabalmente con la Res. N°30 de la CGR en la ejecución de todos los programas administrados por ella. En caso contrario, no se realizan nuevas transferencias.
13) Optimizar los procesos administrativos para impulsar la aprobación de proyectos a lo largo de todo el año.	El programa aprueba proyectos durante todo el año presupuestario, según la naturaleza de cada componente, la disponibilidad presupuestaria y lo indicado por el Subsecretario.

<p>14) 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.</p>	<p>En relación al estudio de evaluabilidad, se analizará con la División de Políticas y Estudio de Subdere la factibilidad de realizar este trabajo, revisando qué debiera medirse. Actualmente la evaluación de los proyectos implica un análisis técnico, financiero y legal acucioso de cada iniciativa, realizado por profesionales competentes y calificados. En relación a lo señalado sobre el componente Tradicional, no queda clara la observación. En caso que los proyectos tengan una composición mayor de empleo, por sobre la obra física, esta situación no es perjudicial, al contrario, ya que uno de los objetivos del programa es la generación de empleo, a través de la ejecución de obras menores urbanas.</p>
<p>15) 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.</p>	<p>Esta hipótesis es solo eso, una hipótesis, que puede o no ser cierta, pero el resultado no es contradictorio con el programa. En caso que los GORES deseen ampliar la cobertura, bajando el monto de los proyectos, es una decisión soberana de la región, amparada en la forma que le otorga la ley de presupuestos para distribuir los recursos asignados. No se considera pertinente destinar recursos en el tiempo de crisis de salud que se vive solo para despejar una hipótesis.</p>

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

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

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 recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL
AÑO DE INICIO: 1993
MINISTERIO RESPONSABLE: INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA
SERVICIO RESPONSABLE: SUBDERE

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$ 46.695 millones¹

1- DESCRIPCIÓN DEL GENERAL DE PROGRAMA

1.1 Objetivos de fin y propósito

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), 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 comunal. Este Programa presenta como Fin el “**contribuir a la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad ciudadana de la población más vulnerable del país**”, y ha definido para esta evaluación como su Propósito que las “**comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal**”. 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 2011², en este proceso se actualizaron y se redefinieron el propósito y los indicadores.

En lo específico este Programa financia iniciativas que den una respuesta material (obras) a necesidades de la comunidad local relacionadas con servicios básicos, vialidad, habilitación de servicios públicos y equipamiento comunitario. (Ver Cuadro N° 2).

1.2 Componentes del Programa y modalidad de producción

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

Cuadro N°1 Estructura del Programa

Componente 1: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea de EMERGENCIA.</i>	Este componente financia proyectos de inversión postulados por Municipalidades o Asociaciones de Municipalidades para atender carteras de proyectos dirigidos a problemas emergentes y específicos de cada territorio. Este componente ha financiado durante el año 2016-2019, en promedio, el 54% de los proyectos aprobados anualmente y destina en promedio el 46% de sus recursos del presupuesto inicial a dicho financiamiento. Participan todas las municipalidades y asociaciones de municipalidades del país que presenten iniciativas que cumplan
---	---

¹ Ver Cuadro 1 Fuentes de Financiamiento del programa del Anexo 5.

² 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>

	<p>con los requerimientos exigidos en la Guía Operativa. Con respecto a su participación en el gasto final del Programa, la cifra alcanza el 57% del total gasto devengado.</p> <p>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 Programa.</p> <p>Adicional a la asignación presupuestaria, el componente recibe por Ley una autorización para comprometer recursos con cargo a futuros presupuestos, lo cual permite la ejecución en dos años. En el presupuesto del año 2019 esta autorización correspondió al 30% del monto total del Programa.</p> <p>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 55% del presupuesto final del PMU, de los cuales los traspasos regionales corresponden al 30%.</p> <p>Los traspasos regionales son un servicio administrativo a las regiones que se gestionan por medio de transferencias institucionales 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. La condición de elegibilidad de los proyectos se asocia a cumplir requerimientos técnicos, de factibilidad y de forma básicos</p>
Componente 2: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la línea TRADICIONAL.</i>	<p>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.</p> <p>La asignación de recursos a este componente la establece la Glosa Presupuestaria. Con respecto al presupuesto inicial el componente Tradicional abarca el 25% de los recursos totales asignados en la Ley de Presupuestos 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.</p> <p>De conformidad a la glosa presupuestaria los recursos se distribuyen a cada región con criterios proporcionales en función del número de comunas y el número de personas desocupadas. Cada Gobierno Regional (GORE) definirá con la aprobación del respectivo Consejo Regional (CORE) la distribución de dichos recursos, e informará 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.</p>
Componente 3: <i>Proyectos de infraestructura y equipamiento comunal en la CUENCA DEL CARBÓN.</i>	<p>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 Presupuesto, 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.</p> <p>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.</p>

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

Cuadro N°2
Tipologías del Programa

Servicios básicos	Esta tipología incluye iniciativas relacionadas al agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, iluminación pública, canales, grupos electrógenos.
Vialidad	Considera iniciativas que mejoran la situación de la comunidad relacionada con la red vial, intervención de muros de contención, calzadas, veredas, aceras, bandejas, 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.

Dentro del proceso general de producción de los componentes de este Programa, se consideran las etapas de: Postulación, Revisión Técnica y Administrativa (Evaluación Técnica), Aprobación, Ejecución, Solicitud de Giro, Rendición y Término de los Proyecto, postulados por una plataforma denominada “SUBDERE en línea” y dentro del proceso operativo de este Programa se consideran las siguientes funciones:

- Evaluación de Proyectos postulados por los municipios y asociaciones de municipalidades (Evaluación Técnica).
- Gestión del proceso administrativo de asignación de recursos a los proyectos financiados por el Programa.
- Monitoreo a la ejecución física y financiera de los proyectos del PMU, a través de las URS.
- Evaluación de las solicitudes de modificación de proyectos enviadas por los municipios, si corresponde.
- Evaluación y gestión de las solicitudes de transferencia y rendiciones de proyectos, a través de las URS; y
- Evaluación y gestión de las solicitudes de cierre de los proyectos financiados por el Programa.

En relación con las instituciones involucradas en el proceso de operaciones el PMU son las siguientes:

Cuadro N°3
Instituciones Involucradas del Programa

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, SECREDUC, 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.

1.3 Población objetivo y beneficiarios efectivos

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.

El Programa con el propósito de cumplir sus objetivos ha utilizado para cada componente distintos 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 los criterios responden a características geográficas y están de acuerdo con 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. En la Línea Tradicional el criterio principal utilizado son las características socioeconómicas de las comunas. A este componente corresponden 319 comunas que suman una población de 17.814.474 personas, 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. 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-Bío.

En el caso de la **Línea de la Cuenca del Carbón** 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 desocupación³. Este componente considera a **7 comunas**, que suman una población de **362.002 habitantes** con una cobertura de la Población Objetivo respecto a la Potencial de un 100%.

Cuadro N°4

Síntesis Población Beneficiaria según líneas de Financiamiento

Componentes (Línea de financiamiento)	Comunas (Beneficiarios Intermedios)	Habitantes (Beneficiarios Finales)	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.

Al analizar la Población Objetivo del PMU se observa 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 la Población Objetivo. Para ello, ha sido una decisión del Panel, utilizar la categorización definida como: "Tipología Comunal"⁴ 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. Estos son:

³ 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).

⁴ SUBDERE. División de Municipalidades.

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

Cuadro N°5
Tipología Comunal

Grupo	Tipología	Nº de Comunas
1	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.	47
2	Comunas mayores, con desarrollo medio.	37
3	Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.	56
4	Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio.	96
5	Comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo	109

1.4 Periodo de ejecución del Programa

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, se encuentra abierta durante todo el año. Sin embargo, para la línea de financiamiento Tradicional, una vez sancionada la asignación anual de recursos, los municipios cuentan con 2 meses para presentar los proyectos a SUBDERE a través de la plataforma <http://www.subdereenlinea.gob.cl>. Este plazo para la presentación de los proyectos es nominal, pues en la práctica los municipios presentan hasta muy avanzado el año sus proyectos.

La ejecución financiera del Programa se circunscribe a la ejecución anual del Presupuesto. Sin embargo, la ejecución de los Proyectos, una vez girado los recursos, posee característica multianual. Igualmente, la Ley de Presupuesto autoriza al Programa con una cuota adicional de compromiso, cuyos gastos puede cargar a presupuestos futuros.

1.5 Ámbito de acción territorial

El ámbito de acción territorial del Programa es a nivel nacional y considera 345 comunas del país.

1.6 Identificación de las fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento del PMU son presupuestarias. Los recursos establecidos para financiar los proyectos son asignaciones específicas en la Glosa Presupuestaria por medio de transferencias de capital a los municipios. 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 Unidades Regionales de la SUBDERE (URS).

Cuadro N°6
 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 No. 1, Anexo No. 5

La Glosa establece los presupuestos dirigidos a cada componente. Un monto para la Cuenca del Carbón (en promedio 29% del presupuesto inicial) y otra asignación presupuestaria 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 (en promedio 38% del presupuesto inicial) es fuente de financiamiento a los proyectos de arrastre del año anterior, los cuales la Glosa presupuestaria, igualmente, establece un monto anual máximo de compromisos.

2- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Justificación del Programa

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).

El PMU adquiere pertinencia teórica 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”.

La problemática en la cual se sustenta y origina este Programa presenta una estructura compuesta; por un lado, 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. Como un factor complementario que se suma a esta problemática es que las entidades 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.

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

- Su diseño enfrenta, en primer lugar, la necesidad de generación de empleos ante un incremento del desempleo 2016-2019. 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. Se considera además que el diseño del PMU es consistente desde el punto de vista conceptual. La Organización Internacional del 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. En efecto, la OIT en su agenda de trabajo decente ha creado el lineamiento “Desarrollo local para el trabajo decente” como apoyo a la mejora de la calidad de vida, la creación de empleos decentes y el desarrollo de economías locales sostenibles.
- En este contexto y a través de la correcta implementación de sus componentes, este Programa contribuiría a mejorar la calidad de vida 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.
- 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.
- La implementación del 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.
- De acuerdo con los antecedentes que, el Panel ha 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.

En relación con 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.
- b) El Programa no cuenta con un Plan Estratégico 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 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, 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 de las iniciativas desarrolladas por el Programa, la información pública de los proyectos en el Portal Ciudadano que tiene la División de Municipalidades de SUBDERE (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.subdereonlinea.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 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 actualidad.

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.

2.2 Desempeño del Programa

2.2.1 Eficacia y Calidad

Al analizar el Propósito “**comunas del país dispongan de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal**” y desagregado en su ámbito de producto (Cada Componente), se constata el alcance que tiene el Programa a nivel del territorio nacional, en tanto, anualmente el Programa financia proyectos en aproximadamente el 90% de las comunas del país, si es que se considera la sumatoria de los tres componentes, lo cual sin duda constituye una de las principales fortalezas del Programa.

Cuadro N°7
Porcentaje de Comunas con Proyectos Aprobados
por Componente y por Año

Componente	Año			
	2016	2017	2018	2019
Emergencia	71%	65%	67%	70%
Tradicional	80%	83%	82%	88%
Cuenca del Carbón	100%	100%	100%	100%

Fuente: subdereenlínea.gov.cl. Anexo No. 2B. Marco Lógico. Indicador 1n

En lo que respecta a la rendición de proyectos⁵, por su característica multianual, éstas se muestran con ciertos indicios de rezago mas no de incumplimiento. Al considerar la cartera vigente de proyectos, la cual incluye todos los proyectos en ejecución al 31 de diciembre del año anterior, 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°8
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

⁵ La rendición de proyectos ocurre cuando éstos están finalizados en todos sus compromisos administrativos y financieros.

Sin embargo, las cifras merman significativamente si el análisis se circunscribe al mismo año presupuestario, como consecuencia de que la aprobación de proyectos y los respectivos giros de fondos a los municipios ocurren en las postrimerías de cada año. En efecto, en el año 2019, el 60% fueron aprobados durante el último trimestre del año.

Cuadro N°9

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 (proyectos terminados con rendición de cuentas), las cifras de proyectos aprobados y terminados durante 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 (momento del giro de recursos) y de ejecución de proyectos.

Cuadro N°10

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 efecto⁶, 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 relación que esas obras tienen con la disminución

⁶ 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.

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°11

Porcentaje de Proyectos Aprobados y Dejados 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: subdereenlínea.gov.cl. Anexo 2B. Marco Lógico. Indicador 2

2.2.2 Economía

La ejecución presupuestaria del PMU se ubica en el periodo de evaluación en promedio de un 96%. Esta ejecución financiera es con respecto al presupuesto vigente, el cual incluye las modificaciones presupuestarias (incrementos al presupuesto vigente), realizadas durante el año.

Cuadro N°12

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

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, acorde a lo establecido en la Guía Operativa de la SUBDERE. 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 las características de los proyectos, lo cual 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. La responsabilidad directa de ejecución y rendición 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.

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.

2.2.3 Eficiencia

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%).

En Cuenca el resultado de un mayor manejo de recursos reales (16%) acompañado de una ligera disminución de números de proyectos aprobados (-4%). En el componente de Emergencia la 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 de la cartera de proyectos del Programa, analizando 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 obra⁷. Con

⁷ En el anexo de estudio complementario se propone un estudio de evaluabilidad de proyectos.

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.

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: a) un mayor fraccionamiento de la cuota asignada por parte de las comunas con el objeto de financiar mayor número de proyectos, b) 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, y c) un incremento en la coparticipación de recursos municipales en los proyectos.

Cuadro N°13

Gasto Promedio por Unidad de Producto (Proyectos Aprobados) 61F

Período 2016-2020

(Miles de \$ 2020)

	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%
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

Lo explicado anteriormente es otra dimensión de análisis a indagar en el estudio de evaluabilidad arriba mencionado. 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.

2.3 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 presupuestaria promediando un 96% para el periodo 2016-2019.

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.

Se trata de un Programa que está instalado y legitimado en el sistema municipal, en tanto es un mecanismo que permite a los municipios desarrollar proyectos que contribuyen a dotar, mantener y/o reemplazar la infraestructura y el equipamiento local de menor escala y, por tanto, disponer y/o incrementar fondos de inversión. Además, sobre el 90% de los municipios postulantes que 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.

Cuadro N°14

Porcentaje de Comunas con Proyectos Aprobados por Año

	Año			
	201 6	201 7	201 8	201 9
Porcentaje de comunas con proyectos aprobados	90 %	89 %	90 %	95 %

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

En cuanto al proceso de implementación del Programa, llama la atención la capacidad de seguimiento instalada en el Programa, 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 insuficiente⁸. Si bien la creación de proyectos es responsabilidad de los municipios, disponer de importantes volúmenes de propuestas a revisar de baja calidad, puede suponer una sobrecarga innecesaria para los profesionales encargados de la evaluación.

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.

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, además de generar presiones de sobrecarga de trabajo, 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°15

Porcentaje de Proyectos Elegibles, Aprobados en Ejecución y Rendidos por Año

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

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

Sin embargo, sí se trata de inversiones efectivamente desarrolladas y que diseminan obras de infraestructura y equipamiento en gran parte de las comunas de Chile. Las cifras de proyectos rendidos de la cartera vigente, es decir, de proyectos efectivamente ejecutados indistintamente de su año de aprobación, muestran que se aplicaron las

⁸ La condición de elegibilidad se asocia a cumplir requerimientos técnicos, de factibilidad y de forma básicos acorde a la Guía Operativa.

partidas presupuestarias asociadas a los respectivos proyectos. El siguiente cuadro da cuenta del esfuerzo del Programa de avanzar hacia la obtener información sobre inversiones efectivamente desarrolladas de años anteriores.

Cuadro N°16

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.

Cuadro N° 17

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 6

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 los profesionales del Programa.

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, bandejas, 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 se puede suponer que, en particular el equipamiento comunitario, permite dotar a las comunas de cierto tipo de bienes de uso público de los cuales muchos territorios carecen o son deficitarios.

Cuadro N°18

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 que el programa avanza hacia el cumplimiento del Propósito, 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.

2.4 Desempeño global

El Programa logra 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 y al mismo tiempo con una ejecución presupuestaria del 96% promedio durante el periodo analizado.

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 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 redunda 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 Bío-Bío en el componente Tradicional.
- Se asignan recursos a 7 comunas del Bío-Bío por un comportamiento histórico de la Cuenca del Carbón.

Anualmente se aprueban proyectos a un promedio del 95% de las comunas que ingresan propuestas al sistema. 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.

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. Con esto se refiere principalmente a la tardía presentación de proyectos lo cual redunda 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.

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 en su cierre administrativo.

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.

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. 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.

Esto debe abordarse en la parte de implementación.

El Programa no dispone de 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 ampliarla en función a la Propuesta de Encuesta sugerida en el Informe Final. Esto podrá aportar antecedentes relevantes respecto a los esfuerzos desplegados para mejorar la gestión programática.

3- PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. 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** sugerido en el Informe Final 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.

2. 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, (acorde a una programación de los pagos y ejecutar el gasto según las etapas del gasto), así como continuar promoviendo la rendición de proyectos en función de sus resultados.
- 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.

3. 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.
- o 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 las obras a nivel municipal con los recursos asignados por el Componente Tradicional, el estudio requiere identificar si se evidencia un incrementando la coparticipación municipal en el financiamiento de las obras. Si existen comunas con capacidad de financiamiento, analizar la posibilidad si esto puede ser un criterio para priorizar recursos.