

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO DEL PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Agosto, 2021



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

RESUMEN EJECUTIVO



PROGRAMA: PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA
AÑO DE INICIO: 1994
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019
PRESUPUESTO PROCESO AÑO 2019: \$76.265.417 (M\$ de 2021)¹

I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVALUACIÓN

El presente documento corresponde al resumen ejecutivo de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Programa de Pavimentación Participativa (PP) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que cubre el período 2016 a 2019.

La evaluación es focalizada en el ámbito de implementación, con el objetivo general de evaluar la focalización y la implementación del programa PP. La evaluación se enfoca en: i) Describir y analizar las poblaciones (potencial, objetivo y beneficiarios), los criterios de priorización y cobertura que aplica el programa; ii) Identificar el macroproceso del programa y efectuar el levantamiento de los principales procesos, poniendo énfasis en los problemas más relevantes de implementación; y iii) Analizar cuantitativamente la implementación del programa desde la perspectiva de los criterios de priorización, tiempos efectivos de los principales procesos y el carácter participativo.

La metodología utilizada en la evaluación combina aspectos cualitativos y cuantitativos. Se revisaron antecedentes legales, información descriptiva sobre el proceso de producción de los bienes y servicios, bases de datos que caracterizan a los proyectos con los principales hitos de implementación del programa, y se contrató un estudio complementario para completar aquellos vacíos de información.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

El programa Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) fue creado en el año 1994 por el Decreto Supremo N° 114 y por la Resolución Exenta N°1.621, actual Resolución Exenta N°1.820.

El objetivo del programa es reducir el déficit de pavimentación y repavimentación de calles, pasajes y aceras, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de los municipios, para lo cual ejecuta obras de una manera participativa, ya que, para acceder a sus beneficios, las personas deben organizarse en Comités de Pavimentación (CP), trabajar en conjunto con el Municipio y reunir una serie de antecedentes que les permitirá efectuar su postulación al concurso que se lleva a cabo una vez al año, el cual beneficia a aquellas postulaciones que

¹ El 100% corresponde a asignaciones específicas al programa.

obtuvieron mayor puntaje en función de los cupos disponibles.

Debido a que el PP elabora solamente un bien o servicio (cuyo producto final puede ser pavimentación o repavimentación de calles, pasajes y/o veredas), el análisis de implementación que se desarrolla divide el proceso del programa en 3 etapas: i) una Participativa, que comienza con la organización de los vecinos en el CP y que termina con la postulación del proyecto a la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo; ii) una Administrativa, que corresponde a las tramitaciones post cierre de postulaciones y que finaliza con la contratación de las obras; y iii) una de Ejecución de Obras, la cual contempla desde el inicio hasta la recepción final de las obras.

III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

El programa utiliza criterios de priorización en el proceso de selección de proyectos ganadores, lo que se considera adecuado atendiendo su actual diseño. Al analizar las fichas de postulación al programa, se observa que el criterio del costo del pavimento es ampliamente el más relevante, el cual representa en promedio un 38% del puntaje total de cada postulación, mientras que el segundo criterio más relevante es el de cobertura, con un 18%. Los factores menos preponderantes corresponden a la antigüedad de la postulación, los aportes de los Comités de Pavimentación y el ingreso de la postulación, donde cada uno representa en promedio menos del 2% del puntaje total obtenido por las fichas.

En cuanto a los tiempos de implementación, el programa demora, en promedio, 1.281 días (3,4 años) en entregar una obra completamente terminada. Lo anterior se debe a que la Etapa Participativa dura en promedio 675 días (plazo subestimado, ya que no se tuvo acceso a la fecha de conformación del Comité de Pavimentación), la Etapa Administrativa tiene una extensión promedio de 292 días, mientras que la Etapa de Ejecución de Obras, 281 días. Al comparar la Etapa Administrativa y la Etapa de Ejecución de Obras para un mismo proyecto, en promedio, la primera presenta plazos 22% mayores que la segunda.

Además, en la duración de cada una de estas etapas, se observa heterogeneidad a través de las regiones. En el caso de la Etapa Administrativa, las regiones VII, XI y XV presentan duraciones promedio cercanas al año; mientras que en la etapa de Ejecución de Obras, las regiones IX y XV exhiben duraciones promedio superiores al año.

Sobre el carácter participativo del programa, y considerando su actual diseño, es posible argumentar que los Comités de Pavimentación no juegan un rol protagónico en levantar el déficit de pavimentación, no tienen injerencia sustantiva en el diseño de las obras debido a su carácter técnico y estandarizado, sus aportes monetarios no son determinantes en el financiamiento total del proyecto y tampoco son decisivos en el puntaje total que obtienen para ser seleccionado. Por lo expuesto, en la práctica, el carácter participativo de este programa opera principalmente como un requisito adicional para la postulación, infringiendo un costo monetario y de tiempo a los Comités.

IV. RECOMENDACIONES

Dados los resultados de la Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda revisar la mantención de los criterios de priorización con menor relevancia y, en caso de que se considere relevante mantenerlos, sería importante reformular la manera en que se asigna el puntaje en estas dimensiones.
- Se recomienda estudiar la factibilidad de disminuir la duración de sus procesos, en especial el correspondiente a la Etapa Administrativa, cuya duración es mayor que la Etapa de Ejecución de Obras, y que a su vez depende en gran medida del MINVU.
- Se recomienda revisar el diseño y oportunidad de los mecanismos de participación que considera el programa a fin de alivianar la carga administrativa que deben sobrellevar los Comités de Pavimentación. Actualmente los comités no juegan un rol protagónico en levantar el déficit de pavimentación, no tienen injerencia sustantiva en el diseño de las obras debido a su carácter técnico y estandarizado, sus aportes monetarios no son determinantes en el financiamiento total del proyecto y tampoco son decisivos en el puntaje total que obtienen para ser seleccionados.
- En el escenario que a través de la Ley de Presupuestos 2022 se pretenda distribuir recursos para una rápida estimulación del mercado laboral, no se recomienda tener al programa de Pavimentos Participativos como una alternativa prioritaria para este fin, considerando tanto la extensión de sus plazos de implementación como el carácter transitorio de los empleos que genera.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN





ORD. GM N° No 00197 /

ANT.: ORD. N° 2603, de 30 de agosto de 2021, de la Directora de Presupuesto.

MAT.: Adjunta respuesta al informe final de Evaluación Ex Post 2021 del Programa de Pavimentación Participativa.

SANTIAGO, 27 SEP 2021

DE : FELIPE WARD EDWARDS
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

A : CRISTINA TORRES DELGADO
DIRECTORA DE PRESUPUESTO

Junto con saludar, y en relación al Ord. N° 2603, citado en el ANT., mediante el cual se envió la evaluación del **"Programa de Pavimentación Participativa"**, solicitando además la elaboración de una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto, y de los resultados de la evaluación, adjunto remito a usted informe elaborado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que da respuesta a las observaciones y recomendaciones formuladas, y a su vez entrega propuestas adicionales.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



Distribución

- Destinatario
- Gabinete Subsecretario
- DDU
- DIFIN
- Archivo



OF DE PARTES DIPRES
28.09.2021 12:19

Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Alameda 924 - Santiago - Chile. Teléfono (56-2) 2901 9000





**RESPUESTA A OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES AL
INFORME FINAL DE EVALUACION EX POST AÑO 2021
PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA**

**DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO
2021**

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Mediante Ord. N°2603, de 30 de agosto de 2021, de la Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se envía al Ministro de Vivienda y Urbanismo el Informe Final y Resumen Ejecutivo de Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) Proceso 2021, correspondiente al Programa de Pavimentación Participativa.

En este contexto se analizaron los principales detalles expuestos por los evaluadores en su "Resumen Ejecutivo", quienes concluyen que *"En el escenario que a través de la Ley de Presupuestos 2022 se pretenda distribuir recursos para una rápida estimulación del mercado laboral, no se recomienda tener al programa de Pavimentos Participativos como una alternativa prioritaria para este fin, considerando tanto la extensión de sus plazos de implementación como el carácter transitorio de los empleos que genera"*.

Es importante destacar que las observaciones al Programa planteadas por DIPRES han sido abordadas de distintas maneras y en distintos periodos de tiempo, tal como ocurrió con la participación ciudadana y el sistema de puntajes, aspectos del Programa que vienen desde su origen y que se han perfeccionado durante su aplicación a solicitud de organizaciones de vecinos, alcaldes, parlamentarios, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y el propio Ministerio de Hacienda. Todo esto, con el fin de dar cumplimiento a las políticas públicas, y a los objetivos estratégicos sectoriales vigentes, que han sido transversales a los distintos periodos. A modo de ejemplo, destacamos la incorporación del factor de eficiencia por costo, y la incorporación de postulación de solo veredas y su priorización.

Es importante mencionar que este Programa anteriormente fue evaluado en 2 oportunidades por "Panel de Expertos", contratados por el Ministerio de Hacienda, a requerimiento del Congreso Nacional (años 1997 y 2007), resultando este Programa con la mejor evaluación dentro de alrededor de 20 programas públicos revisados en esa ocasión. Por otra parte, en el **año 2020 tuvo una Evaluación Ex Antes de MDSyF, en la que se concluyó que se recomendaba su continuidad.**

También este Programa ha obtenido, en dos oportunidades, la **Certificación de Gestión de Calidad** en sus procesos y aplicación, bajo la Norma ISO 9001/2015.

Por último, señalar que desde el 26° Llamado, este Programa dispone de una plataforma informática para gestionar las postulaciones y concursos de selección de proyectos. Todas estas mejoras se ven reflejadas en el cumplimiento anual de las metas de ejecución física, incluso en escenarios de catástrofes y pandemia, ya que **durante año 2020 se cumplieron las metas y se logró una ejecución presupuestaria de 112%**; en las obras de pavimentación del arrastre del 28° Llamado y del inicio del 29° Llamado del Programa. Finalmente cabe señalar que al mes de agosto se ha logrado un avance de 57% de ejecución de obras de pavimentación, correspondiendo a arrastre 29° Llamado.

2.- RESPUESTA A OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE DIPRES

2.1. PRECISIONES A LA DIVISIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA DEL EVALUADOR

El Evaluador para los efectos de esta Evaluación Ex Post, divide el proceso del Programa de Pavimentación Participativa en 3 etapas:

- i) una Participativa, que comienza con la organización de los vecinos en el Comité de Pavimentación (CP) y termina con la postulación del proyecto a la respectiva SEREMI;
- ii) una Administrativa, que corresponde a las tramitaciones post cierre de postulaciones y que finaliza con la contratación de las obras;
- iii) una de Ejecución de Obras, la cual contempla desde el inicio hasta la recepción final de las obras.

En este sentido, es necesario realizar precisiones a las 2 primeras etapas realizadas por el evaluador para obtener sus conclusiones:

i. Etapa Participativa

El carácter participativo de este Programa es la base de su gestión, siendo en gran parte razón de los resultados positivos obtenidos.

En este sentido el Programa instaló un cambio de modelo en la forma de levantar iniciativas y proyectos de inversión de este tipo, este cambio de paradigma en el que se gestionan intervenciones urbanas de forma participativa e inclusiva, con transparencia y objetividad, se traduce en que los beneficiarios se sienten partícipes del proceso, por lo que aportan al desarrollo del mismo, identificándose con el diseño, ya que este se adapta a la realidad local, y lo hacen propio, cuidándolo y valorándolo.

Este nuevo modelo de gestión permitió obtener un gran y continuo efecto multiplicador en el levantamiento y generación de proyectos, desde el 1° Llamado (concurso) en el año 1994 al 30° Llamado en el año 2020, dando un resultado, acumulados a nivel país, de 8.570 kilómetros de pavimentos; beneficiando a más de 1 millón de hogares, y 4 millones de personas; contando con obras construidas en más de 300 comunas del país. Todo lo anterior con un alto nivel de satisfacción relativo a la participación en todas las etapas y procesos del Programa, tanto por parte de los Comités de Pavimentación (vecinos, 88% según encuestas de satisfacción año 2020), como de Municipalidades (85% en encuestas de satisfacción año 2021).

A modo de ejemplo señalamos algunas actividades de participación que realizan los vecinos beneficiarios:

- Organización para gestionar y apoyar adelantos urbanos que los benefician.
- Colaboración con las autoridades locales y regionales para desarrollar tareas compartidas.
- Gestión y asistencia a reuniones de difusión del Programa.
- Formación de los Comités de Pavimentación.
- Definiciones en relación al proyecto que desean materializar.
- Realización de actividades para dar cumplimiento a los requisitos del Programa, como, reunir el ahorro, participación en el diseño del proyecto de ingeniería, formulando observaciones y otorgando su V°B
- Gestión del respaldo municipal necesario.
- Participan informándose de los resultados de la selección de proyectos que publica la SEREMI en los periódicos regionales y realizan apelaciones.
- Participan en actividad de entrega de Certificados de Pavimentación que acredita que su proyecto fue seleccionado y pasa a ejecución de obras.
- Ingresan sus aportes financieros a la Municipalidad. Participan de la 1ra. Reunión de inicio de la ejecución de las obras.
- Colaboran y se coordinan para la correcta ejecución de las obras.
- Participan en 2da. Reunión al término de la ejecución de obras y formulan alcances y dan su V°B°.

ii. Etapa Administrativa

En esta etapa identificada por el evaluador se reúnen las gestiones de dos organismos distintos, SEREMIS y SERVIUS, los que tienen atribuciones y responsabilidades diferentes y complementarias.

Corresponde a la SEREMI la labor de planificación y realización de los planes de inversión en obras con el Ministerio, en coordinación con las Municipalidades y otras instituciones, según necesidad y requerimientos, como GORE y MDSyF.

Por otra parte, al SERVIU le corresponde la supervisión y ejecución de dichas planificaciones y planes de inversión, en coordinación con estas instituciones.

Por tanto, al realizar los análisis de procesos, plazos, y su cumplimiento pueden confundirse, o superponerse responsabilidades entre SEREMI y SERVIU, en relación a las gestiones y plazos utilizados, y a quien corresponde asumir atrasos o incumplimientos, pudiéndose llegar a conclusiones confusas, dados los distintos roles, funciones y responsabilidades de SEREMI y SERVIU.

A modo de ejemplo, en el caso de las SEREMI, su responsabilidad es respecto del concurso de selección de proyectos, la obtención de la recomendación de MDSyF a la selección de proyectos, y la entrega de los Certificados de Pavimentación.

Por otra parte, SERVIU debe realizar la solicitud de identificación de recursos, la tramitación de los Convenios con las Municipalidades beneficiadas, la gestión del ingreso de los aportes financieros de Comités y Municipales, la programación, elaboración y realización de licitaciones, contratación de las obras y asesorías de inspección, entre otras. Cabe señalar que las gestiones que deben realizar ambas instituciones, en ocasiones, dependen de otros organismos, como MDSyF, Hacienda, MINVU central, Municipalidades, Comités de Pavimentación, contratistas, entre otros. Por tanto, el total éxito y cumplimiento de los procesos y plazos no dependen absolutamente de la SEREMI o SERVIU según corresponda.

2.2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Implementación:

En esta etapa, el evaluador resume su análisis, proporciona conclusiones, y realiza observaciones de diferentes aspectos relevantes de la gestión y aplicación del Programa, en relación a:

2.2.1. FACTORES DE PUNTAJES:

Se señala que el 38% del puntaje total se debe al factor "Costo del Pavimento", un 18% corresponde al factor "Cobertura", y que los factores con menor ponderación (menos del 2%) en el puntaje total son la antigüedad de la postulación, los aportes de los Comités de Pavimentación y el ingreso de la postulación.

En resumen, y en relación a los factores de puntaje, cabe señalar que de los 9 vigentes, 4 fueron definidos mediante la Resolución Exenta N°1621 MINVU de 1994; monto de los aportes (comité más municipalidad); importancia urbana o magnitud del proyecto; antigüedad del conjunto habitacional; grado de cobertura o eficacia del proyecto. Posteriormente, la Resolución Exenta N°1930 MINVU de 1997, incorpora el factor **antigüedad de la postulación**, con la finalidad de premiar, con puntaje adicional, la repostulación al siguiente Llamado de proyectos que queden en lista de espera de financiamiento. La Resolución Exenta N°3057 MINVU de 2003, incorpora el factor **costo del pavimento o eficiencia del proyecto**, obedeciendo a la necesidad de maximizar y optimizar la asignación de los recursos fiscales del programa. La Resolución Exenta N°4490 MINVU de 2006 y Resolución Exenta N°0624 MINVU de 2010 incorporan los factores **acción de pavimentación**, dado que se agrega al Programa la posibilidad de postular proyectos de repavimentación para atender no solo el déficit cuantitativo si no también el déficit cualitativo, **vulnerabilidad social** (hogares del comité), para dar prioridad en la selección a estos sectores, e **ingreso de la postulación**, para premiar con puntaje a aquellas postulaciones que se ingresen con mayor anticipación respecto de la fecha de cierre. Por último, en la Resolución Exenta N°7500 MINVU de 2012 se **modifica el factor grado de cobertura**, dado que se habilita la postulación de proyectos de "solo aceras", para también atender y priorizar el déficit de veredas. Estos últimos 5 factores de puntajes que se agregan al Programa se incorporaron gradualmente durante su aplicación, en función de ajustes a la política pública y objetivos estratégicos sectoriales en materia de obras urbanas y espacios públicos, considerando también necesidades y requerimientos de dirigentes vecinales y autoridades.

De acuerdo a lo que fue informado con anterioridad al evaluador, hay factores de puntaje con mayor peso en el puntaje total, que responden a la política pública, estrategia y prioridad sectorial, como son el grado de cobertura o eficacia del proyecto, costo del pavimento o eficiencia del proyecto, vulnerabilidad social, acción de pavimentación, antigüedad del déficit. Siendo prioridades continuas y transversales la eficiencia y eficacia del Programa. A su vez, dentro de estos factores históricos, se considera la atención de antigüedad del déficit, carencia o problema (antigüedad del sector o conjunto habitacional) y la atención del déficit cualitativo y a sectores socialmente vulnerables.

Estos últimos corresponden a directrices en la priorización de la política pública y gubernamental, promovidas por autoridades sectoriales, siendo los que en el Informe Final del evaluador aparecen como los de más peso en relación a los 9 factores de puntajes del Programa.

Por tanto, los otros 4 factores de puntajes (antigüedad de la postulación; % de aportes; importancia urbana; e ingreso de la postulación) efectivamente tienen un segundo orden de importancia respecto de los 5 factores más relevantes. Sin embargo, estos factores menores adquieren relevancia especialmente cuando proyectos de similares características igualan sus puntajes, ya que estos 4 factores actúan como diferenciadores al momento de realizar la priorización y selección de proyectos postulados. No obstante, es importante destacar que estos factores, por su menor relevancia, y a pesar de actuar como diferenciadores en proyectos de similares características, no logran distorsionar las reales prioridades de la política pública y del Programa.

Lo anterior se refleja en el análisis de las postulaciones ingresadas v/s las seleccionadas, desde el 24° al 30° Llamado del Programa (se dejó fuera el 23° y el 29° Llamado por situaciones particulares que distorsionarían el análisis), en las que, en promedio, con un 55% de financiamiento se seleccionaron un 67% de los proyectos válidamente postulados. Es decir, **el sistema de puntajes del Programa muestra su eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos fiscales, al permitir con los mismos recursos financiar un 12% más de proyectos.** Por lo tanto, el sistema de puntaje en cuanto a factores, variables y pesos relativos de importancia en el puntaje total, cumple el objetivo y propósito buscado con este sistema.

2.2.2. TIEMPOS DE IMPLEMENTACION:

Se señala que el Programa demora, en promedio, 1.281 días (3,4 años) en entregar una obra completamente terminada. Sosteniendo que la Etapa Participativa dura en promedio 675 días, la Etapa Administrativa promedio de 292 días, mientras que la Etapa de Ejecución de Obras 281 días en promedio.

En primer lugar, es necesario señalar que, en las precisiones que se realizaron a la división de procesos del Programa, en relación a la Etapa Participativa y Administrativa, se indica que el evaluador engloba gestiones y procesos cuyas atribuciones y responsabilidades recaen en distintas instituciones, como Municipalidades, SEREMI y SERVIU, **además de las gestiones y plazos que recaen en los vecinos, dado que la postulación al Programa es voluntaria, por lo que se involucran en la medida que las postulaciones son efectivamente ingresadas al SERVIU o SEREMI.** Sin embargo, los 1.281 días (3,4 años), plazo que el Programa demora en entregar una obra completamente terminada, de acuerdo a lo sostenido por el evaluador, se responsabiliza al Programa, siendo que el sector vivienda (SEREMI, SERVIU y MINVU) solo actúa en una parcialidad de este plazo global.

Al revisar la división de procesos y plazos determinados por el evaluador, se verifica que los plazos de la Etapa Administrativa y la Etapa de Ejecución de Obras coincide con lo verificado e informado por el MINVU. Por lo tanto, la gran diferencia en el plazo total se encuentra radicado en la Etapa Participativa, producto que el evaluador le asigna 675 días corridos, en cambio, para el sector vivienda en promedio se estima en 90 días corridos bajo su responsabilidad, que se inicia cuando las postulaciones son ingresadas a SERVIU.

Por lo tanto, la comparación del evaluador de los plazos promedio de las Etapas Administrativa y Etapa de Ejecución de Obras no refleja correctamente el funcionamiento del Programa, ya que, en la ejecución de obras el plazo es contractual (solo ejecución), sin embargo, **en la Etapa Administrativa está sujeta a los tiempos administrativos regulares y a posibles externalidades de todo tipo.**

En este sentido, al hacer un barrido general entre lo que ocurre en las distintas regiones, respecto de los plazos registrados tanto en la Etapa Administrativa como en Etapa de Ejecución de Obras, es posible apreciar una significativa disparidad, propia de las condicionantes y realidades regionales como: características geográficas y climáticas; presupuesto disponible; programación bianual; tamaño de licitaciones; disponibilidad de contratistas, entre otras, lo que hacen complejo generar una ratio concluyente sobre los plazos de los proyectos. Por ejemplo, a nuestro juicio, no son comparables los procesos de licitación y ejecución de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y Biobío, con los de regiones como Los Lagos, Aysén, Magallanes, Arica, Tarapacá y Antofagasta, dado las distintas características, geográficas, climáticas y económicas presentes entre estos grupos de regiones.

No obstante, los resultados objetivos del Programa, respecto de la gestión de la ejecución y el cumplimiento de metas anuales, solo demuestra una gran capacidad de ejecución y total cumplimiento.

A modo de ejemplo, se acompañan resultados de cumplimiento de: Metas Físicas PMG Formularios "H" de HACIENDA (años 2014-2019); Ejecución Presupuestaria (años 2014-2020); Ejecución Física Regional y País de informes al Congreso Nacional (período 2009-2020);

Metas Físicas Anuales SERVIU y MINVU – PMG Formulario "H" MINHAC, PPP

Indicador: ((Kilómetros Ejec. Acumulados año t-1 + kilómetros a Construir año t) / Déficit)*100

Resultados a nivel país:

AÑO	2014	2015	2016	2017 (*)	2018	2019
META EN %	25,2	28,0	28,0	4,67	7,83	11,12
EJECUCION REAL %	27,1	31,6	35,0	5,18	8,55	11,83
% CUMPLIMIENTO	107,6	112,7	123,8	110,9	109,1	106,4
EJEC. ANUAL EN KMS.	323,2	291,5	203,7	211,1	269,8	263,5
EJEC. ACUMUL. EN KMS.	1.774,7	2.066,2	2.269,9	414,8	684,6	948,1

(*) CAMBIO DE CATASTRO Y DÉFICIT (CATASTRO 2008 V/S CATASTRO 2015)

Se verifica de los indicadores de Hacienda para el período 2014-2019 un % promedio de cumplimiento de la meta física del Programa de Pavimentación Participativa de 111,8%.

Ejecución Presupuestaria (Gasto Real Anual) período 2014-2020 _ PPP

Información de ejecución presupuestaria de los SERVIU extraída de plataformas oficiales del Estado como SIGFE, GLOBAL y MOPRE del MINVU:

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
PRESUPUESTO LEY MM\$	76.869	86.153	53.358	65.266	79.618	74.044	72.523	
PRESUPUESTO VIGENTE MM\$	91.626	86.657	63.277	58.398	74.707	81.431	84.690	
PRESUPUESTO EJECUTADO MM\$	91.256	85.538	62.749	58.018	74.520	80.471	81.215	
% PPTO.LEY	118,7	99,3	117,6	88,9	93,6	108,7	112,0	105,5
% PPTO. VIGENTE	99,6	98,7	99,2	99,3	99,7	98,8	95,4	98,7

Se verifica un cumplimiento promedio de ejecución presupuestaria para el período 2014-2020 de 105,5% respecto del Presupuesto Ley y de 98,7% del presupuesto identificado (decretado).



Ejecución Física Anual Informada al Congreso Nacional - PPP

La Ley de Presupuestos de cada Anualidad (Ley N°21.289 del año 2021) contiene compromisos presupuestarios consignados en las Glosas de esta Ley. La Partida 18 de la Ley de Presupuestos correspondiente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en su Glosa 02 establece lo siguiente:

*"El Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá enviar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos un **Informe con las metas de pavimentos participativos** por región para el año 2021."*

"El Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá enviar trimestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del período respectivo, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, un informe sobre el avance en el cumplimiento de las metas de pavimentos participativos por región para el año 2021."

A continuación, en siguiente cuadro, se consigna en forma agregada a nivel país la ejecución física anual real del Programa para el período 2009-2015 y para el período 2016-2020 por cada anualidad. También se proporciona la meta física para el año 2021.

PAIS	EJEC REAL 2009-2015 (Kms.)*	Déficit 2015 (Kms.)**	EJECUCIÓN REAL (Kms.)*					Meta 2021 (Kms.)
			2016	2017	2018	2019	2020	
TOTAL	2.060,80	8.011,30	203,7	211,1	269,8	263,5	221,8	296,9

2.2.3.-CARÁCTER PARTICIPATIVO DEL PROGRAMA

Se señala que, *bajo su actual diseño, los Comités de Pavimentación no juegan un rol protagónico en levantar el déficit de pavimentación, ya que no tienen injerencia sustantiva en el diseño de las obras, debido a su carácter técnico y estandarizado. A su vez, se indica que sus aportes monetarios no son determinantes en el financiamiento total del proyecto, ni decisivos en el puntaje total que obtienen para ser seleccionados. Debido a lo anterior, se llega a la conclusión que, en la práctica, el carácter participativo de este programa opera principalmente como un requisito adicional para la postulación, generando un costo monetario y de tiempo a los Comités.*

En relación a la conclusión anteriormente señalada, cabe destacar que efectivamente a los vecinos no les corresponde levantar el déficit de pavimentos, ya que entendemos que esto es una labor del Estado y de los organismos que tienen responsabilidades legales al efecto (MINVU, SEREMI, SERVIU y Municipalidades, entre otros). Por ello, es que el MINVU, conjuntamente con las SEREMI y Municipalidades del país, levantaron, en los inicios de este Programa, un catastro de pavimentos, calzadas, calles y pasajes, el que ha sido actualizado en 2 oportunidades; justamente a requerimiento del Ministerio de Hacienda, como resultado de evaluaciones realizadas al Programa. A su vez, dada la prioridad que se otorgó a la atención del déficit de veredas, también se levantó con igual mecanismo un catastro de veredas.

Ahora bien, tal como se expuso anteriormente, la Etapa Participativa, que conlleva a la participación de los vecinos organizados en Comités de Pavimentación, es la base del Programa, el cual desconcentra y descentraliza su gestión, ya que son los propios vecinos organizados quienes postulan y definen sus proyectos, incluyendo las etapas de diseño, financiamiento, y ejecución de obras de los mismos, con apoyo de la Municipalidad y de su JVV. Este Programa contempla, reglamentariamente, en sus procesos una continua y contundente participación de los Comités de

Pavimentación en su gestión, siendo un aporte imprescindible para los positivos resultados y logros del Programa. Esto, como se ha señalado anteriormente, es debido a que dicha participación genera compromiso de los vecinos con sus proyectos, valorándolos de tal forma que su involucramiento es vital para el cumplimiento de los objetivos de este Programa.

En cuanto a los aportes económicos de los Comités y de la Municipalidad, sí se consideran importantes para el Programa, dado que dicho ítem en promedio financia un 15% del costo total de un Llamado normal (sin estado de catástrofe). Es decir, el aporte de 6 Llamados equivaldría al costo total de un llamado completo, contribuyendo con el financiamiento del Programa. Por otro lado, parte de este aporte, los vecinos lo recuperan por la plusvalía que esta urbanización genera en sus propiedades.

A continuación, y a modo de ejemplo, se muestran los siguientes datos de resultados por Llamado y de la participación de vecinos y de municipalidades por región:

Participación de Comités de Pavimentación y de Hogares (familias) y cantidad de proyectos postulados y % de seleccionados, de acuerdo a prioridades del Programa y recursos disponibles.

N° LLAMADO	23	24	25	26	27	28	29	30
AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
COMITES POST. (***)	1.423	1.561	1.943	1.919	2.090	2.309	2.602	1.707
HOGARES (VIV.) (***)	36.187	40.223	49.256	49.587	50.790	60.033	75.033	50.815
PERSONAS (***)	144.748	160.892	197.024	198.348	203.160	240.132	300.132	203.260
CANT. PROYECTOS	2.071	2.306	3.001	2.933	3.065	3.506	4.035	2.946
MONTO POSTUL.MM\$	95.273	107.653	126.206	136.018	135.818	151.905	168.666	155.699
MONTO SELECC.MM\$	95.273	62.586 (*)	60.846	77.843	79.857	82.285	135.288	86.100
% PROY. SELECC.	100	67	58	68	73	63	68	71
% MONTO SELECC.	100	58	48	57	59	54	80 (**)	55

(*): Selección del GORE de La Araucanía por MM\$4.155.-

(**): En 29° Llamado se seleccionó 100% de los proyectos en regiones, con excepción de la RM.

(***): Personas, Hogares y Comités con postulación de pavimentos frente a sus viviendas.

En promedio de últimos 8 años, anualmente se seleccionaron 1.944 Comités y 2.983 proyectos y se beneficiaron directamente 51.490 hogares y 205.962 personas, correspondiendo a una parcialidad de la postulación válida total, 55% en presupuesto de los proyectos y 67% en cantidad de proyectos, pertenecientes a más de 200 comunas de las 16 regiones del país. Los restantes proyectos quedaron en lista de espera por falta de financiamiento.



Selección de Proyectos por Llamado del Programa de Pavimentación Participativa 2010-2021

	19° LLAMADO (2010)	20° LLAMADO (2011)	21° LLAMADO (2012)	22° LLAMADO (2013)	23° LLAMADO (2014)	24° LLAMADO (2015)	25° LLAMADO (2016)	26° LLAMADO (2017)	27° LLAMADO (2018)	28° LLAMADO (2019)	29° LLAMADO (2020)	30° LLAMADO (2021)
N° PROYECTOS	1.357	1.394	1.676	1.882	2.071	1.550	1.732	2.009	2.227	2.223	2.737	2.091
N° COMITES	877	1.056	1.304	1.326	1.422	1.134	1.238	1.355	1.489	1.511	1.817	1.223
LONGITUD CALLES Y PASAJES: KMS.	213	248	267	334	312	206	216	256	275,1	252	315,4	213
LONGITUD TOTAL VEREDAS: KMS.	182	222	223	257	260	158	135	163	149,6	184	349,9	225
INVERSIÓN MM\$ (moneda 2021)	66.029	83.054	85.394	116.754	116.772	73.495	71.657	86.246	86.290	86.324	138.332	86.100
VIVIENDAS BENEF. DIRECTOS:	30.614	29.860	28.012	33.477	35.468	28.665	33.153	34.969	37.789	38.931	52.931	36.622
PERSONAS BENEF. DIRECTOS:	122.456	119.440	112.048	133.908	141.872	114.660	132.612	139.876	151.156	155.724	211.724	146.488
CANT. COMUNAS:	226	221	228	182	195	197	197	199	190	200	222	208
N° EMPLEOS X 4 MESES DURACION PROM.	10.903	13.714	14.100	19.279	19.281	12.136	11.832	14.241	14.249	14.254	22.753	14.059

Participación Municipal y Comunal:

	CANTIDAD DE COMUNAS CON POSTULACIONES VÁLIDAS											
	20°	21°	22°	23°	24°	25°	26°	27°	28°	29°	30°	
TOTAL PAÍS	221	228	181	195	197	197	199	190	199	225	214	

Para el período 2011-2021 (11 años) se verifica una cobertura de entre 181 y 228 comunas (municipalidades) participando anualmente, con un promedio de 204. Sin embargo, la cobertura total de comunas para este período es mayor, porque hay un porcentaje de comunas que salen e ingresan en cada llamado, variando su participación desde 0% a 100%. En el conjunto de los 30 llamados realizados a la fecha la cobertura total lograda es 335 comunas, un 96,8% del total de comunas del país. Hay 68 comunas con entre 90% y 100% de participación en los 30 llamados, cantidad superior al de provincias del país. Por lo tanto, se desprende que prácticamente la totalidad de las ciudades capitales regionales y provinciales del país más algunas ciudades de menor tamaño han participado en la totalidad de los llamados del Programa. Se suma que 75 ciudades de menor tamaño y pueblos de 75 comunas han participado entre un 70% y un 90% de la totalidad de los llamados. Es decir, 143 comunas, 41,3% del total del país, han tenido una alta o total participación en los 30 llamados realizados, a pesar de las dificultades geográficas, climáticas, logísticas, económicas, catástrofes, financieras, de ingeniería, y que la postulación y participación es voluntaria.

Finalmente, destacamos que todo el análisis estadístico realizado y proporcionado en el IF por el Evaluador de Hacienda se considera un gran aporte al Programa, porque muestran otra mirada y dimensión de su gestión y resultados, especialmente en cuanto a sus procesos, lo que permitiría realizar mejoramientos en los mismos y en su aplicación.

2.3. RECOMENDACIONES DEL EVALUADOR

Conforme a los resultados de la Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Pavimentación Participativa del Minvu, el Evaluador de Hacienda sugiere las siguientes recomendaciones:

- ***Se recomienda revisar la mantención de los criterios de priorización con menor relevancia y, en caso de que se considere relevante mantenerlos, sería importante reformular la manera en que se asigna el puntaje en estas dimensiones.***

Los factores de puntaje de menor incidencia en el puntaje total, como anteriormente se informó, han surgido de la aplicación práctica del Programa y también a requerimiento de las autoridades sectoriales y de otras autoridades del país, como del Congreso Nacional, Alcaldes, Organizaciones Vecinales e incluso del Ministerio de Hacienda. La participación o peso del conjunto de 9 factores existentes en el puntaje total han sido revisados y analizados transversalmente por las distintas autoridades, directivos y jefaturas del sector Vivienda de todos los períodos gubernamentales a partir del año 1994 y también se encuentran reglamentados e integrados en la plataforma informática de postulación al Programa, la que con mucho esfuerzo y éxito inició su aplicación a partir del 26° Llamado y a la cual se encuentran conectados y en línea alrededor de 750 funcionarios Municipales, y 240 funcionarios de SEREMI, SERVIU y MINVU, es decir, prácticamente existen aproximadamente 1.000 usuarios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, dada la importancia que en la política pública ha adquirido la **pavimentación de veredas, con nuevos estándares de inclusividad y accesibilidad universal, se considerará la revisión del sistema de puntajes**, en relación a otorgar un mayor peso a los proyectos de solo veredas respecto de proyectos de calles o de pasajes. Manteniendo, sin embargo, la mayor participación en el puntaje total de los factores de puntaje que buscan la eficiencia en la asignación de los recursos, la eficacia en relación a la cantidad de beneficiarios directos por unidad de obra física postuladas,

- ***Se recomienda estudiar la factibilidad de disminuir la duración de sus procesos, en especial el correspondiente a la Etapa Administrativa, cuya duración es mayor que la Etapa de Ejecución de Obras, y que su vez depende en gran medida del MINVU.***

Tal como anteriormente se explicó, la división de los procesos del Programa contemplada por el Evaluador mezcla procesos, atribuciones y responsabilidades de distintos organismos del sector vivienda, como también de otros organismos, como Municipalidades, Hacienda, MDS y F, Contralorías Regionales, Empresas Contratistas, Comités de Pavimentación, y también consulta procesos de gestión voluntaria de los vecinos. No obstante, es posible realizar análisis y gestiones tendientes a optimizar la actual ejecución de los procesos que involucran especialmente al sector vivienda, algunos de los cuales tienen que ver con la oportunidad y monto de los recursos disponibles.

- ***Se recomienda revisar el diseño y oportunidad de los mecanismos de participación que considera el programa a fin de alivianar la carga administrativa que deben sobrellevar los Comités de Pavimentación. Actualmente los comités no juegan un rol protagónico en levantar el déficit de pavimentación, no tienen injerencia sustantiva en el diseño de las obras debido a su carácter técnico y estandarizado, sus aportes monetarios no son determinantes en el financiamiento total del proyecto y tampoco son decisivos en el puntaje total que obtienen para ser seleccionados.***

En anterior análisis, se ha fundamentado la importancia y el carácter de imprescindible de la participación de los vecinos, la base de su aplicación y causa de los importantes resultados obtenidos a la fecha. Cabe destacar, que este cambio de paradigma, que permite un acceso participativo a este tipo de infraestructura pública, ha sido referente para otros programas del sector vivienda que incorporan la participación ciudadana en sus procesos de diagnóstico, ejecución y evaluación,

ejemplo de ello es el Programa de Espacios Públicos, Recuperación de Barrios, Regeneración de Conjuntos Habitacionales y Pequeñas Localidades, entre otros Programas impulsados por este Ministerio. Como ya se ha señalado, mediante la participación ciudadana los vecinos organizados en Comités de Pavimentación aportan gestión y financiamiento según sus capacidades. Sin embargo, también aportan mejoramiento de los diseños, multiplicación en la generación y postulación de proyectos, control ciudadano, fiscalización, cuidado posterior de las obras de pavimentación una vez entregadas al uso público, organización, capacitación y aprendizajes posibles de replicar en otros adelantos urbanos, siendo lo anterior fundamental para el cumplimiento de forma positiva de los objetivos de las políticas públicas que promovemos como Estado.

También es necesario tener en consideración que una vez seleccionados los proyectos pasan inmediatamente a proceso de licitación y ejecución de obras, por tanto, todos los potenciales problemas deben quedar resueltos con anticipación, y son requisitos de postulación del Programa, y según las características del sector o área a intervenir, efectivamente puede requerir mayores gestiones por parte del Comité de Pavimentación, al Proyectista e incluso a la Municipalidad. **De lo contrario, no sería posible ejecutar las obras de pavimentación una vez seleccionadas, entrando en contradicción con la anterior recomendación del evaluador, en cuando a disminuir plazos de gestión del Programa.**

Con todo, es posible revisar y analizar la participación de los vecinos y Comités de Pavimentación en el Programa, de forma de:

- Detectar y disminuir aquella participación que no se justifique y no sea un aporte al Programa.
- Perfeccionar la participación ciudadana para tratar de hacerla más expedita y que efectivamente se cumpla en el 100% de las postulaciones.

• En el escenario que a través de la Ley de Presupuestos 2022 se pretenda distribuir recursos para una rápida estimulación del mercado laboral, no se recomienda tener al programa de Pavimentos Participativos como una alternativa prioritaria para este fin, considerando tanto la extensión de sus plazos de implementación como el carácter transitorio de los empleos que genera.

En este caso consideramos que esta recomendación del Evaluador no obedecería a un proceso de Evaluación Ex Post del Programa. Esto debido a que el Proyecto de Presupuesto año 2022, que ingresa el Ejecutivo al Legislativo a más tardar a fines de septiembre del 2021, es fruto de un trabajo, gestiones, discusiones, consensos y acuerdos realizados con las SEREMI, SERVIU, MINVU y Hacienda durante el año 2021, y por lo que entendemos que el legislativo no puede modificar las cifras.

Los fundamentos del Evaluador en esta recomendación, considerando lo anteriormente informado y analizado, no se ajusta a los plazos reales de aplicación de este Programa en lo que se refiere a la Etapa Participativa. Por otra parte, el Evaluador en su explicación no está considerando dos relevantes aspectos. El primero es que en cada llamado y proceso de selección de proyectos aproximadamente el 45% de la postulación válida queda en lista de espera sin financiamiento, correspondiendo a proyectos que cumplen todas las condiciones como para pasar a ejecución de obras. El segundo aspecto dice relación con disponer el sector vivienda el primer año de ejecución del llamado de solo un 30% del financiamiento total y su ejecución se programa en 2 años, y así se establece como mínimo cada año en la glosa de este Programa en la Ley de Presupuesto, es decir, existe un margen para el adelantamiento de su ejecución.

En relación al carácter transitorio de los empleos que genera este Programa, es necesario precisar que este Programa cada año planifica (organiza) un Plan de Obras de Pavimentación bianual asociado a cada Llamado, materializado mediante una gran cantidad de licitaciones y contratos a lo largo del país, los que tienen una duración estimada de 1,5. Por lo tanto, en cada año presupuestario,

al menos, se ejecutan contratos de obras de pavimentación correspondientes a 2 Llamados del Programa, es decir, obras nuevas y obras de arrastre, existiendo una gran continuidad de oferta de empleo. Otra dimensión, no prevista por el Evaluador, es qué en varias regiones, que no cuentan con una base productiva robusta y permanente durante todo el año, sino que, por temporadas, la gran cantidad de licitaciones y contratos de este Programa es una fuente de empleo de gran relevancia durante el año, siendo la única posibilidad de empleo para muchos trabajadores, la cual además activa las economías locales. Ejemplo de ello es que en un Llamado normal, en promedio, se efectúan 155 contratos al año, elevándose a 214 cuando se financia un Llamado completo. Por tanto, en promedio, en los últimos 12 Llamados realizados anualmente se generaron 15.067 empleos directos, con duración media de 4 meses

3. PROPUESTAS ADICIONALES DEL MINVU

A las recomendaciones elaboradas por DIPRES, el Minvu complementa con las siguientes propuestas de mejoras al Programa:

- Apoyar de mejor forma la postulación de veredas. Por ejemplo, otorgando más prioridad a **postulaciones de solo veredas** respecto de postulaciones de calles y pasajes.
- Las SEREMI se comprometen a implementar las medidas necesarias para asegurar la consignación de todas las fechas y puntajes en las fichas de postulación.
- La DDU-DOU del MINVU, respecto de los hallazgos detectados por Hacienda, que implican la aplicación del Programa por parte de SEREMI y SERVIU, se comprometen a enviar el informe final a las regiones, y proponer a nuestras autoridades instructivo respecto de mejoramientos en la implementación del Programa y sus procesos.
- La DDU-DOU-DINFO del MINVU se comprometen a revisar la implementación de un mejoramiento del Sistema Informático del Programa SPP, de manera que en este SPP: también quede consignado el N° Folio de las fichas en papel y en sus reportes; se pueda realizar una descarga masiva de fichas digitales de postulación según selección en filtro de búsquedas.


EMA/MLU/RRS/rrs