

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA
MINISTERIO DE VIVIENDA
SUBSECRETARÍA

PANELISTAS:
Mario Gaymer (COORDINADOR)
Viviana Fernández
Marisa Weinstein

JUNIO 2007

NOMBRE PROGRAMA:	Programa de Pavimentación Participativa
AÑO DE INICIO:	1994
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SERVICIO RESPONSABLE:	SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	16
1.1. Descripción General del Programa.....	16
1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito.....	16
1.3. Justificación del Programa.....	16
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa.....	17
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.....	18
1.6. Procesos de producción de los componentes.....	19
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial.....	29
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo.....	30
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	31
1.10. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable.....	32
1.11. Reformulaciones del Programa.....	34
1.12. Otros programas relacionados.....	36
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	38
II. TEMAS DE EVALUACION.....	39
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	39
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa.....	39
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	39
1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios.....	41
1.3. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico.....	43
1.4. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico.....	44
1.5. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño.....	47
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	49
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa.....	49
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.....	49
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes.....	54
2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	55
2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable.....	56
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	59
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa.....	59
3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes.....	59
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito.....	60
3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos.....	67
3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin.....	70
4. RECURSOS FINANCIEROS.....	72
Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa.....	72
4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros.....	72
4.2. Eficiencia del Programa.....	74

- 4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes..... 74
- 4.2.2. Gastos de Administración..... 76
- 4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia..... 76
- 4.3. Economía 77
- 4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa..... 77
- 4.3.2. Aportes de Terceros..... 77
- 4.3.3. Recuperación de Gastos..... 79
- 5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA 80
- Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa..... 80
- 6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD 83
- Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa 83
- III. CONCLUSIONES 85
- IV. RECOMENDACIONES 92
- V. BIBLIOGRAFÍA 95
- VI. ENTREVISTAS REALIZADAS 96
- VII. ANEXOS..... 97

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: Años 2003 a 2006
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2007: \$53.965,9 millones

• DESCRIPCIÓN GENERAL Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

.1. Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

El Programa nace en el año 1994 con la promulgación del Decreto Supremo N° 114 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y ha funcionado ininterrumpidamente hasta la fecha. Está orientado a resolver el déficit de pavimentación de calles y pasajes en sectores preferentemente habitacionales de todo el país y requiere para su implementación de la participación activa de los beneficiarios y del Municipio respectivo¹. El Programa no ha definido una fecha de término, y el carácter dinámico del déficit, así como su diseño construido en torno a un concurso anual (y, por tanto, su dependencia de la iniciativa de los beneficiarios) dificultan la posibilidad de predeterminar una fecha en que este déficit desaparezca, lo que daría término al Programa.

El Programa es ejecutado por el MINVU, en su nivel central y regional, y para su implementación se coordina con el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda, los Gobiernos Regionales (GORE), los Municipios y los Comités de Pavimentación².

El objetivo del Programa a nivel de Fin es contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos. A nivel de Propósito, el objetivo es que los Residentes de sectores habitacionales mejoren su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, eleven la calidad ambiental, eviten anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con el aporte en gestión y financiamiento de los beneficiarios y de las municipalidades. Según el D. S. N° 114, el objetivo del Programa consiste en “Reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de las Municipalidades”.

.2. Población Objetivo

La población objetivo del Programa, que coincide con la población potencial del mismo, es toda aquella que habita en viviendas que se localizan en calles y pasajes que carecen de pavimento en sus calzadas, cuyas vías tienen el carácter de Bien Nacional de Uso Público³, pertenecen a territorios urbanos o centros poblados de zonas rurales, y cuentan con solución definitiva de agua potable y alcantarillado, o bien ésta no está contemplada para los próximos 10 años a partir de la fecha en que participa en un proceso de selección.

Para su cuantificación, el Programa estimó en 1994 un déficit de pavimentación en las distintas regiones del país, generado a partir de información catastral proporcionada por parte de las

¹ D. S. 114, 1994, Reglamento del Programa de Pavimentos Participativos. El Municipio cofinancia las obras y en general es el representante del Programa ante los beneficiarios, participando en su difusión, recibiendo las postulaciones, ingresándolas a la SEREMI, recibiendo los aportes de los Comités e ingresándolos al SERVIU en conjunto con sus propios aportes, y participando en la inspección y recepción de las obras.

² Los comités de Pavimentación están conformados por los propietarios de las viviendas que postulan a la pavimentación de sus calles o pasajes. Estas organizaciones obtienen personalidad jurídica propia o postulan bajo el alero de la Junta de Vecinos a la que pertenecen.

³ Según el Código Civil, en el Art. 589 del Título III “DE LOS BIENES NACIONALES”: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenecen a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del estado o bienes fiscales.

SEREMI y Municipalidades del país en ese año (en general, esta información estuvo referida a las áreas urbanas de las grandes ciudades, ciudades intermedias y algunos pueblos), la cual fue extrapolada a los sectores y pueblos urbanos para los cuales no se dispuso de información.

En el caso de los sectores urbanos, el déficit se originó por una suma de factores, como: acumulación histórica por falta de exigencia de este tipo de urbanización, ya sea porque las viviendas sociales fueron construidas con antelación al año 1992⁴, porque el origen de sus viviendas está ligado a campamentos o tomas de terreno, o porque se han producido excepciones en la norma que han significado que dichos loteos no cuenten con este equipamiento básico (en ocasiones el Estado ha privilegiado la inversión en las viviendas antes que en el equipamiento, frente a cierta escasez de recursos, autorizando el no cumplimiento estricto de la normativa).

A partir de esta definición, el Programa ha estimado – *ex post* – la población objetivo aplicando los promedios de N° de viviendas por m² de calzada y el N° promedio de habitantes por vivienda que establece el INE a partir del censo de población de 1992.

Así, el Programa se inicia en 1994 con una estimación del déficit de pavimentación de unos 6.008 Km. de vías en tierra, correspondiendo a unas 816.009 viviendas y un estimado de 3.427.237 personas⁵. Hasta el 2006, el Programa ha pavimentado 4.264 Km., beneficiando a alrededor de 2.340.000 personas. Según una estimación del Programa, considerando las necesidades agregadas al cálculo inicial, el déficit al año 2006 sería de 3.221 Km. Debido a las metodologías utilizadas para lograrlas, tanto la estimación del déficit inicial como la del déficit actual, no son validadas por el Panel salvo como una primera aproximación⁶. Debe reconocerse, sin embargo, que este catastro, construido para el Programa con la participación de todas las SEREMI del MINVU y gran parte de las Municipalidades del país, constituye la primera estimación del déficit y fue realizado sólo con recursos propios del sector público y en reducido plazo.

.3. Descripción General del Diseño del Programa

.3.1. Componente 1:

El Programa tiene un solo Componente, definido como “residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes”.

Desde el propio diseño del Concurso, el Programa requiere de la participación activa y organizada de las personas potenciales beneficiarias y de las Municipalidades, y el apoyo de sus organizaciones vecinales, las que a través de las Municipalidades presentan un proyecto al MINVU (SEREMI y SERVIU: Secretaría Regional Ministerial y Servicio de Vivienda y Urbanismo) y concurren a su financiamiento.

La ejecución del Programa supone la intervención de otros organismos públicos, tales como la Secretaría Regional de Planificación, (SERPLAC) de MIDEPLAN, que debe aprobar la inversión requerida para cada año⁷, el Gobierno Regional, que define distribución de recursos para los Municipios y el Ministerio de Hacienda, que conjuntamente con el MINVU determinan el Presupuesto Anual del Programa.

Su modalidad de producción gira en torno a un Concurso Nacional de postulación anual de proyectos, definidos y presentados por Comités de Pavimentación organizados por los vecinos del

⁴ Durante ese año se modifica la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo la exigencia de pavimentación a todos los conjuntos de viviendas sociales urbanos.

⁵ Esta última cifra es estimada por el Panel en base a la densidad media de viviendas / Km. durante el período de evaluación, y al número de habitantes por vivienda encontradas en estudio de la Consultora Pulso realizado en 2003-2004.

⁶ El déficit inicial se estimó mediante un catastro parcial que fue aplicado en aquellas comunas que respondieron a la solicitud ministerial, y extrapolado los resultados a las demás (que eran, según informa el Programa, mayoritariamente rurales). En general, midió déficit de pavimento en zonas urbanas, excluyendo sectores rurales pero habitacionales. La estimación del déficit actualizado se realizó partiendo del déficit inicial, al que se restó lo ya pavimentado por el Programa, se agregó la estimación del incremento respecto del déficit inicial, realizada con una metodología no especificada por las Regiones I, II, III, IV y VII, más la estimación de la XI Región (en que se incorporaron los centros urbanos del área rural) más un estimado de 30% de incremento respecto del déficit original para las demás regiones.

⁷ Anualmente se trata a la inversión correspondiente al concurso de ese año y a la correspondiente al saldo por ejecutar del año anterior como dos proyectos separados, cada uno de los cuales debe tener una Ficha EBI y su respectiva indicación de aprobación (R.S.)

sector que se quiere pavimentar, con apoyo de sus respectivos Municipios, en todo el país⁸. Los Comités de Pavimentación deben incluir en su postulación un proyecto de ingeniería para la pavimentación, que es diseñado por un especialista con inscripción vigente en el Registro Nacional de Consultores del MINVU, y reunir y acreditar un aporte para el financiamiento que va entre un 5% y un 25% de acuerdo al origen de las viviendas⁹ y el tipo de vía a pavimentar (calle o pasaje) y entregar antecedentes respecto del origen y número de viviendas involucradas. El Municipio completa los antecedentes para la postulación, aporta un porcentaje del costo total de las obras, (fijado para cada Municipalidad entre un 5 y un 25% del valor del proyecto, dependiendo de los ingresos municipales por habitante) y presenta el proyecto a la SEREMI respectiva. Esta instancia asigna puntajes a los proyectos de acuerdo a una serie de criterios vinculados a aportes del Comité y del Municipio, antigüedad de las viviendas y de la postulación, cantidad de viviendas involucradas y costo y magnitud de la pavimentación, seleccionando en orden decreciente hasta agotar el límite de recursos disponibles asignados para cada Municipio. La construcción de las obras de los proyectos seleccionados es licitada y contratada por el SERVIU respectivo entre las empresas constructoras con inscripción vigente en el Registro Nacional de Contratistas del MINVU. Las obras son fiscalizadas y recepcionadas por el SERVIU con participación del Municipio y los Comités de Pavimentación. El tiempo que transcurre entre que un proyecto es seleccionado y las obras de pavimentación se concluyen, varía normalmente entre seis y dieciocho meses, dependiendo del momento en que es licitada la construcción de la pavimentación, su complejidad y magnitud. La asignación de recursos para las regiones la realiza el nivel central del MINVU (de acuerdo a criterios referidos a la magnitud del déficit de pavimentación y la efectiva en cada concurso, la capacidad regional de ejecución de obras, costos unitarios de pavimentación, acuerdos ambientales y condiciones de aislamiento) y para la asignación a las comunas, las SEREMI proponen alternativas de asignación de recursos, lo cual es analizado y aprobado por el Gobierno Regional, con criterios similares.

El diseño y coordinación general del Programa se ubica dentro del Departamento de Obras Urbanas, de la División de Desarrollo Urbano. La implementación del Concurso es llevada adelante por encargados regionales radicados en el Departamento de Planes y Programas de cada Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI de V. y U.); la responsabilidad en construcción de las obras radica en los SERVIU de cada región. El Panel no dispuso de información sobre la dotación total de recursos humanos asociada a la ejecución del Programa, dado que el Ministerio no cuenta con dicha información en forma desagregada y se requiere de un estudio particular para dar cuenta de ella.

• RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

.1. Diseño

El problema o necesidad que da origen al Programa está bien identificado, pero no suficientemente cuantificado. El déficit de pavimentación (medido en Km. lineales de pavimento) fue estimado inicialmente en 1994 a partir de información catastral proporcionada por las SEREMI y Municipalidades de gran parte del país, resultados que fueron extrapolados a las demás comunas. Ya que el déficit es dinámico en el sentido que periódicamente se agregan vías por cambio en los límites urbanos, inclusión de vías residenciales ubicadas en sectores rurales, urbanizaciones irregulares, etc., se estima el déficit actual en 2006 a partir de información de seis

⁸ Los proyectos están limitados a una longitud máxima a pavimentar de 1.000 m., lo que combinado con los anchos máximos y los máximos valores por metro cuadrado de pavimento generan valores máximos para los proyectos de entre 225 y 780 millones de pesos según la Región, los que pueden ser incrementados hasta en un 30% por ubicarse en zonas apartadas y en un 10% (o hasta \$20.000 por m² en Valparaíso y Viña del Mar), por obras anexas que sean imprescindibles.

⁹ Las viviendas se han categorizado para efectos de este Programa en función de su origen, resultando tres grupos: Categoría 1: programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro, consistentes en operaciones sitio, sitio urbanizado con infraestructura sanitaria domiciliar y vivienda progresiva. Categoría 2: programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro consistentes en loteos con viviendas de hasta 60 m². de superficie, según el proyecto de loteo original. Categoría 3: loteos y/o conjuntos habitacionales construidos por particulares.

Regiones, y agregando un porcentaje para el resto del país. A partir del déficit de pavimentación se estima el tamaño de la población potencial - objetivo, sin que se cuente con información descriptiva sobre la misma.

El diseño del Programa no contempla una focalización hacia un determinado sector socioeconómico, ya que establece como requisito central sólo el de habitar en calles o pasajes no pavimentadas, lo que respondería al origen del problema de resolver “el déficit de pavimentación de calles y pasajes” (D. S. N° 114, Art. 1). Se debe resaltar, sin embargo, que gran parte de la población potencial y objetivo corresponde a beneficiarios de programas de vivienda social (Categorías 1 y 2: ver nota al punto anterior). Lo que si hace el Programa es priorizar en el tiempo la solución para los pobladores de viviendas de categorías que en general se asocian a ingresos bajos, además de lo cual les otorga un subsidio levemente mayor (a través de exigirles un porcentaje de aporte menor¹⁰). Además, el Municipio, en casos calificados por el mismo, puede rebajar el porcentaje que debe aportar el Comité, pero enterando de su cargo la diferencia hasta el aporte total (del Municipio más el Comité) que corresponde, resultando en un subsidio adicional. Un aspecto que no se relaciona directamente con aspectos de focalización, pero puede dificultar el acceso a parte de la población objetivo es que el porcentaje de aporte municipal está fijado para cada comuna, dentro del rango legal de 5 a 25%, de acuerdo al ingreso municipal por habitante; al encarecerse la participación del Municipio, éste puede optar por comprometer sus recursos en otros usos, dejando inhabilitada a la población de la comuna para participar en el Programa. Llama la atención al respecto que comunas con alto nivel de pobreza en sus habitantes deban aportar más que otras comunas de más alto nivel económico de sus respectivas regiones (por ejemplo, La Higuera aporta un porcentaje mayor que La Serena y Coquimbo, Huara y Pozo Almonte más que Iquique, Navidad y La Estrella más que Rancagua y San Fernando).

Los factores de selección están en general bien diseñados en función de los objetivos y requisitos del Programa, y se describen y analizan en la sección siguiente.

La lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida en su totalidad, y en cuanto a la lógica horizontal, ésta es validada en tanto se introduzcan las modificaciones propuestas por el Panel, que consisten en la adición de indicadores y actividades, y la modificación de algunos indicadores.

El Programa no aplica un enfoque de género, que requeriría haber diseñado mecanismos específicos para el análisis de la problemática de género y para la retroalimentación, con esta óptica, de la toma de decisiones, sino se ha limitado a recoger información sobre el género de los miembros del Comité, sin considerar que en muchos casos las mujeres participan en el comité en representación de la familia pero sin ser jefes de hogar. Sin embargo los beneficios de la pavimentación pueden ser percibidos de diferente forma por hombres y mujeres, a la vez que para las mujeres jefes de hogar debe ser más difícil participar en el mismo, debido a sus menores oportunidades laborales.

El Programa agrega desde el 2007 un nuevo Componente, consistente en la repavimentación de vías cuyo pavimento se ha deteriorado más allá de la posibilidad de reparación. Pero esto se decidió sin realizar un diagnóstico riguroso del problema, de manera que se desconoce la verdadera magnitud de la demanda potencial presente y futura (el Programa estima la demanda potencial actual entre un 20% y 30% de los pavimentos existentes a 1990, considerando para ello una vida útil teórica de 20 años pero con una importante sobrevivencia de pavimentos de hormigón de cemento vibrado; esto daría unos 3.000 Km. lineales), y por lo tanto se ignora el verdadero requerimiento de fondos necesario, así como el grado en que este nuevo Componente pueda desplazar al ya existente. Por otra parte el Programa no ha especificado las prioridades entre el actual Componente de pavimentación y el nuevo de repavimentación, más allá de establecer un puntaje adicional de 5 puntos para los proyectos de repavimentación y 50 para los de pavimentación (la diferencia que esto genera es bastante significativa, considerando que los

¹⁰ Las categorías son las descritas en la nota anterior; de ellas, son beneficiadas con puntaje y menores aportes la categoría 1 y, en menor grado, la categoría 2. Los aportes correspondientes van desde el 5% (calle) y 7% (pasaje) para la categoría 1 hasta el 15% y 25% respectivamente, para la categoría 3.

puntajes típicos de los proyectos seleccionados, sin considerar estos puntos adicionales, son del orden de unos 40 a 200 puntos).

.2. Organización y Gestión

Como se presenta más adelante en el análisis de eficacia, el Programa ha logrado cumplir con importantes metas de cobertura en todas las regiones, lo que da cuenta que el modo de organización y gestión ha dado resultado en términos de beneficiar con la pavimentación a importantes sectores de la población en todo el país.

En términos de su organización, requiere del involucramiento de los Municipios para poder realizarse, por el aporte tanto en recursos como de apoyo a la participación de los vecinos que esta entidad debe llevar a cabo. En este marco, si bien el promedio de participación en los primeros 16 llamados (incluido el del año 2007) ha sido de 8,38 veces por comuna, existen 30 (8.7% de las comunas del país), distribuidas a lo largo del país, que, a pesar de que el Programa existe desde fines de 1994, aún no se han incorporado a él, y otras 40 comunas (11,6% del total) que han participado sólo entre una y tres veces, algunas de ellas porque han discontinuado su participación, a pesar de no haber alcanzado a cubrir el déficit estimado de pavimentos. Según el coordinador del Programa, esto se debe a que algunas no tienen déficit, por lo que no son parte de la población potencial (como, por ejemplo, Antártica, Providencia o Vitacura), otras lo atienden con recursos propios, o están en proceso de obtener la solución de alcantarillado público, o no han participado por estar muy aisladas (sin embargo, comunas como Juan Fernández, Isla de Pascua o Cabo de Hornos han participado, aunque sólo una vez, en 2006 o 2007). o también por una opción de mantener sus características de ruralidad (Alhué); no obstante existen otras que tienen la necesidad pero que no participan de esta oferta pública por problemas de gestión, falta de recursos para invertir en pavimentación (sus ingresos los invierten en otras prioridades) o dificultades para alcanzar la organización mínima requerida entre los vecinos¹¹. El Programa no ha respaldado con información cuantitativa (por ejemplo, sobre déficit o ausencia de éste por comuna, sobre ingresos por comuna, o sobre alguna medida de aislamiento válida para efectos de pavimentación) estos juicios sobre las causas de la no participación. El Panel ha podido determinar que el 39% (comparado con 26% a nivel nacional) de las comunas que nunca han participado, y que tienen información sobre pobreza en la encuesta CASEN 2003, tienen más del 30% de su población en situación de pobreza; y de las que han participado entre una y tres veces, el 38% tiene más del 30% de la población en situación de pobreza. Las cifras anteriores pueden indicar que la no participación de algunas comunas ha afectado especialmente a los sectores de bajos ingresos.

De este modo, dada la heterogeneidad de realidades municipales, se requiere revisar la forma de coordinación con los Municipios para establecer medidas que permitan llegar a este universo potencial que aun no accede a este beneficio. Cabe reiterar que el Programa está avanzando en este sentido, y ha tenido últimamente un importante y creciente alcance de cobertura, incorporándose las grandes ciudades, ciudades intermedias y pueblos que han obtenido este beneficio.

El Programa requiere del aporte de recursos por parte de los beneficiarios y de los Municipios involucrados. En su ejecución, han persistido dificultades para que algunos Municipios enteren sus aportes, frente a lo cual el Programa ha ido estableciendo diversas medidas que han ido solucionando este problema de gestión, las que se han incorporado en el reglamento, como la realización de convenios de programación para el ingreso de los aportes, y fijar el comienzo de las obras cuando el convenio se ha firmado y visado por el Consejo Municipal. De este modo, el nivel de recuperación de recursos comprometidos por los municipios para el Programa, en el último año

¹¹ Las comunas que no han participado hasta el llamado de 2007 son: María Elena, Ollagüe, Alto del Carmen, La Higuera, Rinconada, Pehuenhue, San Fabián, Pinto, Ranquil, Portezuelo, Treguaco, San Nicolás, Tirúa, Antuco, San Rosendo, Alto Bío-Bío, San Juan de la Costa, Cochamó, Puqueldón, Torres del Paine, Río Verde, San Gregorio, Timaukel, Antártica, Providencia, Vitacura, Las Condes, Ñuñoa, Alhué y San Pedro. En el período en evaluación, a esas 30 comunas se deben agregar Juan Fernández, Quillón, Ninhue, Cabo de Hornos y María Pinto, cuya primera participación fue en 2007.

es cercano al 100%. Estos recursos adeudados son cobrados al año siguiente como arrastre de aportes.

El sistema de selección de los beneficiarios a partir de la evaluación de los proyectos postulantes en los diferentes concursos anuales, posee mecanismos de control para velar por que correspondan a la población objetivo del Programa. En efecto, cada Municipio participante debe velar por la veracidad de los antecedentes presentados, y, en la medida que existen también recursos municipales involucrados, esta institución está directamente concernida en asegurar dicha veracidad. Así también, los equipos de las SEREMI supervisan este aspecto y toman acciones al detectar algún problema en esta dirección, como ha sido el caso, en la Región Metropolitana, de un Comité que postuló la pavimentación de pasajes de un condominio social, lo que no corresponde a una vía con carácter de Bien Nacional de Uso Público¹².

Los criterios de evaluación para la adjudicación de los proyectos son en general válidos en relación al diseño original. En lo que respecta a la densidad de viviendas por metro lineal de calle o pasaje, antigüedad de la postulación, y monto de los aportes del Comité y del Municipio, estos factores permiten, por una parte, privilegiar la cobertura, incentivar la perseverancia de la población interesada en resolver su problema y, finalmente, estimular el mayor aporte de los involucrados, lo que permite que el MINVU eventualmente pueda financiar mayor cantidad de obras. No obstante, el factor de antigüedad del conjunto habitacional no se aprecia como relevante, toda vez que con la disminución del déficit es dable pensar que los conjuntos más antiguos en general deben haber logrado la pavimentación de sus vías. Así también, el factor costo del pavimento puede discriminar negativamente en determinados proyectos en que la solución elegida es de mayor estándar que el pavimento con el que se ha referenciado el costo¹³.

El programa no presenta duplicidades con otros programas sectoriales, dado que ha definido su producto en forma diferenciada a los otros programas ligados a la pavimentación, de manera que pavimenta vías de carácter local.

A juicio del Panel, y recogiendo observaciones señaladas en la evaluación realizada por la consultora Pulso, el programa no incorpora en su diseño coordinaciones y complementariedades con otros programas ministeriales, que se llevan a cabo desconcentradamente (como el programa de recuperación de barrios, "Vive tu barrio") o poseen un diseño participativo y apuntan a mejorar el entorno ("Mejoramiento del Entorno", "Espacios Públicos", "Mejoramiento de Condominios Sociales"). Tal como se indica en las "Definiciones estratégicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo", varios de los programas señalados apuntan a los mismos objetivos estratégicos, como son "disminuir el déficit de obras urbanas, a través de la ejecución de programas de recuperación urbana, preferentemente en territorios integrados y focalizados" y "ejecutar y/o gestionar proyectos de alto impacto urbano, a través de la inversión y asociación entre el Estado Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Sector Privado y la Ciudadanía".

A nivel de la gestión regional, el Programa se vincula con otros organismos públicos, como el GORE, el Ministerio de Planificación a través de las SERPLAC, y el Ministerio de Hacienda, en diversos momentos del proceso de producción del componente.

El Programa no propone en su diseño coordinaciones "a nivel horizontal" con otros programas, que permitan complementar aprendizajes e intervenciones integrales en determinados territorios, como se propone en los propios objetivos estratégicos de la institución, sino considera una coordinación "vertical" en su cadena de producción (desde la definición a nivel central hasta la implementación desconcentrada). Las acciones de coordinación antes señaladas apuntan a apoyar la gestión del Programa en la producción de su único Componente, pero no se aprovechan sus potencialidades para ampliar su impacto a nivel de su Propósito.

Los criterios para la selección de los proyectos y la unidad de postulación en tramos pequeños de calles y pasajes, no estimulan la coordinación con y entre los beneficiarios, lo que genera

¹² Frente a ello, la SEREMI de V. y U. incluyó un anexo en la postulación, correspondiente a un certificado que debe emitir el Director de Obras de cada Municipio que asegure que la calle o pasaje (con el tramo respectivo) que se está postulando para ser pavimentada, es una vía local según definición de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, que se encuentra en espacio público; y que las viviendas cuentan con redes definitivas de agua potable y alcantarillado.

¹³ Entrevista Erick Krohmer, encargado del Programa en SEREMI de V. y U. de la R. M.

dificultades de gestión para sinergizar colaboraciones y recursos, lo cual permitiría capitalizar la asociatividad fomentada por el Programa de manera de constituir una primera fase de un proyecto mayor de mejoramiento del entorno, que diera continuidad al esfuerzo de organización entre los vecinos, facilitando así el logro del Propósito. Esto requeriría de una profundización de la coordinación con otros programas, tanto a nivel central como en las SEREMI, de manera de aprovechar el espacio y experiencia de organización y gestión colectiva de los usuarios para promover una mirada integrada del desarrollo del barrio que le permitiera responder mejor a sus propias expectativas de mejoramiento de los beneficios del desarrollo urbano. Tampoco se incorpora como factor de puntuación el hecho que el proyecto postulado sea parte de otro concurso, salvo el caso del programa 200 Barrios.

El Programa cuenta con un registro y manejo de la información básica producida, que permite dar cuenta de un monitoreo general de los resultados, agregado por comuna y región. El registro se ejecuta por parte de las distintas unidades que forman parte de su implementación y no existe un sistema integrado de registro y monitoreo que aplique nuevas tecnologías de información con coordinación virtual de bases de datos. Ello limita las posibilidades de disponer de información en forma ágil y de realizar evaluaciones que retroalimenten con mayor riqueza el desarrollo del Programa (en muchos casos cada SEREMI y/o SERVIU desarrollan sus propios sistemas de evaluación y seguimiento sin compartir aspectos básicos generales para todas las regiones, lo que permitiría un monitoreo más integrado a nivel central). Asimismo, a pesar que no existen evidencias respecto de problemas en la recepción y tratamiento de las postulaciones para su evaluación, contar con un sistema de postulación en línea facilitaría la evaluación, a la vez que permitiría disponer fácilmente de información sobre los proyectos que no califican y las razones de ello.

La información para dar cuenta de los indicadores que se proponen para la matriz de marco lógico del programa es registrada a nivel de la producción del componente en términos generales, debiéndose desagregar en algunos casos. A nivel de propósito, en cambio, se requiere registrar nueva información que hoy no se registra.

El Programa puede cumplir adecuadamente con los requerimientos de información que le exigen los compromisos establecidos en el SIG, toda vez que ha dado cuenta en forma periódica de los antecedentes requeridos.

Se aprecia una dinámica y permanente comunicación entre las distintas unidades del sector que participan en la gestión del Programa (nivel central, SEREMI y SERVIU). No obstante, faltan instancias periódicas formales de evaluación que faciliten el aprendizaje colectivo, la socialización de buenas prácticas que se desarrollen en las distintas regiones y comunas, y la adopción de medidas de mejoramiento.

El Programa tiene desde su origen una orientación participativa, toda vez que requiere de la iniciativa, organización y aporte de sus destinatarios para llevarse a cabo. Se observa un esfuerzo por ampliar dicha participación a todo el ciclo de desarrollo del Programa, incorporándose en el Reglamento la evaluación del proceso por parte de sus usuarios; sin embargo, aún no se cuenta con mayores evidencias de la retroalimentación del diseño del Programa a partir de los resultados de estas evaluaciones que se realizan al recibir las obras.

.3. Eficacia y Calidad

El Programa determina internamente sus metas, considerando tanto las obras a realizar, sean nuevas o continuación de lo comprometido el año anterior, como el presupuesto disponible, y muestra un buen nivel de ejecución de estas metas¹⁴ (como se puede apreciar en el Cuadro N° 3 de la sección 3.1 del segundo capítulo de este informe, en promedio las metas de pavimentación se cumplieron en un 99,1% durante el período evaluado). A lo largo del período en evaluación, postularon válidamente 9.740 Comités, de los cuales el 50,7% fueron seleccionados (corresponde

¹⁴ Las metas de obras a realizar son determinadas internamente a la luz de las postulaciones y presupuesto de cada año, de manera que por diseño deben cumplirse salvo imprevistos de fuerza mayor.

a 146.501 viviendas)¹⁵. A lo largo del período se observa una tendencia creciente en la selección, de manera que el 60% de los 2.039 Comités válidamente postulados en 2006 vio seleccionado su proyecto. Los proyectos seleccionados hasta el 15° llamado (2006) dan solución a un 71% del déficit estimado en 1994, con un rango que va desde el 36,6% en la XII Región al 151% en la III Región¹⁶); sin embargo, no es posible determinar con precisión si la producción del Componente es cuantitativamente suficiente (y a qué plazo) para el logro del propósito, ya que el problema que busca resolver este Programa es sumamente dinámico, generándose en el tiempo nueva demanda por diversas razones¹⁷.

En promedio durante el período en evaluación, el Programa beneficia a un estimado de 165 mil personas por año. Al caracterizarlos por el origen de sus viviendas, se encuentra que el 51,1% de los proyectos seleccionados corresponde a la categoría 1 (operaciones sitio y otras; ver definición detallada en una nota anterior, de pie de página), el 44,8% a la categoría 2 (programas estatales o de ayuda social hasta 60 m²) y el 4,1% a la categoría 3 (loteos o conjuntos construidos por particulares)¹⁸.

Si bien, como se indicó anteriormente, el Programa no contempla un sistema de focalización, sino su diseño más bien ayuda a dar solución prioritaria pero no exclusiva a sectores de menores recursos, la información disponible indica, pero no inequívocamente, que los beneficiarios serían mayoritariamente pobres. En efecto, un estudio encargado por el Programa a la Consultora Pulso¹⁹, encuentra, en una muestra de beneficiarios de los llamados N° 8, 9 y 10, (correspondientes a los concursos de 1998 a 2000, con obras ejecutadas en esos años más un arrastre al 2001) que el 71% de las familias beneficiadas tenían ingresos que las ubicaban bajo la línea de la pobreza definida por la consultora como el valor de la canasta de satisfacción de necesidades básicas estimada en la Encuesta CASEN (del 2000, última disponible a la fecha del estudio) para el tamaño medio de los hogares. Sin embargo, en el mismo estudio los beneficiarios muestran otras características más alejadas a la pobreza, como una tasa de motorización (34,4%) similar al promedio nacional (35,8% según el Censo 2002) y una tasa de propiedad de la vivienda (91,6%) bastante superior al promedio nacional (69,8%; se debe considerar sin embargo que la gran mayoría son viviendas adquiridas a través de programas asistenciales), y que las viviendas son de un estándar de construcción (63% ladrillo, hormigón y bloques; 92% techo de zinc o pizarreño; 70% con antejardín y 41% con estacionamiento) y estado de conservación (64% bueno; 34% regular, y 2% malo) más correspondiente a clases media y media-baja. La discrepancia entre los ingresos declarados y otros indicadores socioeconómicos arrojan duda sobre el porcentaje de beneficiarios bajo la línea de pobreza, pudiendo darse una situación de subdeclaración de ingresos en la encuesta.

Por otro lado, la situación analizada en la sección anterior respecto de la existencia de comunas que no participan en el Programa o lo han hecho sólo esporádicamente, sin que ello se deba a que no tengan déficit de pavimentación, atenta contra la eficacia del Programa al marginar a sus habitantes de los beneficios de éste.

La evaluación global del Programa por los encuestados por Consultora Pulso es bastante buena (5,8 en una escala de 1 a 7), aunque se aprecian aspectos en que las expectativas (de una muestra de control de proyectos postulantes que no resultaron seleccionados en esos llamados) superan claramente la percepción de logros de los beneficiarios efectivos (los resultados detallados se encuentran en el Cuadro N° 7 del cuerpo del informe, en el que se que comparan 16

¹⁵ Estas cifras, sin embargo, están influidas por el hecho que, en cada llamado, concursan tanto Comités nuevos como otros que no fueron seleccionados en el llamado anterior.

¹⁶ La cobertura superior al 100% de déficit se explica por las fallas en la estimación del déficit inicial y/o por la aparición de nuevo déficit mencionada en el punto anterior.

¹⁷ Se genera nueva demanda (con respecto al déficit estimado en 1994) por la inclusión de zonas rurales pero residenciales que no fueron no consideradas en el cálculo inicial, por la modificación de límites urbanos, por construcciones irregulares y por situaciones de excepción en que se autoriza construir con urbanizaciones incompletas, y por otro lado parte del déficit es absorbido por mecanismos distintos a este Programa (por ejemplo, pavimentaciones realizadas por algunos Municipios).

¹⁸ Estas cifras varían bastante con respecto al período 1994-2000, en que el 25% correspondió a la categoría 1, el 63% a la 2 y el 12% a la categoría 3.

¹⁹ "Análisis Evaluación Técnica del Programa Pavimentación Participativa", sección del estudio realizado por Consultora Pulso, enero 2004.

características, para 11 de las cuales la diferencia es estadísticamente significativa; de esas 11, en 8 el beneficio obtenido es inferior al beneficio esperado). Se encuentran también algunos impactos negativos, principalmente derivados del inconvenientes generados en el aumento del flujo vehicular y estacionamiento de vehículos (seis indicadores, con porcentajes entre 37% y 76%), de tala de árboles debida a las obras de pavimentación (17%) y de persistencia de inundaciones (17%). Por otro lado, un 70% de los beneficiarios considera que “faltaron elementos o cosas al proyecto de pavimentación”, tales como veredas (20%), lomos de toro (18%), señalética (16%), soluciones para aguas lluvia (10%), áreas verdes (10%) y otros. Adicionalmente, el estudio de la consultora da cuenta de algunos casos de deterioros prematuros de los pavimentos, atribuyéndolos principalmente a mal manejo constructivo o de diseño de procedimientos, sobre los cuales el Panel no obtuvo la información de detalle que solicitó al Programa, pero entiende se trata de casos aislados aunque evitables.

El Programa contribuye en general al logro de su Fin y de su Propósito, mostrando según apreciaciones de los beneficiarios encuestados por la Consultora Pulso, incrementos de 16% en el valor de la vivienda, disminución en los tiempos de traslado para el 58% de los encuestados (promedio en ellos de 9,2 minutos por traslado), realización de nuevas actividades en la calle o pasaje por parte de un 58% de los encuestados y disminuciones en las actividades de aseo por menor contaminación ambiental (47,8% declara haber disminuido el consumo de agua para limpieza de autos y ropa, y 67,8% declara que no hay más barriales por lluvia).

.4. Antecedentes Financieros

En promedio durante el período evaluado, el financiamiento presupuestado para el Programa provino en un 79,5% de la asignación presupuestaria específica, un estimado de 7,7% del soporte administrativo con cargo a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, un 2,7% de los beneficiarios y un 10,1% de las municipalidades. El presupuesto total del programa subió un 29,6% entre 2003 y 2007, llegando a un valor este último año de 49.677 millones (excluyendo el soporte administrativo que se realiza con cargo al presupuesto general de la institución). El gasto sigue un comportamiento en general similar. Los datos mencionados corresponden a años de ejecución del programa, pero debe tenerse en cuenta que, como la ejecución de los proyectos asignados es bianual, el gasto de un año corresponde (en lo relativo a la inversión, que representa, en promedio del período, un 91,4% del total) a proyectos asignados durante los dos años anteriores.

.5. Eficiencia / Economía

El gasto por Km. lineal pavimentado es en promedio de 133,4 millones, y muestra un pequeño aumento entre 2003 y 2006, con cierta variabilidad entre un año y otro (se debe considerar que el costo difiere según la región y según se trate de calles o pasajes, por lo que cierta variabilidad es normal). A pesar de haber solicitado al Programa información sobre el costo de la pavimentación en otros programas, no se dispuso de una base de comparación para estos valores, pero los procedimientos de licitación permiten asumir que no son indebidamente altos. Esto corresponde a un gasto, para el período, de 215,8 mil pesos por beneficiario, cifra que muestra un incremento (debido a una disminución en el número de viviendas por Km. lineal) del 21,7% entre 2003 y 2006. Este mayor gasto por beneficiario no corresponde a menor eficiencia sino a un cambio en las características de los beneficiarios. En promedio durante el período, el gasto total por proyecto fue de 31,6 millones de pesos. El gasto estimado en administración es de 8,6% del total para el período, pero el método de estimación usado ante la falta de información desagregada de los aportes con cargo al presupuesto general de la institución²⁰, hace que este dato no sea confiable.

Durante el período evaluado, el Programa gastó el 99,1% de su presupuesto. Los aportes de los beneficiarios (excluyendo los aportes por proyectos de ingeniería, que no están desagregados a lo largo del período) bajaron algo, de un 4,0% a un 3,2% del gasto total, promediando un 3,4% para el período; al agregar la valorización de los aportes por proyectos de ingeniería, sobre los

²⁰ El Programa supuso que sus gastos en administración representaban un porcentaje del gasto total similar el global del Ministerio, sin considerar las características especiales de este Programa, con un muy pequeño equipo central, y también con personal que aporta parte de su tiempo y está ubicado principalmente en las SEREMIS, SERVIU y Municipalidades.

cuales no se contó con información desagregada anual, se llega a un 4,3% para el período. El aporte de las municipalidades (excluyendo también los aportes por proyectos de ingeniería) fluctuó entre un 9,3% (2004) y un 13,1% (2006), con una cifra global del 11,2% (12,5%, considerando la valorización de sus aportes por proyectos de ingeniería). Y el aporte del MINVU tuvo su mínimo en 2006 (83,8%) y su máximo en 2004 (87,8%), siendo el porcentaje para el total del período, de un 85,5% (que baja a un 83,3% al corregir por la valorización de los aportes de proyectos de ingeniería). Es atendible que existan variaciones, porque los aportes de los beneficiarios dependen del tipo de viviendas y de si son calles o pasajes, y el de las Municipalidades está fijado para cada una de acuerdo a una tabla (entre el 5% y el 25%) que consideró los ingresos municipales por habitante. Sin embargo, los aportes de los beneficiarios resultan inferiores a lo esperado, ya que el rango establecido para su aporte va también del 5% al 25%, y sólo puede autorizarse un porcentaje menor en casos calificados, y siempre que el Municipio compense su aporte. El bajo aporte de los beneficiarios (4,2% incluyendo los aportes por proyectos de ingeniería) parece indicar que los “casos calificados” han llegado a ser más la norma que la excepción; la incertidumbre respecto de la situación socioeconómica de los beneficiarios, originada por las discrepancias entre los ingresos y otros indicadores (a que se hace referencia en el punto 3 de este resumen), no permite determinar si esto responde o no a una sana aplicación de la norma que permite a la Municipalidad subsidiar adicionalmente a los Comités.

La forma de financiamiento establecida tiene la ventaja de un mayor involucramiento de los beneficiarios y de incentivar la asociatividad, y en cuanto a las municipalidades significa una descentralización del gasto que, sin embargo, puede desincentivar la participación de municipalidades que tengan comprometido de otra forma su presupuesto de inversión.

• JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL PROGRAMA

El Panel considera que la continuidad del Programa está plenamente justificada, pues aún subsiste la necesidad que le da origen²¹, y el Programa ha mostrado su capacidad de aportar eficaz y eficientemente a su solución. Sin embargo, para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo debe realizar las acciones que le permitan asegurar el compromiso de sus “socios estratégicos” que son los Municipios, además de revisar la dotación de personal, reforzándola a fin de disminuir la vulnerabilidad por dependencia del encargado central y al mismo tiempo de permitir superar las deficiencias observadas en la capacidad generar información y análisis evaluativos que retroalimenten los procesos de toma de decisiones.

²¹ Según la última estimación del Programa, que el Panel valida sólo como una primera aproximación, restarían por pavimentarse 3.221 Km. de calles y pasajes que, si se mantuviera el ritmo promedio que ha tenido el Programa durante los cuatro años de esta evaluación (lo que implica que el déficit restante no sea más difícil de solucionar que el ya resuelto, lo que es algo discutible a la luz de los criterios de costo unitario considerados para seleccionar proyectos), se solucionarían en casi 11 años (si se parte del déficit medido originalmente, restarían sólo 1.744 Km., correspondientes a 6 años); por otro lado, al incorporar la repavimentación el Programa se transformaría en permanente, toda vez que cualquier tipo de pavimento tiene una vida útil y llegaría un momento en que se requeriría su reposición.

- **PRINCIPALES RECOMENDACIONES**

- **Recomendaciones sobre el diseño del Programa:**

- a) Realizar una actualización periódica (por ejemplo cada 5 años) del catastro del déficit, a fin de poder sustentar las decisiones de largo plazo del Programa y respaldar el establecimiento de objetivos y metas cuantificables, tanto a nivel regional como nacional. Esta actividad debe iniciarse con la realización de un primer catastro a nivel nacional realizado con una metodología estadística adecuada, que utilice criterios explícitos y uniformes de medición, y asegure la cobertura universal.
- b) Establecer un sistema de estudios periódicos (bianuales) que permitan conocer los reales impactos, tanto positivos como negativos, generados hacia los beneficiarios, de manera de orientar modificaciones a fin de optimizar su diseño. Parte de esta información se puede obtener mediante una profundización de la evaluación que se solicita a los Comités de Participación al recibir las obras.
- c) Afinar los detalles de diseño de los proyectos con el fin de optimizar las características del Componente (en general bien evaluadas por los beneficiarios pero con algunos aspectos mejorables), de manera asegurar una adecuada duración de los pavimentos, de minimizar los impactos negativos reportados por los beneficiarios en algunos proyectos (pérdida de árboles, etc.), y de considerar elementos anexos (cuya falta hacen presente los beneficiarios) que mejoren los beneficios. Para la implementación de esta recomendación, los resultados de los estudios mencionados en las dos recomendaciones anteriores serán de gran utilidad.
- d) Incorporar mecanismos que profundicen significativamente la coordinación con otros programas del MINVU tanto aquellos de mejoramiento urbano como habitacionales de forma de promover proyectos integrales de intervención urbana. Un mecanismo sería por ejemplo, priorizar proyectos de pavimentación que se encuentren insertos en intervenciones urbanas integrales (tal como se está implementando con el programa 200 Barrios).

Así mismo, se podría incluir el proyecto de pavimentación como una primera fase de un proyecto de mejoramiento del entorno, que permita dar continuidad al esfuerzo de organización entre los vecinos, facilitando así el logro del Propósito. Esto requiere de una profundización de la coordinación con otros programas ministeriales, tanto a nivel central como en las SEREMI, de manera de aprovechar el espacio y experiencia de organización y gestión colectiva de los usuarios y el interés y respaldo del municipio para una mirada integrada del desarrollo del barrio y responder así a sus propias expectativas de mejoramiento de su calidad de equipamiento urbano. Esta perspectiva puede materializarse a partir de la inclusión, dentro de la ficha de postulación, de una sección relativa a nuevas iniciativas que el Comité se propone llevar adelante, así como también a través de instancias de planificación y coordinación con otros programas de mejoramiento urbano, que se traduzcan en difusiones dirigidas y complementarias hacia los municipios según el diagnóstico de su situación de equipamiento urbano.

- e) Estudiar la conveniencia de establecer criterios y mecanismos de focalización de los beneficiarios, lo que podría llevar a una redefinición política al respecto, la que a su vez requeriría una modificación del D. S. N° 114 (estableciendo los criterios y procedimientos de esta eventual focalización). Esta focalización debe establecerse en un sentido más amplio al criterio de condición socioeconómica, priorizando la participación de grupos cuya necesidad de pavimentación sea más urgente (considerando por ejemplo factores geográficos y características del suelo que incidan en el escurrimiento de las aguas lluvias, o en el aislamiento derivado de la falta de pavimento), así como también priorizar la participación de aquellos grupos cuyas propuestas se encuentren insertas en intervenciones urbanas integrales.
- f) Revisar los actuales criterios de selección de los proyectos y sus ponderaciones. Para ello se debe primeramente especificar formalmente las prioridades del Programa (que pueden cambiar a la luz de los resultados de las dos recomendaciones anteriores), y luego evaluar si éstas se cumplen con los factores y puntajes actuales, o se justificaría promover su modificación.
- g) Analizar en profundidad si corresponde mantener (y en qué grado) en el diseño del Programa el nuevo Componente de repavimentación, a la luz de los beneficios de ésta versus los de la pavimentación por primera vez. Este análisis incluye principalmente una determinación del déficit actual de repavimentación y la velocidad a la que se agregan vías a este déficit, en comparación con los

parámetros equivalentes para las vías de tierra, una estimación de los beneficios de la repavimentación en comparación con la pavimentación por primera vez, y una revisión detallada de los distintos programas que tienen responsabilidad de repavimentación (municipio, FNDR), o bien podrían encarar esta tarea. Como parte de esa evaluación, se deben revisar los criterios de diferenciación en la selección para proyectos de pavimentación y de re-pavimentación.

h) Desagregar la población objetivo (en forma estimada) y los beneficiarios (a partir de información que se debe recoger en la postulación) en familias con jefatura de hogar femenina y masculina respectivamente, e incorporar un análisis desde una perspectiva de género sobre el acceso a los beneficios del Programa por parte de las mujeres, y sobre las valoraciones diferenciales entre hombres y mujeres sobre los distintos beneficios del Programa, a fin de realimentar las decisiones de éste.

• **Recomendaciones sobre la organización y gestión del Programa:**

- a) Desarrollar un programa de asistencia técnica para apoyar la generación de proyectos de pavimentación en aquellas comunas que lo necesiten, especialmente las que actualmente no han participado en el Programa y las que poseen un grado bajo de participación a la luz de sus déficits. Asimismo, se debe revisar la política seguida por el Programa para la difusión y para la relación con las Municipalidades, para aumentar la equidad al facilitar la incorporación de pobladores de comunas que no han participado, o lo hacen en un grado bajo a la luz de sus déficit²². En este sentido, es necesario revisar los mensajes y motivaciones que el Programa ofrece a los Municipios para que estas entidades encuentren atractiva su participación, a la luz de un diagnóstico mejorado de las causas de su no participación y junto con ello evitar la generación de expectativas poco realistas que puedan resultar en desencanto al no haber generado el Programa los beneficios equivocadamente esperados.
- b) Construir e implantar un sistema integrado de seguimiento y monitoreo en línea: es posible hoy desarrollar un sistema informático que permita postular los proyectos en línea (sin obviar el manejo de los respaldos documentarios formales necesarios para garantizar la legalidad y legitimidad del proceso) y luego dar seguimiento a su evaluación, selección, ejecución y evaluación. Este sistema de información debería, junto con los catastros actualizados y los estudios periódicos a que se refieren las dos primeras conclusiones de diseño, ser base para un mejoramiento general de la gestión de información por parte del Programa, el que, como se dio cuenta en repetidas oportunidades a lo largo del informe, no fue capaz de proveer diversas informaciones solicitadas para esta evaluación.
- c) Procesar, en forma paralela a la información obtenida de la contabilidad presupuestaria, información de presupuestos y gastos por proyecto, de manera de generar indicadores que permitan apoyar la gestión al conocer el comportamiento de los costos en cada proyecto, pudiendo relacionarlo con sus características y con su presupuesto, al menos para los gastos en inversión.
- d) Revisar y estudiar el financiamiento efectivo de los proyectos, para indagar sobre el bajo aporte realizado por los beneficiarios, que está establecido sólo para situaciones excepcionales calificadas por el Municipio, y a partir de ello verificar si la excepcionalidad se está aplicando indebidamente o bien se hace necesaria por el perfil de los postulantes, en cuyo caso se debería reestudiar las normas que regulan la estructura del financiamiento de los proyectos para adaptarlas a la realidad, analizando la obligatoriedad del aporte de los municipios y beneficiarios, considerando el nivel de pobreza de éstos.
- e) Planificar las proyecciones y metas, no sólo de corto sino, adicionalmente, de mediano plazo, estableciendo en conjunto entre el nivel central y las SEREMI las prioridades respecto de aquellas comunas que aún presentan importantes déficit.
- f) Realizar un estudio que permita identificar y cuantificar la dotación y organización más precisa de los recursos humanos y equipamiento involucrados en el programa, tanto a nivel central como regional, de manera de evaluar qué personal se requiere en ambos niveles, sobre todo si se considera un nuevo Componente que va a incrementar la actual insuficiencia del programa para la generación y análisis de información evaluativa para retroalimentar los procesos de toma de decisiones.

²² Este aspecto ya está siendo encarado por el Programa, pero se puede beneficiar de un diagnóstico afinado que permita optimizar el diseño de las acciones en este sentido.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa nace en el año 1994 con la promulgación del Decreto Supremo N° 114 y ha funcionado ininterrumpidamente hasta la fecha. Está orientado a la pavimentación de calles y pasajes en sectores preferentemente habitacionales y requiere para su implementación de la participación activa de los beneficiarios y del Municipio respectivo²³. El Programa no ha definido una fecha de término.

El Programa consta de un solo Componente según se indica a continuación:
“Los residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes”

El programa se desarrolla en todo el país bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). A nivel central se ubica en la División de Desarrollo Urbano, específicamente en el Departamento de Obras Urbanas, a nivel regional en la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU), en el Departamento de Planes y Programas, y en el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), en el Departamento Técnico y en las Unidades de Proyectos y Obras de Pavimentación (regiones de I a XII) y en el Departamento Proyectos de Pavimentación y en el Departamento Obras de Pavimentación en el SERVIU Metropolitano. La otra institución que participa activamente en el Programa es el Municipio de la comuna donde se ubica el Proyecto de Pavimentación.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

Los objetivos del Programa son:

A nivel de Fin: Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos.

A nivel de Propósito: Contribuir a que los residentes de sectores habitacionales mejoren su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, eleven la calidad ambiental, eviten anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con el aporte en gestión y financiamiento de los beneficiarios y de las municipalidades.

1.3. Justificación del Programa

El origen del Programa se fundamentó en la necesidad de atender un importante déficit de pavimentación existente a la fecha de inicio (1994), históricamente acumulado, de calles y pasajes en tierra, principalmente localizado en sectores habitacionales de pueblos y ciudades del país. El déficit se estimó en 6.008 kilómetros, que representa a las vías locales – calles y pasajes – que tienen el carácter de Bien Nacional de Uso Público²⁴, localizadas en áreas urbanas. Este déficit es una acumulación histórica producto de que la pavimentación moderna solo fue implementada en las partes centrales y en urbanizaciones privadas de las ciudades y de parte de los pueblos del país, debido a razones como: alto costo de pavimentación, baja tasa

²³ D. S. 114, 1994, Reglamento del Programa de Pavimentos Participativos

²⁴ Según el Código Civil, en el Art. 589 del Título III “DE LOS BIENES NACIONALES”: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenecen a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del estado o bienes fiscales.

de motorización, priorización de inversión en edificación de viviendas e infraestructura social, para los sectores más modestos del país, condición económica del país menos favorable.

Este déficit es una acumulación histórica producto de que la pavimentación solo fue implementada en las partes centrales de las ciudades y de algunos pueblos del país. Lo anterior debido a las siguientes razones: alto costo de la pavimentación, baja tasa de motorización y priorización de la inversión sectorial en edificación de viviendas e infraestructura social, para los sectores más modestos del país.

Durante el año 1994, dadas las mejores condiciones económicas del país, el interés y aspiraciones de los habitantes y de sus organizaciones vecinales por colaborar en la solución de sus carencias y elevar su calidad de vida, la mayor tasa de motorización existente, los problemas existentes de contaminación ambiental, de evacuación de aguas lluvias, desconexión de la vialidad existente, dificultades de accesibilidad a servicios públicos, de equipamientos y medios de transporte colectivos, la mayor aspiración de transparencia en la acción pública, tanto en objetividad para priorizar proyectos, como en lograr mayores niveles de participación ciudadana, en realizar gestión pública con mayores grados de descentralización y de desconcentración de responsabilidades y atribuciones, y en la experiencia adquirida por el sector público y privado en la construcción masiva de obras de pavimentación, se decide implementar un programa concursable de carácter participativo para atender los grandes déficit de pavimentación existentes en el país, integrando en su gestión a los propios beneficiarios organizados en Comités de Pavimentación y a las Municipalidades, los cuales deben aportar gestión y presupuesto, como también a las juntas de vecinos, a los ingenieros proyectistas, a las empresas constructoras del área y al Sector Vivienda (MINVU, SEREMI y SERVIU del país).

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El MINVU tiene como misión “Contribuir a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres del país, a través de la generación de políticas, planes y programas para satisfacer sus necesidades habitacionales, en especial de los sectores más pobres, y haciendo de las ciudades lugares apropiados donde vivir y desarrollarse”.²⁵

El MINVU contempla 4 Objetivos Estratégicos. El Programa de Pavimentación Participativa se inscribe en el objetivo número 3, que plantea “Desarrollar intervenciones urbanas que favorezcan la integración y equidad de las ciudades disminuyendo el déficit urbano”.

El Producto estratégico al cual se asocia el Programa es “Planificación, Dirección, Coordinación y Administración de Programas y Proyectos Urbanos”, cuyo sub-producto son los Programas Concursables y dentro de ellos el Programa de Pavimentos Participativos.

En la Matriz de Marco Lógico entregada por el MINVU se definen específicamente los siguientes objetivos estratégicos con los cuales se vincula el Programa:²⁶

- Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar.
- Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados.

²⁵ Ficha de Identificación 2006, Definición Estratégicas MINVU.

²⁶ MML entregada por el Servicio.

- Fomentar la protección del patrimonio familiar, a través de herramientas orientadas a desarrollar el cuidado y uso de la vivienda social y el barrio así como la mantención y mejoramiento de ellos.
- Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado central, los Gobiernos regionales y locales, el sector privado y la ciudadanía.
- Promover la innovación tecnológica y la calidad de la construcción, a través de estudios, normas, reglamentos, capacitación y difusión.

A juicio del MINVU, durante el período 2003-2006 los Objetivos Estratégicos han tenido poca variación. En general apuntan a: Disminuir el déficit urbano aumentando la oferta de espacios públicos y de proyectos urbanos integrales; priorizar la focalización de las acciones y del gasto, preferentemente en los sectores más pobres y/o carentes, sin desatender otros grupos demandantes del Sector.

El Programa está reglamentado por el D. S. N° 114 de 1994, (D. O. de 11.08.94) y por las modificaciones introducidas por los siguientes Decretos Supremos de Vivienda y Urbanismo: N° 158, de 1996, (D. O. DE 19.12.96); N° 105, de 1998, (D. O. de 29.09.98); N° 138, de 1999, (D. O. de 22.09.99); N° 149, de 2001, (D. O. de 20.08.01); N° 3, de 2003, (D. O. de 24.03.2003)²⁷.

La Resolución Exenta N° 1.820 de 2003 (DO de 20.06.03) fija los procedimientos para la aplicación práctica del Programa. Esta resolución ha sido modificada por las siguientes resoluciones: RE N° 3.057 de 2003 (DO de 05.09.03), N° 1.912 de 2004 (DO de 24.05.04), N° 1.925 de 2004 (DO de 04.06.04), N° 2.646 de 2004 (DO de 02.07.04), N° 2.983 de 2005²⁸.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

Al Programa pueden postular durante todo el año, todas las personas que habiten calles o pasajes sin pavimentar, en cualquier comuna del país, organizadas en un Comité de Pavimentación, presentando sus antecedentes en la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC) de la Municipalidad correspondiente o en la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva. El Programa no contempla una focalización explícita orientada hacia un determinado sector socioeconómico, pero establece priorizaciones a través de los procesos de selección.

Los principales requisitos para postular son los siguientes:

- Que las calles o pasajes postulados estén sin pavimento; cuenten redes públicas de agua potable y alcantarillado, tengan un ancho de espacio público entre 6 y 15 metros y una longitud entre 100 y 1.000 metros. Si la red pública de alcantarillado no se va a construir en un horizonte de 10 años, lo que se debe acreditar, se puede postular la calle o pasaje al Programa.
- Los representantes de los hogares deben conformar un Comité de Pavimentación con representación jurídica. Se la puede brindar la respectiva Junta de Vecinos

²⁷ El 18 de Agosto del 2006 se aprobó el D. S. N° 205 que modifica el D. S. 114, pero sus modificaciones no se considerarán en el presente estudio porque dichas modificaciones se aplicará en los próximos llamados, que quedan fuera del periodo de la evaluación.

²⁸ La RE N° 4.490 de 2006, modifica la RE N° 1.820 en el mismo sentido que el DS N° 205, por tanto tampoco se considerará en este estudio por quedar fuera del periodo de la evaluación.

- Acreditar el ahorro mínimo del Comité de Pavimentación, realizado de preferencia en una cuenta de ahorro²⁹.
- Disponer de un proyecto de ingeniería aprobado por el SERVIU. El proyecto es el estudio técnico de las obras de pavimentación a materializar.
- Contar con el Acta de Reunión, en que conste que el proyectista expuso el proyecto al Comité de Pavimentación. El proyectista debe estar inscrito en el Registro de Consultores del MINVU.
- Presentar nómina de todos los integrantes del Comité de Pavimentación, indicando nombre, cédula de identidad, dirección y firma de cada uno.
- Llenar la Ficha de Postulación con toda la información solicitada.
-

La construcción de las obras que se postulan a este Programa se financian con el aporte de los beneficiarios, de la Municipalidad respectiva y del MINVU, según los siguientes porcentajes:

- Comité de Pavimentación: aporta entre el 5% y el 25% del costo referencial de la obra, dependiendo del tipo de vía (calle o pasaje) y de la categoría de vivienda a la que es asimilado³⁰. El costo del Proyecto de Ingeniería valorado como un 3% del costo total de las obras, se considera como aporte al ahorro requerido.
- la Municipalidad también aporta entre un 5 y un 25% dependiendo de su capacidad económica
- el MINVU financia el resto.

El Programa permite contar con aportes de otras instituciones como gobiernos regionales o fundaciones. También faculta a las Municipalidades para que puedan apoyar a los Comités de Pavimentación de más escasos recursos económicos a enterar sus aportes.

En virtud de los antecedentes disponibles por el Panel se constata que el Programa no incorpora enfoque de género.

1.6. Procesos de producción de los componentes

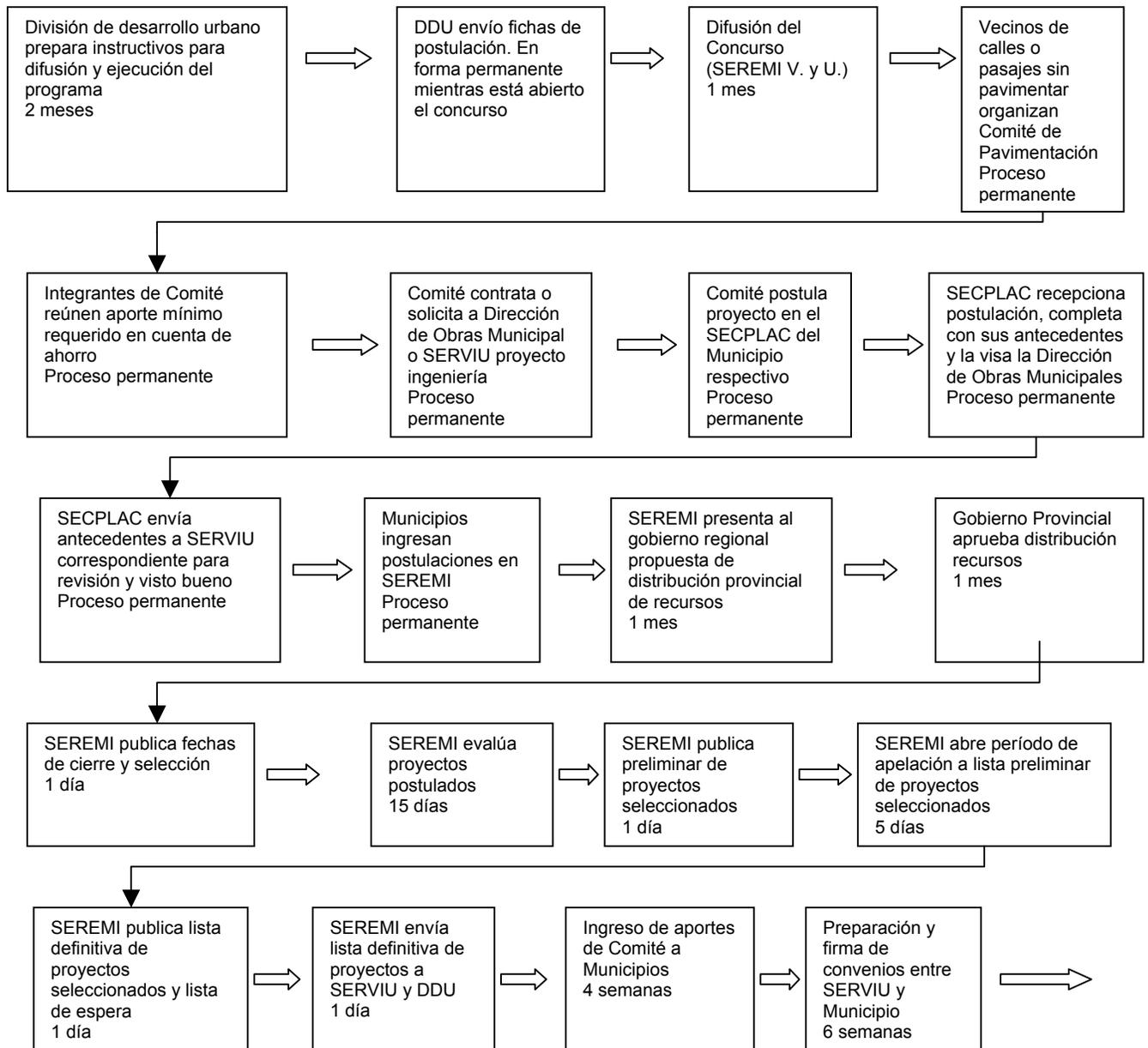
a. Proceso de Producción del Programa

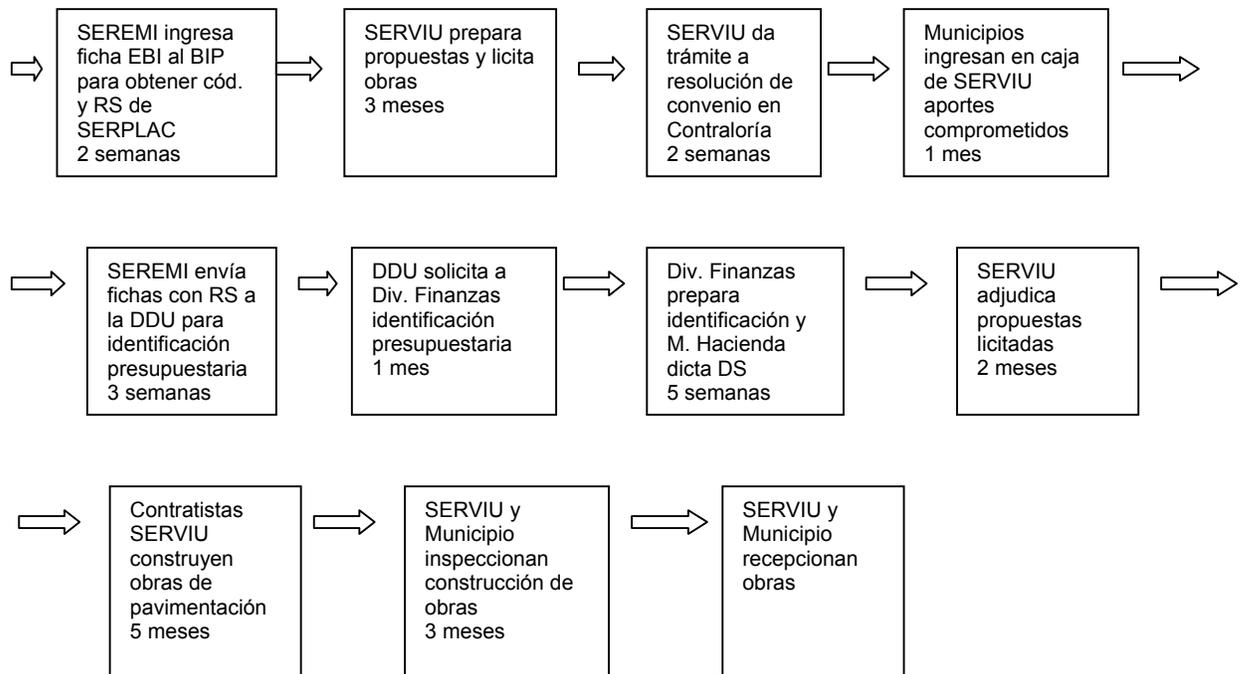
El Programa Pavimentos Participativos tiene un solo Componente: “residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes”.

Su proceso de producción se puede observar en el siguiente flujograma:

²⁹ El monto de este aporte depende del tipo de vía que se postula (calle o pasaje) y de la Categoría a la que es asimilado el Comité de Pavimentación de las tres existentes, por parte de la respectiva Dirección de Obras Municipales. Así, los aportes en calles fluctúan entre un 5 y 15% y, en pasajes, entre un 7 y 25%.

³⁰ La categoría de vivienda está relacionada con el origen del loteo.





El programa se estructura en torno a un concurso de postulación anual, al cual se presentan Comités de Pavimentación (constituidos para tal efecto por los habitantes de un lugar que quieren ser beneficiados) junto al Municipio, en las respectivas SEREMI de Vivienda y Urbanismo. El año 2006 se realizó el 16º llamado, correspondiente al Programa 2007.

Las SEREMI difunden el Programa entre la población potencialmente beneficiaria y capacitan a las Secretarías Comunales de Planificación y Direcciones de Obras Municipales de su región sobre sus contenidos, alcances y forma de gestión, de acuerdo a los materiales e instructivos desarrollados por el equipo de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y los materiales y métodos desarrollados por cada SEREMI. Se efectúan tareas de difusión por distintos medios, como talleres, encuentros, seminarios, a través de programas radiales, prensa escrita.

No existe un plazo de inicio de la postulación, pudiéndose presentar proyectos durante todo el año, pero sí una fecha de cierre (en el mes de octubre). Posteriormente, una vez finalizada y procesada la recepción de postulación, los equipos de la SEREMI proceden a evaluar los proyectos presentados, de acuerdo al sistema de evaluación que se reglamenta en la Resolución Exenta N° 1.820 (V. y U.) de 2003 (D. O. 20.06.03) y sus modificaciones.

Para poder postular, los vecinos interesados deben organizarse en un Comité de Pavimentación (con personería jurídica propia o patrocinado por una junta de vecinos con personería jurídica) que prepare y/o reúna los antecedentes requeridos y prepare la postulación al concurso. Esta postulación debe incluir un proyecto de ingeniería que contenga, a lo menos: memoria explicativa y de cálculos; informe de mecánica de suelos; especificaciones técnicas, catastro y levantamiento de servicios y obras que interfieren con la pavimentación, cubicación y presupuesto; planos del proyecto; plano de loteo y/o de perfiles tipo aprobados.

Para desarrollar este proyecto, el Comité, en primer lugar, debe consultar en la Dirección de Obras Municipales o en el Departamento de Proyectos de Pavimentación del SERVIU, si ya existe el proyecto que quiere postular. Si no existe el proyecto, el Comité puede contratar para

su desarrollo a ingenieros registrados en la Municipalidad o en el SERVIU respectivo, el que deberá estar inscrito en el Registro de Consultores del MINVU. Dicho proyectista deberá presentar al Comité de Pavimentación el diseño del proyecto, incorporando las observaciones atendibles, proceso que deberá constar en un Acta que garantice la realización de dicho evento, documento que forma parte de los antecedentes requeridos en la postulación. El costo del proyecto es de cargo del Comité, que se considerará como parte de su aporte, estimándose su valor en un 3% del monto total del proyecto. El proyecto de ingeniería también puede ser contratado por la Municipalidad y su costo forma parte del aporte requerido a dicha institución.

Una vez constituido, y junto con la elaboración del proyecto de ingeniería, el Comité deberá recolectar los fondos que tiene que aportar para la concreción del proyecto; el porcentaje del valor total que debe aportar el Comité varía según la categoría de vivienda en que se encuentre³¹ de acuerdo a su origen y del tipo de vía que postula. Con estos antecedentes debe acercarse al SECPLAC de su Municipio para acordar la postulación y el aporte de esa institución. El aporte municipal también está estipulado en la Resolución Exenta N° 1.820 (V. y U.), y varía entre un 5% y un 25% de acuerdo a Información del presupuesto municipal proporcionada por el Ministerio del Interior.

Al menos 30 días antes del cierre del proceso de postulación, el Comité de Pavimentación debe presentar al SERVIU respectivo la postulación al Programa, la que debe incluir el proyecto de ingeniería aprobado y la ficha de postulación, con los antecedentes de respaldo para su revisión, completar antecedentes requeridos que son de su responsabilidad y contar con su aprobación.

El Comité llena la ficha de postulación³² que le entrega el Municipio con los antecedentes que le corresponden, la Dirección de Obras Municipales consigna en la ficha los datos que se le requieren. Posteriormente a la revisión del SERVIU, la Municipalidad ingresa formalmente la postulación a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de su región. La SEREMI realiza la evaluación y selección de los proyectos, en el plazo aproximado de un mes, asignando un puntaje a todos aquellos válidamente postulados, de acuerdo a diversos factores que se señalan más adelante³³ y que están especificados en el punto 8° de la Resolución Exenta N° 1.820.

El puntaje total que obtiene cada proyecto es el resultado de la suma de los puntajes parciales obtenidos por cada factor evaluado. La SEREMI prioriza los proyectos de acuerdo a este puntaje, estableciendo el corte de selección por comuna en función de los recursos asignados por el GORE a cada una de ellas. En aquellos casos en que la magnitud de la postulación en una comuna es superior en monto de inversión al presupuesto estipulado, se construye una lista de espera con los proyectos que no alcanzaron a ser seleccionados.

La SEREMI respectiva informa el resultado del proceso de selección, publicando en la prensa regional la lista preliminar de proyectos seleccionados y posteriormente la lista definitiva. Entre ambas publicaciones, existe un período de apelación de los resultados obtenidos en la selección preliminar. Posteriormente, el MINVU realiza una publicación nacional en la prensa escrita del

³¹ Las viviendas se han categorizado, para efectos de este programa, en función de su origen, resultando tres grupos:
Categoría 1: Programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro, consistentes en operaciones sitio, sitio urbanizado con infraestructura sanitaria domiciliaria y vivienda progresiva. El aporte que los comité de esta categoría deben reunir es de 5% del total cuando se busca pavimentar calles y de 7% en caso de pasajes;

Categoría 2: Programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro consistentes en loteos con viviendas de hasta 60 m2. de superficie, según el proyecto de loteo original. El aporte que los comité de esta categoría deben reunir es de 7% del total cuando se busca pavimentar calles y de 10% en caso de pasajes;

Categoría 3: Loteos y/o conjuntos habitacionales construidos por particulares. El Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo en conjunto con el Director del SERVIU, podrá asimilar loteos y/o conjuntos habitacionales particulares de personas de escasos recursos a la categoría 2, previo informe social de la Municipalidad. El aporte que los comité de esta categoría deben reunir es de 15% del total cuando se busca pavimentar calles y de 25% en caso de pasajes.

³² Los antecedentes requeridos en la ficha de postulación se mencionaron en el punto 1.5.

³³ Los factores que se evalúan y asignan puntaje se encuentran en la sección. 1.6.d.

proceso de selección, con los resultados de todas las comunas y regiones del país, que también se publica en la página web del MINVU.

Inmediatamente terminado el proceso de selección, la SEREMI de Vivienda informa al respectivo SERVIU la lista de proyectos que integran el Programa Anual para la licitación, contratación y construcción de las obras de pavimentación contempladas. Antes de realizar el llamado a propuesta para la construcción de las obras, se suscribe un convenio entre el SERVIU y el Alcalde de la comuna respectiva para la realización de las obras, el que debe estar aprobado por el Concejo Municipal³⁴.

Paralelamente, la SEREMI remite los antecedentes de los proyectos seleccionados a la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC/MIDEPLAN) para los efectos de obtener la recomendación sectorial; con esa recomendación, el MINVU tramita ante el Ministerio de Hacienda la identificación de los recursos que permiten financiar las obras, lo que se concreta mediante un decreto, que es un requisito para poder efectuar las licitaciones.

El SERVIU respectivo se encarga de la licitación para la construcción de las obras y, antes que se produzca la adjudicación, el Municipio debe haber enterado sus aportes y aquellos de los comités en caja del SERVIU (o al menos, se debe suscribir un acuerdo de programación de los ingresos de dichos aportes en el primer año de ejecución de las obras del llamado).

El SERVIU Regional es mandante y encargado de la inspección fiscal de las obras de pavimentación que se contratan. Para las labores de inspección, también puede contar con apoyo externo, para lo cual puede contratar asesoría de inspección de obra que representa los intereses comunales durante la ejecución de los trabajos. Los recursos de esta tarea son provistos por el MINVU y alcanzan hasta un 2% del monto de la inversión sectorial asignada a los proyectos seleccionados por el Programa.

La responsabilidad de la recepción final de las obras recae en el SERVIU, acto que puede consultar la participación de la Municipalidad y de los Comités de Pavimentación.

b. Orientaciones y mecanismos de Participación Ciudadana en el Programa

Como su nombre lo indica, desde su diseño este programa ha buscado involucrar a sus destinatarios, lo que se ha concretado en los siguientes aspectos:

- La iniciativa de pavimentación debe originarse en la población potencial, la que debe definir y postular un proyecto ante un concurso.
- Los destinatarios deben concurrir con recursos financieros como parte de los requisitos para postular
- El programa orienta la organización y el trabajo colectivo de los beneficiarios, toda vez que para poder participar, es requisito formar un comité de pavimentación; esta organización, que puede ser autónoma o crearse al alero de la junta de vecinos, tiene que planificar y desarrollar actividades comunes para alcanzar sus metas, como es la recaudación de los fondos correspondientes y la gestión de los distintos pasos que conlleva el programa
- El proyecto de ingeniería debe ser gestionado por el comité, contrata su diseño a un Ingeniero Civil, participando en su elaboración, financiando su ejecución y también dando conformidad a su diseño³⁵.

³⁴ En el convenio se deben explicitar al menos los siguientes aspectos: a) superficie aproximada de pavimento que incluye el proyecto; identificación de calles y pasajes incluidos en el proyecto; inversión total que demandarán las obras; b) aporte del SERVIU; c) aporte municipal correspondiente e ítem del presupuesto municipal al cual será imputado dicho gasto; d) aporte en dinero de los postulantes y del aporte en proyecto de ingeniería; e) fecha límite para enterar los aportes de los Comités y del Municipio en la caja del SERVIU y/o programación comprometida para el ingreso de dichos aportes, dentro del año correspondiente al inicio del programa.

³⁵ El SERVIU es el organismo que en definitiva aprueba el proyecto de pavimentación.

- En la Resolución exenta N° 2983 (30.08.05) se incorporó al reglamento del Programa la indicación para que el SERVIU solicite al Comité de Pavimentación un acta de conformidad de recepción de las obras y una evaluación de su participación en el desarrollo del Programa.

Dada la centralidad que la dimensión de participación ciudadana tiene para el Programa, el equipo del MINVU Central participó a fines del 2003 y en el 2004 en un Taller de Participación Ciudadana aplicado a Programas de Inversión del Sector, a través del cual se diseñaron mecanismos de participación ciudadana, con apoyo metodológico especializado, que permitiera “avanzar más en pro de aprovechar y profundizar las acciones desarrolladas y de este modo, mejorar los resultados y logros del programa”³⁶.

Este trabajo consideró la revisión del “sistema integrado de participación”, identificando dentro de las 8 etapas de gestión del Programa³⁷, los aspectos que debían ser mejorados. A partir de allí, y en función de un flujograma, se construyó un plan de acción que priorizó 10 mecanismos para ser implementados durante el 2005³⁸. El fundamento principal para este trabajo de rediseño se refiere a que “muchas de las dificultades y obstáculos que se presentan en el desarrollo de los proyectos y del funcionamiento del programa en general se pueden resolver o aminorar incorporando mecanismos que permitan a los distintos actores tener un aporte más proactivo en las distintas etapas en que se desarrolla el programa”. De esta manera, perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del programa está directamente relacionado con mejorar su eficiencia y eficacia.

c. Actores participantes y sus responsabilidades

Para el desarrollo del programa, participan los siguientes actores:

1. Encargado central del Programa: ubicado dentro del Departamento de Obras Urbanas, de la División de Desarrollo Urbano, es quien se encarga de coordinar y desarrollar los procesos de reglamentación; desarrolla y aplica las orientaciones de las autoridades del MINVU sobre el Programa; monitorea y apoya la ejecución presupuestaria y programática del conjunto del programa; coordina y sistematiza y lleva la estadística del Programa por concurso; coordina la capacitación a las SEREMI y SERVIU sobre los contenidos del programa e instrumentos de difusión de los concursos; se coordina con el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN a través de canales establecidos para los efectos de dar seguimiento a los procesos de aprobación de proyectos y recursos; mantiene y actualiza la página web del Programa; coordina y participa en la elaboración y edición de material de aplicación del Programa como Guía y Ficha de Postulación; elabora para el MINVU informes de ejecución presupuestaria y física del Programa; implementa y gestiona temas transversales en el Programa; atiende peticiones y solicitudes de información que se canalizan por diferentes medios.
2. SEREMI de Vivienda y Urbanismo de cada una de las regiones del país: dentro de los Departamentos de Planes y Programas³⁹, el encargado regional del Programa se responsabiliza de difundir el Programa y su reglamentación a los potenciales beneficiarios; capacitar a funcionarios municipales; apoyar la labor de las municipalidades y de los

³⁶ “Mecanismos de Participación Ciudadana. Programa de Pavimentación Participativa. Plan de Acción 2005-2006”, MINVU, Dirección Obras Urbanas, Santiago, febrero 2005. Documento de Trabajo.

³⁷ Según este documento, el programa se estructura en 8 etapas: difusión; gestión de recursos, organización de la demanda y postulación; ejecución; monitoreo y control social; evaluación, seguimiento post entrega de las obras; y rediseño.

³⁸ Los 10 mecanismos de participación ciudadana diseñados para implementarse durante el 2005 y 2006 son los siguientes:

1. Capacitación a vecinos y Municipios con poca participación en el programa; 2. Pauta de contenidos mínimos a utilizar en actividades de difusión; 3. Carta compromiso con aporte municipal con aprobación del Concejo Municipal; 4. Reuniones de trabajo con los proyectistas en caso que se requiera; 5. Reuniones de trabajo con los Comités en la construcción de las obras; 6. Video de Difusión del Programa, que incluya experiencias exitosas; 7. Entrega de Certificado de Pavimentación; 8. Visitas de los Encargados del Programa a obras de pavimentación en ejecución; 9. Folleto sobre uso y cuidado de las obras de pavimentación; 10. Pauta de evaluación aplicada a representantes de Comités de Pavimentación.

³⁹ La SEREMI de Vivienda y Urbanismo es la única que ubica al encargado del Programa dentro del Depto. de Desarrollo Urbano.

Comités de Pavimentación; solicitar y distribuir a las municipalidades las fichas de postulación y los valores referenciales del m² de pavimentación; presentar al Gobierno regional alternativas de distribución de recursos del Programa entre las comunas de la región; convocar a postular a través de la prensa escrita y difundir los concursos; recepcionar y validar las postulaciones; realizar el proceso de selección de proyectos que concursan en su región; publicar los resultados por la prensa a los interesados; coordinar el seguimiento a los proyectos con los Municipios. Así también, los equipos regionales canalizan al MINVU propuestas de mejoramiento del Programa; entregan Certificados de Pavimentación a los Comités. Ingresan al Sistema Nacional de Inversiones de MIDEPLAN los programas regionales nuevos y de arrastre y obtiene su recomendación, con apoyo del SERVIU en el caso de los Arrastres. Además, actualizan el déficit regional de pavimentación.

3. SERVIU: revisa y aprueba los proyectos de ingeniería; revisa, completa y da Vº Bº a los antecedentes técnicos de cada postulación; elabora y tramita los Convenios Municipalidad-SERVIU; tienen la responsabilidad de la licitación, contratación y construcción de las obras de pavimentación seleccionadas en los concursos. También es el encargado de la inspección en la construcción de las obras. Es el encargado de establecer los valores referenciales del m². de pavimentación para las comunas de su región, y actualizarlos cada año. Controla y gestiona el ingreso a Caja del SERVIU de los aportes Municipales comprometidos en el Convenio. Realiza actos de recepción de obras de pavimentación. En algunos casos, participa en tareas de difusión del Programa. Requiere a las empresas constructoras garantías por la calidad de ejecución de las obras de pavimentación. Elaboran para el MINVU informes de ejecución presupuestaria y física del Programa.
4. Gobierno Regional: distribuye los recursos asignados a la región, entre las diversas comunas que la integran, en base a las alternativas que le presenta la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva. Los SERVIU comunican a los respectivos Gobiernos Regionales los aportes comprometidos por los Municipios, pudiendo solicitar su intervención ante un incumplimiento municipal en la materialización de dichos fondos.
5. Secretarías Regionales de Planificación, SERPLAC, MIDEPLAN: Las SEREMI de Vivienda y Urbanismo ingresan anualmente al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) los proyectos nuevos y de arrastre. Este Sistema cuenta con un Banco Integrado de Proyectos que asigna un código a cada ingreso. Para que el MINVU pueda solicitar identificación de recursos al Ministerio de Hacienda, es requisito que cada Programa regional ingresado al SNI haya sido revisado y obtenga la recomendación para su ejecución de la respectiva SERPLAC.
6. Municipalidades: son declaradas como los principales socios del MINVU en el programa. Sus tareas se vinculan a la difusión del Programa, a apoyar la organización de los comités, a apoyar la consecución de los requisitos para postular; son responsables técnicos de partes de la ficha de postulación, aportan recursos estimados entre un 5 y un 25% del valor total del proyecto de acuerdo a sus capacidades económicas; son la contraparte del SERVIU para la ejecución de las obras (lo que se respalda con un convenio que debe ser aprobado por el respectivo Consejo Municipal); y apoyan al SERVIU en las tareas de inspección de obras y participan en su recepción.
7. Población beneficiaria: se organiza en Comité de Pavimentación⁴⁰, consigue el apoyo de su Junta de Vecinos, contrata a un consultor para que realice el proyecto técnico (o averigua si ya existe uno para su sector en el SERVIU respectivo), se relaciona con la SECPLAC y la Dirección de Obras de su Municipio para llevar adelante la iniciativa; y reúne el monto del aporte requerido según el origen de sus viviendas, que corresponde a un porcentaje del

⁴⁰ Cada Comité debe tener un representante legal que actuará en nombre y representación de cada integrante.

costo total de la obra, el que varía entre un 5 y un 25%. Participa en la recepción de las obras.

8. Empresas privadas y profesionales del rubro de la construcción: son quienes diseñan los proyectos (consultores inscritos en los registros del MINVU), quienes construyen las obras (empresas)⁴¹ y apoyan la labor de inspección de obras del SERVIU (asesorías de inspección). Además, existen empresas que actúan como proveedores que suministran los materiales y elementos de pavimentación, así como realizan informes de suelo y materiales de construcción (laboratorios de ensayos autorizados).

d. Criterios de selección de beneficiarios

Según establecen el D. S. N° 114, que reglamenta el Programa, y el Procedimiento para Aplicación Práctica del mismo, descrito en la Resolución Exenta N° 1.820 (V. y U.) de 2003 (D. O. 20.06.03) y sus modificaciones, los proyectos válidamente postulados se seleccionarán entre aquellos que obtengan el mayor puntaje hasta completar los marcos presupuestarios correspondientes como resultado de considerar los siguientes los siguientes factores:

- a) Monto de los aportes del Comité y del Municipio, expresados en porcentajes con respecto al valor referencial del metro cuadrado de pavimentación de calle o pasaje, según corresponda. El puntaje para este factor, se calcula asignando un punto de base, más 0,5 punto por cada 1% de aporte que exceda el aporte mínimo exigido. El porcentaje de aporte se calcula en base al valor referencial de la obra, con un límite máximo de 50%, sumando los aportes del Municipio y del Comité. Si el proyecto de ingeniería fuera financiado por el Comité, se considerará como aporte adicional equivalente a un 3% del valor de la obra, calculado en base al valor referencial del metro cuadrado de pavimento, incluido en todo caso dentro del 50% antes señalado.
- b) Magnitud del proyecto, entendiéndose por tal su importancia urbana, considerándose para estos efectos el ancho y la longitud de la vía a pavimentar. Para asignar puntaje, se aplica las siguientes fórmulas:
 $PA = 1,5 + 0,5 * (A-6)$, donde
PA = Puntaje por ancho de vía
A = Ancho de la vía en metros. Con un ancho máximo de A = 15 metros y excepcionalmente hasta 20 metros⁴²

 $PL = 0,4 * L/100$, donde
PL = Puntaje por largo de vía
L = Largo de la vía en metros, con una longitud máxima de L = 1.000 metros por postulación⁴³.
El puntaje por magnitud o importancia urbana del proyecto es el resultado de PA + PL
- c) Antigüedad del conjunto habitacional, expresada en años, que se acreditará con certificado de la Dirección de Obras Municipales, considerándose para estos efectos un mínimo de 5 años y máximo de 50 años. El puntaje se calcula asignando 0,5 puntos por cada año completo y fracción superior a nueve meses.
- d) Grado de cobertura o eficacia del proyecto, expresado como la superficie de calzada a construir en m² por unidad de viviendas beneficiadas (M²/VIV). El puntaje resulta de dividir la cantidad de viviendas beneficiadas, por los metros cuadrados de pavimento a construir y

⁴¹ No se cuenta con información sobre el N° de empresas que han participado en la ejecución de obras de este Programa, así como tampoco de cantidad de proyectistas.

⁴² El ancho mínimo de la vía es de 6 m.

⁴³ La longitud mínima de la vía para postular un proyecto es de 100 m.

multiplicar por 500 el resultado obtenido. Este puntaje se incrementa según la categoría en que se clasifica el origen de las viviendas que postulan, del siguiente modo: categoría 1, se multiplica el puntaje por el factor 1.3; categoría 2, se multiplica el puntaje por el factor 1.2, mientras la categoría 3 no se premia.

- e) Antigüedad de la postulación, expresada como el número de veces que un Comité ha participado válidamente en procesos de selección de proyectos. El puntaje se asigna del siguiente modo: corresponde 0 puntos cuando el proyecto haya sido presentado por primera vez; cuando participe por segunda vez y las siguientes veces, el puntaje por este concepto será el que resulte de aplicar la siguiente fórmula:

$$AP = 2^n$$

n = el número de veces que el proyecto ha postulado válidamente en un proceso de selección

AP = puntaje por antigüedad de la postulación

- f) Costo del pavimento o eficiencia del proyecto, que relaciona el costo referencial del pavimento adoptado con el costo referencial del pavimento de menor valor de la respectiva región. El puntaje por este factor se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$PC = 65 * (1 - (CPA - CB) / CB)$$

PC = Puntaje por costo de pavimento

CPA = Costo referencial por m² del pavimento adoptado

CB = Costo referencial por m² del pavimento base, que corresponde al pavimento de menor valor en cada comuna, distinguiéndose calles de pasajes⁴⁴

El puntaje total que obtiene cada proyecto, es el resultado de la suma de los puntajes parciales obtenidos por cada factor anteriormente definido. Los proyectos se ordenan por puntajes decrecientes, de manera que el corte se establece cuando se ha completado el presupuesto asignado a cada Municipio.

El Programa declara querer lograr los siguientes resultados, a partir de la aplicación de los factores mencionados⁴⁵:

- a. Focalizar a los beneficiarios entre aquellos de más escasos recursos, al asociar la categoría de vivienda con población de menores ingresos.
- b. Premiar las opciones más económicas desde el punto de vista de los costos, con mayor población involucrada, para tener mayor cobertura en el total del Programa, premiando con mayor puntaje a aquellos proyectos que tienen un menor costo en relación al costo referencial del pavimento de menor valor de la respectiva región.
- c. Evitar la “deserción del programa”, de manera de atender en un horizonte de más largo plazo que el año de postulación a los interesados en mejorar su calidad de vida. Ello se atiende dando mayor puntaje a quienes ya han postulado.

⁴⁴ En la Resolución Exenta N° 4490 de 2006, se incorpora un séptimo factor de evaluación, llamado “g. acción de pavimentación”, que se refiere al tipo de obra a materializar en la vía que se postula, es decir, si pavimentación o repavimentación. El puntaje por este factor es de 50 puntos si se trata de obra de pavimentación de calzada en tierra y 5 puntos si se trata de obra de repavimentación de calzada existente con alto nivel de deterioro. Así también, se incorporó un Artículo Transitorio que señala que cuando el proyecto de pavimentación se localice en alguno de los sectores del Programa de Recuperación de Barrios, el puntaje final obtenido conforme a lo establecido en la letra g (recién descrita) será ponderado por 1,2. No obstante, este factor no formará parte del análisis de esta evaluación, ya que su aplicación se realizará en el concurso 2007, excediendo el período de esta evaluación.

⁴⁵ Documento “Evaluación Ejecución Presupuestaria 2005”, MINVU, Depto. Obras Urbanas, s/f.

e. Criterios de asignación de recursos

1. Entre regiones:

De acuerdo al D. S. N° 114 y sus modificaciones, la distribución del presupuesto entre regiones debe tomar en consideración los siguientes criterios:

1. Población urbana de cada región.
2. Déficit de pavimentación de la red vial urbana.
3. Demanda de repavimentación.
4. Caracterización socio-económica de las diversas regiones.
5. Cantidad de postulaciones válidas al programa.

Según los antecedentes obtenidos, la asignación de los recursos según región se realiza año a año, considerando fundamentalmente el déficit de pavimentación (construido a partir de la estimación inicial y actualizado parcialmente) y la demanda generada (obtenida de los proyectos presentados al Concurso).

2. Entre Municipios:

Según el D. S. citado, la distribución de los recursos asignados a la Región, la debe realizar el Gobierno Regional respectivo, en base a las alternativas que presenta la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, aplicando los mismos criterios establecidos para la distribución entre regiones.

Los criterios utilizados fundamentalmente para la asignación de los recursos entre los Municipios, al igual que entre las regiones, son el déficit de pavimento y los proyectos postulados. De todos modos, dado que el Programa opera mediante un Concurso con participación voluntaria que requiere de la iniciativa de la población organizada en comités y del apoyo municipal, el factor de postulación es fundamental⁴⁶.

f. Mecanismos de transferencia de recursos a beneficiarios y modalidad de pago a ejecutores

El beneficio que reciben los destinatarios del Programa es la construcción de pavimentos en sus unidades residenciales, lo que reciben una vez concluidas las obras. No hay transferencias de recursos financieros o monetarios a beneficiarios.

Más aún, se produce una transferencia de recursos de los beneficiarios hacia el sector público, toda vez que el MINVU financia el 85% del valor total de la obra, en promedio.

Para la construcción de las obras, cada SERVIU realiza licitaciones públicas por grupos de proyectos que tengan cercanía territorial y participan empresas que están incorporadas en sus registros, y la modalidad de pago a estos ejecutores se ajusta a los términos contenidos en los contratos respectivos. Esta misma modalidad se aplica para la contratación de consultores que realizan labores de asesorías de inspección, apoyando las tareas que llevan a cabo los Inspectores Fiscales que se asignan oficialmente para inspeccionar la ejecución de las obras de pavimentación

g. Aportes de terceros al Programa

El programa contempla como parte sustantiva de su diseño, el aporte de terceros a su ejecución, que en este caso son el Comité de Pavimentación y la Municipalidad respectiva. En este sentido, el aporte es un requisito de postulación y los Comités de Pavimentación deben

⁴⁶ Como es obvio, no se asignarán recursos a comunas que no presentan proyectos, a pesar de calificar en relación a los otros criterios de asignación.

acreditar que lo tienen reunido, con la copia de su depósito en una cuenta de ahorros y el Municipio es el encargado de traspasar estos recursos al SERVIU respectivo⁴⁷.

Su porcentaje varía entre un 5 y un 25%, lo que depende del origen de las viviendas⁴⁸ y del tipo de vía a pavimentar⁴⁹. Los Municipios, por su parte, también deben aportar un porcentaje similar dependiendo de sus capacidades económicas, aporte que se acredita a través de la firma de un convenio con el SERVIU, donde conste el traspaso de los recursos comprometidos o su programación, convenio que debe ser aprobado por el Concejo Municipal.

1.7 Caracterización y cuantificación de población potencial

El diseño del programa se estructura sobre la base de la estimación de un déficit general y aproximado de pavimentación en sectores urbanos en las distintas regiones y comunas del país, generado a partir de un catastro vial y déficit de pavimentación vial y de déficit de pavimentación urbana realizado en 1994, disponiéndose de estadísticas de gran parte de las comunas del país (en general de las grandes ciudades, de ciudades intermedias y algunos pueblos), la cual fue extrapolada a los sectores y pueblos para los cuales no se contaba con información⁵⁰, en función de las áreas urbanas establecidas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el censo del año 1992. El catastro se realizó a partir de un modelo básico de la información requerida, el que fue remitido a las SEREMIS a fin de que éstas solicitaran la información a las respectivas Municipalidades.

En este contexto, se asume como definición de población potencial toda aquella que habita en viviendas que se localizan en calles y pasajes que carecen de pavimento en sus calzadas, cuyas vías tienen el carácter de Bien Nacional de Uso Público y pertenecen a territorios urbanos o centros poblados de zonas rurales. En el caso de los sectores urbanos, el déficit se originó ya sea porque sus viviendas fueron construidas con antelación al año 1992⁵¹, porque el origen de las viviendas sociales está ligado a campamentos o tomas de terreno, o se han producido excepciones en la norma que han significado que dichos loteos no cuenten con este equipamiento básico.

A partir de esta definición, el Programa ha estimado la población potencial aplicando los promedios de N° de viviendas por Km. lineal de pavimento resultante de los estándares de las viviendas que se construyen (165,8 viviendas) y el N° promedio de habitantes por vivienda que establece el INE a partir del censo de población de 1992 (4,2 habitantes).

Así, el Programa se inicia con la siguiente estimación, asociada al déficit de pavimentación construido: 6.008 Km. de vías en tierra, cantidad de viviendas 816.009; cantidad de población 3.427.237 personas.

El déficit de pavimentación es dinámico debido a diversas razones, como por ejemplo por que se identifiquen calles localizadas en urbanizaciones incorporadas posteriormente a las áreas urbanas, o por la incorporación de centros poblados rurales y de conjuntos, construidos posteriormente, de viviendas de origen irregular o a las que no se les requirió la pavimentación. En consecuencia, el déficit actualizado de pavimentación obviamente no se obtiene solamente

⁴⁷ En el caso de la R. M., es posible que los vecinos pertenecientes al Comité de Pavimentación depositen sus aportes en una cuenta municipal y, en este caso, el Municipio emite un certificado para la postulación. (Entrevista a E. Krohmer, encargado del PPP en SEREMI de V. y U. de la R. M.).

⁴⁸ Ver nota N° 6, relativa a la letra (a) del punto 1.6 de este mismo capítulo.

⁴⁹ En el caso de los pasajes, el aporte de los Comités debe ser mayor al porcentaje establecido para la pavimentación de las calles.

⁵⁰ No se contó con antecedentes sobre el porcentaje de comunas de las cuales se obtuvo información catastral.

⁵¹ Durante ese año se modifica la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo la exigencia de pavimentación a todos los conjuntos de viviendas sociales urbanos.

de una resta entre el déficit original y lo pavimentado con el Programa. Por ello, el déficit inicial de 6.008 kilómetros fue actualizado para el año 2006, llegando a un déficit restante por pavimentar de 3.221 kilómetros. La estimación del déficit actualizado se realizó partiendo del déficit inicial, al que se restó lo ya pavimentado por el Programa, se agregó la estimación del incremento respecto del déficit inicial, realizada con una metodología no especificada por las Regiones I, II, III, IV y VII, más la estimación de la XI Región, en que se incorporaron los centros urbanos del área rural, más un estimado de 30% de incremento respecto del déficit original para las demás regiones.

No se cuenta con una caracterización de la población potencial desde el Programa. No obstante, el estudio realizado por la consultora PULSO⁵² realizado en 2003 caracteriza a los beneficiarios del programa a través de la aplicación de una encuesta a una muestra representativa de la población favorecida con la selección de sus proyectos en los Concursos octavo, noveno y décimo, que permite dar cuenta de su caracterización socioeconómica. Según los resultados de este estudio, el 85% de la población beneficiaria “corresponde a niveles socioeconómicos bajos, con un ingreso promedio que no supera los \$200.000 mensuales. En su gran mayoría (84%) son grupos unifamiliares con un promedio de 4,5 residentes por vivienda”. Según este estudio, existen diferencias sustantivas en relación a la población atendida entre las diversas regiones: en las extremas Aysén, Magallanes y Tarapacá, acceden significativamente al programa grupos familiares con ingresos sobre los \$200.000⁵³. Los beneficiados son mayoritariamente propietarios de sus viviendas (91%). El nivel de participación de los jefes de hogar en organizaciones sociales se asemeja al encontrado en la encuesta CASEN, en torno al 30%.

Una vez que se desarrolla el primer Llamado, se registra en cada uno de los concursos realizados, el N° de viviendas y el N° de Comités efectivamente beneficiados, el N° de mujeres que integran dichos Comités, junto con los Km. pavimentados.

En teoría, sería posible ir disminuyendo de la estimación inicial la población atendida en cada concurso para llegar a estimar la población potencial para el año 2006; sin embargo, el carácter aproximativo del déficit inicial y la falta de información sobre agregados posteriores a ese déficit, redundan en que el Panel no disponga de información rigurosa que permita cuantificar la población potencial.

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo

La población objetivo es la misma que la población potencial.

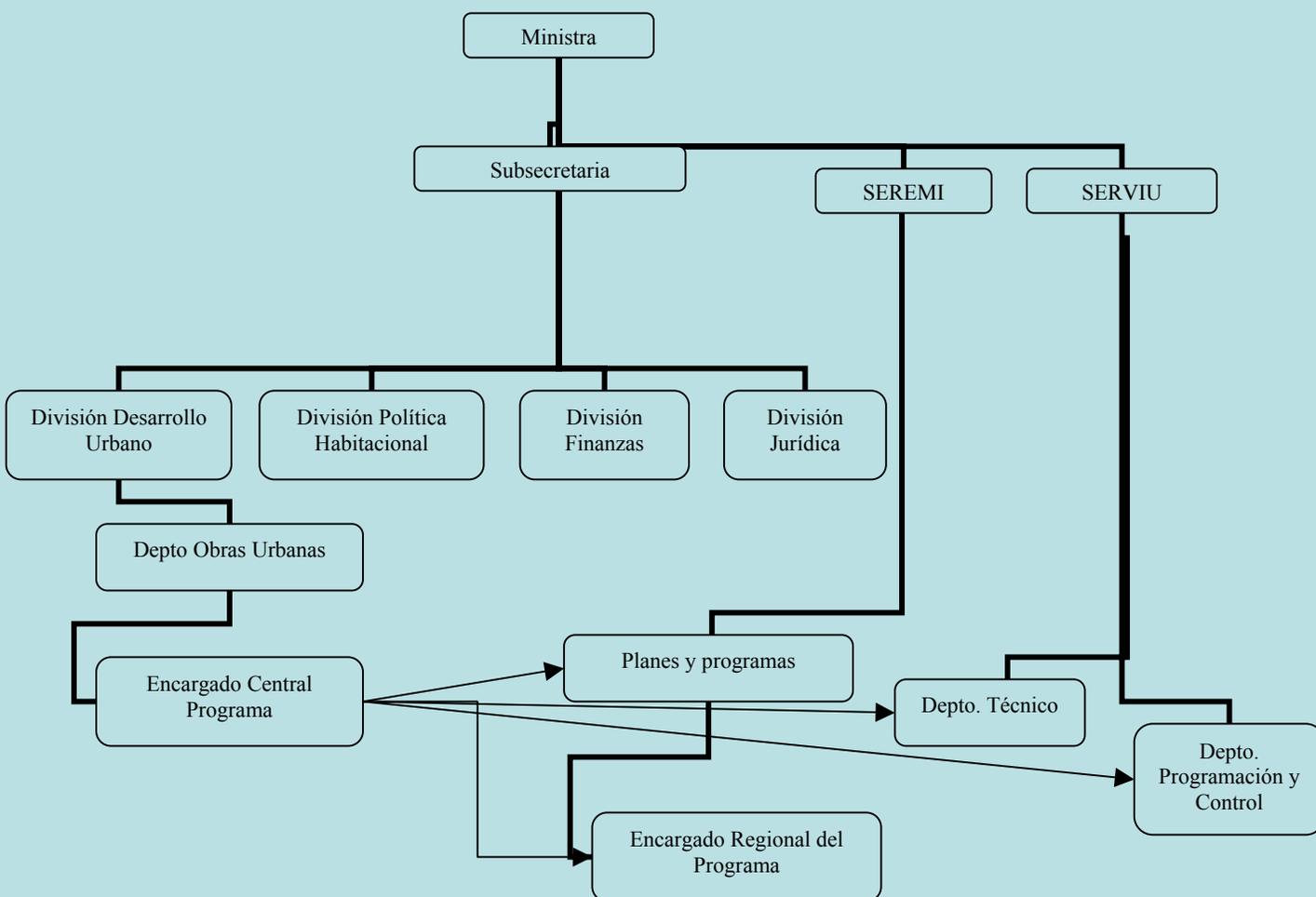
⁵² “Análisis Evaluación Técnica del Programa Pavimentación Participativa. Informe Etapa 3 Final”, Grupo de Estudios Económicos y Territoriales S. A. PULSO, enero 2004.

⁵³ Según los resultados de este estudio, a nivel nacional sólo el 29% de los grupos familiares beneficiados por el Programa tienen un ingreso familiar sobre los \$200.000, siendo un 16% el que supera los \$300.000. Para el caso de las regiones mencionadas, en Tarapacá, el 50% de los hogares beneficiados tiene un ingreso superior a los \$200.000, mientras que en Aysén es el 100% y en Magallanes el 66%.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La unidad responsable del Programa está integrada por el Encargado Central del Programa de Pavimentación Participativa, funcionario sin dedicación exclusiva en el Programa. Se ubica dentro del Departamento Obras Urbanas, dependiente de la División de Desarrollo Urbano. Para desempeñar su labor de coordinación se recibe el apoyo de la División de Finanzas, de la División Jurídica, del Depto. Comunicaciones, de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, de la División de Informática y de la Unidad de Difusión e Información al Usuario, a nivel central, así como de las SEREMI y .SERVIU del país.

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA Y SU INSERCIÓN DENTRO DEL MINVU



El programa a nivel regional se implementa a través de los Encargados Regionales del Programa radicados en el Departamento Planes y Programas de cada SEREMI⁵⁴, que se vinculan y coordinan periódicamente con el encargado del Programa. Este Departamento

⁵⁴ A excepción de la SEREMI de la I región, en la cual el encargado regional pertenece al Departamento de Desarrollo Urbano.

depende directamente del Sr. Secretario Regional Ministerial. También reciben el apoyo de la Unidad de Difusión del Ministerio.

La construcción de las obras comprometidas en los proyectos seleccionados en cada concurso es responsabilidad de los SERVIU del país. La organización al interior de este servicio es diferente en el caso del SERVIU Metropolitano respecto del resto de los SERVIU.

En el caso del SERVIU Metropolitano, la Subdirección que trabaja directamente con el Programa es la Subdirección de Pavimentación y Obras Viales, a través de sus Departamentos Proyectos de Pavimentación (Unidad de Revisión de Proyectos y Unidad Pavimentos Participativos) y Obras de Pavimentación (Unidad de Inspección de Pavimentos Participativos). Además, existen otras unidades de apoyo como la Subdirección de Finanzas, los departamentos de Propuestas, Programación y Control y Servicios Generales. También colabora la Subdirección Jurídica y las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

En los otros 12 SERVIU, la responsabilidad de las obras está radicada en el Departamento Técnico (Unidad de Proyectos, Unidad de Obras de Pavimentación y Unidad de Propuestas) y en el Depto. Programación y Control. También reciben el apoyo del Depto. Finanzas, de las OIRS, de Servicios Generales.

La relación y coordinación oficial entre los distintos organismos se realiza a través de sus autoridades. Desde el Nivel Central, según la materia, a través de la Ministra, la Subsecretaría o el Jefe División desarrollo Urbano. Desde las regiones a través del Secretario Regional Ministerial o Director del SERVIU. Sin embargo, existe una coordinación transversal, a nivel de Jefes de Departamentos y entre los Encargados Directos del Programa y los Profesionales a cargo de cada uno de los temas de las distintas unidades involucradas.

No se obtuvo información sobre dotación total de personal que forma parte de la ejecución del programa dado que esta información no se encuentra disponible y para determinarla con precisión, se requiere un estudio ad-hoc.

1.10. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

Existe un conjunto de instrumentos de registro de información para el monitoreo del Programa, que son operados por las distintas unidades de gestión, como se detalla a continuación:

a. Encargado de Programa:

- Planilla electrónica (sistema informático) de Control de Gestión, mediante la cual se monitorean las licitaciones y los contratos de obras del Programa, que es directamente alimentado por los SERVIU. Este monitoreo se realiza de manera permanente.

- Planilla electrónica (sistema informático) de Control Presupuestario, mediante el cual se monitorea la tramitación de la identificación de recursos del Programa. Este monitoreo se realiza de manera permanente.

- Planilla electrónica (sistema informático) de Control de Ejecución Presupuestaria del MINVU, mediante el cual se lleva por región la ejecución presupuestaria del Programa, tanto de ingresos como de gastos. Este monitoreo se realiza de manera permanente y es alimentado directamente por los SERVIU del país.

- Planillas electrónicas del Programa mediante las cuales se consignan los proyectos y estadísticas del Programa por cada Llamado. En estas se individualizan cada proyecto

seleccionado y se agrega información estadística y presupuestaria a nivel de comuna, región y país. Estas son pobladas a nivel central con antecedentes proporcionados por las SEREMI. Anual.

- Planilla electrónica que permite establecer los avances físicos del Programa. Trimestral y a veces mensual.

b. SEREMI

- Planillas electrónicas y/o sistemas informáticos mediante el cual se registran los proyectos postulados y se realizan los procesos de selección de proyectos. Estos sistemas tienen salidas de resultados según requerimientos regionales y de nivel central del MINVU

c. SERVIU

- Planillas electrónicas y/o sistemas informáticos mediante el cual se registran y monitorean el ingreso y la tramitación de la revisión y aprobación de los proyectos de ingeniería de pavimentación que postulan al Programa en la región. Permanente.

- Planillas electrónicas y/o sistemas informáticos mediante los cuales se consignan y monitorean los avances en la ejecución de los contratos de obras de pavimentación regional. Permanente.

- Planillas electrónicas y/o sistemas informáticos mediante el cual se consignan y monitorean el presupuesto, los ingresos y los gastos que origina el Programa regional, a nivel de contratos, comuna y región. Permanente.

La información disponible a partir de estos instrumentos de registro se refiere a:

- Cantidad de Comités de Pavimentación; Cantidad de Viviendas Beneficiadas; Inversión (sectorial, municipal, comités); cantidad de calles y su longitud, cantidad de pasajes y su longitud. Información por comuna y Llamado.

- Identificación por proyecto de ubicación, puntaje, prioridad, nombre, sus características técnicas, fuentes y montos de financiamiento.

- Costos unitarios de pavimentación a nivel de presupuesto, por región, nacional y Llamado.

- Longitud de pavimentación anual, correspondiendo al presupuesto anual y su ejecución.

- Ingreso de aportes municipales por región.

- Ejecución presupuestaria por región y Banco Integrado de Proyectos.

- Presupuesto y Costo Real de contratos de obras de pavimentación y flujos de inversión, por Llamado

Regularmente, el Encargado del Programa genera los siguientes informes de seguimiento:

- Informes mensuales para Hacienda sobre la ejecución y avances del Programa, con detalles a nivel de comuna, de licitaciones y contratos, distinguiendo obras de arrastre⁵⁵ de obras nuevas. Informes elaborados en el nivel central del MINVU con antecedentes proporcionados por los SERVIU.

- Informe para Hacienda, para preparación de informe destinado al Congreso Nacional sobre ejecución anual del Programa, el cual contiene antecedentes de ejecución de los últimos 4 años. Este informe tiene periodicidad anual.

Respecto al Sistema Institucional de Gestión, se establecen tareas a desarrollar y metas por cumplir con coordinación entre las unidades responsables y de acuerdo a la política y prioridades fijadas por las autoridades del MINVU y compromisos asumidos con otras reparticiones públicas. En el caso de este Programa, en el SIG hay compromisos de

⁵⁵ Por obras de arrastre se entiende aquellos proyectos seleccionados en concursos anteriores que siguen en ejecución.

Eficacia/Producto “kilómetros de pavimentos construidos respecto de la meta propuesta” y de Eficiencia /Producto “Costo Promedio del m² de pavimento a nivel de presupuesto”. Estos compromisos y metas como su cumplimiento se establecen y se verifica su cumplimiento en base a las planillas y sistemas informáticos anteriormente especificados.

Se han realizado tres evaluaciones externas del programa:

- a. La primera fue realizada por el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en agosto de 1997⁵⁶. Entre sus principales conclusiones, se señala que el programa se justifica plenamente en tanto los objetivos de disminuir el déficit de pavimentación se cumple exitosamente. En términos de recomendaciones, ellas se centran en el mejoramiento de la operación del programa, destacando:
 - La redefinición del propósito para centrarlo en la superación del déficit y plantear el mejoramiento de la calidad de vida y del medio ambiente, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana como parte del Fin del programa.
 - Establecer acciones que mejoren la coordinación con los Municipios, incorporando la noción que estas instituciones son los socios estratégicos del Programa y por tanto se requiere desarrollar una estrategia de vinculación que los incorpore con mayor claridad e incentivos.
 - Diseñar mecanismos para vincular la pavimentación de calles y pasajes con otras obras de adelanto urbano.
 - Establecer metas de carácter regional que permitan reducir el déficit en todas las regiones, sin privilegiar a la Metropolitana, y distinguiendo al interior de cada región aquellas comunas que requieren especial atención.
 - Desconcentrar el programa, estableciendo a nivel regional instancias de gerenciamiento del programa.
 - Diseñar un sistema de seguimiento y monitoreo del conjunto del programa que considere tanto el proceso como los resultado.
- b. La segunda fue realizada por la consultora Pulso, en enero de 2004⁵⁷, y propone diversas recomendaciones, tanto en el ámbito técnico de la calidad de pavimentos utilizados, como en la gestión del programa. Sintéticamente, esta evaluación concluye que “el programa ha sido implementado con éxito en el marco de las políticas definidas en su constitución, pero después de este período de ejecución, se hace necesario pensar en ampliar su marco de políticas, integrarse con otros programas ministeriales de desarrollo urbano, reorganizar su gestión institucional para implementar un proceso de planificación y evaluación, hacerse cargo de las mantenciones de los pavimentos ya realizados e implementar medidas para optimizar la gestión del proceso de ejecución de los proyectos”.
- c. Actualmente, se encuentra en su fase de finalización el Estudio Técnico de Pavimentación, denominado “Investigación Bases y Sub-bases de Pavimentación” contratado al Instituto de Investigación y Ensayos de Materiales (IDIEM) de la Universidad de Chile. En este estudio se levantó completa información de pavimentación de las regiones, referidas básicamente a vías locales e intermedias, se proponen alternativas de pavimentación para cada una de ellas y método integral de evaluación de soluciones de pavimentación, que orienten su elección en los diseños de proyectos específicos.

1.11. Reformulaciones del Programa

El programa fue creado mediante el Decreto N° 114 (V. Y U.) de 1994 la Resolución Exenta 1.621 del 24 de agosto del mismo año, los cuales fijaron sus objetivos y reglamentaron su

⁵⁶ El Panel de dicha evaluación estuvo integrado por Claudia Serrano (coordinadora), Vicente Espinoza y Patricio Vallespin como evaluadores externos y María Teresa Hamuy por parte de MIDEPLAN.

⁵⁷ El Panel pudo revisar el documento “Análisis evaluación técnica del Programa Pavimentación Participativa”, correspondiente al informe de la etapa 3 y final, enero 2004.

operatoria, fijando los procedimientos para la aplicación práctica del Programa. Posteriormente, se fueron introduciendo modificaciones a través de Resoluciones Exentas⁵⁸, referidas tanto al mejoramiento de su gestión (reforzando el cumplimiento de los compromisos municipales, ajustando el cálculo de puntaje para la evaluación de los proyectos, asignación de excedentes para lista de espera), como a fortalecer la participación ciudadana (certificación de obtención del proyecto para el Comité de Pavimentación; institucionalización de reuniones para información sobre las obras y canalización de observaciones de los integrantes del Comité, y solicitud de evaluación del proceso a los involucrados)

En mayor detalle, el siguiente cuadro sintetiza las principales modificaciones:

Cuadro N 1
Principales modificaciones al Programa

Instrumento	Aspecto modificado	Nueva reglamentación
D. S. N° 03 (16.01.03) y Resolución Exenta N° 1820 (06.06.03)	Ampliación de la participación de Comités y Municipios	El SERVIU se compromete a recibir las observaciones de la comunidad beneficiada respecto de la oportunidad y calidad de los trabajos de pavimentación
		Las Municipalidades y representantes de los Comités podrán participar del acto de recepción de obras
		Incorpora como requisito de postulación el acta de reunión en que conste que el proyectista expuso el proyecto al respectivo Comité de Pavimentación
	Incorporación de comunas que no han participado	Formando parte de las actividades de aplicación del programa, las SEREMI deben realizar tareas de difusión en las comunas que tienen déficit, particularmente en aquellas que no han participado en el programa
	Mejoramiento de la gestión	Cuando una Municipalidad no cumpla con los aportes comprometidos, la SEREMI podrá redistribuir los respectivos recursos financieros a otros proyectos
		Convenio Municipio-SERVIU debe contar con aprobación del Concejo Municipal
		Municipio apoyará la labor de inspección de obras que realiza el SERVIU, pudiendo contratar a un inspector técnico, financiado con recursos sectoriales
Mayor transparencia de la información	Los Comités deberán ingresar al menos 30 días antes del cierre del concurso sus proyectos al SERVIU para que esta entidad efectúe la revisión técnica	
	SERVIU informará a los Municipios con anticipación la programación de licitaciones de obras, nombre de las empresas adjudicatarias y fechas de inicio y término de las obras	
Resolución Exenta N° 3057 (01.09.03), Resolución	Mayor cobertura	Se publica una lista preliminar de proyectos seleccionados; se abre un período de apelación y posteriormente se publica la lista definitiva
		Puntaje favorece soluciones de pavimentación de menor costo unitario relativo

⁵⁸ Al comparar la Resolución Exenta 1621 con la 1820 (que resume una serie de modificaciones), se puede observar la complejidad que ha ido adquiriendo el Programa, así dichas diferencias dan cuenta de los esfuerzos por perfeccionar la gestión del Programa.

Exenta N° 1912 (14.05.04), Resolución Exenta N° 1925 (14.05.04) y Resolución Exenta N° 2646 (24-06.04)	Puntaje para evaluación de eficiencia del proyecto	Costo unitario de pavimentación no podrá superar valores límites
Resolución Exenta N° 2983 (30.08.05)	Reglamenta mecanismos diseñados con apoyo de expertos para incrementar la participación ciudadana	<p>Incorpora entre las tareas de la SEREMI la elaboración de una estrategia de información a los beneficiarios acorde con las especificidades locales que les permita igualdad de oportunidades para participar en el programa</p> <p>SEREMI entrega certificado de pavimentación que acredita que el proyecto fue seleccionado por el programa y que será construido de acuerdo a las disposiciones reglamentarias vigentes</p> <p>Incorpora la reglamentación para que el SERVIU lleve a cabo dos reuniones con el comité de pavimentación, Municipio y empresa constructora, para informar sobre las obras y establecer canales de participación a los Comités de Pavimentación; además, el Comité entrega acta de conformidad de la correspondiente obra y una evaluación del desarrollo del Programa</p> <p>Autoriza a responsables de programa en SEREMI para visita de monitoreo de ejecución de obras</p>
D. S. N° 205 (30.09.06) y Resolución exenta N° 4490 (29.11.06)	Ampliación de población destinataria	Se incorpora posibilidad de postular a financiamiento del Programa la repavimentación de calles que presentan un alto deterioro

Fuente: Elaborado por el Panel a partir de recopilación de normativas del Programa hecha por el MINVU

En síntesis, y tal como se refleja en el cuadro, las principales modificaciones y ajustes se han dirigido, por una parte, a ampliar la participación de los Comités y Municipios, fundamentalmente como consecuencia de la revisión de las prácticas realizadas y la elaboración de recomendaciones realizadas a partir del Taller de Participación Ciudadana. Por otra, se han introducido ajustes para mejorar la gestión, en lo que se refiere a asegurar que los Municipios efectivamente enteren el aporte comprometido

No obstante estar fuera del período de evaluación, la modificación introducida a través del D. S. N° 205, de septiembre de 2006, y la Resolución Exenta N° 4490, de noviembre de ese año, generará indudablemente un cambio en el diseño del Programa, toda vez que incorpora la posibilidad de postular a financiamiento del Programa la repavimentación de calles que presentan un alto deterioro. En ese sentido, ello implica incorporar un nuevo Componente (repavimentación de calzadas), así como ampliar la definición de la población potencial.

1.12. Otros programas relacionados

En términos generales el MINVU apunta básicamente a no duplicar su accionar coordinando sus tareas. Para cumplir ese propósito es que las vías urbanas se encuentran clasificadas básicamente en tres categorías: estructurante, vialidad intermedia y vialidad local, existiendo para cada una de ellas Programas de Inversión específicos. El Programa de Pavimentación Participativa está orientado esencialmente a atender la vialidad local y excepcionalmente alguna de las otras dos categorías, lo cual sucede cuando un sector habitacional enfrenta una de dichas vías y cumple con los requisitos del Programa.

Otro caso de relación o complementación de programas se produce con la intervención de Programas de Saneamiento o de Vivienda, que pueden incluir la total pavimentación de sus vías, como el Programa Chile Barrio.

El MINVU presenta sus programas⁵⁹, agrupados según si van dirigidos a la vivienda, el barrio o la ciudad. En el caso del programa Pavimentos Participativos aparece junto a los programas participativos de mejoramiento urbano, que incluyen además de este programa a los siguientes programas:

- Mejoramiento del entorno, cuyos objetivos son recuperar el patrimonio familiar, detener el proceso de obsolescencia de las viviendas y sus entornos, promover la acción colectiva de los habitantes y la responsabilidad de éstos respecto de las soluciones, cambiar la percepción de copropietarios y vecinos, de segregación y abandono, con degradación del entorno de la villa o población. Este programa está dirigido a propietarios de viviendas sociales, quienes postulan a un subsidio que otorga el MINVU para realizar obras de construcción, mantención o reparación en el entorno, y aportan también recursos.
- Espacios Públicos: está dirigido a la rehabilitación o recuperación de barrios de carácter patrimonial, ubicados en sectores urbanos consolidados que sea necesario revitalizar por encontrarse en evidente estado de deterioro o abandono, a través del mejoramiento del espacio público. Opera mediante la modalidad concursable, según la cual, los municipios interesados pueden postular anualmente. Junto a los aportes del MINVU, se solicita también que los municipios concurren a su financiamiento.
- Condominios Sociales: es un Programa concursable y participativo, destinado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Condominios de Vivienda Social. Participan en su financiamiento tanto los Municipios, como los copropietarios y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Su objetivo fundamental es brindar apoyo técnico y financiero a los usuarios, asistiéndolos en la ejecución de mejoramientos en sus Condominios.

En este contexto, no existen relaciones activas de vinculación entre estos programas.

En cuanto a la relación con programas de otras instituciones, ella se ha dado básicamente con Programas de Inversión relacionados, como Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) del Ministerio del Interior, Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), Programa de Mantención y Programa de Vialidad Intermedia.

En el primero, se realizan intervenciones integrales de sectores de viviendas que podrían incluir la total pavimentación de las vías, en este caso se establece coordinación a nivel comunal en el sentido de las calles beneficiadas con el PMB, no son postuladas al PPP. En el segundo y tercer caso, a través de dichas líneas de inversión se financian básicamente vialidad de tipo intermedia, veredas y obras anexas, dejando la vialidad local al PPP. También es estos dos últimos casos, en algunas oportunidades dispusieron financiamiento para el PPP, por ejemplo en Región Metropolitana y en III Región.

Otro tipo de financiamiento obtenido del FNDR, es para el diseño de los proyectos de ingeniería del Programa o para apoyar el aporte Municipal al Programa.

⁵⁹ Ver sitio web institucional: www.minvu.cl

1.13 Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 2
Presupuesto Total del Programa 2003-2007
(miles de \$ año 2007)

Año	Presupuesto Total del Programa
2003	38.456.857
2004	38.725.256
2005	36.060.785
2006	44.305.001
2007	49.677.679

Fuente: MINVU

Nota: No se consideraron, dentro del presupuesto total, los recursos generales de soporte administrativo del MINVU utilizados por el Programa.

II. TEMAS DE EVALUACIÓN

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

Si bien el Programa se fundamentó en la necesidad de atender una importante carencia de pavimentación existente a la fecha de inicio del Programa (1994), se puede afirmar que la estimación del déficit (6.008 kilómetros), que representan a las vías de carácter de Bien Nacional de Uso Público en áreas urbanas, fue realizada de forma muy general con la información parcial disponible en ese momento, ya que no existían antecedentes rigurosos en las regiones. En esa estimación inicial, se formuló un modelo básico de la información que se requería para poder poner en marcha el Programa, sin contarse con una metodología explícita para el catastro en los lugares en que éste se realizó, y extrapolando los resultados a los lugares en que no se realizó catastro. En virtud de lo anterior se puede afirmar que el problema o necesidad que da origen al Programa está bien identificado, pero no adecuadamente cuantificado.

Por otra parte, también es importante señalar que, si bien se contaba con una desagregación regional y comunal aproximada del déficit, no se tenía información sobre las características socioeconómicas de la correspondiente población. El catastro sólo había detectado como problema un importante déficit de pavimento, presumiblemente concentrado en los sectores de menores ingresos de la población (en poblaciones sociales construidas, impulsadas o subsidiadas por el Estado; en áreas periféricas de ciudades, pueblos y centros poblados rurales, con habitantes de bajos recursos económicos), debido a que la legislación vigente exige la pavimentación de las vías a los agentes urbanizadores, e históricamente la excepción a este requisito la tuvieron los sectores sociales más modestos.

El déficit de pavimentación es dinámico debido a diversas razones, como por ejemplo que aparezcan calles que no hayan sido contabilizadas en el año 1994, que se identifiquen calles localizadas en urbanizaciones incorporadas posteriormente a las áreas urbanas, la consideración de sectores habitacionales localizados en vías no incluidas inicialmente correspondientes a centros poblados rurales, los loteos irregulares y la autorización, en forma excepcional, de construcción de grupos de viviendas sociales sin pavimentación definitiva de calzadas. En consecuencia, el déficit actualizado de pavimentación obviamente no se obtiene solamente de una resta entre el déficit original y lo pavimentado con el Programa. Por ello, el déficit inicial de 6.008 kilómetros fue actualizado para el año 2006, llegando a un déficit restante por pavimentar de 3.221 kilómetros. Esta estimación no es validada por el Panel salvo como una primera aproximación, por la metodología utilizada para lograrla (la que se presenta en el punto 1.7 del capítulo descriptivo). Si bien hay interés por parte del Programa de actualizar detalladamente el déficit de pavimentación a través de un catastro vial de las calles y pasajes del país, habiendo obtenido en dos años la aprobación en la Ficha EBI de MIDEPLAN, no se ha obtenido la asignación de fondos correspondiente, por lo que se está postulando nuevamente para su ejecución en 2008.

Como en promedio durante el período evaluado el Programa está aprobando anualmente la construcción de 301 Km. por llamado, de mantenerse esta tendencia (y sin el agregado de nuevo déficit, el que podría producirse por las circunstancias indicadas que determinan su dinamismo) al Programa le tomaría aproximadamente unos 11 años resolver el actual déficit

estimado. Si en la práctica han sido seleccionados inicialmente los proyectos con menor costo de construcción, es posible que, de mantenerse la actual asignación presupuestaria, tome un poco más de tiempo llegar a su total solución. Sin embargo, dada la fragilidad de la estimación del déficit, el Panel no puede estimar en forma certera un horizonte temporal para terminar definitivamente con el problema que da origen al Programa.

Para los efectos de monitorear el avance de la atención del déficit de pavimentación, el Programa ha trabajado con la estadística original de déficit de pavimentación y también con el déficit actualizado, tal como se puede observar en los informes de ejecución de los programas de inversión que anualmente se remiten al Honorable Congreso Nacional.

La población potencial - que coincide con la población objetivo - queda por tanto definida como los habitantes de las viviendas que conforman las calles y pasajes sin pavimentar; vale decir corresponde al déficit inicial. Extrapolando la densidad de viviendas por kilómetro pavimentado por el Programa al déficit inicial, y extrapolando también la cifra de 4,51 habitantes por vivienda obtenidos en el estudio realizado por Consultora Pulso por encargo del Programa en 2003 – 2004 (ver Bibliografía), se llegaría a que el déficit inicial correspondería a 816.009 viviendas y 3.680.199 habitantes (tomando la estimación actualizada por el Programa al año 2006, se llegaría a un déficit total, inicial más agregado, de 7.485 Km., 1.016.615 viviendas y 4.584.935 personas). Sin embargo, estas cifras son sólo una primera estimación gruesa y poco confiable, ya que suponen: a) que el déficit medido en kilómetros de vías está bien determinado; b) que la densidad de viviendas por kilómetro de los beneficiarios ya atendidos es similar a la de los que resta por atender (al respecto, se debe destacar que durante los cuatro años comprendidos en el período evaluado se observó una baja de esta densidad de un 11,4%, como se puede apreciar en el Cuadro N° 6 más adelante, lo que claramente cuestiona la validez de este supuesto), y c) que el número de habitantes por vivienda es similar, para toda la población potencial y objetivo, a la encontrada en el estudio citado.

A juicio del Panel la determinación de la población potencial no parte de una buena estimación del déficit en kilómetros, ni ha considerado adecuadamente las diferencias socioeconómicas ni elementos concomitantes como la densidad de viviendas por kilómetro y la cantidad de personas por hogar, cifras que son distintas según comuna y al interior de cada comuna, y que van variando en el tiempo. Por tanto el Panel considera que la determinación de la población potencial no está adecuadamente cuantificada a nivel nacional ni menos a nivel regional.

En relación con la incorporación del enfoque de género, cabe señalar que efectivamente corresponde la incorporación de este enfoque, el que es relevante toda vez se requiere de aportes en dinero y en gestión de los beneficiarios, requerimientos que pueden tener distinto orden de dificultad dados los roles de hombres y mujeres en la sociedad. En particular, las estadísticas nacionales señalan los menores ingresos relativos que tienen las mujeres jefas de hogar en relación a sus pares masculinos; al mismo tiempo, el rol reproductivo asignado a las mujeres las califica eventualmente para recoger con mayor especificidad los efectos de la pavimentación en el mejoramiento de su calidad de vida, a través de las variables definidas en el propósito. La Agenda Ministerial para avanzar en la equidad de género define para el MINVU que: “Los programas del sector vivienda y urbanismo están destinados a atender requerimientos habitacionales de las familias, proveer de espacios públicos a la comunidad residente y ordenar la distribución territorial de la población y sus actividades. La consideración del género en cuestiones de planificación en este ámbito puede lograr importantes mejorías de los niveles de calidad de vida que acompañan el desarrollo de la ciudad, de los espacios públicos y la organización de los barrios. Así mismo, hace que las intervenciones habitacionales y urbanas puedan ser más eficientes en la superación de la pobreza de las mujeres y sus familias”⁶⁰. Lo anterior expresa claramente la voluntad del gobierno de reconocer la importancia de la

⁶⁰ Ver Agenda Ministerial para avanzar en la equidad de género, 2006/2010, documento SERNAM / Ministerios.

incorporación de este enfoque tanto en las acciones externas de los servicios públicos (bienes y servicios producidos) e internas (orientadas a los funcionarios/funcionarias).

Si bien el Programa en su diseño original no incorpora enfoque de género⁶¹, el MINVU desde hace varios años se encuentra trabajando e internalizando este enfoque en todo su quehacer, incluidos los programas de inversión⁶². Como parte de las acciones de género, el MINVU se sumó a la propuesta de contraer Compromisos Ministeriales de Equidad de Género (2001) e inició el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG de equidad de género en el año 2002. Se plantea “que el enfoque de género es un proceso que evalúa las necesidades diferenciadas y el impacto que produce en hombres y mujeres la acción del Estado, por ejemplo en los Programas de Inversión. Se debe entender como género las relaciones y características sociales y culturales que identifican el comportamiento de hombres y mujeres y como ellos interactúan. Se considera al género también como una herramienta de análisis para comprender los procesos sociales y propiciar políticas que reconozcan e interpreten la diversidad”⁶³.

En este contexto el Programa realizó un diagnóstico con enfoque de género donde se estableció que no se detectaban inequidades. Sin embargo, el Programa estimó necesario “estudiar la factibilidad técnica y pertinencia de incorporar la variable sexo en los formularios estadísticos que permitan futuros diagnósticos”, es así que el MINVU, a partir del año 2004, implementó un sistema para registrar en forma permanente información de género, que en este caso corresponde a las mujeres integrantes de Comités de Pavimentación. Se modificó el registro estadístico y se efectuó análisis de dicha información. Pero esta modificación del formulario de postulación, que permite conocer la cantidad de mujeres que integran el Comité, no constituye necesariamente un análisis de género ya que no indica si las mujeres son las jefas de hogar, o hijas, abuelas etc. Lo más importante sería efectivamente conocer el porcentaje de Comités con jefatura femenina y cuál es el grado de satisfacción de mujeres y hombres tanto en su calidad de jefes de hogar como de cónyuges o convivientes.

También se ha reconocido la necesidad de realizar adecuaciones a los procesos de difusión y diseño del Programa, que permitan afinar la aplicación del Programa en términos de género, de manera tal que la difusión se adapte lo más posible a las características, necesidades y realidades de la población objetivo – con las diferenciaciones por género que eso requiera, tanto en los contenidos como en la presentación de los mensajes de difusión – y que el producto (Componente) que se entrega tenga plena satisfacción de los beneficiarios.

1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios

El diseño del Programa no contempla explícitamente una focalización hacia un determinado sector socioeconómico, ya que establece como requisito sólo habitar en calles o pasajes (que sean bienes nacionales de uso público y cuenten con solución definitiva de alcantarillado y agua potable) sin pavimentar, lo que respondería al origen del problema de resolver el déficit de pavimentación existente. Ni el D. S. N° 114 y sus modificaciones, que reglamenta el Programa, ni la R. E. N° 1820 y sus modificaciones, que fija el procedimiento para la aplicación práctica del Programa, hacen referencia (en el articulado o en los considerandos) a focalización en algún subconjunto de la población potencial (que puede ser entendida como “habitantes de conjuntos habitacionales cuya urbanización esté incompleta por falta de pavimentos”, según el primer considerando del D. S. N° 114)

⁶¹ A la fecha de creación del Programa aún no se había iniciado el proceso de institucionalización de la dimensión de género en los servicios públicos.

⁶² El Encargado Central del Programa es miembro de la Comisión de Género del MINVU.

⁶³ Minuta Enfoque de Género 2000-2005, Programa de Pavimentación Participativa, MINVU.

Solamente se establece una priorización en el tiempo hacia la atención del déficit de sectores que tienen algunas características que en general son concomitantes con la pobreza. En efecto, el Programa reconoce indirectamente el sector socioeconómico de los potenciales beneficiarios en la inscripción del proyecto a través de las tres categorías de vivienda (carácter de los loteos, como se detalla en nota al pie de página correspondiente a la sección 1.6 del capítulo descriptivo). La priorización está dada por uno de los seis factores de selección, el que otorga puntaje en función del grado de cobertura del proyecto, que beneficia viviendas con menor frente a la vía a pavimentar y que además se multiplica por un coeficiente que depende de la categoría de vivienda a la que pertenece el loteo, favoreciendo en general a los residentes de los sectores más pobres (las viviendas con poco frente a la vía, y originadas en programas de fuerte asistencialidad, suelen corresponder a familias de bajos ingresos). Por otro lado, la inclusión entre los criterios de selección de la antigüedad de la postulación (en forma exponencial) tiende a asegurar que todas las postulaciones sean aceptadas, aunque con distintas demoras, en tanto el criterio de selección relativo al monto de los aportes tiende a favorecer a sectores de mayores ingresos. En síntesis, a juicio del Panel, desde el punto de vista de la selección de los proyectos, el Programa no focaliza sino solamente tiene elementos que tienden a priorizar la pronta solución a los postulantes que pueden ser considerados como eventualmente de menores ingresos, pero que pueden ser contrarrestados por otros de los criterios de selección.

Además de esta priorización, el porcentaje de aporte requerido de los beneficiarios es menor cuando corresponde a categorías de vivienda que en general se asocian a ingresos bajos, lo cual resulta en un mayor subsidio para los habitantes de esas viviendas, con lo que se tiende a favorecer a los sectores de menores ingresos.

A juicio del Panel los factores de selección están en general bien diseñados en función de los objetivos y requisitos del Programa: mayor monto de aporte del Comité y del Municipio en relación al mínimo exigido (optimización de los recursos fiscales, aunque sujeto a la consideración de la categoría de vivienda), magnitud del proyecto en términos del tamaño de la vía, cobertura o eficacia del proyecto (m^2 a pavimentar / viviendas beneficiadas), antigüedad de la postulación y costo o eficiencia del proyecto (lo que también podría inscribirse en la optimización de los recursos fiscales; en cambio, no resulta tan clara la relevancia de factores asociados a la mayor antigüedad del conjunto habitacional, que tiende a privilegiar la solución para conjuntos que durante mucho tiempo han presentado la carencia, pero donde, a medida que al Programa ha avanzado y resuelto parte significativa del déficit, es dable pensar que los conjuntos más antiguos en general deben haber logrado la pavimentación de sus vías.

Sin embargo, no quedan claros los criterios que inspiraron la determinación de estos y no otros factores de selección (como podrían ser características del entorno, grado de comunicación con diversos servicios o de aislamiento, etc.). Tampoco quedan claras las prioridades resultantes de la ponderación de los factores de selección de los proyectos, ya que en el cálculo del puntaje para la selección, cada factor tiene una forma de cálculo independiente (están medidos en escalas distintas, y a su vez multiplicadas por diferentes coeficientes, e incluso una de las variables interviene en forma exponencial) y los resultados se suman para constituir el puntaje total utilizado en la selección de proyectos, sin que se explicita la intencionalidad subyacente en los puntajes. No resulta claro qué pesa más, si la antigüedad de la postulación (cuantas veces haya postulado el Comité), la antigüedad del conjunto habitacional, su densidad y su origen (categorías ya mencionadas), el costo del pavimento, la magnitud del proyecto o el sector socioeconómico a que pertenece el residente.

Por otro lado, el Programa actúa sobre la demanda, individualmente calle a calle o pasaje a pasaje, sin pensar en la posibilidad de seleccionar áreas residenciales donde el impacto de la re-pavimentación podría ser mayor.

A la luz de la modificación al Programa que incorpora los proyectos de re-pavimentación, se incorpora un puntaje que se adicionan a los anteriores: 50 puntos para proyectos de pavimentación y 5 para proyectos de repavimentación, lo que indica una prioridad menor para la re-pavimentación. Sin embargo al igual que el resto de los criterios de selección, no resulta clara la magnitud relativa del impacto de este nuevo puntaje, por lo que no es posible establecer el grado específico de focalización en la pavimentación por sobre la re-pavimentación (se puede apreciar sin embargo que, en términos generales, la diferencia que esto genera es bastante significativa, considerando que los puntajes típicos de los proyectos seleccionados, sin incluir estos puntos adicionales, son del orden de unos 40 a 200 puntos).

1.3. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Las actividades definidas por el Programa⁶⁴ están orientadas al logro del Componente, vale decir, que los habitantes que residen en calles o pasajes que no tengan pavimento obtengan la pavimentación solicitada. El sistema de concurso público da transparencia y objetividad a la selección de los proyectos a ejecutar, y su implementación requiere de las cuatro primeras actividades (la difusión del Programa, la preparación de proyectos y verificación de antecedentes, la recepción y evaluación de los proyectos, y la publicación de los seleccionados); son necesarias a continuación las actividades número números 5 a 8 (asignación de recursos por regiones y por comunas, preparación y firma de convenios, y aprobación de proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones) para asignar los fondos necesarios a los proyectos, luego de lo cual vienen las actividades 9 a 11, de licitación, construcción y recepción de las obras. Solamente se apreció la ausencia de una actividad final de evaluación de los resultados, la que sin embargo está comenzando a ser implementada.

El logro del Componente tiene un impacto positivo en Propósito (“Contribuir a que los residentes de sectores habitacionales mejoren su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, eleven la calidad ambiental, eviten anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con el aporte en gestión y financiamiento de los beneficiarios y de las municipalidades”), ya que esos son resultados normalmente esperables (y, como se presenta más adelante en el punto 3.2.1, hay evidencia que indica que son de hecho obtenidos) del disponer de pavimento en la vía que enfrenta la vivienda: se hace más fácil acceder a la vivienda, y desde ella al resto de la ciudad, disminuye la generación de polvo en suspensión, se evita la formación de barriales y se canalizan las aguas lluvia de la vía.

El logro del Propósito efectivamente implica un mejoramiento de la calidad de vida, concordante con el Fin de “Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos”.

En relación con la incorporación del enfoque de género, el objetivo a nivel de fin habla de los residentes sin distinción de sexo, pudiendo la pavimentación tener beneficios distintos para mujeres y hombres, y al mismo tiempo siendo en general diferente al impacto del aporte requerido por los beneficiarios, según el Jefe del hogar sea hombre o mujer, dados los distintos ingresos que ambos suelen tener. Por lo anterior, corresponde la incorporación de este enfoque.

La única información de género que al momento recoge el programa es la cantidad de mujeres que integran los Comités de Pavimentación. Sin embargo, esto no indica la percepción que tienen las mujeres jefas de hogar, las cónyuges o los hombres jefes de hogar; sobre los beneficios y los costos del Programa, ya que estos pueden ser distintos según el tipo de familia.

⁶⁴ Cabe señalar que la MML entregada por la institución responsable del Programa no contiene actividades, por tanto las actividades a las que se hace mención en esta sección son las señaladas en la descripción del Programa y su proceso de producción, y que fueron resumidas en la MML propuesta por el Panel.

Además, como ya se ha dicho, en la Ficha de Definiciones Estratégicas del MINVU se reconoce que aplica la incorporación de este enfoque para el Programa, incluso la misma misión del MINVU plantea “contribuir a mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres del país...” Pero para ello se requiere conocer la opinión, necesidades y evaluación del Programa considerando diferenciadamente a mujeres y hombres.

Finalmente cabe señalar que la Matriz presentada por la institución no contiene supuestos; por tanto no es posible verificar la relación entre ellos y los indicadores que podrían dar cuenta de su cumplimiento.

En consecuencia se valida la lógica vertical de la matriz como está formulada por la institución actualmente, ya que las actividades son pertinentes y necesarias para el logro del Componente, el que a su vez aporta al logro del Fin, permitiendo resolver el problema que da origen al Programa. Sólo se aprecia la ausencia formal de una actividad final de evaluación de los resultados, la que como se indicó está implementándose.

1.4. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógico entregada por la institución responsable plantea indicadores que el Panel valida, pero algunos de los cuales no son suficientes o adecuadamente definidos o su formulación no da cuenta de las cuatro dimensiones que miden el desempeño del Programa. En algunos casos los indicadores son adecuados, en otros se puede afirmar que el indicador es muy general, en otros que no existen los medios de verificación, y en otros se requieren indicadores adicionales, según se explica a continuación.

Indicadores a nivel del Propósito:

La Matriz oficial de Marco Lógico (MML) de la institución no contempla indicadores de eficacia, aunque la institución comparte la necesidad de generarlos, en una forma similar a lo propuesto por el Panel⁶⁵. Éste propone seis indicadores de eficacia a nivel de impacto, (Nº 1 a Nº 6 de la MML propuesta) que miden las mejorías en accesibilidad (tiempo y frecuencia de acceso a servicios y equipamientos), en la contaminación por polvo en suspensión, en los episodios de anegamiento, en las actividades sociales y juegos infantiles realizados en la calle o pasaje y en la percepción del aumento de la seguridad peatonal. Estos indicadores no son actualmente medidos, pero son centrales para apreciar el logro del Propósito, y se propone medirlos mediante encuestas a beneficiarios que se propone realizar cada dos años (periodicidad que puede ser reevaluada de acuerdo a consideraciones de costo). Actualmente se cuenta con un estudio (el de consultora Pulso) que entrega información comparable, aunque no está estructurada de idéntica forma que estos indicadores de la Matriz.

Similar situación se plantea en el ámbito de los indicadores de calidad, en que el Panel propone el Nº 6 (a nivel de producto) para medir la demora de los proyectos en ser seleccionados. Es un indicador pertinente, ya que una excesiva demora genera insatisfacción y desencanto en los participantes, pudiendo atentar contra su misma participación, que es indispensable para el desempeño del Programa. La información para calcularlo existe, y sólo debería implementarse un procedimiento de procesamiento para generarlo.

En cuanto a indicadores de eficiencia a nivel de producto, los indicadores Nº 8 y Nº 9 de la MML propuesta por el Panel (que son los Nº 4 y Nº 5 de la de la institución) miden los promedios

⁶⁵ Se tomó como MML oficial a la ingresada por el Programa en el sistema informático de la DIPRES. Esta no incluyó algunos indicadores iguales o parecidos a los que aquí se sugiere agregar, con los cuales el Programa concuerda y que se encuentran en una MML entregada por el Programa al Panel, pero que por razones operativas no pudo ingresar en el sistema informático.

nacional y regional de inversión en pavimentación por vivienda, sin que se establezca una referencia (la cual actualmente no está planteada, ni pudo el Panel disponer de datos que permitieran definirla) de cuál sería el promedio recomendable, que no se debería superar (tanto a nivel regional como comunal) sino los indicadores se limitan a constatar lo realizado. Respecto de estos dos indicadores, sería útil poder relacionar el costo del pavimento con el tipo de comuna o con la materialidad del pavimento (concreto, asfalto, etc.), ya que el costo promedio regional puede ser una cifra muy agregada considerando las diferencias comunales que existen (y que se originan en aspectos como materialidad recomendada para el sector, pendientes, lejanía, etc.); esta apreciación se ve reflejada en los indicadores N° 10 y N° 11 propuestos por el Panel, que miden regionalmente el costo del pavimento según su materialidad y por metro lineal. La información de base está disponible, y sería necesario instaurar los procedimientos de procesamiento para generarlos. Por otra parte, el indicador N° 12 de la MML propuesta (N° 6 de la de la institución), que mide al porcentaje de gastos administrativos, refleja la eficiencia en la gestión del Programa; sin embargo, este indicador no es calculado y, como se explica más adelante en la sección 4.2.2, la estimación generada para esta evaluación no es satisfactoria en cuanto que su forma de estimación no da garantías de reflejar la realidad del Programa. La MML propuesta por el Panel adiciona el indicador N° 13, que es similar al anterior pero desglosado por regiones, permitiendo determinar cómo se comportan éstas individualmente en cuanto a su gasto administrativo.

El indicador de economía a nivel de producto (indicador N° 1 de la MML de la institución y N° 14 de la propuesta por el Panel) mide el porcentaje de ejecución presupuestaria anual, y describe la capacidad del Programa para gastar efectivamente su presupuesto. Los indicadores de economía a nivel de resultados intermedios, (indicadores 2 y 3 de la institución, que con cambios en su especificación que los hacen más precisos corresponden a los indicadores N° 15 y N1 16 del Panel), que miden la participación de los aportes de los Comités y del Municipio en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación, no consideran metas u objetivos a lograr, solo registran los montos del aporte. Si bien estos aportes (de Comités y de Municipio) deben registrarse diferenciados en el Convenio que debe firmarse entre el SERVIU y el Municipio, el Panel no obtuvo información desagregada por proyectos, comuna o región, para el periodo correspondiente a la evaluación, dado que los ingresos de ellos al SERVIU se consignan actualmente sólo como provenientes del Municipio. En la matriz propuesta por la institución no se consigna un indicador que refleje el eventual porcentaje de aporte de otras instituciones⁶⁶, lo que es subsanado mediante el indicador N° 17 de la MML propuesta por el Panel. En todos estos indicadores sería conveniente, para efectos del seguimiento y evaluación del programa, contar con una desagregación comunal y/o regional.

Indicadores a nivel del Componente:

El indicador de eficacia a nivel de proceso (N° 18 en la MML propuesta, o N° 9 en la de la institución), que mide la tasa de variación anual de iniciativas privadas de postulación a la pavimentación de calles y pasajes, muestra el interés de los beneficiarios potenciales (y a la vez la capacidad de convocatoria del Programa), en tanto los indicadores de eficacia a nivel de producto N° 19 y 20 de la propuesta del Panel (que se diferencian con los indicadores N° 7 y N° 8 de la institución en que están referidos al déficit actualizado, en lugar del inicial), que miden el porcentaje de calles y pasajes pavimentados respecto del déficit, pueden mostrar efectivamente los logros del Programa y servir de base para proyectar su ejecución a futuro, y para su cálculo es necesario previamente explicitar la forma de actualización del déficit. Adicionalmente, la MML de la institución considera un indicador de eficacia a nivel de resultado final N° 10), que mide el promedio de superficie de pavimento por vivienda; el Panel no valida este indicador por considerarlo descriptivo y con muy baja capacidad evaluativa, ya que normalmente los loteos

⁶⁶ Si bien los antecedentes presupuestarios no registran aportes de otras instituciones, el Programa permite este tipo de aportes, y sería necesario conocer las razones que explican su nula participación.

tienen muy diferentes tipos de sitios (en términos de sus dimensiones), pudiendo en una calle los frentes de los sitios ser más pequeños, arrojando menores valores en este indicador, ya que la superficie de pavimento por sitio sería menor sin que eso arroje luces sobre el desempeño del Programa.

De los cuatro indicadores de calidad a nivel de producto, uno (el N° 21, que mide la demora promedio en pavimentar) es propuesto por el Panel sin que tenga contraparte en la MML de la institución, y es un indicador principalmente de la calidad de la gestión del Programa, mostrando su capacidad para obtener resultados pronto. Otros dos indicadores (los N° 22 y N° 23 de la matriz propuesta por el Panel, o N° 16 y N° 17 de la matriz de la institución) miden los porcentajes (a nivel nacional y regional, respectivamente) de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación". Si bien miden la calidad inicial de las obras de pavimentación ejecutadas, considerando que las duraciones esperadas de los pavimentos son del orden, en general de 10 a 20 años, no logran medir la durabilidad del pavimento; esta falencia es rescatada mediante el indicador N° 24 de la matriz propuesta por el Panel, que mide el porcentaje de los pavimentos que no requieren repavimentación después de 10 años; si bien el cálculo de este indicador requiere de una evaluación técnica de cada uno de los pavimentos que cumplen 10 años desde que fueron realizados, y entrega información con un gran rezago, se considera que esta información es importante para la evaluación del Programa, aunque fuera al menos en una muestra.

El Panel propone también un indicador de calidad a nivel de resultado final, el N° 25, que mide el porcentaje en que los beneficiarios califican de "buena" o "muy buena" la pavimentación que obtuvieron y sus beneficios. Se considera necesaria la inclusión de al menos un indicador de satisfacción de los beneficiarios, pues se pavimenta para éstos y una evaluación debe por lo tanto escucharlos.

Con respecto a los cuatro indicadores de eficiencia a nivel de producto, los indicadores N° 26 y N° 27 del Panel (que introducen cambios a los N° 11 y N° 12 de la institución) miden los costos por m² pavimentado a nivel nacional y regional (respectivamente) de las obras de pavimentación a valor de presupuesto; los cambios introducidos por el Panel consisten en desagregar estos indicadores según la materialidad de los pavimentos, a fin de hacerlos comparables en el tiempo. Con relación a estos indicadores, sería útil relacionarlos con costos de referencia de pavimentos comparables, los que no pudieron ser obtenidos por el Panel, pero en todo caso la comparación de estos indicadores consigo mismos, a lo largo del tiempo, ya aporta una información evaluativa de utilidad. Por otro lado, los indicadores N° 28 y N° 29 de la MML propuesta por el Panel (que corresponden a redacciones algo más claras de los indicadores N° 13 y N° 14 de la institución) miden la capacidad que ha tenido el Programa de terminar efectivamente los pavimentos comprometidos sin excederse de un plazo de dos años, a nivel nacional y regional, respectivamente. Por último, el indicador N° 15 de la MML de la institución, que mide el costo promedio del metro cuadrado en el año t de los proyectos del Programa seleccionado el año anterior, no es validado por el Panel por considerarlo muy poco informativo debido a su nivel de agregación, que junta materialidades y características geográficas muy diferentes.

Las dimensiones, y los ámbitos de control, de los diversos indicadores, corresponden efectivamente a lo que ellos miden. Los medios de verificación se encuentran identificados en la MML, pero eventualmente pueden sufrir algunas modificaciones al contrastar las propuestas del Panel con la operación efectiva del Programa.

Si bien corresponde la incorporación del enfoque de género, no se identificaron en la MML propuesta indicadores diferenciados; a juicio del Panel, sólo tendría sentido desagregar por género los primeros seis indicadores, que miden distintas formas de impacto del Programa

(tiempo y frecuencia de acceso a servicios y equipamientos, bajas en la contaminación por polvo y en los episodios de anegamiento, y aumento en las actividades sociales y en la percepción de seguridad), ya que los impactos pueden ser percibidos y valorados diferentemente por hombres y mujeres. Si bien sería valioso contar también con indicadores que midieran el aporte realizado por familias según el género del jefe de hogar, ya que la dificultad para integrar estos aportes puede ser distinta, no se cuenta con información de estos aportes desagregada por familia dentro de cada Comité.

En términos generales, se valida la lógica horizontal de la Matriz, en tanto ésta considere las modificaciones y agregados propuestos por el Panel.

1.5. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Se puede observar que no han existido re-diseños del Programa propiamente tales, sino que se han ido incorporando, en la reglamentación y/o en la operación, medidas que apuntan al mejoramiento de su gestión (por ejemplo: habilitación de la SEREMI para redistribuir los respectivos recursos financieros a otros proyectos, cuando una Municipalidad no cumpla con los aportes comprometidos; establecimiento de aportes diferenciados para las distintas Municipalidades, según los ingresos municipales por habitante; diversos ajustes en el cálculo de puntaje para la evaluación de los proyectos, etc.). Las modificaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana (institucionalización de reuniones para entregar información sobre las obras, canalización de observaciones de los integrantes del Comité, y solicitud de evaluación del proceso por parte de los involucrados), podrían considerarse como más relevantes en el sentido de que aumentan los mecanismos de control y medición del grado de satisfacción del Programa.

Recientemente el Programa ha introducido una modificación que podría significar un cambio importante en el diseño y operación del Programa, que consiste en la incorporación de un Componente adicional a partir del próximo concurso: la repavimentación de vías cuyo pavimento haya terminado su vida útil⁶⁷.

Según información del Programa, esta última modificación es una decisión de las autoridades del MINVU, forma parte del Programa de Gobierno y se enmarca en la política de vivienda y urbanismo vigente, la que se plasma en los objetivos estratégicos del MINVU: “Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar”; “Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados”; “Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado Central, los Gobiernos Regionales y Locales, el sector privado y la ciudadanía”. Los proyectos de pavimentación y los de repavimentación participarán y competirán conjuntamente en cada concurso, con prioridad en los de pavimentación a través de la asignación diferenciada de un puntaje base.

Según el Programa, la incorporación de la repavimentación se debe a la necesidad de atender las vías urbanas altamente deterioradas, particularmente en los sectores habitacionales; por otra parte se señala que los pavimentos tienen una vida útil del orden de 20 años. Pero esto se decidió sin realizar un diagnóstico riguroso del problema, de manera que se desconoce la verdadera magnitud de la demanda potencial presente y futura (el Programa estima la demanda potencial actual entre un 20% y un 30% de los pavimentos existentes a 1990, considerando una vida útil teórica de 20 años pero con una importante vida residual en pavimentos de hormigón de

⁶⁷ DS N° 205, 2006 y RE N° 4.490 de 2006.

cemento vibrado; esto daría unos 3.000 Km. lineales, que a un promedio “conservador” de \$25.0000 por m2, daría unos 450 millones de pesos) y por lo tanto se ignora el verdadero requerimiento de fondos necesario, así como el grado en que este nuevo Componente pueda desplazar al ya existente. Por otra parte el Programa no ha hecho un análisis respecto a la pertinencia de los requisitos y criterios del Programa de pavimentación respecto de la repavimentación, ya que no necesariamente debieran ser los mismos.

En el proceso de selección de proyectos, el Programa establece un puntaje adicional de 5 puntos para los proyectos de repavimentación y 50 para los de pavimentación; como se indicó anteriormente, la diferencia que esto genera es bastante significativa, considerando que los puntajes típicos de los proyectos seleccionados, sin incluir estos puntos adicionales, son del orden de unos 40 a 200 puntos).

A juicio del Panel, si bien el alto deterioro de las vías puede constituir un problema que requiere de atención por parte del Estado, la decisión de incorporar la repavimentación dentro de este Programa no contó con el respaldo aconsejable, tanto en términos de la cuantificación del problema como del análisis respecto de cuál es la forma más adecuada para resolverlo, y el Panel formula una recomendación al respecto.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La estructura organizacional del Programa considera la distribución de funciones entre el nivel central y el local con claridad y pertinencia, respecto de la producción del Componente y, a través de éste, para el logro del Propósito. Tal como se describió en el capítulo de antecedentes, en la sección 1.9, la definición de funciones y responsabilidades entre el encargado del programa, la SEREMI y el SERVIU aparecen claras y son pertinentes a sus funciones generales.

Según la información disponible, el Programa ha logrado en gran medida cumplir con las metas a nivel de Componente y alcanzar una ejecución presupuestaria importante a pesar de que ello no es parejo en todas las regiones⁶⁸. No se obtuvo información sobre la dotación de personal en las distintas unidades involucradas⁶⁹, lo que no permite evaluar si existe asociación entre la disposición de recursos humanos y el cumplimiento de metas, así como tampoco se puede fundar un juicio sobre el número y funciones asignadas. La carencia de esta información es considerada por el Panel una debilidad del Programa, ya que éste requiere evaluar con rigurosidad la capacidad actual y futura de respuesta a los compromisos adquiridos con la comunidad por parte de las distintas unidades involucradas, tanto para enfrentar la pavimentación del déficit restante, como para poder responder eficientemente a requerimientos del nuevo Componente de re-pavimentación que la institución quiere incorporar⁷⁰.

En términos más específicos, las funciones de control de los requisitos para que los proyectos postulados y seleccionados correspondan efectivamente al universo que define el Programa hoy están cubiertas, toda vez que para el caso de la pavimentación son claros y fácilmente comprobables (que la vía sea de tierra y un espacio público). Distinta es la situación para la re-pavimentación, donde la evaluación sobre si requiere esta medida o sólo reparación requiere de experticia técnica y supervisión, lo que no se encuentra previsto en la actual organización.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

En función de la información disponible y sobre la base de los resultados alcanzados, es posible afirmar, en términos generales, que la distribución de responsabilidades asignadas a

⁶⁸ Documento "Evaluación ejecución presupuestaria 2005".

⁶⁹ Ante los requerimientos de información del Panel, el MINVU señaló que no estaba en condiciones de entregar dichos antecedentes, ya que no existe información desagregada al interior de la institución (a nivel central y en las SEREMI y los SERVIU) del personal dedicado a cada programa.

⁷⁰ En la entrevista con el jefe del Departamento de Obras Urbanas, éste manifestó su propia preocupación a este respecto, dado que existe la impresión de que algunos SERVIU están trabajando al tope de su capacidad con la ejecución actual de los proyectos comprometidos. De hecho, advirtió que en algunas ocasiones existen retrasos en las licitaciones que alargan los tiempos de construcción de los proyectos.

los distintos ejecutores del programa ha sido adecuada, toda vez que están asociadas a sus competencias institucionales. No han existido incumplimientos de las SEREMI y SERVIU respecto de sus funciones, los concursos se han ejecutado con oportunidad a lo largo de todo el país, y no se observan disparidades importantes entre las metas propuestas en cada región y los kilómetros efectivamente construidos⁷¹.

No obstante, tal como lo sugiere la evaluación realizada por la DIPRES en 1997, persisten dificultades para la asociación estratégica con los Municipios. Si bien el Programa ha avanzado hasta contar con la participación de cerca de 300 comunas en todas las regiones del país, existe una variabilidad importante en la participación de las comunas en el Municipio, existiendo al 16° Llamado (2007) 30 comunas (8,4% del total), distribuidas a lo largo del país, que, a pesar de que el programa existe desde hace 14 años, aún después del 16° Llamado (2007) no se han incorporado a él⁷². Además, 40 comunas (correspondiendo a un 11,2% de las comunas del país) han participado sólo entre una y tres veces con proyectos de pavimentación. Según el encargado del Programa, esta situación se explica por diversas razones; entre ellas, que existe un número de comunas que no tienen déficit, y por tanto no son parte de la población potencial (Antártica, Vitacura, Providencia, entre otras); en otras la no participación se relaciona con que no tienen soluciones de alcantarillado (como es el caso de Pinto) o por razones de aislamiento (Ollagüe, María Elena, Alto del Carmen, Antuco, Alto del Bío Bío, Cochamó, Torres del Paine, Río Verde, San Gregorio y Timaukel)⁷³. Otras comunas, en tanto, y que se suman a algunas que han participado errática y discontinuadamente en el Programa, no lo harían por problemas de gestión o de políticas de inversión en otros asuntos. De hecho, el encargado del Programa en la SEREMI de la R. M., daba cuenta de la diversidad de formas de inserción del programa dentro de la estructura municipal⁷⁴. Se debe destacar que el Programa no ha respaldado con información cuantitativa (por ejemplo, sobre déficit o ausencia de éste por comuna, sobre ingresos por comuna, o sobre alguna medida de aislamiento válida para efectos de pavimentación) estos juicios sobre las causas de la no participación. Más aún, de hecho diversas respuestas sobre este tema no son completamente consistentes entre sí, pero durante esta evaluación el Programa ha iniciado un proceso de consultas a las regiones para obtener una respuesta más definitiva.

En promedio, a lo largo de los 16 primeros llamados del Concurso, la participación por Municipalidad ha sido de 8,14 veces, lo que indica que existen comunas que postulan, y que incluso logran que se seleccionen un importante número de los proyectos que presentan⁷⁵. En ese sentido, las medidas tomadas en relación a fortalecer la difusión, no se han mostrado suficientemente eficaces desde el punto de vista de lograr afirmar este vínculo⁷⁶, aunque se ha logrado últimamente incorporar a varias comunas, y falta un análisis de los incentivos que el Programa está entregando a los Municipios para que quieran sumarse a él

⁷¹ Información presentada en el documento "Evaluación ejecución presupuestaria 2005", MINVU, pág. 5.

⁷² Estas comunas son: María Elena, Ollagüe, Alto del Carmen, La Higuera, Rinconada, Pehuenhue, San Fabián, Pinto, Ranquil, Portezuelo, Treguaco, San Nicolás, Tirúa, Antuco, San Rosendo, Alto Bío-Bío, San Juan de la Costa, Cochamó, Puqueldón, Torres del Paine, Río Verde, San Gregorio, Timaukel, Antártica, Providencia, Vitacura, Las Condes, Ñuñoa, Alhué y San Pedro. En el período en evaluación, a esas 30 comunas se deben agregar Juan Fernández, Quillón, Ninhue, Cabo de Hornos y María Pinto, cuya primera participación fue en 2007.

⁷³ Sin embargo, llama la atención que comunas tan aisladas como Isla de Pascua, Juan Fernández y Cabo de Hornos si registren participación, aunque una sola vez, en 2006 o 2007.

⁷⁴ En la R. M., el encargado de la SEREMI daba cuenta de esta situación, ejemplificando con el caso de la comuna de María Pinto, donde no se ha siquiera designado a un encargado para que actúe como contraparte de este Programa. (entrevista a Erick Krohmer, 14 de mayo). A pesar de ello, esta comuna participó por primera vez en el concurso de 2007.

⁷⁵ Como es el caso de Melipilla, que en el 14° Llamado seleccionó 41 proyectos y en el 15°, 29. Ello se debe, además del desarrollo de centros poblados en dicha comuna, a la actitud proactiva de la encargada del Programa en dicho Municipio.

⁷⁶ En la entrevista ya citada, el encargado del Programa en la SEREMI de la R. M. daba cuenta de la asistencia de un bajísimo número de encargados municipales del programa a las capacitaciones que todos los años la SEREMI realiza para difundir el programa (1 o 2 de los 48 invitados).

de una forma más permanente. De las 30 comunas que no han participado, sólo para 23 hay información sobre pobreza en la CASEN del 2003. De ellas, 6 (el 26%) tienen menos del 10% de la población en situación de pobreza (y probablemente no tengan déficit, por corresponder a sectores de altos ingresos) y 9 (39%, que se compara con un 26% a nivel nacional) tienen más del 30% de su población en situación de pobreza; esto parece indicar que la no participación ha actuado como un factor regresivo, perjudicando comparativamente a grupos de bajos ingresos (sin embargo, una conclusión más definitiva requeriría de un análisis más profundo de esta y otra información adicional). Una situación similar se aprecia en las comunas que han tenido poca participación, ya que el 38% de las comunas que han participado entre una y tres veces (en 16 concursos) y que tienen información sobre ingresos, tiene también más del 30% de su población en situación de pobreza.

Al mismo tiempo, persisten algunas dificultades para contar oportunamente con los recursos comprometidos por los Municipios para la ejecución de las obras⁷⁷, a pesar de las medidas incorporadas en este sentido en las Resoluciones Exentas dictadas desde el 2003 y hasta el 2006⁷⁸.

El mejoramiento de la asociatividad con los Municipios parece en la actualidad particularmente más relevante toda vez que aquellos actores más proactivos e interesados en ser parte del Programa ya han participado en él y por tanto se abre el desafío de generar una estrategia que permita acceder a aquellos sectores más refractarios a participar. Del mismo modo, la modificación del programa planteada para el año 2007 en orden a incorporar la posibilidad de postular a la repavimentación de calles y pasajes con alto deterioro plantea el desafío de buscar nuevas acciones que corrijan esta situación.

Por otra parte, parece importante destacar los esfuerzos realizados por el Programa para mejorar las coordinaciones de los distintos actores que están “en el terreno”. Particularmente, institucionalizar la vinculación entre el proyectista, el Municipio, el comité de pavimentación, la empresa constructora y el SERVIU a partir de su incorporación en la Resolución Exenta N° 2983 de 2005, que incorpora la indicación para la realización de al menos dos reuniones entre estos actores, para que se interioricen y se apropien de los diseños y del control de calidad de las obras, lo que permite establecer espacios directos y expeditos de negociación de intereses y cumplimiento de compromisos. Será interesante recoger una evaluación de los resultados de esta iniciativa para ver su efectividad.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

De acuerdo a los antecedentes obtenidos, el programa no presenta duplicidades con otros Programas ministeriales o regionales, dado que, por una parte, ha definido su producto en relación a la envergadura y universo de destinatarios en forma exclusiva en relación a los otros programas ligados a la pavimentación. (Programa de Vialidad).

No obstante, a juicio del Panel y recogiendo observaciones señaladas en la evaluación realizada el año 2004 por la consultora Pulso, el programa no incorpora en su diseño coordinaciones y complementariedades con otros programas ministeriales, que se llevan a cabo desconcentradamente (como el programa de recuperación de barrios, “Vive tu barrio”) o poseen un diseño participativo y apuntan a mejorar el entorno (“Mejoramiento del

⁷⁷ Presentación del Encargado de Programa en el Curso Nuevas Políticas de Vivienda, XXIX Escuela de Verano, enero 2007.

⁷⁸ En la última modificación del Programa, reglamentada a través del DS N° 205 y Resolución Exenta N° 4490 de 2006, se establece el requisito de que las municipalidades deben estar al día en el ingreso al SERVIU de los aportes comprometidos en anteriores concursos para participar en un proceso de selección de proyectos. Dada la reciente incorporación de esta norma, no es posible aún evaluar su eficacia.

Entorno”, “Espacios Públicos”, “Mejoramiento de Condominios Sociales”). Tal como se indica en las “Definiciones estratégicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”, varios de estos programas señalados apuntan a los mismos objetivos estratégicos, como son “disminuir el déficit de obras urbanas, a través de la ejecución de programas de recuperación urbana, preferentemente en territorios integrados y focalizados” y “ejecutar y/o gestionar proyectos de alto impacto urbano, a través de la inversión y asociación entre el Estado Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Sector Privado y la Ciudadanía”⁷⁹. En este sentido, el Programa no propone en su diseño coordinaciones “a nivel horizontal” con otros programas, que permitan complementar aprendizajes e intervenciones integrales en determinados territorios, como se propone en los propios objetivos estratégicos de la institución. El diseño del Programa es de implementación “vertical” en su cadena de producción (desde la definición a nivel central y la implementación desconcentrada). Las acciones de coordinación antes señaladas apuntan a apoyar la gestión del Programa en la producción de su único Componente, pero no se aprovechan sus potencialidades para ampliar su impacto a nivel de su propósito⁸⁰.

En este sentido, los criterios para la selección de los proyectos y la unidad de postulación en tramos pequeños de calles y pasajes no estimulan la coordinación, y generan dificultades de gestión para sinergizar colaboraciones y recursos⁸¹, lo que permitiría capitalizar la asociatividad fomentada por el Programa de manera de constituir una primera fase de un proyecto mayor de mejoramiento del entorno, que diera continuidad al esfuerzo de organización entre los vecinos, facilitando así el logro del Propósito. Esto requeriría de una profundización de la coordinación con otros programas, tanto a nivel central como en las SEREMI, de manera de aprovechar el espacio y experiencia de organización y gestión colectiva de los usuarios para promover una mirada integrada del desarrollo del barrio que le permitiera responder mejor a sus propias expectativas de mejoramiento de los beneficios del desarrollo urbano. Tampoco se incorpora como factores de puntuación el hecho que el proyecto postulado sea parte de otro concurso.

Dado que el Programa “espera poner el acento en la recuperación integrada de barrios existentes, siguiendo la actual política de vivienda”⁸², existe una oportunidad de avanzar más allá de una gestión desconcentrada, hacia un diseño regionalizado. Es el caso, por ejemplo, del Programa de mejoramiento de los 200 barrios, donde la fórmula de vinculación que se ha establecido es aplicar un factor extra de puntuación para aquellos proyectos de estos barrios que postulen al Concurso de Pavimentos Participativos; en la conversación con el encargado del Programa en la SEREMI de V. y U. de la R. M., se planteó que este tipo de vinculación es contraria al “espíritu” del Programa 200 Barrios, en el cual se espera concordar con la comunidad del territorio las mejoras que se deben realizar para mejorar la calidad de vida, más que solamente premiar con un factor adicional la postulación en un concurso anual.

⁷⁹ Objetivos estratégicos 5 y 6, ficha de identificación Año 2007. Los Programas que se identifican como concurrentes a estos objetivos son los siguientes: 3.1 programas y Proyectos Urbanos: 3.1.1 proyectos urbanos (megaproyecto Portal Bicentenario); 3.1.2 Vialidad urbana; 3.1.3 Infraestructura Sanitaria. 3.2 Programas Concursables: 3.2.1 Pavimentos Participativos; 3.2.2 mejoramiento Condominios Sociales; 3.2.3 espacios Públicos Patrimoniales. 3.3 fiscalización de Obras de Pavimentación y Aguas Lluvias; 3.3.1 Informes favorables de proyectos presentados por empresas consultoras; 3.2.2 Recepción Obras de Pavimentación y Aguas Lluvia; 3.3.3 Autorización roturas y certificación reposición de pavimentos; 3.3.4 certificación calidad obras menores de pavimentación.

⁸⁰ Según la MML entregada por el programa, el propósito se define como “residentes de sectores habitacionales mejoran su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, elevan la calidad ambiental, evitan anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con su aporte en gestión y financiamiento, como también de las municipalidades.

⁸¹ Comentarios recogidos del encargado a nivel central del Programa (observaciones del MINVU al Informe Preliminar Final).

⁸² Ficha de Antecedentes del Programa. Información Complementaria.

(d) Mecanismos de participación de usuarios (control social)

Desde su propio nombre, el Programa se ha propuesto que sus destinatarios cumplan un rol activo en su gestión.

En ese marco, la participación de los usuarios se compromete desde la presentación de un proyecto, es decir, el Programa se estructura a partir de la demanda de los propios destinatarios. A ello se suma el criterio que deben organizarse para enfrentar en forma conjunta la solución de su problema de falta de pavimentación. Es así, como existe una amplia respuesta a este diseño, de manera que entre el 10º (año 2000) y el 15º llamado (año 2005), han postulado 15.302 proyectos, de los cuales han sido seleccionados 7.342 proyectos. Esta cifra no puede trasladarse exactamente hacia un número igual de comités, ya que existen organizaciones que vuelven a postular si es que no han salido favorecidos en un Concurso. No obstante, da una idea general sobre la magnitud de organizaciones que el Programa ha estimulado a crear. Junto a ello, los destinatarios deben aportar financiamiento a las obras, en un rango definido entre un 5 y un 25% de acuerdo al origen de sus viviendas. Estos dos criterios animan indudablemente un enfoque de co-responsabilidad en la solución de problemas comunes, además de facilitar la gestión pública.

El Panel observa una evolución favorable respecto de la ampliación de ese rol en la participación en la ejecución del Programa en relación a su diseño original. En efecto, si bien en sus inicios la participación de los beneficiarios estaba centrada en la gestión del programa, (con la postulación de un proyecto y aporte al financiamiento), existe actualmente la voluntad de ampliar estos espacios de participación en otros momentos del desarrollo del Programa, lo que se ve expresado en los nuevos mecanismos de participación ciudadana que se diseñaron en 2004 (y que algunos de ellos se incorporaron en la Resolución Exenta N° 2983 de 2005); sin embargo, ellos se han puesto en marcha recientemente y no es posible evaluar sus efectos concretos sobre el diseño del programa⁸³. En este sentido, el Programa no cuenta con un sistema de seguimiento que incorpore nuevos pasos en la cadena de producción, ni un sistema de recepción y canalización de nuevas iniciativas que provengan de los Comités. El propio Programa valora la conformación de organizaciones como un aporte a la participación ciudadana, sin embargo no ofrece mecanismos de salida a las inquietudes que esta posibilidad de asociarse para enfrentar problemas comunes puede construir.

En la misma dirección, el hecho que el Programa se centre exclusivamente en la construcción de pavimentos de calles y pasajes y deje explícitamente fuera de su responsabilidad obras anexas que no sean imprescindibles⁸⁴, es una muestra también de que su diseño no se ha abierto a incorporar nuevas necesidades, relacionadas con el propósito y el producto que ofrece. Aún cuando los propios interesados podrían generar nuevas iniciativas, la falta de recursos propios puede impedir su continuidad. En este sentido, el importante esfuerzo de organización y de gestión que se motiva entre los vecinos, se sub-utiliza al no favorecer la posibilidad de imaginar y planificar nuevas acciones pertinentes al propósito del Programa.

Con todo, el hecho que el Municipio tiene un papel decisivo en la posibilidad de postular un proyecto y que éste sea seleccionado (dado que es un requisito su aporte en recursos y

⁸³ Informe de observaciones del MINVU al Informe de Avance de esta evaluación.

⁸⁴ El programa regula la estricta necesidad de incluir obras anexas que sean imprescindibles para la ejecución de las obras de pavimentación en los proyectos (Resolución Exenta N° 1820, de 2003). El estudio realizado por la Consultora Pulso en 2004 señala esta misma restricción y recomienda ampliar las posibilidades de mejoramiento de la calidad del barrio, con la construcción de veredas y de arreglo de espacios públicos como parte de los efectos en el mejoramiento de la calidad de vida esperado por los destinatarios.

gestión), redonda en que el programa favorece casi exclusivamente a las iniciativas de los vecinos que tienen respaldo en sus Municipios. De este modo, es dable suponer que los Municipios que no tienen políticas de acercamiento con sus vecinos (o un enfoque participativo de su gestión) discriminarán negativamente las posibilidades de participación de su población (al no apoyar, por ejemplo la postulación de los proyectos o no querer comprometer el aporte municipal para los recursos), por más interés que estos manifiesten⁸⁵.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Tal como se señaló en la sección 1.2 de este capítulo, el único criterio explícito de focalización presente en el diseño mismo del Programa es el de beneficiar a grupos organizados de personas que residen en una calle o pasaje no pavimentado que sea un bien nacional de uso público.

Como tal, el Programa funciona adecuadamente y logra atender la carencia de esta población, ya que el problema a solucionar es evidente y el Programa contiene los mecanismos de resguardo a través del control municipal que permiten que los proyectos no se desvíen hacia vías que no son un bien de uso público.

Como se señala en la sección 1.2 ya citada, la selección de los beneficiarios, que se realiza los postulantes en los proyectos presentados al Concurso Anual, contempla una serie de factores de puntuación, de los cuales una parte tiende a priorizar la atención de los sectores más postergados (origen de la vivienda, número de viviendas por calle o pasaje, entre otros). En términos de los resultados, el estudio de la consultora Pulso realizado en 2003 da cuenta que el 71% de los beneficiados vive en condiciones de pobreza.

No obstante, a juicio del Panel, el diseño del Programa no contempla una priorización del todo consistente⁸⁶, de manera que no se asegura que estos resultados se mantengan hacia delante.

Si bien el Programa declara tener un enfoque de género, no ha incorporado en su diseño un análisis de problemas que puedan afectar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para participar en los beneficios del Programa (como, por ejemplo, dificultades específicas de mujeres jefas de hogar para aportar a los recursos que deben entregar los Comités) y, por ende, tomar medidas específicas para enfrentarlos. En este sentido, no es posible pronunciarse sobre la efectividad del Programa para atender diferencias en la igualdad de oportunidades que eventualmente pudieran existir en relación al propósito declarado.

Al mismo tiempo, al no contar con una caracterización previa de la población potencial y sólo contar con resultados de obtenidos a partir de los beneficiarios de algunos concursos (como es el caso del estudio de la Consultora Pulso) no es posible avanzar en una consideración de los resultados de la focalización y selección de beneficiarios, más allá del análisis realizado sobre su diseño.

⁸⁵ Esta perspectiva fue ratificada por el encargado del Programa en la SEREMI de la R. M., al señalar que el verdadero actor e interlocutor del programa es el Municipio y no la comunidad organizada.

⁸⁶ De hecho, como se señala en la sección ya citada, hay factores de puntuación que podrían ejercer el papel contrario al de la focalización en sectores más vulnerables, como es el caso de premiar un aporte mayor de recursos al mínimo exigido

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El diseño del Programa se propone realizar un aporte diferenciado entre regiones en función del déficit histórico de pavimentación, cantidad de población y porcentaje de población de escasos recursos. En ese sentido, desde el punto de vista de los resultados alcanzados por cada región en términos de disminución del déficit, hay regiones que han alcanzado un alto porcentaje de atención de dicho déficit (I a IV, VII, XI y R. M.), mientras que otras muestran un impacto mucho menor (V, XII)⁸⁷. En el caso de la V región, por ejemplo, llama la atención su bajo porcentaje de atención del déficit (39%), a pesar que en el mismo documento se señala que ha tenido una alta ejecución presupuestaria. Estos datos estarían indicando que los criterios señalados para asignar los recursos, no están siendo suficientes para lograr la cobertura de disminución del déficit esperada. En este sentido, parece necesario que el MINVU, en sus distintos niveles, planifique metas de acuerdo no sólo a la demanda por parte de las regiones y Municipios (expresada en volumen de proyectos postulados) sino también en función de las necesidades de pavimentación que quedan por resolver.

Por otra parte, al analizar las estadísticas regionales de las postulaciones seleccionadas del 1° al 15° llamado, queda en evidencia que no es proporcional la cantidad de recursos aportados por el MINVU con los Km. lineales construidos, lo que indica que existe un factor variable relativo al costo de pavimentación así como una proporción también variable de comunas que deben hacer mayor aporte en cada región.

En relación a la transferencia a terceros, el panel no tuvo acceso a información que diera cuenta de atrasos o dificultades de gestión en las licitaciones que realiza el SERVIU para la construcción de las obras entre las empresas registradas, por lo que no se pudo evaluar si las obras se construyen en la oportunidad planificada.

De acuerdo a los antecedentes disponibles, existen dificultades en el traspaso de recursos desde el Municipio al SERVIU para la ejecución de las obras de los proyectos seleccionados, lo que se traduce en que no se ha podido alcanzar las metas físicas anuales comprometidas, ni tener una ejecución presupuestaria del todo satisfactoria⁸⁸. Ello ha llevado a que se tomen medidas para hacer más efectiva esta contribución, como por ejemplo otorgar a las municipalidades la alternativa de programar su aporte durante el año, lo que permite que sus pagos se adapten a los ingresos que ellos perciben. Así también, se solicita la colaboración de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, organismo que, al traspasar sus remesas a los Municipios, les hace presente las “deudas” que tienen con el Programa. Además, la Subsecretaría de Vivienda envió un oficio a las municipalidades que no habían enterado sus aportes, haciendo presión sobre los compromisos y advirtiéndoles que no podrían participar en el siguiente llamado si no solucionaban su situación de morosidad. Al mismo tiempo, los Gobiernos Regionales reciben copia de los convenios de programación de los aportes que los Municipios firman con el SERVIU respectivo, de modo que puedan colaborar en su seguimiento. Estas medidas han sido satisfactorias, tomando en cuenta que la información institucional señala que existen muy pocos casos en que, finalmente, luego de aplicar estas medidas, el Municipio no ha entregado sus aportes y ello se ha debido a problemas que son parte de la gestión municipal en su conjunto y

⁸⁷ Cifras presentadas en el documento “Evaluación Ejecución Presupuestaria 2005” MINVU, pág.6.

⁸⁸ De hecho, de acuerdo a la información disponible, el ingreso de los aportes municipales comprometidos alcanzó a un 89% de los aportes comprometidos en el año 2005, frente al 87% y 85% de los años 2002 y 2003, respectivamente; sin embargo, una información reciente del encargado del Programa da cuenta que en el último año se ha logrado una cifra cercana al 100% de recuperación de los aportes comprometidos por los Municipios.

no sólo con el Programa⁸⁹. Como complemento de estos indudables avances, es relevante que el Programa incorpore medidas de transparencia, referidas a informar sobre la recepción de los recursos (individualizando lo que son los aportes municipales y los de los Comités) y su devolución si es que por alguna situación del contexto el proyecto no logre ejecutarse a pesar de las medidas tomadas.

Para cautelar que el proyecto seleccionado efectivamente se lleve a cabo y que problemas de gestión no lo obstaculicen, el Programa incorporó dentro de su reglamentación la entrega de un certificado al Comité de Pavimentación referido a la adjudicación de su proyecto⁹⁰, lo que constituye una herramienta que facilita el control por parte de los beneficiarios, toda vez que documenta su participación y permite respaldar acciones de reclamos si fueren necesarias.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

Las distintas unidades que participan de la gestión del Programa (Encargado a nivel central, SEREMI y SERVIU) han desarrollado planillas electrónicas que les permiten contar con información básica para dar cuenta de la evolución anual de los concursos y sus resultados, dar difusión a los llamados, e informar a los destinatarios sobre los resultados. De este modo, se puede observar el avance de metas, la evolución del gasto y la atención del déficit según la estimación original.

Ello ha permitido realizar periódicamente ajustes en la gestión del Programa, como lo demuestran las diversas modificaciones introducidas en la reglamentación que fueron descritas en la sección 1.11, que han mejorado dificultades en la recaudación de los aportes de terceros, y facilitado bajar los costos de los pavimentos para obtener mayor cobertura y ampliar los espacios de participación ciudadana.

No obstante, no existe un sistema integrado de monitoreo, que vincule las distintas bases de datos que manejan las diversas unidades y que colaboren en la simplificación de los procedimientos⁹¹. Particularmente, destaca la necesidad de contar con información actualizada relativa a un catastro del déficit real de pavimentación⁹². Así también, no se observa la incorporación de sistemas de registro y seguimiento de la información que aprovechen las nuevas tecnologías de manera de hacer más expedita y disponible la información. Dado que los Municipios cuentan hoy con acceso a nuevas tecnologías de la información, es recomendable pensar en construir un sistema de postulación en línea y de seguimiento de los proyectos, que permita tanto un mejor monitoreo como la visualización de la inversión en un marco más amplio de inversiones sectoriales y de otros sectores para cada barrio.

En ese mismo sentido, a pesar que se releva la comunicación permanente entre las distintas unidades del ministerio, así como con los otros actores involucrados (GORE, Municipios,

⁸⁹ El encargado central del PPP indica que existen muy pocos casos y que, dada su escasez, han sido “emblemáticos”, como son Pichilemu, Coquimbo y la Serena. Los dos últimos finalmente repactaron con el SERVIU respectivo, cancelando la deuda pendiente.

⁹⁰ Modificación incluida en la Resolución Exenta N° 2983 (30.08.05)

⁹¹ De hecho, el encargado del Programa en la SEREMI de V. y U. de la R. M., señaló que su servicio intentó desarrollar un software que permitiera tener en línea las postulaciones, selección y seguimiento de los proyectos junto con los Municipios, lo que no se logró materializar con éxito debido a problemas técnicos. En este contexto, solicitaron al nivel central del MINVU el apoyo para realizar un sistema integrado del conjunto del ministerio, lo que no se ha realizado hasta hoy. Entrevista con Erick Krohmer, 14 de mayo de 2007.

⁹² Se constata la debilidad de la estimación original del déficit cuando hay regiones que han pavimentado más del 100% de los Km. estimados inicialmente y aun tienen postulación de proyectos.

SERPLAC), no existe evidencia de instancias establecidas de monitoreo y evaluación colectiva de los concursos para extraer y compartir aprendizajes.

Al mismo tiempo, y tal como lo destacara en su momento la evaluación realizada por la DIPRES en 1997, no existe información y seguimiento de los procesos que se producen antes de la postulación. Ello es relevante dado que ello podría colaborar en precisar cuáles son las razones efectivas por las cuales Municipios que tienen déficit no participan del Programa, ya que al menos se podría saber si hay interés de los vecinos y falta de respuesta municipal, o viceversa; o se trata de problemas de gestión que dejan la posibilidad de participar sin llegar a la fase de postulación. Al tener información sobre esta fase, es posible generar acciones más pertinentes para solucionar estas dificultades.

Del mismo modo, no se contó con información respecto del monitoreo de las modificaciones introducidas en el perfeccionamiento del programa, de manera de poder observar su cumplimiento y sus efectos (realización de las reuniones con Comité de Pavimentación y Municipios, procesamiento de la evaluación de los Comités de Pavimentación, utilización del 2% disponible para contratar fiscalizador de obras, por citar algunas de las más relevantes). Tampoco se obtuvieron antecedentes respecto de un sistema de registro de evaluación de las obras realizadas por los ejecutores, que permita tener un control sobre la calidad de las obras que ejecutan.

Llama la atención también que la información que produce el Programa no alimente el “Observatorio Urbano” que el MINVU pone a disposición de la ciudadanía a través de su sitio web y que considera, por una parte, la construcción de indicadores y por otra, su aplicación en las distintas comunas del país. No se encuentra allí información de pavimentación, ni en términos de déficit, ni en términos de soluciones.

El Programa puede cumplir adecuadamente con los requerimientos de información que le exigen los compromisos establecidos en el SIG, toda vez que ha dado cuenta en forma periódica de los antecedentes requeridos.

Como se mencionó en la sección 1.10, el Programa contrató un estudio a la Consultora Pulso el 2003 y aplicó varias de sus recomendaciones para el perfeccionamiento del Programa. En primer lugar, desde el punto de vista del mejoramiento técnico de los proyectos, se incorporó la sugerencia de establecer en la reglamentación del Programa requerimientos mínimos que deben incluir los proyectos de ingeniería. En este mismo sentido, se incluyó también en el reglamento el requisito de que el proyectista de pavimentación debe ser un ingeniero civil inscrito en el Registro de Consultores del MINVU. Finalmente, también se acogió la necesidad de realizar un estudio técnico en todo el país para mejorar las especificaciones de pavimentación, incorporar nuevas soluciones de pavimentación y proporcionar una metodología integral de evaluación de los proyectos⁹³.

Desde el punto de vista de ampliar los espacios de participación que brinda el Programa a sus beneficiarios, fruto de las recomendaciones del estudio citado, se incorporó la participación de los beneficiarios durante la construcción de las obras y en su recepción de modo de involucrarlos en el control de calidad de las mismas⁹⁴.

En relación al mejoramiento de la gestión, se recogieron las sugerencias relativas a mejorar la coordinación y traspaso de información entre los encargados de las SEREMI y SERVIU y el nivel central, incorporándose la realización de videoconferencias para analizar y evaluar el programa,

⁹³ Corresponde al Estudio solicitado al Instituto de Investigación y Ensayes de Materiales, IDIEM, de la Universidad de Chile, que se encuentra en su fase de finalización.

⁹⁴ Como se señaló en la sección 1.11, estos cambios están reglamentados a través de la Resolución Exenta N° 2983 (30.08.05).

así como la instalación de un sitio dentro de la página web del Ministerio, destinado a publicar y dar cuenta tanto de la reglamentación como de los logros y avances del programa.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Cuadro N° 3
Producción del Componente
(Km. de pavimentación de calles y pasajes)

Año	Postulación	Selección	Meta	Ejecución	Cumplimientos (%)		
					Selección / Postulación	Ejecución / Selección	Ejecución / Meta
2003	672,8	292,0	285,9	293,0	43,4%	100,3%	102,5%
2004	670,5	248,1	285,3	279,3	37,0%	112,6%	97,9%
2005	625,9	351,5	277,0	267,4	56,2%	76,1%	96,5%
2006	538,6	311,8	332,0	330,1	57,9%	105,9%	99,4%
Total	2.507,8	1.203,4	1.180,2	1.169,8	48,0%	97,2%	99,1%

Fuente: MINVU y cálculos del Panel

Nota: La postulación y selección son anuales, pero la construcción de los pavimentos (a la cual se refieren la meta y la ejecución) son bianuales. La comparación hecha en la columna Ejecución / Selección no es por lo tanto rigurosamente correcta, pero aporta a la visualización del comportamiento del Programa.

Se presenta aquí la producción del Componente del Programa durante el período en evaluación, medida en kilómetros de pavimentación, sea de calle o de pasaje. Las metas presentadas son internas del Programa, y según la información suministrada por su encargado, en general coinciden con las negociadas por el Ministerio con el SERVIU para su construcción, aunque en ocasiones el Ministerio acepta de éste un cumplimiento levemente inferior al comprometido (hasta un 10% inferior). El Programa fija sus metas considerando las obras a realizar y el presupuesto disponible; estas obras corresponden a los concursos llamados en los dos años anteriores, ya que las obras se realizan en un período bianual; por ello no hay una coincidencia entre la meta y los proyectos seleccionados cada año, aunque como se puede apreciar al comparar los totales de las metas y de la ejecución, esa coincidencia tiende a darse al considerar el período total de evaluación. Se observa un alto grado de cumplimiento de las metas del Programa.

Las obras se realizan según los proyectos presentados, los que sin embargo son revisados en sus aspectos técnicos por el SERVIU, entidad que se encarga también del control de calidad en la construcción y recepción de las obras. El Panel no dispuso de información sobre la calidad final de las obras, más allá de la conclusión de la Consultora Pulso, que en su informe hace recomendaciones en el área del proyecto técnico de pavimentación basadas en que "dentro de la muestra estudiada se encuentran algunas situaciones en las cuales prematuros deterioros tienen una componente importante de su explicación en un mal manejo constructivo o de diseño, esto debido a la utilización de especificaciones técnicas insuficientes, o en el caso de diseño (de) procedimientos no se toman en cuenta deterioros producidos en pavimentos de bajo tránsito (agrietamiento de la carpeta asfáltica, deformación permanente de la subrasante, etc.)", pasando a hacer recomendaciones referentes a la confección de especificaciones técnicas para estos proyectos. Si bien en la Matriz de Marco Lógico se define el indicador de calidad/producto: "% de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la

boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación”, no se contó en la Matriz con información válida para este indicador; la única información que se tuvo, contenida en una respuesta del Programa a una consulta del Panel sobre el cobro de boletas de garantía debido a fallas en las obras, es que este cobro “en general es casi nulo”, debido a que las constructoras normalmente efectúan las reparaciones necesarias sin necesidad de ejecutar las garantías. Durante el período en evaluación el cobro de boletas de garantía fue 0% en las Regiones de las que se alcanzó a obtener información, las II, V, VII, IX, XII y R. M.

No es posible determinar con precisión si la producción del Componente es cuantitativamente suficiente (y a qué plazo) para el logro del propósito, ya que el problema que busca resolver este Programa es sumamente dinámico, generándose nueva demanda por inclusión de zonas rurales pero residenciales, por modificación de límites urbanos, por construcciones irregulares que no cuentan con urbanización completa (campamentos, etc.), por situaciones de excepción (en que se autoriza construcción de viviendas sin cumplir las exigencias de pavimentación) y a lo cual se agrega ahora la nueva demanda por obsolescencia de los pavimentos existentes. Por otro lado, parte del déficit es absorbido por mecanismos de pavimentación distintos a este Programa (por ejemplo, las Municipalidades pueden pavimentar de cargo propio, lo que evidentemente constituirá una alternativa válida sólo para Municipios con abundancia de recursos y que no deseen condicionar la solución de pavimentación a la capacidad de asociatividad de los vecinos). El único estudio que cuantifica el déficit es el realizado en 1994, cuando se estimó en 6.008 Km.; en la vida del Programa, éste ha pavimentado 4.264 Km., pero debido a lo dinámico del problema no es posible determinar el verdadero déficit actual, el que presumiblemente es mayor que la diferencia entre el inicial y lo construido por el Programa. Según una estimación del encargado del Programa, el déficit al año 2006 sería de 3.221 Km. Como se indicó en la sección 1.1 sobre el diagnóstico de la situación inicial, esta estimación no es validada por el Panel salvo como una primera aproximación, por la metodología utilizada para lograrla.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

Si bien en la Matriz de Marco Lógico definida por la institución no existen mediciones de los beneficios planteados en el Propósito (mejoramiento de conectividad, acceso a servicios, mejoramiento de la calidad ambiental, evitación de anegamientos), es razonable pensar que estos beneficios son efectivamente generados por el Componente de pavimentación de calles y pasajes producido por el Programa. En este contexto, el Panel considera que el Programa ha cumplido en algún grado no determinado pero apreciable con su objetivo a nivel de propósito.

Los beneficiarios atendidos desde el inicio del Programa constituyen (en Km.) un 71% del déficit inicial. La única fuente de información sobre el logro de los beneficios planteados en el Propósito, en esos beneficiarios, es el estudio realizado por la Consultora Pulso en 2003 – 2004, por encargo del MINVU⁹⁵. En este estudio se encontró, respecto de la conectividad con el barrio, que la conexión de la calle con el barrio es mejor que antes (60,7% de los encuestados), que disminuyó el tiempo de traslado (49,6%; no se especifica el lugar de destino), con un ahorro de tiempo que, para los usuarios sin vehículo, se cuantifica en un promedio de 9,2 minutos diarios. Respecto al acceso a servicios, un 85% declara que ahora llega el servicio de recolección de basura (pero no está claro si en todos ellos este servicio no llegaba antes de la pavimentación), y un 63,9% declara disponer ahora de movilización colectiva. El mejoramiento en la calidad ambiental se aprecia en que el número de veces que los beneficiarios lavan la

⁹⁵ En este estudio se entrevistó a 10 beneficiarios por proyecto, con una muestra de 114 proyectos asignados en los llamados N° 8, 9 y 10, distribuidos en todas las regiones del país.

ropa a la semana bajó de un promedio de 2,54 sin pavimento a 1,74 con pavimento; el número de veces por semana que limpia la casa bajó de 10,7 a 9,8, y riega la calle sólo 3,7 veces contra las 7,9 sin pavimento; por otro lado la arborización de la calle mejoró sólo para un 24,3%, y el consumo de agua para limpieza de autos y ropa disminuyó para un 47,8% (no se informa sobre el nivel de significancia estadística). En cuanto a los anegamientos, para el 69,2% terminaron las inundaciones por lluvia, y para un 67,8% no hay más barriales por esta causa. Un indicador más global de estos beneficios es el aumento del valor de las viviendas; un 78% considera que ha aumentado, en tanto al evaluar este aspecto, le asignan una nota (en una escala de 1 a 7) de 6,2 en promedio, siendo el beneficio mejor valorado. En base a las percepciones de los beneficiarios, el aumento en el valor se estima, en promedio, en un 16% del valor de las viviendas.

La sustentabilidad de los beneficios, está limitada por la obsolescencia de los pavimentos realizados, lo que da origen a la inclusión, a partir de 2007, de un nuevo Componente consistente en la repavimentación de pavimentos deteriorados más allá de la posibilidad de reparación, lo que deberá permitir que los vecinos que han sido beneficiados en el pasado pero sus pavimentos hayan extinguido su vida útil, así como los no beneficiados por este Programa pero cuyo pavimento también deba ser reemplazado, continúen recibiendo los beneficios asociados al propósito.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

Cuadro N° 4
N° de Beneficiarios Efectivos Años 2003-2006
(medidos como número de personas y de viviendas)

	2003	2004	2005	2006	% Variación 2003-2006
Componente 1					
Viviendas	37.579	31.619	42.426	34.877	-7,2%
Personas (1)	157.832	132.800	178.189	146.483	-7,2%
Personas (2)	169.481	142.602	191.341	157.295	-7,2%

Fuente: MINVU

Notas: (1) Corresponde a la estimación hecha por el Programa.

(2) Corresponde a la estimación hecha por el Panel, y es la que se utiliza de aquí en adelante.

El Programa no cuenta con un registro de beneficiarios. Las cifras de la primera línea del cuadro anterior fueron estimadas por el Programa a partir del número de viviendas beneficiadas, y suponiendo que éstas tienen una densidad poblacional de 4,2 habitantes por vivienda, cifra obtenida como promedio nacional del INE (Censo de 1992). Sin embargo, en el estudio realizado por Consultora Pulso por encargo del MINVU en 2003 - 2004, la densidad poblacional encontrada en la muestra de beneficiarios es de 4,51 residentes por vivienda. En la segunda línea del cuadro, y en el resto de la presente evaluación, se utiliza esta última cifra, que fue considerada aceptable, aunque sería deseable contar con información que se solicitara a los Comités como parte del formulario de postulación, lo que permitiría estudiar la evolución de esta densidad en el tiempo, además de constituir información sobre el total de beneficiarios de cada año, en lugar de una muestra para un período determinado. En el resto del análisis se utiliza la estimación realizada por el Panel, y aquí se da cuenta de la del Programa sólo a título informativo.

Durante el período en evaluación, el número de Comités que postularon válidamente (es decir, cumpliendo los requisitos establecidos) fue de 9.740, de los cuales 4.938 (50,7%) fueron

seleccionados para recibir los beneficios del Programa. Sin embargo, se debe considerar que estas cifras incluyen proyectos que concursan después de no haber sido seleccionados en un concurso anterior.

En el informe de la consultora, se da cuenta de diversas características de los jefes de hogar de la muestra. Esto permite una primera caracterización de los beneficiarios del Programa (la que se considera representativa al menos de los beneficiados durante el período en evaluación, ya que el perfil puede haber cambiado a lo largo de la duración del Programa). En cuanto a la edad, la mayoría (51,9%) tiene más de 50 años, en tanto un 41,1% tiene entre 30 y 50 años y un 7% tiene menos de 30; la edad promedio es de 53 años. Estos resultados son bastante concordantes con la gran predominancia de encuestados en que la vivienda es propia, situación que es más dable de esperar en personas mayores. El valor promedio de las viviendas, estimado por lo beneficiarios, es de 14 millones de pesos (no se informa entre qué fechas se aplicó la encuesta, pero presumiblemente correspondan a pesos de 2003). Al distribuirlos según su ocupación, se encuentra que un 25,9% se dedica a quehaceres del hogar, un 25,5% es jubilado o rentista, un 21,6% es empleado y un 20,8% son independientes; un 3,5% declara no tener ocupación, un 1,8% son empresarios y el 0,9% estudia. De esta clasificación llama la atención que el porcentaje sin ocupación es inferior a los datos nacionales de desempleo.

En cuanto al nivel educacional del jefe del hogar, se encuentra que un 3,4% no tiene educación, un 20,7% tiene básica incompleta, un 12,2% tiene básica completa (haciendo un 36,3% que no llegó a la educación secundaria), un 21,4% tiene educación media incompleta, un 26,5% tiene media completa, un 5,2% tiene técnica o superior incompleta y un 10,7%, técnica o superior completa. Estos datos no se pueden comparar con el resto de la población, ya que tal comparación, en un país que como Chile ha avanzado fuertemente en la cobertura educacional, tendría que hacerse por tramos de edad (en las personas mayores se encuentran niveles menores de educación formal), requiriendo de un procesamiento distinto de la información base.

Los datos anteriores permiten dibujar un perfil grueso de los beneficiarios, que son más bien mayores, que presentan menor desempleo que el promedio poblacional, que probablemente tienen hogares asentados con familias maduras, y cuyo nivel educacional no pudo ser comparado con el de la población nacional pero posiblemente no difiera mucho de ella al comparar por tramos etáreos. Al final de la sección subsiguiente, sobre focalización, se agregan elementos indicadores de ingreso que presentan resultados contradictorios, pero probablemente reflejen que los niveles de ingreso puedan ser descritos como medio-bajos.

Si bien el sexo del jefe de hogar es consultado en la encuesta, no se da cuenta de los resultados en el citado informe. Por otro lado el Programa recoge información de género de los participantes en los Comités (46% de mujeres en 2005 y 51% en 2006), pero no necesariamente quien participa en el Comité es el jefe de hogar; por diversas razones, entre otras laborales, una familia con jefe de hogar masculino puede haber elegido que sea la mujer quien participe en el comité.

3.2.3. Análisis de Cobertura

El Programa no cuenta con cuantificación de la población potencial ni de la población objetivo, limitándose su definición a la cifra de 6.008 Km. lineales estimada en el catastro parcial realizado en 1994. No se cuenta con una relación que permita determinar confiablemente el número de personas a que esa distancia corresponde, ni menos una actualización de tal cifra, la que por la dinámica del problema sin duda varía de año en año. Tampoco se tiene una medición de beneficiarios efectivos, respecto de los cuales la única información con que cuenta el Programa es el número de comités seleccionados (18.997 desde el inicio del Programa hasta el 15° llamado a concurso, el 2006), el número de viviendas beneficiadas (579.138 en el mismo

período) y el número de calles y pasajes con sus respectivas longitudes pavimentadas (10.755 pasajes con 1.286 Km. lineales de pavimento y 14.515 calles con 2.978 Km.). Con esta información no es posible determinar la evolución anual de las poblaciones potencial y objetivo, así como de los beneficiarios efectivos, más allá de las estimaciones presentadas en una sección anterior (1.1) de este mismo capítulo, en que se estimaba la población inicial (a 1994) en 816.009 viviendas y 3.680.199 personas.

El único análisis de cobertura que es posible realizar se refiere a la cobertura en términos de kilómetros de pavimentación, con respecto al déficit inicial estimado. En el Cuadro N° 5 se puede apreciar que en las Regiones I a IV y en la VII se ha pavimentado más que el déficit inicial, llegando a cubrir un 151% de éste en la III Región; en todas las demás el Programa no ha alcanzado a cubrir ese déficit inicial (el caso más bajo es la V Región, en que se ha cubierto sólo un 39% del déficit inicial), observándose en promedio nacional una cobertura del 71%. No hay una evaluación clara de las causas efectivas de estas disparidades, respecto de lo cual las consultas del Panel fueron respondidas por el Programa sólo en términos generales, sin una desagregación que permita determinar las causas efectivas. En base a las respuestas del Programa, y a la visión del Panel, se concluye que en las disparidades de cobertura influyen principalmente elementos tales como la asignación presupuestaria por regiones (no se utiliza una regla de asignación presupuestaria que garantice que cada región se satisfaga el mismo porcentaje de las postulaciones, y el menor costo comparativo de la pavimentación en las Regiones I, II, III, VI y VII las ha hecho preferibles desde el punto de vista de buscar altos logros con un presupuesto limitado), la no participación, por diversas causas, de algunas municipalidades, y la diferente motivación y capacidad de organización de la población; estos dos últimos aspectos afectan a la demanda por el producto del Componente (la cual se manifiesta en la postulación), en tanto la primera afecta a su oferta. El Panel lamenta que el Programa no haya podido informar detalladamente las causas de las disparidades, lo que hubiera permitido formular recomendaciones destinadas a lograr una adecuada distribución regional de la cobertura. Aparte de lo anterior resulta evidente, por el análisis de la metodología empleada (analizada en la sección 1.1 de este capítulo) y por los mismos resultados, que la estimación del déficit tiene errores que afectan al denominador de los porcentajes presentados, siendo la única explicación de que se haya llegado a pavimentar más del 100% del déficit en cinco regiones. Estos errores tiene que ver tanto con limitaciones en la calidad de la información recogida, como con la incorporación de sectores no considerados en la estimación del déficit (esencialmente áreas o centros poblados rurales, fuera de los límites urbanos, de origen espontáneo e irregular, y nuevas poblaciones sin pavimentos).

Cuadro N° 5
Cobertura al Año 2006
(Km. lineales de pavimento)

Región	Déficit Inicial 1994	Seleccionado hasta 15° llamado	% solucionado o en proceso
I	92	109,799	119,3%
II	158	170,826	108,1%
III	95	143,463	151,0%
IV	296	297,395	100,5%
V	1299	506,379	39,0%
VI	450	319,834	71,1%
VII	301	435,311	144,6%
VIII	937	509,283	54,4%
IX	473	266,402	56,3%
X	388	245,905	63,4%
XI	82	71,921	87,7%
XII	121	44,226	36,6%
R. M.	1316	1.143,645	86,9%
TOTAL	6008	4.264,389	71,0%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU

El Panel no intentó medir la cobertura como porcentaje de los Comités postulantes que han sido beneficiados, porque en cada concurso participan comités que ya habían participado antes pero sin éxito, lo que distorsionaría el denominador haciendo dobles contabilizaciones que sesgarían hacia abajo el indicador. La única forma de construirlo correctamente sería haciendo un seguimiento de cada Comité, lo que no estuvo disponible para esta evaluación, pero incluso así subsistiría el problema representado por la demanda que no logra manifestarse, por ejemplo por insuficiente apoyo del Municipio.

3.2.4. Focalización del Programa (en caso que corresponda)

Ni el Fin ni el Propósito del Programa consideran elementos que permitan interpretar que éste es, en su definición, focalizado hacia algún tipo de habitantes, ya que se busca solucionar en el tiempo la totalidad del déficit de pavimentación de calles y pasajes. Tampoco el D. S. N° 114 de 1994, que reglamenta al Programa, ni sus modificaciones, establecen una focalización dentro del déficit, aunque sí se consagra la existencia de un sistema de priorización entre las postulaciones. A pesar de lo anterior, diversos documentos y las manifestaciones del encargado del programa enfatizan una visión de éste como un programa focalizado hacia los segmentos más pobres de la población. Por otro lado, el Programa no tiene establecidos mecanismos específicos de focalización, más allá de su orientación a resolver déficit de pavimentación en sectores residenciales. Consecuentemente, el Panel, respetando la actual lógica interna del Programa manifestada en su normativa y definiciones de fin y Propósito, considera válida la incorporación de elementos de focalización sólo para ir priorizando proyectos en el tiempo, de manera de dar solución más pronta a las necesidades más urgentes pero sin que eso implique focalizar el Programa en el sentido de orientarlo hacia algún segmento dentro la población que presenta la carencia, ya que tal cosa sería inconsistente con sus objetivos. Naturalmente, sin embargo, el Panel reconoce la posibilidad de una eventual redefinición política al respecto, que tendría que implicar una modificación del D. S. N° 114 (estableciendo los criterios y procedimientos de focalización), y se formula una recomendación en el sentido de evaluar la conveniencia o no de tal redefinición.

Los criterios de selección de las postulaciones premian en puntaje algunos aspectos que tienden a ser concomitantes con ciertos grados de pobreza, tales como el número de viviendas por metro cuadrado de pavimento (indicador aproximado de hacinamiento) y el ser soluciones habitacionales construidas o financiadas por el Estado o por instituciones de ayuda social sin fines de lucro (indicador aproximado de vivienda de bajo valor), pero esto dentro de un conjunto de otros elementos que otorgan puntaje, entre los cuales vale destacar el monto del aporte del Comité más el del Municipio, que en la parte correspondiente al Comité puede favorecer a sectores de más altos ingresos, contraponiéndose a los criterios anteriores, y la inclusión, en forma exponencial, de la antigüedad de la postulación, que tiende a asegurar que todas las postulaciones sean atendidas en un plazo no muy largo. El listado total de criterios de selección se encuentra en el punto 1.6.d del capítulo descriptivo. Debido a la forma del algoritmo de cálculo del puntaje, en que intervienen diversas variables (medidas en escalas diferentes) y con coeficientes también diferentes, incluyendo elementos aditivos conjuntamente con otros multiplicativos e incluso no lineales, no resulta claro el real peso comparativo de cualquier criterio de selección respecto de las demás.

Existe también una diferenciación en el monto requerido del aporte de los postulantes, según se trate de calles o pasajes y según la categoría de vivienda, resultando en un menor aporte requerido para las viviendas de categorías que, en general, tienen menor valor (el detalle se encuentra en el punto 1.6.a del capítulo descriptivo). Esto corresponde a un mayor subsidio hacia comités que probablemente estén conformados por personas de menores ingresos, lo que es valorado positivamente por el Comité en cuanto tiende a contrarrestar desigualdades en la distribución del ingreso.

Por otro lado, el Programa habilita a las Municipalidades a apoyar económicamente a los Comités, permitiéndoles reemplazar parte del aporte requerido por un mayor aporte municipal, en casos calificados por el Municipio y respaldados por un informe social; esto probablemente tienda a beneficiar a los postulantes de menores ingresos, pero los Municipios no están restringidos en cuanto a qué condiciones deban requerir para otorgar este mayor aporte.

Por último, un elemento que no resulta claro en cuanto a su efecto “focalizador” (en rigor, priorizador), es el porcentaje de aporte exigido al Municipio, determinado para cada uno de ellos por una tabla en el Reglamento del Programa, dentro del rango que autoriza la ley (que va desde el 5% al 25%). Al observar esta tabla se aprecia que, en varios casos, comunas con habitantes de bajos ingresos deben aportar un porcentaje mayor que comunas cuya población es de mayores ingresos. Por ejemplo, la Municipalidad de La Higuera⁹⁶, una de las comunas más pobres del país (en cuanto al ingreso de sus habitantes), es la que debe realizar un mayor aporte de las municipalidades de la IV Región. En la I región, comunas como Huara y Pozo Almonte deben aportar un 16% contra un 10% para Iquique. En la VI región, las comunas con mayor aporte requerido son Navidad (11%) y La Estrella (10%), contra un 8% de, por ejemplo, Rancagua o San Fernando; en cambio, en la Región Metropolitana los mayores aportes requeridos corresponden a comunas con habitantes de altos ingresos, como Providencia (25%), Santiago (23%), Vitacura (21%), Las Condes (18%) y Lo Barnechea (17%). Según ha informado el Coordinador del Programa, el criterio utilizado para determinar esos aportes diferenciados fue el de pedir un menor aporte porcentual a las comunas que tienen menores ingresos municipales por habitante (lo que no necesariamente coincide con altos ingresos de las personas habitantes de la comuna), en base a información de ingresos municipales proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y a las estadísticas de población por Municipalidad elaboradas por el INE. Como se indica al comenzar este párrafo, las diferencias en los aportes requeridos genera un impacto ambiguo sobre la focalización a los habitantes de menores recursos, ya que un alto aporte municipal facilita la

⁹⁶ Municipio que, dicho sea de paso, no ha participado en ningún llamado del Programa.

participación de habitantes de escasos recursos, al disminuir el aporte que éstos deben realizar, pero esto puede suceder tanto en comunas con habitantes de bajos niveles de ingreso como en otras cuyos habitantes son en general de niveles altos de ingreso.

El conjunto de todo lo anterior resulta de hecho en un cierto grado de focalización efectiva hacia la población de escasos recursos, como se aprecia a continuación en base al tipo de vivienda y al estudio realizado por Consultora Pulso.

Al caracterizarlos por el origen de sus viviendas, se encuentra que el 51,1% de los proyectos seleccionados corresponde a la categoría 1 (operaciones sitio y otras; ver definición detallada en nota al pie de página del punto 3.1 del Resumen Ejecutivo), el 44,8% a la categoría 2 (programas estatales o de ayuda social hasta 60 m²) y el 4,1% a la categoría 3 (loteos o conjuntos construidos por particulares)⁹⁷. Sin embargo, no existe suficiente evidencia para mostrar que ello se deba a mecanismos de selección presentes en la evaluación de los proyectos⁹⁸, sino pareciera deberse a la difusión focalizada tanto en términos de mensaje como de Municipios seleccionados, ya que el hecho que el Programa se ejecute en forma descentralizada, con un importante rol de difusión atribuido a las SEREMI y con coordinación con el GORE, permite dirigir la convocatoria hacia los sectores con mayor necesidad, dado su conocimiento de la realidad local y regional.

De acuerdo al estudio realizado por la consultora Pulso, el 71% de las familias beneficiadas se encuentran bajo la línea de la pobreza (la que definieron para 2003 como correspondiente, para los tamaños de hogares encontrados, a \$198.000, que es el valor de la canasta de satisfacción de necesidades básicas estimada en la Encuesta CASEN del 2000), lo que, sin embargo, presenta diferencias regionales importantes. Como se indicó, esta focalización no es formalmente intencionada, sino aparece en algunos indicadores de selección y los diversos grados de aporte exigido, que se relacionan con ciertos indicadores "proxies" y parciales de pobreza.

Sin embargo, debe destacarse la posibilidad de que los ingresos estén subdeclarados en la encuesta, como suele suceder ante la aplicación de instrumentos que sean percibidos como relacionados con formas de ayuda, donde una conducta estratégica para obtener más ayuda es la de exagerar la condición de pobreza. En este sentido es válido destacar los resultados de otros indicadores que pueden ser considerados concomitantes con el ingreso: la tasa de motorización y la calidad de la vivienda. Un 34,4% de las viviendas de la muestra tiene un vehículo, contra un 35,8% a nivel nacional según el Censo de 2002 (correspondiente a zonas urbanas). Si bien no se cuenta con valores de referencia para los indicadores siguientes, aparentemente los valores encontrados no serían indicadores de una gran pobreza: un 63% de las casas es de ladrillo, hormigón y bloques, un 92% de los techos son de zinc y pizarreño, un 64% está en buen estado de conservación y sólo un 2% en mal estado, un 70% tiene antejardín y un 40,9% tiene estacionamiento, el número promedio de dormitorios es 2,9 (lo que, considerando el número promedio de residentes de 5,51 en cada vivienda, resulta en un índice de 1,56 personas por dormitorio). Por otro lado, en el 91,6% de los hogares la vivienda es propia (contra un 72,6% promedio nacional según el Censo de 2002), y el valor promedio estimado para la vivienda por los beneficiarios es de 14 millones de pesos; sin embargo, estos dos últimos indicadores son menos sugerentes de lo que a primera vista parece, ya que en la gran mayoría de los casos las viviendas son adquiridas a través de programas sociales del Estado o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro, correspondiendo a las categorías 1

⁹⁷ Estas cifras varían bastante con respecto al período 1994-2000, en que el 25% correspondió a la categoría 1, el 63% a la 2 y el 12% a la categoría 3.

⁹⁸ De hecho la variación regional registrada en el citado estudio de la Consultora Pulso respecto del nivel de ingresos de los beneficiarios indica que las regiones de Tarapacá, Aysén y Magallanes no han favorecido particularmente a sectores de escasos recursos.

y 2 mencionadas en un párrafo anterior). Al considerar en conjunto estos datos con los de ingresos, se debilita la conclusión sobre la focalización efectiva lograda por el Programa, pero no es posible emitir un juicio definitivo sin un estudio más acabado.

Cuadro N° 6
Densidad habitacional promedio por Concurso
(Viviendas / Km. lineal)

	2003	2004	2005	2006	Promedio período	Variación 2003-2006
Viviendas por Km. (postulaciones)	121,9	116,5	113,9	108,0	115,5	-11,4%
Viviendas por Km. (seleccionados)	128,7	127,4	120,7	111,9	121,7	-13,1%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU

Por otro lado, como se aprecia en el Cuadro N° 6, durante el período en evaluación ha disminuido la densidad de viviendas, tanto en las postulaciones como en la selección de los distintos concursos: las viviendas presentan una tendencia sostenida hacia tener un mayor frente a la calle. Esto podría corresponder a un cambio en la composición de los postulantes (que se podría dar por haberse ya pavimentado para los segmentos de ingresos más bajos, apareciendo ahora postulantes de mayor nivel económico), pero también puede deberse a otras causas, como podría ser la incorporación de viviendas más periféricas e incluso rurales que, por el menor valor del terreno, tienden a tener mayores superficies de terreno sin que eso implique un mayor nivel económico de sus habitantes. No se cuenta con información que permita resolver este punto.

En el mismo cuadro se ve que consistentemente, los proyectos seleccionados muestran mayor densidad de viviendas por Km. lineal, lo que indica que el criterio de selección referido al grado de cobertura del proyecto (cuarto criterio, en la enumeración presentada en el punto 1.6.d del capítulo descriptivo), que en general tiende a beneficiar postulantes de menores ingresos, es operativo, pero no muestra si es un criterio preponderante dentro del conjunto.

3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No se realizan evaluaciones sistemáticas de satisfacción de usuarios, pero se realizó una medición de satisfacción bastante completa en el estudio realizado en 2003-2004 por la consultora Pulso, y se están implementando encuestas de satisfacción en las regiones.

En el informe del estudio realizado por Pulso se concluye que:

"En términos globales, y en opinión de los propios beneficiarios, el mejoramiento en la calidad de vida se ve reflejado en el mejoramiento de la calidad urbana del barrio, en la integración de los habitantes con el resto de la ciudad e incluso en el mejoramiento de la vida familiar".

"En relación al mejoramiento de la calidad ambiental del área, el programa ha obtenido importantes logros en relación a la limpieza de las calles y de los hábitat residenciales"... "Este beneficio ha tenido una alta cobertura, ya que ha alcanzado al 90% de la población beneficiaria del programa".

"En relación al impacto que la pavimentación ha tenido en el acceso al equipamiento comunitario,"..."el 69% de la población siente que ha mejorado la conexión de su calle con la ciudad, los servicios de basura llegan ahora al 85% de los hogares beneficiados y el 64% de

éstos cuenta con locomoción colectiva gracias al proyecto" (no se recogieron los porcentajes correspondientes a la situación sin pavimento).

Llama la atención sin embargo que, al comparar los beneficios declarados por los beneficiarios del Programa con las expectativas declaradas por un grupo de control compuesto por postulantes del llamado N° 12 (2002) que no fueron favorecidos con el financiamiento, quedando en lista de espera para el año 2003, como se muestra en el Cuadro N° 7, se observa que hay beneficios en que las expectativas no resultan satisfechas en la realidad. Estos beneficios se relacionan principalmente con la contaminación, aguas lluvias, actividades sociales, equipamiento y valor de las casas, en tanto que se obtienen algunos beneficios en grado superior al esperado, como la seguridad ciudadana y la recolección de basura. Según la interpretación que la consultora da a estos resultados (interpretación que es compartida por el Panel), esto "puede ser un síntoma de que la gente sobredimensiona la capacidad de los proyectos de dar solución a problemas cuyo origen tiene diversas causas que trascienden el problema de la falta de pavimentación de una vía". No resulta clara la razón de ese optimismo exagerado, lo que amerita un estudio más en profundidad, que podría resultar en reformulaciones de aspectos de la publicidad del Programa, y el Panel realiza recomendaciones al respecto. Sin embargo, las consideraciones de este párrafo no desmienten que efectivamente los beneficiarios perciben haber obtenido beneficios reales y significativos.

Cuadro N° 7
Beneficios declarados vs. expectativas del grupo de control

Beneficio obtenido / esperado	% beneficio obtenido	% beneficio esperado	Significancia estadística
Disminuyó / disminuirá la contaminación por polvo	90,9	100,0	X
Aumentó / aumentará el valor de las casas	78,4	91,7	X
Mejóro / mejorará la seguridad para los peatones	68,3	65,7	
Mejóro / mejorará la seguridad ciudadana. Menos delincuencia	38,4	23,5	+
Terminaron / terminarán las inundaciones por lluvia	69,2	91,0	X
No hay / no habrán más barriales por lluvia	67,8	94,2	X
Se participa / participará en organizaciones con los vecinos	37,5	61,5	X
Para tener iluminación en la calle	38,0	60,6	X
Se usa / usará la calle como lugar de encuentro social	39,7	50,3	
Mejóro / mejorará la arborización de la calle	24,3	53,5	X
Ahora llega / llegará el servicio de basura municipal	85,6	72,2	+
Ahora se dispone / dispondrá de locomoción colectiva	63,9	62,5	
Instalamos / instalaremos un negocio	6,5	15,0	
Disminuyó / disminuirá el consumo de agua para limpieza de autos y ropa	47,8	69,0	X
Ahora los niños juegan / jugarán en la calle	73,4	59,7	+
Terminó / terminará el deterioro del vehículo	44,3	43,7	

Fuente: Informe Consultora PULSO.

Nota: Las marcas de la última columna señalan los casos en que la diferencia entre la media de la muestra Beneficios obtenidos) y del grupo de control (beneficios esperados) son estadísticamente significativas, pero el informe que estuvo a disposición del Panel no indica los niveles de significancia.

En las respuestas de los beneficiarios se encuentran también algunos impactos negativos, principalmente derivados del flujo vehicular y estacionamiento de vehículos (hay seis indicadores de impactos negativos, con porcentajes entre 37% y 76%; este último corresponde a “aumentó el riesgo para los niños por la circulación de vehículos”) y, en un grado menor, de tala de árboles debida a las obras de pavimentación (17%) y de persistencia de inundaciones (17%).

Las evaluaciones de la gestión del proyecto (que se presentan en el siguiente cuadro, en una escala de 1 a 7) son bastante positivas, y particularmente la evaluación global del proyecto es bastante buena (5,8). Por otro lado, un 70% de los beneficiarios considera que “faltaron elementos o cosas al proyecto de pavimentación”. Los principales elementos faltantes indicados fueron veredas (20%), lomos de toro (18%), señalética (16%), soluciones para aguas lluvia (10%), áreas verdes (10%) y otros con porcentajes menores.

Cuadro N° 8
Evaluación de la satisfacción con la gestión del proyecto
(en una escala de 1 a 7)

Información que recibió durante el proyecto	5,5
Gestión de los dirigentes del comité de pavimentación	5,8
Participación de los vecinos en la construcción de las obras	5,4
Tiempo de demora entre formación del comité y entrega de obra	5,1
Gestión del Municipio	5,3
Ejecución de la empresa contratista	5,6

Fuente: Informe Consultora PULSO.

Nota: A diferencia de la variable sobre evaluación global del proyecto, que fue una nota de 1 a 7, en las variables presentadas en el cuadro los encuestados respondieron sólo dicotómicamente, asignándose la nota 1 a los beneficiarios que no fueron directamente impactados por la variable y 7 a los que si lo fueron, de manera que las evaluaciones presentadas aquí corresponden a un promedio entre ellas

Como se indicó al inicio de este punto, además de este estudio bastante comprehensivo, se está iniciando la realización por las regiones de encuestas de satisfacción de los usuarios. Éstas no tienen una metodología común, con grandes diferencias locales, por lo que su utilidad es muy limitada en tanto no se genere al menos un instrumento de medición estandarizado. El Panel tuvo acceso a tres encuestas: la aplicada por el SERVIU de la XII Región, con dos preguntas “Las obras cumplieron con sus expectativas satisfactoriamente” y “Las nuevas obras adquiridas en este proyecto mejoraron su calidad de vida” y 4 categorías de respuesta, desde “nunca” a “siempre”, más “no aplica” (el Panel tuvo acceso solamente a un ejemplar de la encuesta, sin tabulación de los resultados), la aplicada por el SERVIU de la IX Región, de la cual no se tuvo el formato de la encuesta sino sólo el informe de sus resultados, pero que evidencia profesionalismo tanto en el análisis de las propiedades de la muestra como en el de los resultados; en esta encuesta se comparó “antes” con “después” (lo que, no siendo la comparación correcta para evaluar, ya que se debería comparar “después sin las obras” versus “después con las obras”, lo que requeriría de la encuesta a un grupo de control, no resulta en este caso grave por la presumible poca variación de otros factores que podrían afectar el resultado, considerando el limitado período de tiempo entre “antes” y “después”) y la de la región Metropolitana, con 11 preguntas evaluativas y cinco categorías de respuesta, de la cual el Panel contó con el formulario y el informe de resultados, el cual fue procesado de manera bastante literaria (no se presenta ninguna tabla de resultados ni análisis de representatividad de la muestra).

En la IX Región, un 98% de la muestra está de acuerdo o muy de acuerdo en que su calidad de vida ha mejorado significativamente con la pavimentación (las categorías de respuestas fueron cuatro, correspondiendo las otras dos a "Indiferente" y "En desacuerdo"); para otras preguntas (también considerando las categorías "de acuerdo" o "muy de acuerdo") se obtuvieron un 67% que se siente muy participe del proceso de pavimentación, un 78% conforme con la calidad de las obras, un 69% está conforme con la duración de las obras, el 100% concuerda en que la ausencia de pavimentos generaba "muchos inconvenientes" en el sector, y un 96% en que generaba muchos inconvenientes en el hogar, y sólo un 41% considera que los generaba en su salud o la de su familia (no se recoge detalle sobre el tipo de inconvenientes). A pesar de haber participado activamente en el proceso de postulación (82%), sólo un 45% conoció muy bien el proyecto antes del inicio de las obras, en tanto la comunicación con la empresa ejecutora y con el inspector técnico que supervisó las obras son evaluadas de manera menos positiva (57% y 12%, respectivamente). Sólo un 27% considera que sus opiniones fueron escuchadas durante la ejecución de las obras.

En la región Metropolitana, los resultados se presentan desagregados por proyectos sin que sea posible obtener una visión de conjunto de la evaluación, la que presenta grandes fluctuaciones entre proyectos; el informe no compara las mismas categorías de respuestas ni las mismas preguntas entre proyectos, sino se limita a mostrar los resultados que más resaltan en cada uno de ellos; sin embargo, un adecuado procesamiento de la encuesta puede entregar antecedentes evaluativos significativos.

Por otra parte, en relación a los reclamos que recogen las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), los antecedentes disponibles sobre reclamos en relación al Programa⁹⁹, indican que ellos no son relevantes.

3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Se puede apreciar que el Programa aporta en general al logro de su Fin de "Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos". Aunque no se generan en forma regular medidas adecuadas de esta contribución (la cual se plasma a través del logro del Propósito, por lo que los indicadores miden este último y, a través de ello, el aporte al Fin), hay mediciones en el estudio realizado por la Consultora Pulso, en el cual se encuentra que, de acuerdo a la apreciación de los beneficiarios, el valor de la vivienda, indicador sintético que (en tanto los mercados operen adecuadamente) debe reflejar el mejoramiento en la calidad de vida¹⁰⁰, ha aumentado en promedio (para toda la muestra) un 16%. Además, el 58% de los beneficiarios considera que han disminuido sus tiempos de traslado en promedio en 9,2 minutos por cada traslado y un 57% declara realizar nuevas actividades en la calle o pasaje, principalmente estar y pasear y de juegos y deportes. Un 59% "limpia menos la casa", un 58% "riega menos la calle", un 49% "lava menos ropa", un 48% "encera menos la casa", y un 19% "lava menos el auto" después del pavimento; todos estos resultados tienen directa relación con el Propósito del Programa.

En general, se concluye que el Programa contribuye efectivamente al logro de su Fin, generando beneficios de accesibilidad, higiene y otros; sin embargo, en casos especiales como

⁹⁹ El MINVU facilitó las estadísticas para el año 2006 de reclamos presentados por usuarios en las Oficinas de Información y Reclamos presentes en todos los SERVIU del país y a nivel central, indicando que del total de 1.021 reclamos recibidos, 78 se referían al Programa de Pavimentos Participativos. No se obtuvo información sobre el contenido de dichos reclamos.

¹⁰⁰ El valor de la vivienda se relaciona con la calidad de los servicios que presta, lo que forma parte de la calidad de vida.

de localidades turísticas, la forma específica de pavimentación debe ser considerada especialmente porque puede impactar adicionalmente sobre el Fin a través de aumentar el potencial turístico (como en el caso de las veredas de madera del proyecto realizado por el Programa en Caleta Tortel) o de disminuirlo, si introducen un factor de modernidad que atente contra el sello distintivo de la localidad.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros¹⁰¹

Cuadro N° 9
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2007)

Fuentes de Financiamiento	2003		2004		2005		2006		2007		Variación 2003-2007	
	Monto	%	Monto	%								
1. Presupuestarias												
1.1. Asignación específica al Programa	32.848.947	78,8%	33.686.550	80,1%	31.044.899	79,5%	37.940.311	79,1%	42.714.619	79,2%		30,0%
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo	3.195.376	7,7%	3.307.130	7,9%	3.000.654	7,7%	3.647.183	7,6%	4.288.216	7,9%		34,2%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas												
2. Extrapresupuestarias												
2.1 Comités de Pavimentación	1.545.432	3,7%	1.210.606	2,9%	1.134.781	2,9%	1.237.850	2,6%	1.359.550	2,5%		-12,0%
2.2 Municipalidades	4.062.478	9,8%	3.828.100	9,1%	3.881.105	9,9%	5.126.840	10,7%	5.603.510	10,4%		37,9%
Total	41.652.233	100%	42.032.386	100%	39.061.439	100%	47.952.184	100%	53.965.895	100%		29,6%

Fuente: MINVU y DIPRES

Nota 1: El punto 1.2 considera los recursos aportados al Programa por la institución responsable del mismo, que están consignados en el presupuesto institucional en los subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios" y 29 "Adquisición de Activos Financieros". El Programa estimó este aporte en base a la proporción que esos ítem representan dentro del presupuesto del Ministerio.

Nota 2: Los porcentajes de financiamiento que se presentan en este cuadro están calculados con una base anual. Como la ejecución de los proyectos seleccionados en cada llamado es bianual, se producen cruces en que aportes realizados en un cierto año corresponden a proyectos seleccionados el año anterior.

En el Cuadro anterior se puede apreciar tanto una tendencia creciente en el presupuesto total del Programa (con la salvedad de 2005), con un incremento total del mismo de un 29,6% real en el período, como un incremento aún mayor (26,2%) en el aporte de las Municipalidades, acompañado de una tendencia decreciente (-12%) en el aporte que realizan los beneficiarios (Comités de Pavimentación). Durante el período en evaluación (2003-2006) el presupuesto total del Programa aumentó en un 15,1%, mientras el aporte de las municipalidades subió en un 37,9% y el de los beneficiarios bajó en un 19,9%. En conjunto, esto da cuenta de una importancia creciente del programa, conjuntamente con un mayor nivel de subsidio a los beneficiarios y un cierto grado de descentralización (traslado de la carga financiera a las Municipalidades) del aporte realizado por las instituciones del Estado.

¹⁰¹ Al validar la información presentada por la institución en el Anexo 4, sobre antecedentes presupuestarios y de gastos, con al Sector Presupuestario de la DIPRES, se debió modificar los datos del Anexo para su uso en los cálculos de esta sección.

Cuadro N° 10
Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2007)

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa	Otros Gastos (1)	Total Gasto del Programa
2003	31.963.364	5.494.248	37.457.612
2004	34.441.575	4.799.322	39.240.897
2005	31.543.453	5.499.633	37.043.086
2006	35.454.663	6.857.404	42.312.067
Variación 2003-2006	10,9%	24,8%	13,0%

Fuente: MINVU, DIPRES y cálculos del Panel

(1) Son los gastos financiados con los aportes: municipal y de los beneficiarios

En el Cuadro N° 10 se presenta el gasto del Programa, separado según si corresponde a gastos financiados mediante el presupuesto del MINVU (institución responsable del Programa), o bien mediante el aporte de las municipalidades y de los beneficiarios. En la construcción de la información por parte del MINVU, se supuso que el total del aporte municipal y de los beneficiarios se gastaba efectivamente, siendo la variable de ajuste para llegar al gasto total el aporte de la institución responsable. El cuadro muestra gastos anuales, por lo que en cada año se incluyen gastos correspondientes a distintos llamados (ya que su ejecución es bianual). Los datos de este cuadro corresponden a la información registrada por el Sector Presupuestario de DIPRES, y difiere de la información proporcionada por el Programa. Como se refiere a gastos efectivos, no está corregido por la imputación realizada al valorar (en un 3% del valor total de cada proyecto) los aportes de los proyectos de ingeniería.

Se aprecia en este cuadro un crecimiento sostenido del gasto, consistente con el incremento presupuestario mostrado en el Cuadro N° 9, y que la principal fuente de financiamiento constituye el aporte de la institución responsable del Programa, que en promedio para el período de los cuatro años que comprende la evaluación, aportó un 85,5% del gasto total.

Cuadro N° 11
Desglose del Gasto Devengado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2007)

	2003		2004		2005		2006		Variación 2003-2006
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto		
1. Personal	2.882.921	7,7%	2.718.893	6,9%	2.335.402	6,3%	2.713.083	6,4%	-5,9%
2. Bienes y Servicios de Consumo	524.324	1,4%	497.533	1,3%	499.656	1,3%	874.319	2,1%	66,8%
3. Inversión	34.050.367	90,9%	36.024.472	91,8%	34.024.538	91,9%	38.497.688	91,0%	13,1%
4. Otros (identificar)	0		0		183.490	0,5%	226.979	0,5%	No calculable
Total Gasto Devengado	37.457.612	100,0%	39.240.897	100,0%	37.043.086	100,0%	42.312.067	100,0%	13,0%

Fuente: Recalculado por el Panel, aplicando la distribución porcentual resultante de la información del MINVU a los valores totales informados por el Sector Presupuestario de DIPRES.

En el cuadro anterior se aprecia la distribución del gasto entre los principales ítem presupuestarios, destacando que la inversión alcanza, para el total del período en evaluación (2003-2006), un 91,4% del gasto total. El rubro que más crece es el de bienes y servicios de consumo; no obstante, este rubro corresponde a una estimación (se supone un porcentaje igual al de la institución completa) y en todo caso representa un porcentaje ínfimo del total.

Cabe destacar que el rubro "otros", que aparece en 2005 y 2006 con un 0,5% del gasto total, no está identificado en el Anexo Presupuestario y de Costo preparado por el Programa, el que no respondió a la consulta formulada por el Panel al respecto.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Cuadro N° 12
Gasto Promedio por Unidad de Producto (Miles de \$ 2007)

	2003	2004	2005	2006	Variación 2003-2006
Por kilómetro lineal de pavimento	127.841,68	140.497,30	138.530,61	128.179,54	0,3%
Por vivienda	996,77	1.241,05	873,12	1.213,18	21,7%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

El Cuadro N° 12 muestra el gasto por unidad de producto, medido en kilómetros lineales de calles y pasajes pavimentados, y también medido en número de viviendas beneficiadas. Se aprecia un aumento, aunque de magnitud muy poco significativa, en el costo unitario por Km. De acuerdo al encargado del Programa, las causas de este aumento en el costo están en la mayor proporción de calles que de pasajes, mayor postulación de regiones con pavimentos de costos unitarios más altos, incorporación de obras anexas, aumento de precio del petróleo, postulaciones de centros poblados del área rural, mayores requisitos técnicos, mayor presión en el mercado sobre las empresas constructoras y proveedoras por múltiples inversiones del sector público y privado; no se cuenta con una desagregación de los mayores costos, salvo esta visión general. A pesar de haber solicitado al Programa información sobre el costo de la pavimentación en otros programas, esta información no pudo ser provista por el mismo. Solamente cabe asumir que, por el procedimiento de licitación de las obras, el costo enfrentado por el Programa no debería ser excesivo.

Cuadro N° 13
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Miles de \$ 2007)

	2003	2004	2005	2006	Variación 2003-2006
Componente 1	200,91	252,62	177,82	244,75	21,8%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

El cuadro N° 13 mide el gasto por beneficiario, estimada en base a la cifra de 4,51 habitantes por vivienda, obtenida en la encuesta aplicada por Consultora Pulso, y registra por lo tanto el mismo comportamiento que el gasto por vivienda mostrado en el cuadro anterior. El gasto está referido a gastos efectuados en el año (en los proyectos cuyos pavimentos estén en proceso de ejecución, que pueden corresponder a proyectos seleccionados en ese año o en llamados anteriores), en tanto los beneficiarios considerados son los de los proyectos seleccionados en el año.

Durante el período total evaluado, el gasto por beneficiario es en promedio de 215,82 miles de pesos. El aumento de un 21,8% en el gasto por beneficiario durante el período en evaluación aparentemente implicaría una disminución en la eficiencia del Programa en cuanto a su capacidad de beneficiar habitantes por peso gastado. Sin embargo, al comparar esta cifra con el 0,3% de aumento en el gasto por Km. pavimentado que se presentó en el Cuadro N° 12, se aprecia una disminución en la densidad de viviendas por Km. lineal de vía pavimentada por el Programa, como se puede confirmar en el Cuadro N° 6 (cuadro que se presenta en la sección 3.2.4 de este mismo capítulo, y que corresponde a estadísticas de los procesos anuales de selección). La disminución en la densidad de viviendas por Km. lineal se determina a través del proceso de postulación y selección del concurso, en el cual se asignan los beneficios del Programa a Comités con distintas densidades. Sin embargo, esta aparente merma en la eficiencia no es atribuible a fallas en la administración del Programa, sino al cambio que a lo largo del tiempo están experimentando las características de los postulantes, como se discutió en dicha sección 3.2.4, resultando entonces en cierto modo exógena al Programa (no es absolutamente exógena pues los criterios de selección incluyen un indicador de densidad habitacional, ayudando a que el Programa atienda primero a los Comités con mayor densidad, lo que es una política adecuada desde el punto de vista de impacto social en los beneficiarios, pero que resulta en los valores comentados para el indicador de gasto por beneficiario, ya que en el tiempo se tiende a atender primero el déficit de sectores de mayor densidad).

Cuadro N° 14
Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa
por Beneficiario Efectivo (miles de \$ año 2007)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario
2003	200,91	20,10	221,01
2004	252,62	22,56	275,18
2005	177,82	15,78	193,60
2006	244,75	24,25	269,00
Variación 2003-2006	21,8%	20,6%	21,7%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

En el Cuadro N° 14 se aprecia un crecimiento en el gasto total por beneficiario, presente también, pero en un menor grado, en el gasto en administración por beneficiario. Sin embargo, esto no corresponde tanto a un mayor costo de producir el producto (kilómetros de pavimento) del Programa, el que como se observó en el Cuadro N° 12, subió sólo un 0,3% durante el período, sino a la disminución en la densidad habitacional encontrada tanto en las postulaciones (11,4% de baja) como en la selección (13,1% de baja; ver Cuadro N° 6).

La información disponible para el Panel no permitió comparar los costos enfrentados por el Programa con alguna cifra de referencia, ya que no se contó con ésta; debido a ello, el Panel no puede pronunciarse sobre el nivel de costo por kilómetro de pavimento enfrentado por el Programa. Al respecto, se formuló una consulta al Programa, pero éste no pudo aportar un patrón de comparación.

4.2.2. Gastos de Administración

Cuadro N° 15
Gastos de Administración del Programa (Miles de \$ 2007)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm. / Gasto Total del Programa)*100
2003	3.407.245	37.457.612	9,1%
2004	3.216.426	39.240.898	8,2%
2005	3.018.548	37.043.086	8,1%
2006	3.814.380	42.312.068	9,0%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

El gasto en administración del Programa fluctúa entre el 8,1% y 9,1% del gasto total del mismo, con un promedio para el total del período en evaluación del 8,6%, porcentaje que a juicio del Panel sería razonable, considerando que corresponde incluir tanto los gastos de promoción como los de administración y adjudicación de los llamados y los relacionados con la licitación y supervisión de la pavimentación misma, y que estos gastos ocurren en distintas instituciones. Sin embargo, estas cifras no se originan en una medición de los costos efectivos en administración, sino solamente a una estimación, en la que se asigna al Programa una relación entre gastos totales y en administración similar a la global de la institución responsable. Este programa tiene costos de administración que son aportados tanto por el MINVU como por las SEREMIS, los SERVIU y las municipalidades, respecto de los cuales no se contó siquiera con una estimación basada en un cálculo aproximado del personal involucrado en cada entidad y alguna asignación estimada de tiempo de este personal, de manera que el Panel no está en condiciones de emitir un juicio respecto de la eficiencia administrativa del Programa. Al respecto, se formuló una consulta al Programa, consulta que no fue resuelta por éste.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

No se cuenta con otros indicadores de eficiencia. Si los indicadores presentados en las dos secciones anteriores fueran confiables, proporcionarían una medición adecuada del grado de eficiencia del Programa, siendo para ello conveniente comparar los costos por unidad de producto con valores de referencia adecuados.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 16
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2007)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	% (b/a)*100
2003	38.456.857	37.457.612	97,4%
2004	38.725.256	39.240.898	101,3%
2005	36.060.785	37.043.086	102,7%
2006	44.305.001	42.312.068	95,5%
Total período	157.547.899	156.053.664	99,1%

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

A lo largo del período completo, el Programa fue bastante efectivo en gastar su presupuesto. Sin embargo, este comportamiento no fue homogéneo, encontrándose dos años en que gastó menos que lo presupuestado (2,6% en 2003 y 4,5% en 2006), y dos años en que gastó más (1,3% en 2004 y 2,7% en 2005). El Programa no informó las causas de estas discrepancias, que es posible sean debidas a que, como se consideró el gasto devengado dentro de cada año, pueden quedar saldos devengados en un año que se ejecutan con el presupuesto del año siguiente.

4.3.2. Aportes de Terceros

Cuadro N° 17
Aporte de Terceros y Gasto Devengado (Miles de \$ 2007)

Año	Aporte de Terceros						Aporte MINVU*		Total Gasto Programa
	Comités de Pavimentación		Municipalidades		Total Aporte Terceros		Valores	%	Valores
	Valores	%	Valores	%	Valores	%			
2003	1.514.109	4,0%	3.980.139	10,6%	5.494.248	14,7%	31.963.364	85,3%	37.457.612
2004	1.153.091	2,9%	3.646.231	9,3%	4.799.322	12,2%	34.441.575	87,8%	39.240.898
2005	1.244.223	3,4%	4.255.410	11,5%	5.499.633	14,8%	31.543.453	85,2%	37.043.086
2006	1.333.677	3,2%	5.523.727	13,1%	6.857.404	16,2%	35.454.663	83,8%	42.312.068
Total Período	5.245.099	3,4%	17.405.508	11,2%	22.650.607	14,5%	133.403.057	85,5%	156.053.664
Total Corregido*	6.870.706	4,3%	19.972.255	12,5%	26.842.961	16,7%	133.488.615	83,3%	160.331.576

Fuente: Cálculos del Panel a partir de datos del MINVU y el Sector Presupuestario de DIPRES.

*: En la información entregada por el Programa, el proyecto de ingeniería figura como parte del aporte del MINVU, a pesar de ser financiado en muchos casos por los Comités o las Municipalidades. El Panel no contó con información desagregada que permitiera reasignarlo anualmente, sino sólo con una estimación sin referente temporal definido (año) sobre los porcentajes aportados por cada uno a nivel país, (38% Comités, 60% Municipalidades y 2% SERVIU) en base a la cual se recalculó la última línea.

El Programa tiene tres grandes fuentes de financiamiento: el aporte presupuestario de la institución responsable del mismo, el aporte de las municipalidades y el de los beneficiarios (Comités de Pavimentación). Considerando el total del período en evaluación, estos aportes alcanzan el 83,6%, 12,3% y 4,2% respectivamente. En conjunto, las instituciones del Estado aportan el 95,9%¹⁰².

Esta forma de financiamiento tiene la ventaja de descentralizar la parte del gasto que es realizada por las municipalidades, instituciones más cercanas a los beneficiarios y presumiblemente mejores intérpretes de sus necesidades, lo que puede ayudar a lograr decisiones más cercanas a las necesidades de la población. Sin embargo, esto puede al mismo tiempo desincentivar a algunas municipalidades a participar en el Programa, ya que su aporte lo deben realizar con cargo a sus propios recursos, los que pueden tener comprometidos con otros gastos; esto podría explicar en parte la apatía de algunas municipalidades para participar. Otra ventaja de la forma de financiamiento es el involucramiento de los beneficiarios, que también ayuda a acercar las realizaciones a la demanda social por el Componente, e incentiva a los beneficiarios a cuidar los pavimentos realizados, como forma de defender su propia inversión. Esto, además de las ventajas sociales derivadas de la asociatividad (tales como mejores relaciones sociales, facilitación de la colaboración para diversos objetivos comunes, etc.).

El aporte de terceros presenta bastante variabilidad en el tiempo, debido a las diferencias en los aportes que deben realizar los Comités, se trate de calles o pasajes y según el tipo de viviendas, y las municipalidades (los aportes mínimos correspondientes están establecidos en el Artículo 3 de la Resolución exenta N° 1820 y sus modificaciones, del MINVU). Los cambios en las características de los proyectos seleccionados generan la variabilidad observada. En promedio durante el período, el aporte corregido de los Comités de Participación (considerando sus aportes en forma de proyecto de ingeniería) es de sólo un 4,2%, inferior al exigido por la Resolución Exenta 1820 de 2003 del MINVU que fija el procedimiento de aplicación práctica del Programa (Art. 3 letra e), porcentaje que varía entre 5% y 25% según el tipo de viviendas y de vía a pavimentar. Por otro lado, el aporte de las municipalidades, también corregido, fue en promedio del 12,3%, lo que está dentro del rango de aportes mínimos establecido en el mismo cuerpo legal (Art. 3 letra e), también de 5 a 25%; la Resolución fija con valores mínimos específicos para cada Municipalidad (en el punto 3.2.4 de este mismo capítulo se mencionan algunos ejemplos). Sin embargo, la citada resolución permite que en casos calificados por el Municipio se apliquen combinaciones diferentes de aportes de Comité y Municipio, siempre que la suma satisfaga el requerimiento exigido para ambos (que consecuentemente va desde el 10% hasta el 50%). Al menos a nivel de promedio esto se cumplió, ya que el aporte de ambos (16,5%) está dentro del rango legal, lo que parece indicar que la cantidad de casos calificados en los que la Municipalidad ha subsidiado parte del aporte correspondiente al Comité ha sido muy alta, convirtiendo en la práctica la excepción en regla. La razón esperable para esta situación es que los Comités estén conformados por familias de muy bajos ingresos. Como se discutió en la sección 3.2.4 sobre focalización, existe evidencia contradictoria sobre la situación socioeconómica de los beneficiarios, lo que no permite confirmar ni desmentir que la razón del bajo aporte de los beneficiarios sea efectivamente una situación de pobreza calificada por las Municipalidades, o resulte de otros elementos tales como presiones políticas.

¹⁰² La información del cuadro anterior está calculada sobre una base anual y no por llamado. Esto genera algunas distorsiones, ya que el gasto del programa en un año determinado considera la pavimentación de proyectos de años anteriores y no es estrictamente comparable con los aportes de terceros realizados (para otros proyectos) en ese año; sin embargo, en una situación en régimen, como en líneas generales es el caso de este Programa, esta distorsión debe ser pequeña. Considerando esto, y la necesidad de hacer comparable este informe con los de otros Programas que están siendo evaluados, el análisis se realiza en función de las cifras anuales.

No es posible emitir un juicio sobre el aporte de terceros sin trabajar con información desagregada, al menos a nivel comunal, debido a la diversidad de aportes mínimos exigidos legalmente, y además sin conocer la capacidad efectiva de pago de tanto beneficiarios como Municipalidades, lo que requeriría de un detallado estudio de sus finanzas y de sus prioridades en el gasto.

4.3.3. Recuperación de Gastos

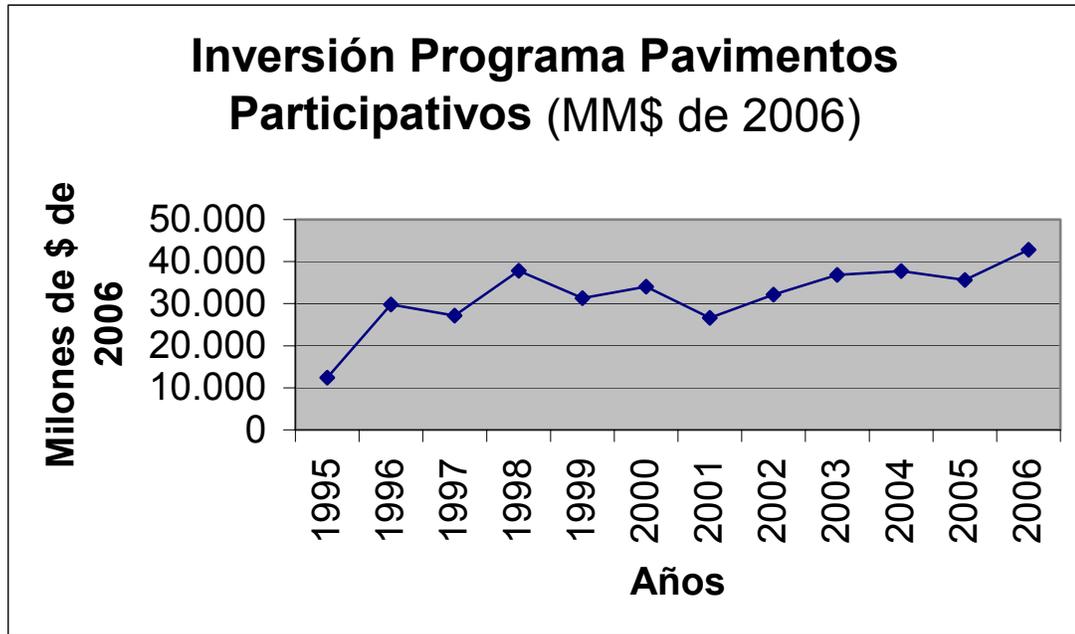
El Programa no tiene mecanismos de recuperación de costos

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

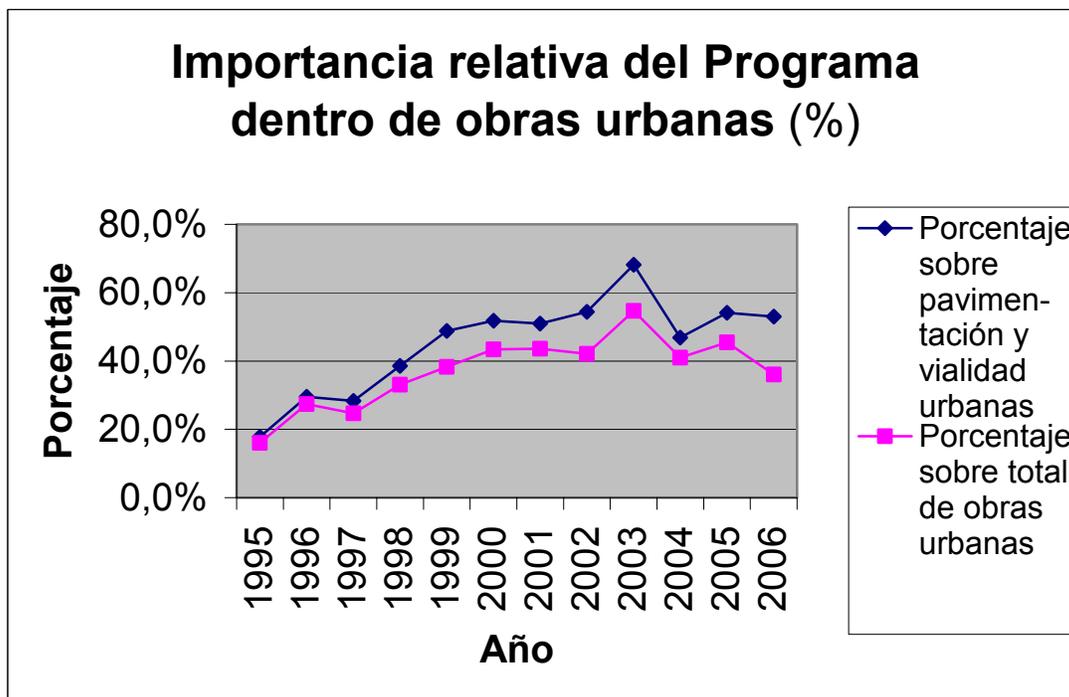
El Programa ha tenido una operación ininterrumpida desde su inicio, con una inversión en general creciente, como se puede apreciar en la siguiente Figura.

Figura N° 1
Inversión anual del Programa, desde su inicio (Millones de \$ 2006)



El Programa ha tenido también una importancia creciente (como tendencia) dentro de la inversión en pavimentación y vialidad y dentro de la inversión total en obras urbanas, como se muestra en la siguiente Figura; en promedio para todo el período, el Programa representó un 43,3% de la inversión total en pavimentación y vialidad urbanas, y 36,1% del total de obras urbanas (54,4% y 42,9% respectivamente, si se considera solamente los cuatro años en evaluación). Tanto los valores absolutos como los porcentuales dan fe de un sólido respaldo político al Programa.

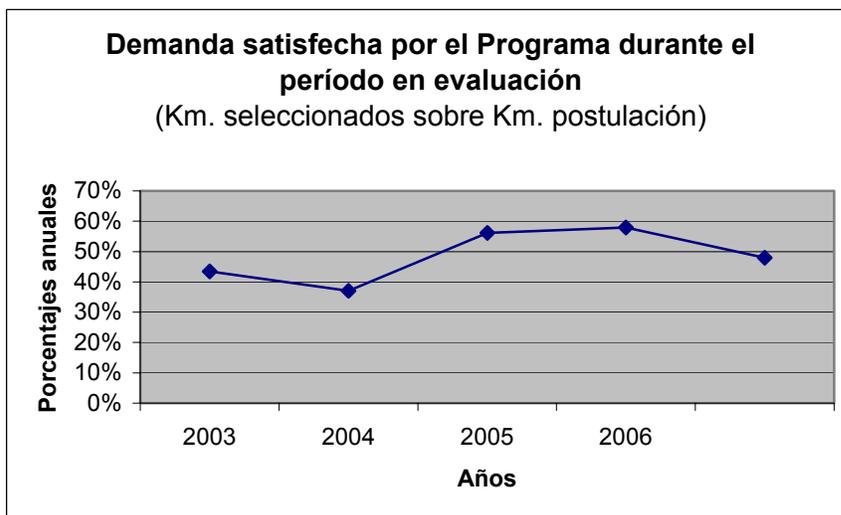
Figura N° 2
Importancia del Programa dentro de la inversión en obras urbanas
(Porcentajes)



En cuanto a las capacidades profesionales del Programa, éstas son apreciadas por el Panel como suficientes para permitir la continuidad de su operación, aunque una mejor organización, y particularmente un refuerzo para resolver las actuales deficiencias en la generación y procesamiento de información evaluadora ayudaría a mejorar su desempeño, que quedaron en evidencia en la significativa cantidad de información que el Programa no pudo proveer para esta evaluación. Sin embargo, el Panel considera que en su nivel central el Programa depende muy fuertemente del funcionario a cargo de su coordinación, cuya eventual ausencia por cualquier razón (laboral, de salud, etc.) podría dificultar la conducción y, probablemente en un menor grado debido a su descentralización, la operación del Programa. En este sentido, el Panel aprecia que la alta capacidad de conducción que muestra su encargado, es justamente la que ha hecho que el Programa dependa mucho del mismo, introduciendo un elemento de riesgo.

Como se aprecia en el Cuadro N° 7 (en la sección 3.3 del presente capítulo), la necesidad de pavimentación es vista como importante por la comunidad y especialmente por quienes no cuentan con calles o pasajes pavimentados, quienes cifran importantes expectativas en la pavimentación; una comprobación adicional se encuentra en la demanda enfrentada por el Programa (postulaciones), que supera la capacidad de realización de éste dentro del marco presupuestario de que dispone. En efecto, como se puede observar en la figura a continuación, en promedio los proyectos seleccionados durante el período en evaluación alcanzan sólo el 48% de las postulaciones, y sólo en 2006 se logró atender a un 57,9% de éstas.

Figura N° 3
Demanda satisfecha por el Programa
(Porcentajes)



A la demanda de la que se da cuenta en el cuadro anterior (que se basa en la información presentada en las dos primeras columnas del Cuadro N° 3, de la sección 3.1 de este informe), debe sumarse la demanda por el nuevo Componente, de repavimentación. No está cuantificada la magnitud del problema, ni menos la demanda a que éste de origen, pero presumiblemente alcance valores significativos.

Por otra parte, las capacidades institucionales de las contrapartes fundamentales como son los Municipios, presentan una alta heterogeneidad, existiendo casos en que la gestión es proactiva y rigurosa y genera una alta participación en el Programa, frente a casos completamente inversos, donde existiendo déficit de pavimentos, la municipalidad no colabora con los Comités y no formula proyectos. En este sentido, el Programa no contempla suficiente apoyo a la creación de capacidades institucionales en los Municipios para aprovechar las oportunidades que genera. Ello puede producir problemas de sustentabilidad del Programa si es que no se asumen acciones que generen visibilidad e incentivos para que los Municipios asuman el rol proactivo que el Programa les asigna. En efecto, es posible que a pesar que existan necesidades de pavimentación, algunos Municipios no participen por problemas de gestión, lo que debe ser más claro hacia el futuro, toda vez que los Municipios con mayores capacidades ya han participado y su déficit se ha reducido considerablemente.

En conclusión, el Panel considera que el Programa es plenamente sostenible en el tiempo desde el punto de vista de la demanda enfrentada y del respaldo político y presupuestario, pero para asegurar esa sostenibilidad en el largo plazo debe realizar las acciones que le permitan asegurar el compromiso de sus "socios estratégicos" que son los Municipios, y se debe además reforzar el personal del Programa de manera de disminuir la dependencia de la persona de su encargado central y a la vez generar nueva capacidad de producción y análisis de información evaluativa (área en que el Programa muestra claras insuficiencias) que sirva para retroalimentar las decisiones. La inclusión del nuevo Componente de repavimentación podría también llegar a generar requerimientos en este sentido.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El Programa justifica su continuidad en tanto persistan residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentre incompleta por falta de pavimentos, dicho de otra forma en tanto existan calles o pasajes sin pavimentar. Según la última estimación del Programa, que el Panel valida sólo como una primera aproximación, restarían por pavimentarse 3.221 Km. de calles y pasajes, que al ritmo promedio que ha tenido el Programa durante los cuatro años de esta evaluación, se solucionarían en casi 11 años (si se parte del déficit medido originalmente, restarían sólo 1.744 Km., correspondientes a 6 años) Sin embargo el Panel considera necesario establecer un diagnóstico riguroso del déficit de pavimentación existente a la fecha con el objeto de dimensionar el horizonte temporal del programa. Asimismo, la modificación del Programa consistente en la incorporación de la repavimentación, indicaría que el Programa podría continuar sin fecha de término, toda vez que cualquier tipo de pavimento tiene una vida útil y llegaría un momento en que se requeriría su reposición.

Para definir, a mediano y largo plazo, sobre la continuidad, el Panel considera necesario contar con un diagnóstico y medición del problema que sean confiables y adecuados (en tanto no hay razones para pensar que, en el corto plazo, se genere una cantidad insuficiente de postulaciones). Los criterios de selección de beneficiarios se han mostrado operativos, y la MMI propuesta por el Panel, en tanto los indicadores correspondientes sean generados, debe dar cuenta efectivamente de la acción del Programa y servir para detectar fallas que requieran corrección.

La organización del Programa, así como los resultados de su gestión, muestran su capacidad de producir su actual Componente, capacidad que desde el punto de vista de la pavimentación es plenamente aplicable a la producción del nuevo Componente de repavimentación; sin embargo, la selección de proyectos en el caso de este nuevo Componente requiere de un análisis técnico adicional que certifique la plena obsolescencia del pavimento antiguo, lo que debería ser resuelto por el Programa. Pero un obstáculo más importante, que el Programa ha comenzado a enfrentar pero no ha llegado a su plena solución, es el problema de motivar a las Municipalidades, cuya participación entusiasta y efectiva es indispensable para asegurar la participación de los pobladores que presentan la necesidad y tienen el interés de aportar a su solución. Este obstáculo posiblemente se vea agravado por los logros acumulados del Programa, que al ir atendiendo al déficit según la demanda manifestada por los beneficiarios, puede haber ido dejando sin resolver aún una parte del déficit que, por características de las Municipalidades, o por capacidad de asociación de la población o por circunstancias geográficas, sea de una solución más difícil que lo ya realizado. También debe mejorar sustancialmente la generación y análisis de información evaluativa, a fin de incorporar en su gestión y en su diseño los mejoramientos que surgen de una evaluación profunda y permanente de su accionar.

La capacidad del Programa de cumplir con sus objetivos queda validada por la única medición existente (encuesta aplicada como parte del estudio realizado por la Consultora Pulso en 2003-2004) en la que se aprecia que el Programa es eficaz en el logro de los beneficios mencionados en su Propósito, y también por las cifras de su desempeño en cuanto a kilómetros pavimentados, que muestran su capacidad de una producción efectiva de su Componente, en tanto el procedimiento de licitación de las obras da garantías en cuanto al nivel de costo en que se incurre para lograr esta producción, cuyo costo unitario ha experimentado una leve baja durante el período evaluado.

El Programa muestra su capacidad para gastar casi la totalidad de su presupuesto, dedicando los recursos necesarios para producir su Componente sin que se aprecien elementos indicadores de ineficiencias, dentro de las limitaciones de la información de que se dispuso.

En cuanto al Componente de repavimentación de calles y pasajes cuyos pavimentos no sean ya reparables, que se agrega desde el año 2007, es discutible si ello debe ser tarea del Programa evaluado o, en los casos en que no esté normada la responsabilidad de repavimentación, debería encararlas un programa separado. A favor de asignar la función a este Programa está su experiencia, la red de difusión y de operación ya establecida, y su presumiblemente bajo costo administrativo (si bien la estimación hecha por el Programa no es confiable, su mínima superestructura central podría ser un indicador en este sentido); en contra, la posibilidad de que las demandas de repavimentación, respecto de la cual no existe aún un dimensionamiento preciso (aunque si se tiene una primera estimación gruesa del orden de magnitud), llegue a saturar el Programa, provocando excesivas demoras para que los proyectos tanto de pavimentación como de repavimentación, logren ser seleccionados y eventualmente reduciendo los recursos destinados a absorber el aún importante déficit de pavimentación.

Lo anterior parece indicar que el MINVU debiera resolver explícitamente en qué grado el Programa debe orientar su acción hacia la repavimentación, o mantener su anterior orientación hacia la pavimentación de vías de tierra, encargándose de la repavimentación sólo en forma marginal (por ejemplo, sólo para vías pavimentadas originalmente por el Programa).

En conclusión, el Panel considera que la continuidad del Programa está plenamente justificada, pues aún subsiste la necesidad que le da origen, y el Programa ha mostrado su capacidad de aportar eficaz y eficientemente (este último juicio, limitado por la insuficiente información de que se dispuso para evaluar con cierta profundidad la eficiencia en la producción del Componente) a su solución. Sin embargo, debe por un lado perfeccionarse en términos de su relación con las Municipalidades y de su capacidad de autoanálisis (la que debe sustentarse en información que no se recoge en forma sistemática, lo que quedó en evidencia en la cantidad de información evaluativa que el Programa no logró proporcionar para la presente evaluación), y por otro lado debe profundizar sus definiciones respecto del nuevo Componente de repavimentación.

III. CONCLUSIONES

Una apreciación general del Programa lleva a concluir que éste es percibido por sus gestores como dedicado básicamente a la producción de su Componente de pavimentar calles y pasajes, en base a la demanda expresada por medio de las postulaciones al Concurso anual. Un elemento que ayuda a asegurar la satisfacción de esta demanda es la consideración en forma exponencial de la antigüedad de la postulación, que ayuda a que todas las postulaciones sean resueltas tarde o temprano. En este sentido, ha tenido éxito en la cobertura alcanzada y en la aplicación de un diseño que considera el involucramiento activo de sus beneficiarios en la gestión y financiamiento de los proyectos. El Panel concuerda con esta orientación principal, pero considera insuficientemente presentes algunos aspectos de importancia, como la preocupación por la equidad (resentida por la existencia de un grupo de comunas que no participan en el Programa o que lo hacen en forma discontinua, a pesar de contar aún con un déficit de pavimentación; debido aparentemente a decisión de sus autoridades, problemas de gestión o falta de recursos), y una mayor preocupación por los efectos del Programa para sus beneficiarios, sobre los cuales prácticamente no se cuenta con información sistemática que permita tanto pequeñas reorientaciones que signifiquen mejorar su impacto en el bienestar de los beneficiarios (como podrían ser algunas obras anexas) como una mejor inserción dentro del conjunto de las políticas sociales, que resultaría de la disponibilidad de mayor información sobre los beneficios generados.

Además de estas conclusiones que surgen de una visión global del Programa, se presentan a continuación conclusiones sobre aspectos más puntuales del mismo.

Como se ha señalado, el Programa se inicia el año 1994 a partir de la determinación de un déficit de pavimentación estimado en 6.008 Km. La medición de este déficit presenta dificultades de validación, ya que fue estimado con información de sólo parte de las regiones y, además, no ha contado con un proceso de actualización sistemático, lo que dificulta su estimación actual y hace poco confiable la definición de metas. Los problemas metodológicos y de información están también presentes en la actualización del déficit realizada por el Programa para 2006. Por otro lado, no se cuenta con una descripción de la población que corresponde a este déficit, lo que no hace posible cuantificar en forma precisa la población potencial del Programa, a nivel nacional ni menos a nivel regional y comunal, ni tampoco describir sus características.

El Programa ha centrado sus actividades y su reglamentación en lograr reducir el déficit de pavimentación; sin embargo también se ha planteado otros objetivos (a nivel de Propósito) como mejorar la conectividad con el barrio, mejorar el acceso a los servicios, mejorar la calidad ambiental, entre otros, pero no realiza mediciones periódicas de los logros correspondientes, ni cuenta con sistemas que direccionen su accionar específicamente hacia estos objetivos.

El Programa no aplica un enfoque de género, que requeriría haber diseñado mecanismos específicos para el análisis de la problemática de género así como para la retroalimentación, con esta óptica, de la toma de decisiones, sino se ha limitado a recoger información sobre el sexo de los miembros del Comité, sin considerar que en muchos casos las mujeres participan en el comité en representación de la familia pero sin ser jefes de hogar. Sin embargo los beneficios de la pavimentación pueden ser percibidos de diferente forma por hombres y mujeres, a la vez que para las mujeres jefes de hogar debe ser más difícil participar en el mismo, debido a sus menores oportunidades laborales.

El Programa no focaliza hacia cierto tipo de beneficiarios de entre los que presentan la falencia, siendo en ello consistente con la normativa que le da origen, sino solamente prioriza la pronta solución a los postulantes que pueden ser considerados como eventualmente de menores ingresos. Además de esta priorización, el porcentaje de aporte requerido de los beneficiarios es menor cuando corresponde a categorías de vivienda que en general se asocian a ingresos bajos, resultando en un mayor subsidio para los habitantes de esas viviendas.

La lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa es validada por el Panel debiendo agregarse una actividad final en la MML, y la lógica horizontal es validada en tanto se le introduzcan las modificaciones presentadas en la Matriz propuesta por el Panel.

La estructura organizacional del Programa considera la distribución de funciones entre el nivel central y el local con claridad y pertinencia, respecto de la producción del Componente, distinguiendo las responsabilidades del encargado del programa a nivel nacional, y de los encargados a nivel de la SEREMI y de los SERVIU.

No obstante, dado su diseño como concurso anual de iniciativas, el Programa sólo puede llevarse a cabo con una contraparte municipal que responda con capacidades institucionales a la invitación del MINVU para solucionar en forma conjunta la falta de pavimentación. En ese sentido, a pesar de las medidas que el Ministerio ha tomado tanto a nivel central como regional (y que se expresan en diversas modificaciones reglamentarias), los Municipios como tales no son “socios” asegurados de esta iniciativa. De hecho, el personal municipal a cargo del Programa, tiene una gran variabilidad en su dependencia, lo que influye decisivamente en la importancia, participación y calidad de los proyectos que postulan los Comités de Pavimentación junto a los Municipios. Más allá de la magnitud del déficit existente, e incluso de la voluntad de solucionarlo y organizarse para ello que los vecinos tengan, es finalmente el Municipio quien decide la participación de los proyectos dado su rol central en la gestión, verificación de la información y aporte en recursos.

Si bien el Programa ha avanzado hasta contar con la participación de cerca de 300 comunas en todas las regiones del país, y a pesar que la participación promedio por Municipalidad ha sido de 8,38 veces entre los 16 concursos llamados hasta el 2007, existen 30 comunas (correspondiendo a un 8.7% de las comunas del país), distribuidas a lo largo del país, que, a pesar de que el Programa existe desde hace 14 años, aún después del concurso de 2007 no se han incorporado a él, y otras 40 comunas (11,6% del total) que han participado sólo entre una y tres veces. Esta situación es explicada por el Programa por diversas razones, tales como la existencia de comunas que no tienen déficit, y por tanto no son parte de la población potencial (Antártica, Vitacura, Providencia, entre otras), de otras (como Pinto) que no tienen aún soluciones de alcantarillado, otras en que la no participación sería por razones de aislamiento (a pesar que comunas tan aisladas como Isla de Pascua, Juan Fernández y Cabo de Hornos si han participado, aunque sólo una vez, en 2006 o 2007) y de otras en que la razón de la no participación serían problemas de gestión o de decisiones políticas de invertir en otros asuntos. El Programa no ha respaldado con información cuantitativa (por ejemplo, sobre déficit o ausencia de éste por comuna, sobre ingresos por comuna, o sobre alguna medida de aislamiento válida para efectos de pavimentación) estos juicios generales sobre las causas de la no participación.

El 39% de las comunas que nunca han participado, y que tienen información sobre pobreza en la encuesta CASEN 2003, tienen más del 30% de su población en situación de pobreza (comparado con 26% a nivel nacional); de las que han participado entre una y tres veces, el 38% tiene más del 30% de la población en situación de pobreza. Las cifras anteriores pueden indicar que la no participación de algunas comunas ha afectado especialmente a los sectores de bajos ingresos.

Los resultados muestran que el Concurso se realiza año a año con una importante gestión de recursos, llegando casi a los 54 mil millones de pesos en 2007; (esta gestión de recursos incluye también el aporte de Municipalidades y Beneficiarios, de manera que el MINIBÚS aporta sólo un 83,6% durante el período evaluado), y que cumple sus metas (fijadas internamente) en porcentajes muy importantes (99,1%, para el período en su conjunto). Ha logrado satisfacer, durante el período, un 48% de las postulaciones de los cuatro años considerados (las que en parte están repetidas, ya que un proyecto no seleccionado normalmente participa en los concursos siguientes, hasta resultar seleccionado).

Al mismo tiempo, el Programa cuenta con un registro y manejo de la información básica producida que permite dar cuenta de un monitoreo general y agregado por comuna y región de los resultados.

En este marco, el hecho que la unidad central del programa cuente con un solo profesional con dedicación mayoritaria al mismo, así como la falta de implementación de un sistema integrado de registro y monitoreo que pueda trabajarse en coordinación virtual, son aspectos que limitan al Programa para enfrentar con mayor eficiencia problemas de gestión y realizar evaluaciones que retroalimenten con mayor riqueza su desarrollo (en muchos casos cada SEREMI y/o SERVIU desarrollan sus propios sistemas de evaluación y seguimiento sin compartir aspectos básicos generales para todas las regiones, lo que permitiría un monitoreo más integrado a nivel central).

En este sentido, interesa resaltar que si bien el Programa nace a partir de la estimación aproximada de un déficit de pavimentación, no ha logrado sustituir dicha estimación por un catastro exhaustivo ni actualizado de este déficit que permita estimar la población potencial, fijar un horizonte pertinente de vida del Programa y contar con criterios rigurosos de asignación regional de recursos.

El programa no ha tenido cambios importantes en su diseño, sino ha ido realizando ajustes en función de ampliar la participación de los gobiernos regionales, los Municipios y los comités de pavimentación, así como para incorporar medidas para el mejoramiento de la gestión, producto de los aprendizajes alcanzados en la ejecución. En este sentido, hay aspectos del modo de producción del Componente, referidos a la ejecución de un concurso anual de proyectos y a los criterios de selección, que han sido relevantes en un contexto de un déficit importante, pero en la medida que el déficit ha ido disminuyendo, va surgiendo la conveniencia de revisar los criterios de selección a fin de agilizar la gestión (como podría ser estimular la presentación de unidades más grandes de pavimentación para generar tanto mayores economías de escala como mayores impactos urbanos, y eventualmente eliminar algunos criterios probablemente poco relevantes, como la antigüedad del conjunto habitacional).

En relación a la vinculación con otros programas sectoriales, el programa de Pavimentación Participativa no presenta duplicidades dado que ha definido su producto en relación a la envergadura y universo de destinatarios en forma exclusiva en relación a los otros programas ligados a la pavimentación, de manera que pavimenta vías de carácter local.

No obstante, a juicio del Panel y recogiendo observaciones señaladas en la evaluación realizada el año 2004 por la consultora Pulso, el programa no incorpora en su diseño coordinaciones y complementariedades con otros programas ministeriales, que se llevan a cabo desconcentradamente (como el programa de recuperación de barrios, "Vive tu barrio") o poseen un diseño participativo y apuntan a mejorar el entorno ("Mejoramiento del Entorno", "Espacios Públicos", "Mejoramiento de Condominios Sociales"). Tal como se indica en las "Definiciones estratégicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo", varios de estos programas señalados apuntan a los mismos objetivos estratégicos, como son "disminuir el déficit de obras urbanas, a través de la ejecución de programas de recuperación urbana, preferentemente en territorios integrados y focalizados" y "ejecutar y/o gestionar proyectos de alto impacto urbano, a través de la inversión y asociación entre el Estado Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Sector Privado y la Ciudadanía".

A nivel de la gestión regional, el Programa se vincula con otros organismos públicos, como el GORE, el Ministerio de Planificación a través de las SERPLAC, y el Ministerio de Hacienda, en diversos momentos del proceso de producción del componente.

En este sentido, el Programa no propone en su diseño coordinaciones "a nivel horizontal" con otros programas, que permitan complementar aprendizajes e intervenciones integrales en determinados territorios, como se propone en los propios objetivos estratégicos de la institución. El diseño del Programa es de implementación "vertical" en su cadena de producción (desde la definición a nivel central y la implementación desconcentrada). Las acciones de coordinación antes señaladas apuntan a apoyar la gestión del Programa en la producción de su único Componente, pero no se aprovechan sus potencialidades para ampliar su impacto a nivel de su propósito.

Los criterios para la selección de los proyectos y la unidad de postulación en tramos pequeños de calles y pasajes no estimulan la coordinación, y generan dificultades de gestión para sinergizar colaboraciones y recursos, lo que permitiría capitalizar la asociatividad fomentada por el Programa de manera de constituir una primera fase de un proyecto mayor de mejoramiento del entorno, que diera continuidad al esfuerzo de organización entre los vecinos, facilitando así el logro del Propósito. Esto requeriría de una profundización de la coordinación con otros programas, tanto a nivel central como en las SEREMI, de manera de aprovechar el espacio y experiencia de organización y gestión colectiva de los usuarios para promover una mirada integrada del desarrollo del barrio que le permitiera responder mejor a sus propias expectativas de mejoramiento de los beneficios del desarrollo urbano. Tampoco se incorpora como factor de puntuación el hecho que el proyecto postulado sea parte de otro concurso, salvo el caso del programa 200 Barrios.

El Programa nace con una declaración explícita de incorporar la participación ciudadana al centro de su gestión. Su concepto ha ido evolucionando en el tiempo, ampliando los ámbitos de involucramiento de los usuarios desde la postulación de un proyecto a un concurso de modo asociativo y aportando recursos, llegando a incorporarse en el control de las obras y plantear observaciones para mejorar la gestión. Sin embargo, estos últimos ámbitos aún no forman parte de manera vinculante en el proceso de producción.

Debido a que el déficit es dinámico, ya que permanentemente se generan nuevas necesidades, al mismo tiempo que algunas son resueltas por mecanismos diferentes a este Programa, no es posible determinar con precisión si la producción del Componente es cuantitativamente suficiente (y a qué plazo) para el logro del propósito. La única cuantificación del déficit, el catastro parcial realizado en 1994 (en que se catastró parte de las regiones y se estimó el déficit del resto), calcula el déficit en 6.008 Km. lineales; el Programa ha pavimentado 4.264 Km., y el encargado del programa estima el déficit actual en 3.221 Km. cifra que fue obtenida actualizando seis regiones y estimando un 30% de incremento para las demás, y que no es validada por el Panel salvo como una primera aproximación.

El grado de cobertura alcanzado por el Programa se puede estimar sólo en base al déficit inicial definido en 1994, y alcanza un 71% de éste, aunque en forma muy dispar entre Regiones, fluctuando entre un 39% para la V y un 151% para la III regiones. Si bien la sobrecobertura del déficit se entiende en un contexto de que la estimación de ese déficit es poco confiable y además no considera el indicado dinamismo del déficit, eso no explica suficientemente las disparidades, y el Panel lamenta que el Programa no haya podido informar las causas de las disparidades, lo que hubiera permitido formular recomendaciones destinadas a lograr una adecuada distribución regional de la cobertura.

Como se indicó, el Programa no tiene establecidos mecanismos específicos de focalización (ni la normativa que lo define y lo rige tiene referencia alguna a elementos focalizadores), más allá de su orientación a resolver déficit de pavimentación en sectores residenciales; sin embargo, los criterios de selección de las postulaciones premian en puntaje aspectos que tienden a ser concomitantes con ciertos grados de pobreza, lo que debería resultar en una priorización (en el sentido de obtener la asignación más prontamente) de la población de escasos recursos. De acuerdo al estudio realizado en 2004 por la consultora Pulso, "el 71% de las familias beneficiadas se encuentran bajo la línea de la pobreza y el 4% de los hogares vive en condiciones de hacinamiento, porcentaje característico del primer quintil de ingreso de la población chilena". Sin embargo, los indicadores de tasa de motorización (similar al promedio nacional), propiedad de la vivienda (91,6%, contra un promedio nacional del 72,6%, aunque se debe considerar que la gran mayoría son viviendas adquiridas a través de programas asistenciales) y calidad de la misma, así como las mediciones que el mismo informe arroja sobre el hacinamiento (en promedio, 1,56 personas por dormitorio) hacen pensar que los encuestados pueden haber incurrido en una subdeclaración de sus ingresos, fenómeno observado con frecuencia en encuestas asociadas por los encuestados con alguna forma de distribución de beneficios gubernamentales.

Durante el período en evaluación ha disminuido la densidad de viviendas de los distintos concursos, tanto en las postulaciones (11,4% de baja en el número de viviendas por Km. lineal) como en la selección (13,5% de baja); la causa no está determinada, interviniendo elementos tales como la solución de parte

del déficit inicial, que puede dejar viviendas correspondientes a mayores niveles de ingreso, o contrariamente la incorporación de viviendas más periféricas e incluso rurales.

No se realizan evaluaciones sistemáticas de satisfacción de usuarios, y la única información general disponible corresponde a una evaluación realizada en 2004 por la consultora Pulso, que encuentra una clara percepción de un mejoramiento en la calidad de vida, destacando aspectos como conexión con el resto de la ciudad y acceso a servicios de recolección de basura y locomoción colectiva. La evaluación general del Programa, en una escala de 1 a 7, es de 5,8. Algunos de los impactos positivos declarados con mayor frecuencia tienen que ver con disminución de la contaminación por polvo (91%), aumento del valor de las casas (78%), aumento de la seguridad, evacuación de aguas lluvias, mayor conectividad y desarrollo de nuevas actividades en la calle o pasaje. Se encuentran también algunos impactos negativos, principalmente derivados del inconvenientes generados en el aumento del flujo vehicular y estacionamiento de vehículos (hay seis indicadores de impactos negativos, con porcentajes entre 37% y 76%) y, en un grado menor, de tala de árboles debida a las obras de pavimentación (17%) y de persistencia de inundaciones (17%). Por otro lado, un 70% de los beneficiarios considera que “faltaron elementos o cosas al proyecto de pavimentación”. Los principales elementos faltantes indicados fueron veredas (20%), lomos de toro (18%), señalética (16%), soluciones para aguas lluvia (10%), áreas verdes (10%) y otros con porcentajes menores.

Se está iniciando además la realización de encuestas de satisfacción por los SERVIU regionales, las que no tienen una metodología común y parecen ser más bien obra de la improvisación local, por lo que su utilidad es aún muy limitada. El Panel tuvo acceso a tres encuestas: de la XII Región, muy poco informativa, de la IX Región, que evidencia profesionalismo tanto en el análisis de las propiedades de la muestra como en el de los resultados, y de la Región Metropolitana, con un buen diseño pero que se beneficiaría de un procesamiento más cuantitativo. Los resultados sugieren en general un alto grado de satisfacción, pero se encuentran indicios de una inadecuada comunicación y participación durante el proceso de construcción de los pavimentos.

En cuanto al logro de su Fin de "Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos", se puede apreciar en la única información existente a nivel nacional (la levantada por la Consultora Pulso) que el Programa representa una efectiva contribución al logro de su Fin, con aumentos, estimados por los mismos beneficiarios, del 16% en el valor de las viviendas, disminución en promedio de 9 minutos en los tiempos de traslado para el 58% de los encuestados que se beneficia en este sentido, realización de nuevas actividades de esparcimiento, de juegos (en parte importante, infantiles) y de deportes, y disminución en las tareas de limpieza.

El Programa muestra una importancia creciente, visible a través de su presupuesto (que crece en un 15,1% entre 2003 y 2006), al interior del cual se observa un mayor aporte de la institución responsable (con un 15,4% de incremento) y de las municipalidades (con un aumento del 26,2%), acompañado de una baja del 19,9% en el aporte de los beneficiarios.

Durante el período en evaluación, el 91,4% del gasto correspondió a inversión en pavimentación. El gasto por kilómetro lineal de calles y pasajes pavimentados aumentó marginalmente (0,3%), no estando identificada la causa de esta disminución; en cambio, el gasto por beneficiario aumentó en un 21,7% como resultado de la baja en el número de viviendas por Km. pavimentado; sin embargo, esta disminución en la eficiencia es considerada por el Panel como no atribuible a la administración del Programa, sino refleja un cambio en el perfil de los postulantes cuya causa, como se plantea en un párrafo anterior, no ha sido determinada.

El gasto por Km. lineal pavimentado es en promedio de 133,4 millones, y muestra un pequeño aumento entre 2003 y 2006, con cierta variabilidad entre un año y otro (se debe considerar que el costo difiere según la región y según se trate de calles o pasajes, por lo que cierta variabilidad es normal).

Si bien el Panel solicitó al Programa información sobre el costo de la pavimentación en otros programas, esta información no le pudo ser proporcionada, de manera que, al no contar con una base de comparación, el Panel no puede pronunciarse sobre el nivel de costo por kilómetro de pavimento enfrentado por el Programa, el que sólo se puede presumir como adecuado en base a los procedimientos de licitación de las obras. Tampoco puede pronunciarse respecto del gasto en administración, pues la forma en que se estimó hace que el 8,6% sobre el gasto total correspondiente en los cuatro años en evaluación refleje más la eficiencia de la institución responsable como un todo, que la del Programa. No se consiguió que el Programa efectuara una estimación del gasto en administración que considerara la especificidad del Programa mismo.

Durante el período completo, el Programa gastó el 99,1% de su presupuesto, fluctuando entre un 95,5% y un 102,7%. Las causas de las variaciones no fueron informadas por el Programa.

El Programa tiene tres grandes fuentes de financiamiento: el aporte de la institución responsable del mismo (83,6% para el total del período en evaluación), el aporte de las municipalidades (12,3%) y el de los beneficiarios (Comités de Pavimentación, con el 4,2%). Esta forma de financiamiento presenta ventajas como las derivadas de descentralizar la parte del gasto en las municipalidades (posiblemente buenos intérpretes de las necesidades de sus habitantes), y del involucramiento de los beneficiarios (el que también ayuda a acercar las realizaciones a la demanda social por el Componente, e incentiva a los beneficiarios a cuidar los pavimentos realizados, como una forma de defender su propia inversión), además de las ventajas sociales obtenidas a través del fomento de la asociatividad. Por otro lado, presenta el riesgo de desincentivar a algunas municipalidades a participar en el Programa, debido a la carga económica que les significa su aporte; esto podría explicar en parte la apatía de algunas municipalidades para participar.

Si bien la mayor parte de las modificaciones al Programa han estado orientadas fundamentalmente hacia aspectos operativos, hay una modificación de fondo, del año 2006, que incorpora la posibilidad de postular a repavimentación, buscando resolver el problema de las vías urbanas altamente deterioradas, particularmente en los sectores habitacionales. Pero esto se decidió sin realizar un diagnóstico riguroso del problema, de manera que sólo se cuenta con una estimación gruesa del orden de magnitud de la demanda potencial presente y futura y se ignora el requerimiento de fondos necesario así como el grado en que este nuevo Componente pueda desplazar al ya existente (el Programa estima la demanda potencial actual entre un 20% y un 30% de los pavimentos existentes a 1990, considerando una vida útil teórica de 20 años pero con una importante vida residual en pavimentos de hormigón de cemento vibrado; esto daría unos 3.000 Km. lineales, que a un promedio “conservador” de \$25.0000 por m², daría unos 450 millones de pesos). De lo anterior se concluye que la decisión de incorporar la repavimentación dentro de este Programa no contó con el respaldo técnico minimamente aconsejable, tanto en términos del diagnóstico previo que realmente cuantifique el problema como del análisis en cuanto a cuál es la forma más adecuada para resolverlo. No queda claro aún cuál es el fundamento cuantitativo (e inspirado en una estimación confiable) que sustentó esta decisión (aunque cualitativamente se aprecia la evidente existencia de un problema), por qué se considera que este Programa en particular debe hacerse cargo de este problema ni cuáles son las consecuencias en términos de organización y gestión que ello implica. Asimismo, parece necesario establecer con claridad las prioridades y distribución de recursos entre ambos componentes (el Programa se limita a establecer un puntaje adicional de 5 puntos para los proyectos de repavimentación y 50 para los de pavimentación; la diferencia que esto genera es bastante significativa, considerando que los puntajes típicos de los proyectos seleccionados, sin considerar estos puntos adicionales, son del orden de unos 40 a 200 puntos).

El Programa es plenamente sostenible en el tiempo desde el punto de vista de la demanda enfrentada y del respaldo político y presupuestario, pero para asegurar esa sostenibilidad en el largo plazo debe realizar las acciones que le permitan asegurar el compromiso de sus “socios estratégicos” que son los Municipios, además de revisar la dotación de personal a fin de disminuir la vulnerabilidad por dependencia del encargado central y de contar con el suficiente personal para poder generar análisis evaluativos adicionales.

La continuidad del Programa está justificada pues aún subsiste la necesidad que le da origen, y el Programa ha mostrado su capacidad de aportar eficaz y eficientemente a su solución. Sin embargo, debe por un lado perfeccionarse en términos de su relación con las Municipalidades, de su capacidad de autoanálisis (la que debe sustentarse en información que no se recoge en forma sistemática, lo que quedó en evidencia en la cantidad de información evaluativa que el Programa no logró proporcionar para la presente evaluación) y de su relación con otros Programas de mejoramiento urbano, y por otro lado debe profundizar sus definiciones respecto del nuevo Componente de repavimentación.

IV. RECOMENDACIONES

De Diseño:

- a) Realizar una actualización periódica (por ejemplo cada 5 años) del catastro del déficit, a fin de poder sustentar las decisiones de largo plazo del Programa; este catastro actualizado permitirá determinar el déficit aún no resuelto y la tasa de incorporación de nuevo déficit, a partir de lo cual se deben fundamentar las decisiones que afectan el tamaño del Programa (tales como las asignaciones presupuestarias y su evolución en el tiempo), y debe contener criterios de carácter nacional y criterios que recojan las especificidades regionales, a fin de respaldar el establecimiento de objetivos y metas cuantificables, tanto a nivel regional como nacional. Esta actividad debe iniciarse con la realización de un primer catastro a nivel nacional que contemple una metodología estadística adecuada, que utilice criterios explícitos y uniformes de medición, y asegure la cobertura universal.
- b) Establecer un sistema de estudios periódicos (bianuales) que permitan conocer los reales impactos, tanto positivos como negativos, generados hacia los beneficiarios, de manera de orientar modificaciones a fin de optimizar su diseño. Parte de la información que interesa relevar se puede obtener mediante una profundización de la evaluación que se solicita a los Comités de Participación al recibir las obras, requiriéndose al respecto una relativa homogeneización de sus contenidos y diseño, y la generación de procedimientos para el procesamiento y análisis de la información obtenida.
- c) Afinar los detalles de diseño de los proyectos de manera asegurar una adecuada duración de los pavimentos (el informe de Consultora Pulso hace referencia a “prematurados deterioros” de los pavimentos en “algunas situaciones”), de minimizar los impactos negativos reportados por los beneficiarios en algunos proyectos (pérdida de árboles, etc.), y de considerar elementos anexos (cuya falta hacen presente los beneficiarios) que mejoren los beneficios (tales como mobiliario urbano, señalética, lomos de toro, algunas obras menores de escurrimiento de aguas lluvias en lugares donde exista peligro de anegamientos, etc.). Esto, con el fin de optimizar las características del Componente, en general bien evaluadas por los beneficiarios pero con algunos aspectos mejorables. Para la implementación de esta recomendación, los resultados de los estudios mencionados en las dos recomendaciones anteriores serán de gran utilidad.
- d) Incorporar mecanismos que profundicen significativamente la coordinación con otros programas del MINVU tanto aquellos de mejoramiento urbano como habitacionales de forma de promover proyectos integrales de intervención urbana. Un mecanismo sería por ejemplo, priorizar proyectos de pavimentación que se encuentren insertos en intervenciones urbanas integrales (tal como se está implementando con el programa 200 Barrios).
Así mismo, se podría incluir el proyecto de pavimentación como una primera fase de un proyecto de mejoramiento del entorno, que permita dar continuidad al esfuerzo de organización entre los vecinos, facilitando así el logro del Propósito. Esto requiere de una profundización de la coordinación con otros programas ministeriales, tanto a nivel central como en las SEREMI, de manera de aprovechar el espacio y experiencia de organización y gestión colectiva de los usuarios y el interés y respaldo del municipio para una mirada integrada del desarrollo del barrio y responder así a sus propias expectativas de mejoramiento de su calidad de equipamiento urbano. Esta perspectiva puede materializarse a partir de la inclusión, dentro de la ficha de postulación, de una sección relativa a nuevas iniciativas que el Comité se propone llevar adelante, así como también a través de instancias de planificación y coordinación con otros programas de mejoramiento urbano, que se traduzcan en difusiones dirigidas y complementarias hacia los municipios según el diagnóstico de su situación de equipamiento urbano.

- e) Estudiar la conveniencia de establecer criterios y mecanismos de focalización de los beneficiarios, lo que podría llevar a una redefinición política al respecto, y a una modificación del D. S. N° 114 (estableciendo los criterios y procedimientos de esta eventual focalización). Esta focalización debe establecerse en un sentido más amplio al criterio de condición socioeconómica, priorizando la participación de grupos cuya necesidad de pavimentación sea más urgente (considerando por ejemplo factores geográficos y características del suelo que incidan en el escurrimiento de las aguas lluvias, o en el aislamiento derivado de la falta de pavimento), así como también priorizar la participación de aquellos grupos cuyas propuestas se encuentren insertas en intervenciones urbanas integrales.
- f) Revisar los actuales criterios de selección de los proyectos y la ponderación de esos criterios. Para ello se debe primeramente especificar formalmente las prioridades del Programa, para luego evaluar si éstas se cumplen con los factores y puntajes actualmente en aplicación, o se justificaría promover su modificación (eliminación o agregación de factores, o cambio en la fórmula de cálculo del puntaje). Como parte de esta revisión se sugiere también considerar la conveniencia de postular áreas residenciales que requieran de pavimentación o repavimentación, más que continuar solamente con una postulación individual de calles o pasajes. Adicionalmente, las dos recomendaciones anteriores sobre coordinación con otros programas y sobre focalización podrían originar cambios en estos criterios.
- g) Analizar en profundidad si corresponde mantener (y en qué grado) en el diseño del Programa el nuevo Componente de repavimentación, a la luz de los beneficios de ésta versus los de la pavimentación por primera vez. Este análisis incluye principalmente una determinación del déficit actual de repavimentación y la velocidad a la que se agregan vías a este déficit, en comparación con los parámetros equivalentes para las vías de tierra, una estimación de los beneficios de la repavimentación en comparación con la pavimentación por primera vez, y una revisión detallada de los distintos programas que tienen responsabilidad de repavimentación (municipio, FNDR), o bien podrían encarar esta tarea. Como parte de esa evaluación, se deben revisar los criterios de diferenciación en la selección para proyectos de pavimentación y de re-pavimentación. Al respecto, la nueva reglamentación sólo ha incluido una diferenciación de puntaje de 50 puntos para proyectos de pavimentación y 5 para proyectos de repavimentación, pero se debe evaluar si esa diferencia genera el equilibrio que se desea mantener entre ambos tipos de proyecto.
- h) Desagregar la población objetivo (en forma estimada) y los beneficiarios (a partir de información que se debe recoger en la postulación) en familias con jefatura de hogar femenina y masculina respectivamente, e incorporar un análisis desde una perspectiva de género sobre eventuales dificultades en el acceso a los beneficios del Programa por parte de las mujeres, y sobre las valoraciones diferenciales entre hombres y mujeres sobre los distintos beneficios del Programa, a fin de realimentar las decisiones de éste.

De Organización y Gestión:

- a) Desarrollar un programa de asistencia técnica para apoyar la generación de proyectos de pavimentación en aquellas comunas que lo necesiten, especialmente las que actualmente no han participado en el Programa y las que poseen un grado bajo de participación a la luz de sus déficits. Asimismo, se debe revisar la política seguida por el Programa para la difusión y para la relación con las Municipalidades, para aumentar la equidad al facilitar la incorporación de pobladores de comunas que no han participado, o lo hacen en un grado bajo a la luz de sus déficit (aspecto que ya está siendo encarado por el Programa, pero que se puede beneficiar de un diagnóstico más afinado que permita optimizar el diseño de las acciones en este sentido). En este sentido, es necesario revisar los mensajes y motivaciones que el Programa ofrece a los Municipios para que estas entidades encuentren atractiva su participación, a la luz de un diagnóstico mejorado de las causas de su no participación y junto con ello evitar la generación de expectativas poco realistas que

puedan resultar en desencanto al no haber cumplido el Programa con expectativas vinculadas al mejoramiento de la calidad de vida. En este sentido, no basta sólo con invitar a los Municipios a desarrollar talleres, sino que es necesario revisar los mensajes y motivaciones que el Programa ofrece a los Municipios para que estas entidades encuentren atractiva su participación, a la luz de un diagnóstico mejorado de las causas de esta no participación.

- b) Construir e implantar un sistema integrado de seguimiento y monitoreo en línea: es posible hoy desarrollar un sistema informático que permita postular los proyectos en línea (sin obviar el manejo de los respaldos documentarios formales necesarios para garantizar la legalidad y legitimidad del proceso) y luego dar seguimiento a su evaluación, selección, ejecución y evaluación. Este sistema de información debería, junto con los catastros actualizados y los estudios periódicos a que se refieren las dos primeras conclusiones de diseño, ser base para un mejoramiento general de la gestión de información por parte del Programa, el que, como se dio cuenta en repetidas oportunidades a lo largo del informe, no fue capaz de proveer diversas informaciones solicitadas para esta evaluación.
- c) Procesar, en forma paralela a la información obtenida de la contabilidad presupuestaria, información de presupuestos y gastos por proyecto, de manera de generar indicadores que permitan apoyar la gestión al conocer el comportamiento de los costos en cada proyecto, pudiendo relacionarlo con sus características y con su presupuesto. Esto, al menos para los gastos en inversión.
- d) Revisar y estudiar el financiamiento efectivo de los proyectos, para indagar sobre el bajo aporte realizado por los beneficiarios, que está establecido sólo para situaciones excepcionales calificadas por el Municipio, y a partir de ello verificar si la excepcionalidad se está aplicando indebidamente o bien se hace necesaria por el perfil de los postulantes, en cuyo caso se debería reestudiar las normas que regulan la estructura del financiamiento de los proyectos para adaptarlas a la realidad, analizando la obligatoriedad del aporte de los municipios y beneficiarios, considerando el nivel de pobreza de éstos.
- e) Planificar las proyecciones y metas no sólo de corto sino, adicionalmente, de mediano plazo. Si bien el Programa se estructura a partir de la demanda de proyectos, dado su tiempo de ejecución y la importante atención del déficit original, es necesario planificar en conjunto entre el nivel central y las SEREMI las prioridades respecto de aquellas comunas que aún presentan importantes déficit. En este sentido, los criterios de asignación de recursos a nivel regional y comunal pueden precisarse y planificar metas no sólo respecto de los proyectos de arrastre sino también en función de los desafíos pendientes.
- f) Realizar un estudio que permita identificar y cuantificar la dotación y organización más precisa de los recursos humanos y equipamiento involucrados en el programa, tanto a nivel central como regional, de manera de evaluar qué personal se requiere en ambos niveles, sobre todo si se considera un nuevo Componente de repavimentación, que va a incrementar la actual insuficiencia del programa para la generación y análisis de información evaluativa para retroalimentar los procesos de toma de decisiones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- “Análisis Evaluación Técnica del Programa Pavimentación Participativa”. Informes de diversas etapas, Grupo de Estudios Económicos y Territoriales S.A PULSO, enero 2004
- “Evaluación Ejecución Presupuestaria 2005”, Depto. de Obras Urbanas, s/f
- “Ficha de Identificación Año 2007. Definiciones Estratégicas”, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, s/f
- “Guía programa de Pavimentación Participativa”, Depto. Vialidad Urbana, División Desarrollo Urbano, MINVU, agosto 1995
- “Informe Final de Evaluación. Programa de Pavimentos Participativos”, C. Serrano, V. Espinoza, P. Vallespin y M.T Hamuy, DIPRES, agosto 1997
- “Mecanismos de participación ciudadana. Programa de Pavimentación Participativa. Plan de Acción 2005-2006”, Dirección Obras Urbanas, MINVU, febrero 2005
- Página web del MINVU: Programa de Pavimentos Participativos
- “Programa de Pavimentación Participativa 1994-2000”, Renán Retamal, noviembre 2000
- “Programa de Pavimentación Participativa. Resultados a nivel nacional. Período 1995 – 2006”, Depto. Obras Urbanas, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, febrero 2006.
- “Programa de Pavimentación Participativa”, Departamento Obras Urbanas, MINVU, presentación en Power Point, s/f
- Carta Gantt Programa Pavimentos Participativos, Depto. Vialidad Urbana, División Desarrollo Urbano, s/f
- Cronograma de actividades. Programa de Pavimentos Participativos 15° Llamado. (Proceso 2005), SEREMI Metropolitana de V Y U DEPTO. PLANES Y PROGRAMAS, s/f
- Cuadro Resumen Programa de Pavimentos Participativos 1995 – 2004, SEREMI Metropolitana de V. y U., s/f
- D. S. N° Consultados: D.S. N° 114 de 12.07.94, D.S. N° 158 de 15.11.96, D.S. N° 105 de 05.06.98, D.S. N° 138 de 19.08.99, D.S. N° 138 de 19.08.99, D.S. N° 149 de 06.07.01, D.S. N° 03 de 16.01.03, D.S. N° 205 de 30.09.06
- Ficha 1 de antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico
- Ficha 2 de antecedentes del Programa Información Complementaria
- Ficha de Postulación al Programa Pavimentación Participativa
- Matriz de Marco Lógico del servicio
- Minuta “Objetivos Estratégicos MINVU”, Renán Retamal, marzo 2005

- Minuta “Programa de Pavimentación Participativa. Antecedentes para video”, Renán Retamal, agosto 2006
- Presentación en Power Point, “Programa Pavimentación Participativa” en Curso Nuevas Políticas de Vivienda, XXIX Escuela de Verano 2007, MINVU, enero 2007
- Resoluciones Exentas consultadas: Resol. Ex. N° 1820 de 06.06.03, Resol. Ex. N° 3057 de 01.09.03, Resol. Ex. N° 1912 de 14.05.04, Resol. Ex. N° 1925 de 14.05.04, Resol. Ex. N° 2646 de 24.06.04, Resol. Ex. N° 2983 de 30.08.05, Resol. Ex. N° 4490 de 29.11.06

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

- 17/1/07: Entrevista con Ximena Gutiérrez y Renán Retamal (MINVU), María Teresa Hamuy y Carla Banfi (DIPRES) y el Panel.
- 23/1/07: Entrevista con Ximena Gutiérrez y Renán Retamal (MINVU), María Teresa Hamuy y Carla Banfi (DIPRES) y el Panel.
- 29/1/07: Entrevista con Ximena Gutiérrez y Renán Retamal (MINVU), Carla Banfi (DIPRES) y el Panel.
- 10/4/07: Entrevista con María Cristina Espinoza y Renán Retamal (MINVU), María Teresa Hamuy y Carla Banfi (DIPRES) y el Panel.
- 14/05/07. Entrevista con Erick Krohmer, encargado del PPP en la SEREMI de V. y U. R.M., y Viviana Fernández y Marisa Weinstein, integrantes del Panel.
- 18/5/07. Entrevista con Antonio Garrido, Jefe del sector Presupuestario (DIPRES) y Viviana Fernández y Mario Gaymer, integrantes del Panel.
- 22/5/07. Entrevista con María Cristina Espinoza y Renán Retamal (MINVU), María Teresa Hamuy y Carla Banfi (DIPRES) y el Panel.
- 23/5/07. Entrevista con Marcelo Longás, jefe del Departamento de Obras Urbanas del MINVU, y Mario Gaymer y Marisa Weinstein, integrantes del Panel.

VII. ANEXOS

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Pavimentos Participativos

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar.

Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados.

Fomentar la protección del patrimonio familiar, a través de herramientas orientadas a desarrollar el cuidado y uso de la vivienda social y el barrio así como la mantención y mejoramiento de ellos.

Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado central, los Gobiernos regionales y locales, el sector privado y la ciudadanía.

Promover la innovación tecnológica y la calidad de la construcción, a través de estudios, normas, reglamentos, capacitación y difusión.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Planificación, Dirección, Coordinación y Administración de Programas y Proyectos Urbanos.

Sub Producto = Programas Concursables.

Producto Especifico= Pavimentos Participativos

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos				

<p>PROPOSITO Residentes de sectores habitacionales mejoran su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, elevan la calidad ambiental, evitan anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con su aporte en gestión y financiamiento, como también de las municipalidades.</p>	<p><u>Economía/Producto</u> 1.- Porcentaje de ejecución presupuestaria respecto del monto total asignado.</p>	<p>(Gasto total anual ejecutado / Presupuesto anual asignado en la Ley.)*100</p>	<p>Informe de Ejecución Presupuestaria del MINVU.</p>
	<p><u>Economía/Resultado Intermedio</u> 2.- Participación del aporte de Comités en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación.</p>	<p>(Monto total de aportes de Comités / Costo total de las obras de pavimentación)*100</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>
	<p><u>Economía/Resultado Intermedio</u> 3.- Participación del aporte de Municipalidades en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación.</p>	<p>(Monto total de aportes de Municipios / Costo total de las obras de pavimentación)*100</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>
	<p><u>Eficiencia/Producto</u> 4.- Promedio nacional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, en M\$.</p>	<p>(Inversión total nacional en las obras de pavimentación del Programa / N° total de viviendas directamente beneficiadas.)</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>
	<p><u>Eficiencia/Producto</u> 5.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, en M\$.</p>	<p>Inversión total región (i) en obras de pavimentación del programa / N° de viviendas directamente beneficiadas en región (i).</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>

	<u>Eficiencia/Producto</u> 6.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado.	(Gasto total anual administrativo ejecutado / Gasto total anual ejecutado por el Programa.)*100	Informe de Ejecución Presupuestaria del MINVU.	
COMPONENTE 1 Residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes.	<u>Eficacia/Producto</u> 7.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados en relación al déficit.	(kilómetros de pavimentos seleccionados / kilómetros de vías que constituyen el déficit de pavimentación)*100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.	
	<u>Eficacia/Producto</u> 8.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados a nivel nacional respecto de la meta planificada.	(Kilómetros de vías pavimentadas en el país / kilómetros de vías a pavimentar según meta país.)*100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región. Informe de ejecución de cada SERVIU. Informe de ejecución de DIFIN.	
	<u>Eficacia/Proceso</u> 9.- Tasa de variación anual de iniciativas privadas de pavimentación de calles y de pasajes.	((Postulación en kilómetros de vías año (i) (en cada región) t / Postulación en kilómetros de vías año (i) (en cada región) t-1)-1)*100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.	

	<p><u>Eficacia/Resultado Final</u> 10.- Promedio de superficie de pavimento por vivienda.</p>	<p>Superficie en m2 de pavimentos del Programa en región (i) / cantidad de viviendas directamente beneficiadas en región (i).</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>	
	<p><u>Eficiencia/Producto</u> 11.- Costo promedio nacional por m2 de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, en \$.</p>	<p>Costo total nacional de obras de pavimentación del Programa / Superficie total nacional en m2 de vías pavimentadas.</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>	
	<p><u>Eficiencia/Producto</u> 12.- Costo promedio regional por m2 de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, en \$.</p>	<p>Costo total de las obras de pavimentación en región (i) del Programa / Superficie total en m2 de vías pavimentadas en región (i).</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>	
	<p><u>Eficiencia/Producto</u> 13.- Porcentaje nacional de pavimentos construidos, respecto de vías seleccionadas.</p>	<p>(Kilómetros de pavimentos construidos en el país / kilómetros de pavimentos seleccionados en el país)*100</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p> <p>Informe de ejecución de cada SERVIU.</p>	

	<u>Eficiencia/Producto</u> 14.- Porcentaje en región (i) de pavimentos construidos, respecto de vías seleccionadas.	(Kilómetros de pavimentos construidos en región (i) / kilómetros de pavimentos seleccionados en región (i))*100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región. Informe de ejecución de cada SERVIU.	
	<u>Eficiencia/Producto</u> 15.- Costo promedio de m ² en el año t de los Proyectos Programas Pavimentos Participativos seleccionados del llamado año t-1 (\$ / m ²)	Costo total en el año t de proyectos seleccionados del Programa Pavimentos Participativos del llamado año t-1 / Superficie total de proyectos seleccionados del Programa Pavimentos Participativos del llamado año t-1	Costo total del programa y superficie m2 por región de acuerdo a la selección del llamado	
	<u>Calidad/Producto</u> 16.- % nacional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total país en m2 de vías reparadas / Superficie total país en m2 de vías pavimentadas.)*100	Actividad de vencimiento de Boletas de Garantías de obras de pavimentación del Programa que lleva cada SERVIU del país.	

	<u>Calidad/Producto</u> 17.- % regional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total región (i) en m2 de vías reparadas./Superficie total región (i) en m2 de vías pavimentadas.)*100		
--	---	--	--	--

ANEXO 1(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2003-2006

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Pavimentos Participativos

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar.

Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados.

Fomentar la protección del patrimonio familiar, a través de herramientas orientadas a desarrollar el cuidado y uso de la vivienda social y el barrio así como la mantención y mejoramiento de ellos.

Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado central, los Gobiernos regionales y locales, el sector privado y la ciudadanía.

Promover la innovación tecnológica y la calidad de la construcción, a través de estudios, normas, reglamentos, capacitación y difusión.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Planificación, Dirección, Coordinación y Administración de Programas y Proyectos Urbanos.

Sub Producto = Programas Concursables.

Producto Especifico= Pavimentos Participativos

Evolución de Indicadores

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		CUANTIFICACIÓN			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2003	2004	2005	2006
FIN Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos						
PROPOSITO Residentes de sectores habitacionales mejoran su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, elevan la calidad ambiental, evitan anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con su aporte en gestión y financiamiento, como también de las municipalidades.	<u>Economía/Producto</u> 1.- Porcentaje de ejecución presupuestaria respecto del monto total asignado.	(Gasto total anual ejecutado./Presupuesto anual asignado en la Ley.)*100	99	101	103	96
	<u>Economía/Resultado Intermedio</u> 2.- Participación del aporte de Comités en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación.	(Monto total de aportes de Comités/Costo total de las obras de pavimentación)*100	3.7	3.2	3.2	2.6
	<u>Economía/Resultado Intermedio</u> 3.- Participación del aporte de Municipalidades en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación.	(Monto total de aportes de Municipios/Costo total de las obras de pavimentación)*100	9.7	10.2	11.0	10.9

	<u>Eficiencia/Producto</u> 4.- Promedio nacional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, en M\$.	(Inversión total nacional en las obras de pavimentación del Programa/Nº total de viviendas directamente beneficiadas.)	950	1011	972	1249
	<u>Eficiencia/Producto</u> 5.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, en M\$.	Inversión total región (i) en obras de pavimentación del programa./Nº de viviendas directamente beneficiadas en región (i).	950	1011	972	1249
	<u>Eficiencia/Producto</u> 6.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado.	(Gasto total anual administrativo ejecutado./Gasto total anual ejecutado por el Programa.)*100	7.7	7.9	7.7	7.6
COMPONENTE 1 Residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes.	<u>Eficacia/Producto</u> 7.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados en relación al déficit.	(kilómetros de pavimentos seleccionados/kilómetros de vías que constituyen el déficit de pavimentación)*100	4.9	4.1	5.8	5.2
	<u>Eficacia/Producto</u> 8.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados a nivel nacional respecto de la meta planificada.	(Kilómetros de vías pavimentadas en el país./kilómetros de vías a pavimentar según meta país.)*100	102.5	97.9	96.5	99.4
	<u>Eficacia/Proceso</u> 9.- Tasa de variación anual de iniciativas privadas de pavimentación de calles y de pasajes.	((Postulación en kilómetros de vías año (i) (en cada región) t/Postulación en kilómetros de vías año (i) (en cada región) t-1)-1)*100	-10.2 672.9	-0.3 670.6	-9.4 607.2	-11.3 538.6
	<u>Eficacia/Resultado Final</u> 10.- Promedio de superficie de pavimento por vivienda.	superficie en m2 de pavimentos del Programa en región (i)./cantidad de viviendas directamente beneficiadas en región (i).	46	48	51	54
	<u>Eficiencia/Producto</u> 11.- Costo promedio nacional por m2 de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, en \$.	Costo total nacional de obras de pavimentación del Programa./Superficie total nacional en m2 de vías pavimentadas.	20555	20968	18906	22956
	<u>Eficiencia/Producto</u> 12.- Costo promedio regional por m2 de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, en \$.	Costo total de las obras de pavimentación en región (i) del Programa./Superficie total en m2 de vías pavimentadas en región (i).	20555	20968	18906	22956
	<u>Eficiencia/Producto</u> 13.- Porcentaje nacional de pavimentos construidos, respecto de vías seleccionadas.	(Kilómetros de pavimentos construidos en el país/kilómetros de pavimentos seleccionados en el país)*100	100	100	100	0

	<u>Eficiencia/Producto</u> 14.- Porcentaje en región (i) de pavimentos construidos, respecto de vías seleccionadas.	(Kilómetros de pavimentos construidos en región (i)/kilómetros de pavimentos seleccionados en región (i))*100	100	100	100	0
	<u>Eficiencia/Producto</u> 15.- Costo promedio de m ² en el año t de los Proyectos Programas Pavimentos Participativos seleccionados del llamado año t-1 (\$ / m ²)	Costo total en el año t de proyectos seleccionados del Programa Pavimentos Participativos del llamado año t-1/Superficie total de proyectos seleccionados del Programa Pavimentos Participativos del llamado año t-1	21925	23341	21107	21736
	<u>Calidad/Producto</u> 16.- % nacional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total país en m2 de vías reparadas./Superficie total país en m2 de vías pavimentadas.)*100	21925	23341	21107	21736
	<u>Calidad/Producto</u> 17.- % regional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total región (i) en m2 de vías reparadas./Superficie total región (i) en m2 de vías pavimentadas.)*100	21925	23341	21107	21736

ANEXO 2(a): Matriz de Evaluación Propuesta

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Pavimentos Participativos

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar.

Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados.

Fomentar la protección del patrimonio familiar, a través de herramientas orientadas a desarrollar el cuidado y uso de la vivienda social y el barrio así como la mantención y mejoramiento de ellos.

Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado central, los Gobiernos regionales y locales, el sector privado y la ciudadanía.

Promover la innovación tecnológica y la calidad de la construcción, a través de estudios, normas, reglamentos, capacitación y difusión.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Planificación, Dirección, Coordinación y Administración de Programas y Proyectos Urbanos.

Sub Producto = Programas Concursables.

Producto Especifico= Pavimentos Participativos

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN</p> <p>Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos</p>				
<p>PROPÓSITO</p> <p>Residentes de sectores habitacionales mejoran su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, elevan la calidad ambiental, evitan anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con su aporte en gestión y financiamiento, como también de las municipalidades.</p>	<p>Eficacia/Impacto</p> <p>1.- Residentes mejoran su tiempo de acceso a servicios y equipamientos</p>	<p>$[(\text{Tiempo de viaje al centro de servicios que más frecuentan, después de la pavimentación} / \text{Tiempo de viaje al mismo centro de servicios, antes de la pavimentación}) - 1] * 100$</p>	<p>Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *</p>	
	<p>Eficacia/Impacto</p> <p>2.- Residentes incrementan su frecuencia de acceso a servicios y equipamientos</p>	<p>$[(\text{Frecuencia semanal de viaje al centro de servicios que más frecuentan, después de la pavimentación} / \text{Frecuencia semanal de viaje al mismo centro de servicios, antes de la pavimentación}) - 1] * 100$</p>	<p>Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *</p>	

	Eficacia/Impacto 3.- Residentes ven mejorada la contaminación por polvo en suspensión	[(Frecuencia de aseo, después de la pavimentación / Frecuencia de aseo, después de la pavimentación) – 1] * 100 ¹⁰³	Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *
	Eficacia/Impacto 4.- Residentes ven disminuidos los episodios de anegamiento.	[(Frecuencia anual de anegamientos en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Frecuencia anual de anegamientos en la vía que enfrenta la casa, antes de la pavimentación) – 1] * 100	Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *
	Eficacia/Impacto 5.- Residentes aumentan sus actividades sociales y de juegos infantiles en la calle o pasaje.	[(Frecuencia semanal de realización de actividades sociales o juegos infantiles en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Frecuencia semanal de realización de actividades sociales o juegos infantiles en la vía que enfrenta la casa, antes de la pavimentación) – 1] * 100	Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *
	Eficacia/Impacto 6.- Residentes perciben un aumento en la seguridad peatonal.	(Número de beneficiarios que declaran percibir un mejoramiento en la seguridad peatonal en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Número de beneficiarios encuestados) * 100	Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *
	Calidad/Producto 7.- Demora promedio de los proyectos en ser seleccionados.	Tiempo en meses entre la entrega del proyecto por parte de los beneficiarios y la selección del mismo, promedio entre proyectos seleccionados.	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.
	Eficiencia/Producto 8.- Promedio nacional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación del Programa, en M\$.	Inversión total nacional en las obras de pavimentación del Programa, en M\$ / N° total de viviendas directamente beneficiadas.	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.

¹⁰³ Se debe elegir una actividad de aseo (tales como aseo de pisos, lavado de ropas u otras) que se relacione con la existencia de polvo en suspensión, o bien se puede utilizar un índice compuesto que incluya varias de estas actividades, con sus respectivos ponderadores.

*: Actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador.

	Eficiencia/Producto 9.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación del Programa, en M\$.	Inversión total región (i) en obras de pavimentación del programa / N° de viviendas directamente beneficiadas en región (i).	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.
	Eficiencia/Producto 10.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, según materialidad del pavimento, en M\$.	Inversión total Programa en región (i) en pavimentos de materialidad (j) / N° de viviendas directamente beneficiadas en región (i) por pavimentos de materialidad (j) ¹⁰⁴	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.
	Eficiencia/Producto 11.- Promedio regional de inversión de las obras de pavimentación, por metro lineal, en M\$.	Inversión total Programa en región (i) en pavimentos / longitud (en metros) pavimentada por el Programa en región (i)	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.
	Eficiencia/Producto 12.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado a nivel nacional.	(Gasto total anual administrativo ejecutado / Gasto total anual ejecutado por el Programa.) * 100	Informe de Ejecución Presupuestaria del MINVU.
	Eficiencia/Producto 13.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado a nivel regional.	Gasto total anual administrativo ejecutado en región (i) / Gasto total anual ejecutado por el Programa en región (i)] * 100	Informe de Ejecución Presupuestaria del MINVU.
	Economía/Producto 14.- Porcentaje de ejecución presupuestaria respecto del monto total asignado.	(Gasto total anual ejecutado / Presupuesto anual asignado) * 100	Informe de Ejecución Presupuestaria del MINVU.
	Economía/Resultado Intermedio 15.- Aporte en dinero o en Proyecto de Ingeniería del Comité en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto desagregado y total de aportes de Comités / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.
	Economía/Resultado Intermedio 16.- Aporte de Municipalidades en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto total de aportes de Municipios / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.

¹⁰⁴ Las materialidades (j) son: Concreto, Asfalto y Otras.

*: Actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador.

	Economía/Resultado Intermedio 17.- Aporte de otras instituciones al financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto total de aportes de otras instituciones / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.	
COMPONENTE 1 Residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes.	Eficacia/Proceso 18.- Tasa de variación anual de postulaciones al Programa (en Km.).	$[(\text{Postulación en kilómetros de vías año } (i) \text{ en región } (j) \text{ en año } t / \text{Postulación en kilómetros de vías año } (i) \text{ en cada región } (j) \text{ en año } (t-1) - 1] * 100$	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.	
	Eficacia/Producto 19.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados en relación al déficit actualizado.	(Kilómetros de pavimentos construidos / kilómetros de vías que constituyen el déficit de pavimentación) * 100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región. Actualización periódica (cada 5 años) de la estimación del déficit. *	
	Eficacia/Producto 20.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados a nivel nacional respecto de la meta planificada.	(Kilómetros de vías pavimentadas en el país / kilómetros de vías a pavimentar según meta país.) * 100	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región. Informe de ejecución de cada SERVIU. Informe de ejecución de DIFIN.	
	Calidad/Producto 21.- Demora promedio en pavimentar.	Fecha (mes) de la recepción final de las obras de pavimentación, promedio entre proyectos seleccionados en año (t-2)-Fecha (mes) de la selección del proyecto, promedio entre proyectos seleccionados en año (t-2)	Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región. Informe de ejecución de cada SERVIU. Informe de ejecución de DIFIN.	

	<p>Calidad/Producto 22.- Porcentaje nacional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.</p>	<p>(1-(Superficie total país en m2 de vías reparadas al vencimiento de la boleta de garantía / Superficie total país en m2 de vías pavimentadas))*100</p>	<p>Actividad de vencimiento de Boletas de Garantías de obras de pavimentación del Programa que lleva cada SERVIU del país.</p>
	<p>Calidad/Producto 23.- Porcentaje regional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.</p>	<p>(1-(Superficie total región (i) en m2 de vías reparadas al vencimiento de la boleta de garantía / Superficie total región (i) en m2 de vías pavimentadas.))*100</p>	<p>Actividad de vencimiento de Boletas de Garantías de obras de pavimentación del Programa que lleva cada SERVIU del país.</p>
	<p>Calidad/Producto 24.- Porcentaje de pavimentos que, al cabo de 10 años, se encuentran en estado operacional, no requiriendo repavimentación</p>	<p>[Superficie total de vías pavimentadas el año (t-10) que en el año (t) no requieren repavimentación / Superficie total de vías pavimentadas el año (t-10)] * 100</p>	<p>Actividad anual de revisión del estado de pavimentos. *</p>
	<p>Calidad/Resultado Final 25.- Porcentaje de familias encuestadas que hayan obtenido pavimentación a través Programa y que califican como “buena” o “muy buena” la pavimentación de su calle o pasaje y sus beneficios en relación al número total de familias encuestadas que hayan obtenido la pavimentación de su calle o pasaje.</p>	<p>(Número de beneficiarios que califican como “buena” o “muy buena” la pavimentación de su calle o pasaje / Número de beneficiarios encuestados) * 100</p>	<p>Encuesta a beneficiarios, a realizarse cada 2 años. *</p>
	<p>Eficiencia/Producto 26.- Costo promedio nacional por m² de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, según materialidad de pavimento.</p>	<p>Costo total nacional de obras de pavimentación del Programa en pavimentos de materialidad (j) / Superficie total nacional en m² de vías pavimentadas con pavimentos de materialidad (j).</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>
	<p>Eficiencia/Producto 27.- Costo promedio regional por m² de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, según materialidad de pavimento, por región</p>	<p>Costo total de las obras de pavimentación en región (i) del Programa / Superficie total en m² de vías pavimentadas en región (i).</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p>

	<p>Eficiencia/Producto 28.- Porcentaje nacional de pavimentos construidos, respecto de vías correspondientes a los proyectos seleccionadas¹⁰⁵.</p>	<p>[Kilómetros de pavimentos construidos en los años (t) y (t-1) por el Programa correspondientes a los proyectos seleccionados en el país / kilómetros de pavimentos correspondientes a los proyectos seleccionados en el país en el año (t-2)] * 100</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p> <p>Informe de ejecución de cada SERVIU.</p>	
	<p>Eficiencia/Producto 29.- Porcentaje por región de pavimentos construidos, respecto de vías correspondientes a los proyectos seleccionados.</p>	<p>[Kilómetros de pavimentos construidos en los años (t) y (t-1) por el Programa en región (i) correspondientes a los proyectos en el año (t-2) / Kilómetros de pavimentos correspondientes a los proyectos seleccionados en región (i) en el año (t-2)] * 100</p>	<p>Estadísticas del Programa que lleva el MINVU, de cada Proceso de Selección, que es alimentada por la respectiva SEREMI MINVU de cada Región.</p> <p>Informe de ejecución de cada SERVIU.</p>	

¹⁰⁵ Este indicador implica un seguimiento en el tiempo a los proyectos seleccionados, pues su construcción se realiza con un desfase de hasta dos años desde la fecha en que son seleccionados.

*: Actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador.

ACTIVIDADES				
1.- Difusión del Programa hacia Municipios y organizaciones vecinales 2.- Preparación de proyectos y verificación de antecedentes para postulación 3.- Recepción y evaluación de proyectos 4.- Publicación de proyectos seleccionados 5.- Asignación de recursos para regiones 6.- Asignación de recursos para comunas 7.- Preparación y firma de convenios entre Municipios y SERVIU para traspaso de recursos 8.- Aprobación de proyectos en Sistema Nacional de Inversiones 9.- Licitación de proyectos de pavimentación a empresas contratistas 10.- Construcción de obras de pavimentación 11.- Recepción de obras				

ANEXO 1(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación Propuesta, período 2003-2006

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Pavimentos Participativos

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Recuperar barrios con deterioro urbano y social, definiendo participativamente las necesidades urgentes y priorizando con los habitantes del barrio las acciones y el plan de trabajo a realizar.

Impulsar la recuperación de zonas urbanas y la reducción de los déficit urbanos, a través del desarrollo, recuperación y promoción de obras y proyectos urbanos preferentemente en territorios integrados y focalizados.

Fomentar la protección del patrimonio familiar, a través de herramientas orientadas a desarrollar el cuidado y uso de la vivienda social y el barrio así como la mantención y mejoramiento de ellos.

Promover la integración y equidad en las ciudades, a través de los instrumentos de regulación urbana y la promoción de la inversión y la asociación entre el Estado central, los Gobiernos regionales y locales, el sector privado y la ciudadanía.

Promover la innovación tecnológica y la calidad de la construcción, a través de estudios, normas, reglamentos, capacitación y difusión.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Planificación, Dirección, Coordinación y Administración de Programas y Proyectos Urbanos.

Sub Producto = Programas Concursables.

Producto Especifico= Pavimentos Participativos

Evolución de Indicadores

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		CUANTIFICACIÓN			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2003	2004	2005	2006
FIN Contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes de sectores habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos						
PROPOSITO Residentes de sectores habitacionales mejoran su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, elevan la calidad ambiental, evitan anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con su aporte en gestión y financiamiento, como también de las municipalidades.	Eficacia/Impacto 1.- Residentes mejoran su acceso a servicios y equipamientos	[(Tiempo de viaje al centro de servicios que más frecuentan, después de la pavimentación / Tiempo de viaje al mismo centro de servicios, antes de la pavimentación) – 1] * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Eficacia/Impacto 2.- Residentes incrementan su acceso a servicios y equipamientos	[(Frecuencia semanal de viaje al centro de servicios que más frecuentan, después de la pavimentación / Frecuencia semanal de viaje al mismo centro de servicios, antes de la pavimentación) – 1] * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *

	Eficacia/Impacto 3.- Residentes ven mejorada la contaminación por polvo en suspensión	[(Frecuencia de aseo, después de la pavimentación / Frecuencia de aseo, después de la pavimentación) – 1] * 100 ¹⁰⁶	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Eficacia/Impacto 4.- Residentes ven disminuidos los episodios de anegamiento.	[(Frecuencia anual de anegamientos en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Frecuencia anual de anegamientos en la vía que enfrenta la casa, antes de la pavimentación) – 1] * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Eficacia/Impacto 5.- Residentes aumentan sus actividades sociales y de juegos infantiles en la calle o pasaje.	[(Frecuencia semanal de realización de actividades sociales o juegos infantiles en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Frecuencia semanal de realización de actividades sociales o juegos infantiles en la vía que enfrenta la casa, antes de la pavimentación) – 1] * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Eficacia/Impacto 6.- Residentes perciben un aumento en la seguridad peatonal.	(Número de beneficiarios que declaran percibir un mejoramiento en la seguridad peatonal en la vía que enfrenta la casa, después de la pavimentación / Número de beneficiarios encuestados) * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Calidad/Producto 7.- Demora promedio de los proyectos en ser seleccionados.	Tiempo en meses entre la entrega del proyecto por parte de los beneficiarios y la selección del mismo, promedio entre proyectos seleccionados.	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Eficiencia/Producto 8.- Promedio nacional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación del Programa, en M\$.	Inversión total nacional en las obras de pavimentación del Programa, en M\$ / N° total de viviendas directamente beneficiadas.	950	1011	972	1249
	Eficiencia/Producto 9.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación del Programa, en M\$.	Inversión total región (i) en obras de pavimentación del programa / N° de viviendas directamente beneficiadas en región (i).	n/d ¹⁰⁷	n/d ¹⁰⁸	n/d ¹⁰⁹	n/d ¹¹⁰

¹⁰⁶ Se debe elegir una actividad de aseo (tales como aseo de pisos, lavado de ropas u otras) que se relacione con la existencia de polvo en suspensión, o bien se puede utilizar un índice compuesto que incluya varias de estas actividades, con sus respectivos ponderadores.

*: Se requiere una actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador

¹⁰⁷ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁰⁸ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁰⁹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁰ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

	Eficiencia/Producto 10.- Promedio regional de inversión por vivienda de las obras de pavimentación, según materialidad del pavimento, en M\$.	Inversión total Programa en región (i) en pavimentos de materialidad (j) / N° de viviendas directamente beneficiadas en región (i) por pavimentos de materialidad (j) ¹¹¹	n/d ¹¹²	n/d ¹¹³	n/d ¹¹⁴	n/d ¹¹⁵
	Eficiencia/Producto 11.- Promedio regional de inversión de las obras de pavimentación, por metro lineal, en M\$.	Inversión total Programa en región (i) en pavimentos / longitud (en metros) pavimentada por el Programa en región (i)	n/d ¹¹⁶	n/d ¹¹⁷	n/d ¹¹⁸	n/d ¹¹⁹
	Eficiencia/Producto 12.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado a nivel nacional.	(Gasto total anual administrativo ejecutado / Gasto total anual ejecutado por el Programa.) * 100	7.7	7.9	7.7	7.6
	Eficiencia/Producto 13.- Porcentaje anual de gastos administrativos respecto del gasto ejecutado a nivel regional.	Gasto total anual administrativo ejecutado en región (i) / Gasto total anual ejecutado por el Programa en región (i)] * 100	n/d ¹²⁰	n/d ¹²¹	n/d ¹²²	n/d ¹²³
	Economía/Producto 14.- Porcentaje de ejecución presupuestaria respecto del monto total asignado.	(Gasto total anual ejecutado / Presupuesto anual asignado) * 100	99	101	103	96
	Economía/Resultado Intermedio 15.- Aporte en dinero o en Proyecto de Ingeniería del Comité en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto desagregado y total de aportes de Comités / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	3.7 ¹²⁴	3.2	3.2	2.6

¹¹¹ Las materialidades (j) son: Concreto, Asfalto y Otras.

*: Se requiere una actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador

¹¹² La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹³ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁴ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁵ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁶ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁷ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁸ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹¹⁹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁰ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²¹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²² La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²³ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁴ Se debe verificar si esta información incluye los aportes en proyectos de ingeniería

	Economía/Resultado Intermedio 16.- Aporte de Municipalidades en el financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto total de aportes de Municipios / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	9.7	10.2	11.0	10.9
	Economía/Resultado Intermedio 17.- Aporte de otras instituciones al financiamiento del costo total de las obras de pavimentación por región.	(Monto total de aportes de otras instituciones / Costo total de las obras de pavimentación) * 100	n/d ¹²⁵	n/d ¹²⁶	n/d ¹²⁷	n/d ¹²⁸
COMPONENTE 1 Residentes de sectores habitacionales reciben pavimentación de calles y pasajes.	Eficacia/Proceso 18.- Tasa de variación anual de postulaciones al Programa.	[(Postulación en kilómetros de vías año (i) en región (j) en año t / Postulación en kilómetros de vías año (i) en cada región (j) en año (t-1) - 1] * 100	-10.2 672.9	-0.3 670.6	-9.4 607.2	-11.3 538.6
	Eficacia/Producto 19.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados en relación al déficit actualizado.	(Kilómetros de pavimentos seleccionados / kilómetros de vías que constituyen el déficit de pavimentación) * 100	4.9 ¹²⁹	4.1 ¹³⁰	5.8 ¹³¹	5.2 ¹³²
	Eficacia/Producto 20.- Porcentaje de calles y pasajes pavimentados a nivel nacional respecto de la meta planificada anualmente.	(Kilómetros de vías pavimentadas en el país / kilómetros de vías a pavimentar según meta país.) * 100	102.5	97.9	96.5	99.4
	Calidad/Producto 21.- Demora promedio en pavimentar.	Tiempo en meses de entre la selección y la recepción final de las obras de pavimentación, promedio entre proyectos seleccionados en año (t-2)	n/d ¹³³	n/d ¹³⁴	n/d ¹³⁵	n/d ¹³⁶

¹²⁵ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁶ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁷ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁸ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹²⁹ Cifras calculadas sobre el déficit original, y que deben cambiar al contarse con una estimación actualizada de este déficit.

¹³⁰ Cifras calculadas sobre el déficit original, y que deben cambiar al contarse con una estimación actualizada de este déficit.

¹³¹ Cifras calculadas sobre el déficit original, y que deben cambiar al contarse con una estimación actualizada de este déficit.

¹³² Cifras calculadas sobre el déficit original, y que deben cambiar al contarse con una estimación actualizada de este déficit.

¹³³ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹³⁴ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹³⁵ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹³⁶ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

	Calidad/Producto 22.- Porcentaje nacional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total país en m ² de vías reparadas./Superficie total país en m ² de vías pavimentadas.) * 100	n/d ¹³⁷	n/d ¹³⁸	n/d ¹³⁹	n/d ¹⁴⁰
	Calidad/Producto 23.- Porcentaje regional de calles y pasajes que no requieren reparación al vencimiento de la boleta que garantiza la calidad de ejecución de las obras de pavimentación.	(Superficie total región (i) en m2 de vías reparadas / Superficie total región (i) en m2 de vías pavimentadas.) * 100	n/d ¹⁴¹	n/d ¹⁴²	n/d ¹⁴³	n/d ¹⁴⁴
	Calidad/Producto 24.- Porcentaje de pavimentos que, al cabo de 10 años, se encuentran en estado operacional, no requiriendo repavimentación	[Superficie total de vías pavimentadas el año (t-10) que en el año (t) no requieren repavimentación / Superficie total de vías pavimentadas el año (t-10)] * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *
	Calidad/Resultado Final 25.- Porcentaje de familias encuestadas que hayan obtenido pavimentación a través Programa y que califican como “buena” o “muy buena” la pavimentación de su calle o pasaje y sus beneficios en relación al número total de familias encuestadas que hayan obtenido la pavimentación de su calle o pasaje.	(Número de beneficiarios que califican como “buena” o “muy buena” la pavimentación de su calle o pasaje / Número de beneficiarios encuestados) * 100	n/d *	n/d *	n/d *	n/d *

¹³⁷ La información ingresada por la institución en su Matriz para este mismo indicador considera solamente el denominador, faltando la información sobre el numerador.

¹³⁸ La información ingresada por la institución en su Matriz para este mismo indicador considera solamente el denominador, faltando la información sobre el numerador.

¹³⁹ La información ingresada por la institución en su Matriz para este mismo indicador considera solamente el denominador, faltando la información sobre el numerador.

¹⁴⁰ La información ingresada por la institución en su Matriz para este mismo indicador considera solamente el denominador, faltando la información sobre el numerador.

¹⁴¹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴² La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴³ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴⁴ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

*: Se requiere una actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador.

	Eficiencia/Producto 26.- Costo promedio nacional por m ² de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, según materialidad de pavimento,.	Costo total nacional de obras de pavimentación del Programa en pavimentos de materialidad (j) / Superficie total nacional en m ² de vías pavimentadas con pavimentos de materialidad (j).	n/d ¹⁴⁵	n/d ¹⁴⁶	n/d ¹⁴⁷	n/d ¹⁴⁸
	Eficiencia/Producto 27.- Costo promedio regional por m ² de las obras de pavimentación a valor de presupuesto, según materialidad de pavimento, por región	Costo total de las obras de pavimentación en región (i) del Programa / Superficie total en m ² de vías pavimentadas en región (i).	n/d ¹⁴⁹	n/d ¹⁵⁰	n/d ¹⁵¹	n/d ¹⁵²
	Eficiencia/Producto 28.- Porcentaje nacional de pavimentos construidos, respecto de vías correspondientes a los proyectos seleccionadas ¹⁵³ .	[Kilómetros de pavimentos construidos en los años (t) y (t-1) por el Programa correspondientes a los proyectos seleccionados en el país / kilómetros de pavimentos correspondientes a los proyectos seleccionados en el país en el año (t-2)] * 100	n/d ¹⁵⁴	n/d ¹⁵⁵	n/d ¹⁵⁶	n/d ¹⁵⁷
	Eficiencia/Producto 29.- Porcentaje por región de pavimentos construidos, respecto de vías correspondientes a los proyectos seleccionados.	[Kilómetros de pavimentos construidos en los años (t) y (t-1) por el Programa en región (i) correspondientes a los proyectos en el año (t-2) / kilómetros de pavimentos correspondientes a los proyectos seleccionados en región (i) en el año (t-2)] * 100	n/d ¹⁵⁸	n/d ¹⁵⁹	n/d ¹⁶⁰	n/d ¹⁶¹

¹⁴⁵ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴⁶ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴⁷ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴⁸ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁴⁹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁰ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵¹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵² La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵³ Este indicador implica un seguimiento en el tiempo a los proyectos seleccionados, pues su construcción se realiza con un desfase de hasta dos años desde la fecha en

que son seleccionados

*: Actividad no realizada actualmente, y que sería necesario implementar para el cálculo del indicador.

¹⁵⁴ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁵ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁶ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁷ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁸ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁵⁹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁶⁰ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

¹⁶¹ La información desagregada debe ser proporcionada por el Programa.

ANEXO 4: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2007, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

AÑO	FACTOR
2003	1,114
2004	1,103
2005	1,070
2006	1,035
2007	1.000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado¹⁶² de la Institución Responsable del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto¹⁶³ correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

¹⁶² Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

¹⁶³ Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2007)

AÑO 2003	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	29.419.811	33.809.234	114,9
Bienes y Servicios de Consumo	6.071.846	6.148.968	101,3
Inversión	427.147.677	399.323.128	93,5
Transferencias			
Otros (Identificar)	9.172.361	16.788.048	183,0
TOTAL	471.811.695	456.069.378	96,7

AÑO 2004	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	33.488.356	36.027.867	107,6
Bienes y Servicios de Consumo	5.890.386	6.592.773	111,9
Inversión	461.110.327	477.357.844	103,5
Transferencias			
Otros (Identificar)	13.392.617	25.640.019	191,4
TOTAL	513.881.686	545.618.504	106,2

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	33.752.116	37.077.181	109,9
Bienes y Servicios de Consumo	6.426.698	7.932.607	123,4
Inversión	496.463.630	540.178.453	108,8
Transferencias			
Otros (Identificar)	11.228.670	18.341.386	163,3
TOTAL	547.871.115	603.529.627	110,2

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	34.426.140	38.785.209	112,7
Bienes y Servicios de Consumo	6.888.521	12.498.931	181,4
Inversión	519.678.991	550.348.469	105,9
Transferencias			
Otros (Identificar)	8.997.445	15.343.359	170,5
TOTAL	569.991.096	616.975.968	108,2

AÑO 2007	Presupuesto Inicial
Personal	39.419.960
Bienes y Servicios de Consumo	8.740.109
Inversión	581.603.476
Transferencias	
Otros (Identificar)	7.279.276
TOTAL	637.042.821

Fuente: MINVU

II. Información Específica del Programa, Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa², sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:

➤ Fuentes Presupuestarias:

- (a) Asignación específica al Programa es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- (b) Asignación institución responsable para soporte administrativo: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de la institución responsable respectiva.
- (c) Los aportes en otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

- Fuentes Extrapresupuestarias: son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2007)

Fuentes de Financiamiento	2003		2004		2005		2006		2007		Variación 2003-2007
	Monto	%									
1. Presupuestarias ¹⁶⁴											
1.1. Asignación específica al Programa	32.793.021	78,7	33.686.550	80,1	31.044.899	79,5	38.155.540	79,6	42.714.619	79,2	9.921.598
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29 ¹⁶⁵ , entre otros)	3.195.376	7,7	3.307.130	7,9	3.000.654	7,7	3.647.183	7,6	4.288.216	7,9	1.092.840
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ¹⁶⁶											
2. Extrapresupuestarias ¹⁶⁷											
- Comités de Pavimentación:	1.560.844	3,7	1.210.606	2,9	1.134.781	2,9	1.237.850	2,5	1.359.550	2,5	-201.294
- Municipalidades:	4.102.993	9,9	3.828.100	9,1	3.881.105	9,9	5.126.840	10,3	5.603.510	10,4	1.500.517
Total	41.652.234	100	42.032.386	100	39.061.438	100	47.952.182	100	53.965.895	100	12.313.661

Fuente: MINVU.-

Nota: Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítems, incluir información de gastos, explicitando esto en nota al pie de página.

(*): Los montos de aportes (Comités y Municipalidades), son los consultados como ingreso en el respectivo Presupuesto Ley.-

(**): La información de Presupuesto correspondiente a los Subtítulos 21-22-29 del Programa ha sido estimada por requerimiento del Panel de Expertos.

Dada la limitada información que se dispone, la estimación realizada considera que el Presupuesto de los Subtítulos 21-22-29 del Programa se encuentra en la misma proporción que el Presupuesto de los Subtítulos 21-22-29 del MINVU.

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Corresponde incluir en la primera columna los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. La cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N°1 "Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa". En la segunda columna corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa. Las cifras deben coincidir con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior.

¹⁶⁴ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

¹⁶⁵ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros", u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

¹⁶⁶ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

¹⁶⁷ Fuentes Extrapresupuestarias : son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del
Servicio Responsable (En miles de pesos año 2007)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	%
2003	427.147.677	38.456.857	9,0
2004	461.110.327	38.725.256	8,4
2005	496.463.630	36.060.782	7,26
2006	519.678.991	44.304.999	8,53
2007	581.603.476	49.677.681	8,54

(*): Sólo inversión.
Fuente: MINVU.-

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	%
2003	471.811.695	41.652.234	8,83
2004	513.881.686	42.032.386	8,18
2005	547.871.115	39.061.438	7,13
2006	569.991.096	47.952.182	8,41
2007	637.042.821	53.965.895	8,47

(*): Incluye Subtítulos 21-22-29.-
Fuente: MINVU.-

2.3. Gasto Total del Programa

- Se debe señalar el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°7 “Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2007)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto ¹⁶⁸	Otros Gastos ¹⁶⁹	Total Gasto del Programa
2003	36.401.139	5.663.837	42.064.976
2004	37.705.778	5.038.706	42.744.484
2005	35.313.539	5.015.886	40.329.425
2006	40.139.688	6.364.690	46.504.378

(*): Se considera como gasto la totalidad del aporte de Comités y Municipal consultado como ingreso.
Fuente: MINVU.-

¹⁶⁸ Los montos consignados en la columna “Gasto Devengado” corresponden al gasto con cargo a los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento.”

¹⁶⁹ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 1.3. y 2 del cuadro N° 2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”).

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas ¹⁷⁰.
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2007)

AÑO 2003	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	2.648.717	3.237.526	122,23
Bienes y Servicios de Consumo	546.659	588.817	107,71
Inversión	38.456.857	38.238.634	99,43
Otros (Identificar)	0	0	
Total	41.652.233	42.064.976	101,0

AÑO 2004	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	2.812.440	2.961.647	105,31
Bienes y Servicios de Consumo	494.690	541.955	109,55
Inversión	38.725.256	39.240.883	101,33
Otros (Identificar)	0	0	
Total	42.032.386	42.744.484	101,69

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	2.451.595	2.542.591	103,71
Bienes y Servicios de Consumo	466.805	543.984	116,53
Inversión	36.060.782	37.043.081	102,72
Otros (Identificar)	82.253	199.769	242,87
Total	39.061.436	40.329.425	103,25

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	2.934.985	2.981.897	101,60
Bienes y Servicios de Consumo	587.278	960.947	163,63
Inversión	44.304.999	42.312.067	95,50
Otros (Identificar)	124.920	249.468	199,70
Total	47.952.182	46.504.378	96,98

AÑO 2007	Presupuesto Inicial
Personal	3.367.057
Bienes y Servicios de Consumo	746.537
Inversión	49.677.681
Otros (Identificar)	174.622
Total	53.965.897

Fuente: MINVU.-

¹⁷⁰ Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada Componente del programa². En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2007

AÑO 2003	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3	339601	873599	1171769	3574712	5914990	1578424	2743280	6534556	4021023	5009501	2235986	1067918	3173275	38238634
total														
AÑO 2004	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3	352131	998455	767775	2969940	7271750	1275169	3767726	7334707	3481029	4583017	2000553	1287934	3150695	39240883
total														
AÑO 2005	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3	636122	937941	1050684	2836177	6360824	1833876	2995971	6561519	2038435	4793527	2831735	1652463	2513807	37043081
total														
AÑO 2006	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3	910396	1081657	1260998	2810907	5652155	2016420	3836485	7651989	3538077	6288028	2993312	1190454	3081189	42312066
total														

(*): Incluye sólo gastos de inversión real en producción de los componentes.-

Fuente: MINVU.-

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.
- Los gastos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc¹⁷¹.
- Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc².

Cuadro N°7
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2007

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes ¹⁷²	Total Gasto del Programa
2003	3.826.342	38.238.634	42.064.976
2004	3.503.601	39.240.883	42.744.484
2005	3.286.344	37.043.081	40.329.425
2006	4.192.311	42.312.067	46.504.378

(*): Gastos de Administración incluye estimación de Subtítulos 21-22-29.-

(**): Gasto de Producción incluye gasto de inversión real de cada año.-

Fuente: MINVU.-

Nota: Incluir ítemes, supuestos y metodología de cálculo.

¹⁷¹ Ver capítulo VIII de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

¹⁷² Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N° 6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

ANEXO 4: Cuadro Análisis de Género de Programas Evaluados.

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO

INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA				RECOMENDACIONES	
Nombre Programa Pavimentos Participativos	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG) SI	Objetivo del Programa PROPÓSITO: Contribuir a que los residentes de sectores habitacionales mejoren su conectividad con el barrio, el acceso a servicios, eleven la calidad ambiental, eviten anegamientos, a través de la pavimentación de sus calles o pasajes, con el aporte en gestión y financiamiento de los beneficiarios y de las municipalidades.	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o Componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	<p>En la definición de la población objetivo podría desagregarse de la siguiente forma:</p> <p>Familias con mujer jefa de hogar residentes de sectores habitacionales con déficit de pavimentación de calles y pasajes.</p> <p>Familias con hombres jefe de hogar residentes de sectores habitacionales con déficit de pavimentación de calles y pasajes.</p> <p>En función de las definiciones anteriores es posible plantear metas a lograr, por ejemplo, en términos de porcentaje de familias con jefatura femenina que se quisiera beneficiar o simplemente cuantificar y evaluar diferenciadamente los beneficiarios (as).</p>
			SI	SI	SI	SI		
			¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No		
			NO	NO	NO	NO		
Satisfactoria mente / Insatisfactori amente	Satisfactoria mente / Insatisfactoria mente	Satisfactoria mente / Insatisfactori amente	Satisfactoria mente / Insatisfactoria mente					

