

CHILE-MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO

EVALUACIONES 1999.

1.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA ESCUELA DE LA MUJER
2.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION MUNICIPAL
3.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL
4.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE BECAS PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
5.- MINISTERIO DE ECONOMIA	PROMOCION DE OFERTA TURISTICA A NIVEL INTERNACIONAL
6.- MINISTERIO DE ECONOMIA	FONDO DE DESARROLLO DE INNOVACION
7.- MINISTERIO DE EDUCACION	FONDO DE DESARROLLO ARTISTICO Y CULTURAL
8.- MINISTERIO DE EDUCACION	BECAS MINEDUC Y JUAN GOMEZ MILLAS DE EDUCACION SUPERIOR



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

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

**SUBSECRETARÍA DE
DESARROLLO REGIONAL
(SUBDERE)**

MINISTERIO DEL INTERIOR

**PANEL DE EVALUACION:
JUAN E. DOÑA (COORDINADOR)
MARÍA S. SABORIDO
ELIZABETH MACDONALD**

AGOSTO 1999

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

**EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
PROCESO DE EVALUACION 1999**

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y
EQUIPAMIENTO COMUNAL (P.M.U.)**

**MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE)
DIVISION DE DESARROLLO REGIONAL**

INFORME FINAL

**Panel: Joan Mc-Donald
Marisol Saborido
Juan Esteban Doña (Coord.)**

junio, 1999

INFORME FINAL

INDICE

I.	Resumen Ejecutivo	1
I.1	Descripción del Programa	1
I.2	Resultados de la evaluación del PMU-IRAL	2
I.3	Resultados de la Evaluación del PMU-EM	3
I.4	Principales Recomendaciones	3
II.	Identificación General del Programa	5
II.1	Características generales del programa	5
II.2	Justificación del Programa	5
II.3	Políticas o sectores que abarca el PMU	6
II.4	Programas complementarios	6
II.5	Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa	6
II.6	Bienes y/o servicios que entrega el PMU	7
II.7	Beneficiarios del PMU	7
III.	Análisis, Conclusiones y Recomendaciones	10
III.1	Continuidad de la Justificación	10
III.1.1	Validez de la justificación original	10
III.1.2	Pertinencia de los objetivos	10
III.1.3	Evolución del perfil de los beneficiarios	11
III.1.4	Influencia y evolución del entorno del Programa	11
III.1.5	Ajustes realizados	12
III.2	Diseño del Programa	12
III.2.1	Estructura lógica del PMU, propósitos y componentes	12
III.2.2	Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos	14
III.2.3	Ajustes en el diseño y dimensionamiento del programa	15
III.3	Organización y Gestión del Programa	15
III.3.1	Función de producción de los componentes	15
III.3.2	Monitoreo y evaluación	15
III.4	Eficacia del Programa	16
III.4.1	Producción de componentes	16
III.4.2	Generación de componentes y logro del propósito	16
III.4.3	Grado de Focalización del Programa	17
III.4.4	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	17
III.5	Eficiencia del Programa	17
III.5.1	Apreciación general de la eficiencia del PMU	17
III.5.2	Proyectos del PMU	18
III.5.3	Montos por proyectos	19

III.5.4	Focalización del PMU en las comunas	21
III.5.5	Actividades del PMU-IRAL	22
III.5.6	Actividades del PMU Emergencia	25
III.5.7	El PMU y otros programas similares	26
III.5.8	Coordinaciones y articulaciones en el PMU	28
III.6	Logro del fin del Programa	29
III.7	Sustentabilidad del Programa	30
III.7.1	Condiciones Para la Sustentabilidad Del Programa	30
III.7.2	Replicabilidad del Programa	31
III.8	Experiencia Adquirida	31
IV.	Recomendaciones	33
V.	Referencias	34
V.1	Documentos consultados	34
V.2	Personas entrevistadas	34
V.3	Abreviaturas empleadas	34

ANEXOS

ANEXO A:	Cuadros	35
ANEXO B:	Otros antecedentes presupuestarios	41
ANEXO C:	Matriz de Evaluación del Programa	43
ANEXO D:	Propuesta de Matriz de Marco Lógico	44

INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (P.M.U.)
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA	1990
MINISTERIO RESPONSABLE	MINISTERIO DEL INTERIOR
SERVICIO RESPONSABLE:	SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE), DIVISION DE DESARROLLO REGIONAL

I. Resumen Ejecutivo

I.1 Descripción del Programa

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), surge en 1987 como un mecanismo de apoyo, desde el gobierno central, para la inversión de los municipios. El PMU se discontinuó en 1989 y se repuso en 1990.

En la década de los 90 se le han incorporado diversos cambios en los procedimientos para asignar fondos, en aras de reforzar la política de regionalización. En 1993 se adopta la asignación regional de fondos; en 1996 se avanza hacia una asignación comunal de los recursos y se refuerza la participación comunitaria, incluyendo fondos concursables para uno de sus subprogramas.

Junto con ser un apoyo al proceso de descentralización, el PMU ha reforzado diferentes áreas de actuación de alta prioridad gubernamental. Por una parte, ha incorporado sub-programas específicos para la superación de la pobreza y la seguridad vecinal. Por la otra, se ha constituido en un mecanismo para canalizar fondos hacia situaciones coyunturales que exigen atención especial, como por ejemplo, el puente laboral para obreros del carbón por el cierre de minas, o los actuales programas de absorción de desempleo.

Según la Ley de Presupuestos, que da existencia legal al PMU, el programa corresponde a un subtítulo presupuestario de transferencia de capital, de tipo IRAL (Inversión Regionalizada de Asignación Local), con el fin de financiar "proyectos y programas de inversión orientados a generar empleos y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre".

Sin embargo, la misma ley contempla que el 20% de los fondos presupuestados para el PMU se destinarán a proyectos que permitan enfrentar situaciones de emergencia, a petición de los Intendentes y mediante resolución de la SUBDERE, en un esquema de asignación central, no IRAL. Esta disposición permite canalizar a través del subprograma PMU de Emergencia (PMU-EM), asignaciones adicionales que durante el transcurso del año se van requiriendo para enfrentar imprevistos.

De esta manera, actualmente existen dos sistemas de traspaso de fondos a los municipios para el conjunto de los cuatro subprogramas del PMU.

- 1) Fondos IRAL (PMU-IRAL), en dos modalidades:
 - a) de asignación municipal directa, para el PMU Tradicional (PMU-TR), el PMU Seguridad Vecinal (PMU-SV), representando en conjunto cerca del 40% del monto asignado por Ley de Presupuestos
 - b) concursables, para el PMU Superación de la Pobreza (PMU-SP), correspondiendo al otro 40% del monto asignado;
- 2) Fondos de asignación central, para el PMU-EM, que comprenden a su vez:
 - a) fondos asignados por la Ley anual de Presupuestos (20% del PMU)

- b) recursos complementarios, de libre disposición, que asigna el Ministerio de Hacienda durante el año.¹

El PMU-IRAL financió en 1998 un total de 1.776 proyectos, con un aporte medio de \$ 4.8 millones por proyecto. El PMU-EM financió 262 proyectos, con un aporte medio de \$ 14.5 millones por proyecto

En el caso de fondos IRAL, la asignación de recursos a los proyectos es realizada al interior de cada municipio, obviándose los procedimientos de postulación exigibles en otros programas. Debido a que se trata de proyectos pequeños, es poco frecuente la exigencia de obtener en MIDEPLAN una recomendación favorable de los proyectos, porque en su mayoría están bajo el límite exigible para este trámite. Los fondos aportados por el PMU se rigen por los procedimientos generales que norman los gastos de los municipios. La SUBDERE transfiere los fondos contra comprobante de giro proporcionado por las municipalidades, lo que garantiza la aplicación a un proyecto determinado.

Los tipos de proyectos elegibles para financiamiento PMU se mencionan en el Decreto N° 946 del Ministerio del Interior, de 1993, pero de manera no exhaustiva. En la práctica, cualquier proyecto de inversión podría ser elegible, incluso aquellos para los cuales hay previstas otras fuentes de financiamiento.

A continuación se presentarán las principales conclusiones del panel, tanto respecto de la operación del PMU-IRAL como del PMU-EM, para resumir finalmente las recomendaciones generales

1.2 Resultados de la evaluación del PMU-IRAL

En su componente PMU-IRAL, el programa presenta las siguientes ventajas principales:

- Otorga a las comunas fondos de inversión, que en general constituyen un importante complemento para el presupuesto municipal. En muchos casos, cuando se trata de municipios pobres, estos recursos son la única o principal posibilidad de realizar este tipo de obras.
- Estos fondos de inversión son de libre asignación para los municipios (marco presupuestario), permitiéndoles realizar proyectos que resulta difícil o costoso financiar mediante otros programas, en general de mayores exigencias de postulación y ejecución.
- En la modalidad PMU-SP, incentiva la participación directa de la comunidad, canalizada a través de las instancias municipales, que realizan los llamados a concursos

Por otro lado, el PMU-IRAL presenta las siguientes limitaciones principales:

- El sistema de distribución no favorece especialmente a las comunas más pobres. Los fondos se distribuyen en dos etapas: entre regiones, según el número de comunas y número de desempleados que presenta cada región, y entre comunas de cada región, por decisión de los CORES. La consecuencia es una elevada cobertura (298 comunas beneficiarias de un total de 342 en el país) y una baja focalización. En la práctica, el PMU es menos progresivo que el Fondo Común Municipal (en 1997 se otorgaron fondos PMU a 4 municipios de los 11 que entregan fondos netos al FCM). El resultado final es que, al traspasar fondos de inversión a municipios que podrían realizar estas inversiones con fondos propios, en el margen, dichos fondos pueden por ejemplo estar posibilitando gastos corrientes adicionales que no se habrían realizado de no contar con el PMU.
- El PMU, como tal, no aporta otro refuerzo a la gestión municipal, más que el estricto apoyo financiero. Formalmente existe un instructivo de operación², que establece que el Gobierno Regional debe apoyar a los municipios en el desarrollo del programa: asesorarlos en la elaboración, ejecución y recepción de los proyectos; recoger las inquietudes de las comunidades que no han sido resueltas por los municipios.

¹ Estos fondos adicionales habrían representado un 144% adicional al monto contemplado en la Ley de Presupuestos de 1997, un 80% en 1998, y un 200% en 1999.

² Instructivo de Operación, Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, adjuntado por la Unidad responsable, sin fecha o firma

realizar un seguimiento de los proyectos, y aplicar sistemas de control. Sin embargo, dichas funciones en la práctica no se desarrollarían mayormente, de acuerdo con la información recibida de 5 Unidades de Control Regional (UCR)³. El resultado general es que probablemente los proyectos financiados con el PMU-IRAL alcanzan una eficiencia igual (ni mayor ni menor) a la que posibilita la capacidad de cada uno de los municipios beneficiarios

- La existencia de subprogramas temáticos, como el PMU-SV, y de modalidad específica de asignación de proyectos, como el PMU-SP, generan ciertas rigideces sobre la capacidad de los municipios de asignar los fondos a los proyectos de mayor necesidad para la comuna.
- El programa no cuenta con un reglamento actualizado: el Decreto N° 946, que debería regir el programa, es de 1993, anterior a la regionalización del PMU, por lo que en gran medida no es aplicable a la situación actual

En conclusión, el PMU-IRAL constituye un traspaso de fondos a los municipios, similar a los aportes al FCM, con la salvedad que están destinados sólo a inversión, que su distribución es más regresiva y que impone algunas rigideces en el uso de los fondos. El objetivo de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, se ve incentivado sólo en el PMU-SP. El objetivo de generar empleo, en la generalidad de los subprogramas, o de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres en el PMU-SV y PMU-TR, sólo se alcanzan en el grado que cada municipio esté dispuesto a privilegiarlos, por cuanto el PMU-IRAL no contiene disposiciones específicas para incentivarlos.

1.3 Resultados de la Evaluación del PMU-EM

El PMU-EM presenta la ventaja principal de constituir un canal expedito para destinar fondos adicionales para enfrentar problemas coyunturales, empleando para ello la capacidad organizativa, administrativa y de ejecución, y los sistemas de control de la esfera municipal.

Sus debilidades, con respecto al PMU-IRAL, residen en el carácter más discrecional que se emplean en este caso para aprobar los proyectos. En el PMU-IRAL los municipios cuentan con un marco financiero y deben elegir los proyectos más convenientes o importantes. Cuando un municipio obtiene financiamiento para determinados proyectos en el PMU-EM, se trata de recursos adicionales, por lo que lo fundamental es su aceptabilidad por parte de la autoridad central. Así, en el PMU-EM se financian los proyectos de mayor monto del PMU, y se observa con mayor frecuencia que algunos proyectos no cumplen con ningún objetivo asociable al programa (por ejemplo, la ampliación del edificio municipal de Valdivia, el tercer mayor proyecto de emergencia en 1998, con \$ 120 millones), o que se entregan fondos para proyectos que no aprueban las condiciones exigidas por los programas específicamente diseñados para ellos (por ejemplo, la ampliación red agua potable y alcantarillado de Reñaca Alto, y Forestal Alto I Etapa de Viña del Mar, ambos de 1998, por \$ 130 y 121 millones, respectivamente).

1.4 Principales Recomendaciones

Las recomendaciones del panel son las siguientes:

- 1) Focalizar el PMU-IRAL en comunas de bajos recursos, con menor capacidad de inversión, lo que asegura que, en el margen, los fondos del programa efectivamente financien inversiones. Para ello sería necesario cambiar el actual sistema de distribución de fondos, tanto a nivel central (distribución entre regiones) asignando recursos a las regiones según la pobreza relativa de sus municipios, como a nivel regional, restringiendo las facultades discrecionales de los CORE en la repartición de recursos a las

³ Se solicitó información a las 13 UCR pero sólo respondieron 5.

- comunas. Se recomienda beneficiar sólo a municipios sin capacidad de inversión con recursos propios, con una distribución que garantice un determinado mínimo de inversión comunal por habitante.
- 2) Constituir el PMU-IRAL en un instrumento efectivo para reforzar la capacidad de gestión de proyectos de los municipios. Para ello, sería necesario otorgar apoyo técnico a los municipios para diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los proyectos de inversión, garantizar su posterior operación en el marco de los instrumentos de desarrollo local (PLADECO) y fortalecer la participación de la comunidad en la identificación, el financiamiento y la operación de los mismos. El PMU podría incluir el apoyo técnico como responsabilidad directa de la SUBDERE, o bien canalizar para ese efecto, recursos específicos a instancias regionales.
 - 3) En concordancia con el punto anterior, sería conveniente desarrollar una articulación formal con otros programas para el fortalecimiento de la gestión municipal y el desarrollo territorial (PROFIM, FNDR, PMB, Chile-Barrio, MINVU, etc.) de modo de aumentar el impacto de los proyectos.
 - 4) Se estima conveniente eliminar la diferenciación, tanto temática como respecto del sistema de definición de proyectos, al interior del PMU-IRAL, (eliminando los respectivos subprogramas) para evitar rigideces innecesarias. Se recomienda que exista un solo tipo de fondos, de asignación libre por parte de los municipios. El aspecto positivo de participación de la comunidad y sus organizaciones debería fomentarse más a través del apoyo técnico a los municipios que por una imposición normativa.
 - 5) Establecer un seguimiento formal del desempeño del PMU, incluyendo los resultados para los beneficiarios últimos, con el objeto de identificar los apoyos que sean necesarios e introducir ajustes de diseño que permitan mejorar la eficiencia. Se debería elaborar un documento anual que describa el desempeño alcanzado por el programa y que sea analizado y discutido por las instancias centrales, regionales y comunales que participan en el PMU. Para ello, se deben contemplar los recursos específicos que sean necesarios a nivel central y regional.
 - 6) Trasladar a una instancia especial el subprograma de emergencia, que por su naturaleza no puede ser abordado bajo un esquema de programa (universo de problemas, metas, etc.). Se recomienda reducir la participación del PMU-EM en los fondos de la Ley de Presupuesto (por ejemplo, al 10% o menos), y establecer requisitos que impidan destinar estos recursos a proyectos que deberían acceder a fondos de otros programas, como por ejemplo, montos máximos de aporte por proyecto.
 - 7) En el mediano plazo, se debería formular explícitamente el PMU como un programa, precisando un objetivo claro y circunscrito que sirva de base a un diseño consistente de los distintos aspectos del programa (recursos, componentes, actividades, procedimientos, etc.). Este panel propone que el propósito del PMU sea fortalecer la capacidad de inversión de los municipios de escasos recursos, que no cuentan con fondos propios para realizar inversiones. Asimismo, sugiere considerar junto a un componente de apoyo financiero a los municipios, otro de apoyo técnico que garantice un avance sostenido en la capacidad de inversión. Dicha formulación debería estar acompañada por una re-elaboración de los instrumentos normativos que lo rigen, en particular, el Decreto N° 946 y razonablemente, por un cambio de nombre (el programa no tiene especial énfasis urbano).
 - 8) En un horizonte más amplio, convendría evaluar la posibilidad de integrar los fondos del PMU al FCM, una vez que los municipios hayan alcanzado una capacidad de gestión que haga innecesario tanto el apoyo técnico, como la imposición externa de utilizar los fondos en inversiones.

II. Identificación General del Programa

II.1 Características generales del programa

El PMU es un programa iniciado por la SUBDERE en 1987, que luego de una interrupción en 1989, se repone a comienzos de los años 90 como mecanismos de apoyo a la inversión municipal. En 1993, el PMU pasa a operar bajo la modalidad de asignación de recursos ISAR, donde los CORE deciden los proyectos a ejecutar con cargo a estos presupuestos. A partir de 1996, la asignación de recursos incorpora al nivel municipal. La nueva modalidad IRAL que adopta el PMU traslada a la autoridad local la decisión acerca de los proyectos que realizará el PMU. Un nuevo ajuste sucede en 1997, cuando en uno de los subprogramas del PMU- el de Superación de la Pobreza- se descentraliza aún más la toma de decisiones incorporando a las comunidades locales a las tareas de identificación y priorización de proyectos, mediante un convenio entre SUBDERE y FOSIS.

Actualmente el PMU consta de 4 subprogramas: el PMU Tradicional PMU-TR, el PMU Seguridad Vecinal PMU-SV, PMU Superación de la Pobreza PMU-SP y PMU Emergencia PMU-EM. La Ley de Presupuestos incorpora al PMU como un subtítulo de transferencia de capital, y sus fondos se distribuyen de la siguiente forma:

- 40% a fondos IRAL (inversión regionalizada de asignación local) en que las municipalidades deciden directamente las inversiones, para PMU-TR y PMU-SV
- 40% a fondos IRAL que se asignan por fondos concursables (PMU-SP)
- 20% a fondos de asignación directa por parte de la SUBDERE para proyectos de inversión municipal (PMU-EM)

Aparte de los fondos contemplados en la Ley de Presupuestos, durante el año se asignan recursos adicionales para hacer frente a problemas coyunturales (por ejemplo, puente laboral para obreros del carbón en 1998 y programa de absorción de desempleo en el presente año). Dichos recursos se aplican centralmente, al amparo de las disposiciones de la Ley de Presupuestos que facultan la asignación directa por parte de la SUBDERE, de los fondos del subprograma de emergencia. El programa se desarrolla sobre una base anual, sin fondos de arrastre más allá del cierre del año presupuestario.

El PMU tiene cobertura nacional, abarcando en 1998 a 298 comunas del país. Pese a lo que indica la denominación del programa, la normativa no limita su aplicación a las áreas urbanas en las comunas beneficiarias.

II.2 Justificación del Programa

La Ley de Presupuestos establece que el PMU debe financiar "proyectos y programas de inversión orientados a generar empleos y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre". A su vez, el funcionamiento actual del PMU responde implícitamente a dos tipos de justificación:

- Apoyar la capacidad de inversión de los municipios, reforzando la regionalización, la descentralización, la participación comunitaria, la superación de la pobreza, la generación de empleo y la seguridad ciudadana
- Permitir la canalización de fondos especiales para responder a problemas coyunturales con medidas cuyos objetivos se establecen en el corto plazo

II.3 Políticas o sectores que abarca el PMU

El PMU colabora, en grado mayor o menor con las siguientes áreas de políticas:

Reforzamiento de la gestión municipal: la totalidad de los recursos del programa se canalizan a través de los municipios;

Regionalización: el 80% de los fondos asignados por la Ley de Presupuestos son distribuidos entre las comunas por los Gobiernos Regionales (fondos IRAL)

Descentralización: el 40% de los fondos asignados por la Ley de Presupuestos son para inversiones identificadas y decididas por las municipalidades

Participación comunitaria: el 40% de los recursos asignados por la Ley de Presupuestos son para inversiones definidas por el sistema de fondos concursables a los que postulan organizaciones comunitarias

Superación de la pobreza: de acuerdo con la Ley de Presupuestos, los proyectos se deben orientar a mejorar la calidad de vida de la población más pobre

Generación de empleo: de acuerdo con la Ley de Presupuestos, los proyectos se deben orientar a generar empleos

Dotación de equipamientos vecinales y urbanos: el 80% de los proyectos del PMU atienden necesidades de equipamientos comunitarios.

II.4 Programas complementarios

Los siguientes programas públicos financian proyectos similares a los que incluye el PMU, sobre todo en sus subprogramas PMU-TR, PMU-SP y PMU-EM¹:

- Programa de Equipamiento Complementario a la vivienda social (MINVU)
- Programa de Mejoramiento Comunitario (MINVU)
- Programa de Pavimentos Participativos (MINVU);
- Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (SUBDERE)

El PMU-SV financia mayoritariamente proyectos de apoyo a los servicios policiales y bomberos, pero también proyectos de iluminación y otros que son cubiertos por los programas mencionados.

Los programas del MINVU y la SUBDERE arriba indicados abarcan iniciativas similares o complementarias a la oferta del PMU; no obstante, este programa es el único en que los fondos se canalizan a través de las municipalidades, con lo cual, además de generar los beneficios propios de cada proyecto, contribuye a reforzar el rol de los municipios como gestores en el espacio local.

II.5 Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

La División de Desarrollo Regional de la SUBDERE, como unidad responsable del PMU, realiza las siguientes funciones principales:

- Distribuye los fondos IRAL entre regiones de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Presupuestos
- Distribuye los fondos IRAL entre subprogramas de acuerdo con su apreciación de prioridades
- Aprueba o rechaza los proyectos del subprograma de emergencia solicitados por los Intendentes

¹ Ver un análisis más detallado en el punto III.5.4

- Da curso a las transferencias de fondos contra respaldo de giros de las municipalidades.

Los Consejos Regionales (CORE) se encargan de distribuir los fondos entre las comunas de su región. A su vez, los municipios son los responsables de identificar, diseñar y ejecutar los proyectos. Cuando se trata de fondos concursables, los municipios se encargan de asignarlos entre las organizaciones participantes en el proceso.

II.6 Bienes y/o servicios que entrega el PMU

En su calidad de transferencia de capital que le otorga la Ley de Presupuestos, el PMU entrega fondos a los municipios en forma directa, para que éstos a su vez realicen proyectos de inversión. Existen tres modalidades de asignación de fondos:

- 1) Fondos IRAL de asignación directa por el municipio para los siguientes subprogramas: a) *Subprograma Seguridad Vecinal*, en que financian proyectos y programas destinados a prevenir hechos delictuales, y b) *Subprograma Tradicional*, orientado a financiar proyectos relacionados con equipamiento de infraestructura menor.
- 2) Fondos IRAL concursables para el *Subprograma Superación de la Pobreza*, que financian proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población de aquellas comunas que se encuentren en condiciones de pobreza, relacionados con equipamiento de infraestructura menor.
- 3) Fondos de asignación central para el *Subprograma Emergencia*, destinados a financiar proyectos relacionados con equipamiento de infraestructura menor que a juicio y solicitud del Intendente tengan condición de emergencia.

Los fondos IRAL se distribuyen entre regiones de acuerdo con el procedimiento que define la Ley de Presupuestos, que consiste en el promedio simple de el porcentaje que representa el número de comunas de la región sobre el total de comunas del país y el porcentaje que representa el número de desempleados de la región sobre el total de desempleados del país

La distribución por sectores de los proyectos que financian los municipios se señala en el Cuadro N° 1.

II.7 Beneficiarios del PMU

Se pueden considerar dos tipos de beneficiarios potenciales del programa:

- a) Beneficiarios directos, los diferentes municipios del país, de acuerdo con la asignación de fondos IRAL que obtengan del Gobierno Regional respectivo y de los fondos del subprograma de emergencia que les apruebe la SUBDERE
- b) Beneficiarios indirectos de los proyectos realizados con financiamientos del PMU:
 - la población en estado de pobreza del país
 - las organizaciones sin fines de lucro, con o sin personalidad jurídica.

Los beneficiarios directos de los fondos IRAL se programan en primer lugar, por el procedimiento para la distribución regional que define la Ley de Presupuestos, y en segundo lugar, por la distribución comunal de fondos que decidan los Gobiernos Regionales. En el caso del PMU-SP existe un instructivo de que sus recursos sólo pueden destinarse a las comunas que hayan sido declaradas como pobres.

Los beneficiarios indirectos de los fondos IRAL los define cada municipio de acuerdo con los proyectos que apruebe, dentro del marco presupuestario asignado.

Los beneficiarios directos e indirectos de los fondos de asignación central (PMU-EM), se programan directamente por la SUBDERE, al decidir el listado de proyectos a ejecutar.

Cuadro N° 1
Distribución de fondos por sectores y subprogramas. 1998

	Pobreza	Seguridad	Tradicional	Subtotal IRAL	Emergencia	Total PMU
Monto total (miles \$)						
Agua potable	168.136	9.752	90.236	268.124	485.679	753.803
Alc. Pluvial	49.880	4.589	55.781	110.250	67.056	177.306
Alc. Sanitario	142.679		138.757	281.436	99.899	381.335
Areas verdes	1.050.590	141.387	383.189	1.575.166	221.595	1.796.761
Diseños-estudio	16.507	3.000	0	19.507	25.595	45.102
Educacion	155.035	62.828	151.916	369.779	148.266	518.045
Electrificacion	354.411	769.292	180.327	1.304.030	116.449	1.420.479
Otros sectores	224.738	1.067.734	230.513	1.522.985	1.153.310	2.676.295
Salud	36.132	6.009	21.882	64.023	133.830	197.853
Sedes comunit.	983.816	58.167	254.364	1.296.347	52.516	1.348.863
Vialidad	846.685	94.534	645.544	1.586.763	1.098.017	2.684.780
Viviendas	5.829	3.312	41.875	51.016	187.754	238.770
Total general	4.034.438	2.220.604	2.194.384	8.449.426	3.789.966	12.239.392
Composición						
Agua potable	4,2%	0,4%	4,1%	3,2%	12,8%	6,2%
Alc. Pluvial	1,2%	0,2%	2,5%	1,3%	1,8%	1,4%
Alc. Sanitario	3,5%	0,0%	6,3%	3,3%	2,6%	3,1%
Areas verdes	26,0%	6,4%	17,5%	18,6%	5,8%	14,7%
Diseños-estudio	0,4%	0,1%	0,0%	0,2%	0,7%	0,4%
Educacion	3,8%	2,8%	6,9%	4,4%	3,9%	4,2%
Electrificacion	8,8%	34,6%	8,2%	15,4%	3,1%	11,6%
Otros sectores	5,6%	48,1%	10,5%	18,0%	30,4%	21,9%
Salud	0,9%	0,3%	1,0%	0,8%	3,5%	1,6%
Sedes comunit.	24,4%	2,6%	11,6%	15,3%	1,4%	11,0%
Vialidad	21,0%	4,3%	29,4%	18,8%	29,0%	21,9%
Viviendas	0,1%	0,1%	1,9%	0,6%	5,0%	2,0%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N° proyectos						
Agua potable	41	2	24	67	26	93
Alc. Pluvial	9	1	11	21	6	27
Alc. Sanitario	36		14	50	11	61
Areas verdes	222	22	73	317	17	334
Diseños-estudio	9	2	0	11	1	12
Educacion	32	5	25	62	16	78
Electrificacion	112	156	37	305	8	313
Otros sectores	75	129	49	253	67	320
Salud	13	2	3	18	6	24
Sedes comunit.	275	9	46	330	4	334
Vialidad	194	32	108	334	91	425
Viviendas	3	1	4	8	9	17
Total general	1.021	361	394	1.776	262	2.038
Monto prom. proyecto	3.951	6.151	5.570	4.758	14.466	6.006

Fuente: SUBDERE. Listado proyectos 1998

La distribución de los fondos del PMU, según comunas, por subprograma, es la siguiente (1998):

Cuadro N° 2
Distribución de los fondos del PMU en las comunas

Proyectos 1998			
	N° de comunas beneficiarias	Total asignado (miles \$)	Promedio por comuna (miles \$)
IRAL			
- Pobreza	153	4.034.438	26.369
- Seguridad	112	2.220.604	19.827
- Tradicional	142	2.194.384	15.453
Total IRAL	280	8.449.426	30.177
Emergencia	110	3.789.966	34.454
Total PMU	298	12.239.392	41.072

Cuadro N° 3
Montos asignados por comuna (1998)

REGION	N° comunas	Promedio monto/com.	2 comunas con mayor asignación relativa	2 comunas con menor asignación relativa
I	7	69.583	Arica, Gral. Lagos	Huara, Camiña (1ª)
II	9	25.085	Antofagasta, Taltal	M. Elena, Mejillones
III	9	26.903	Copiapó, Freirina	A. Del Carmen Huasco
IV	12	30.591	Paihuano, Combarbalá	Serena, Coquimbo
V	38	41.405	San Felipe, Viña d. Mar	El Tabo, El Quisco
IV	31	25.283	Navidad, Litucche	Las Cabras, Pichilemu
VII	30	27.989	Cauquenes, Talca	Rauco, San Rafael
VIII	42	54.153	Curanilahue, Lota	S. Carlos, Ninhue
IX	28	22.757	Purén Carahue	Ercilla, Galvarino
X	38	29.821	P. Montt, Valdivia	L. Muermos, Quemchi
XI	6	45.162	Aysén, Coyhaique	Lago Verde, Tortel
XII	4	80.436	Natales, P. Arena	Navarino, Porvenir
R.M	44	70.067	Recolta, Pintana	Cerrillos, P. Hurtado
PAÍS	298	41.072		

Fuente: Listado Proyectos 1998

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

III.1 Continuidad de la Justificación

III.1.1 Validez de la justificación original

El PMU tiene su origen en la intención del Gobierno, a fines de los años 80, de apoyar la gestión de los municipios, en particular en cuanto a su capacidad de inversión. En este marco, entrega recursos necesarios para llevar a cabo obras de inversión en el nivel local, generando condiciones que permiten elevar los niveles de vida de los sectores más pobres.

La justificación original del PMU continúa siendo válida, en la medida que existen numerosos municipios que no logran acceder siquiera a suficientes recursos para sus gastos corrientes o de operación, y menos aún cuentan con disponibilidad de fondos para realizar inversiones. Este hecho limita severamente las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la población que vive en localidades con carencias en infraestructura, servicios y equipamiento comunitario.

III.1.2 Pertinencia de los objetivos

Uno de los principales problemas que presenta el análisis y evaluación del PMU es la amplitud y vaguedad de su propósito. Coexisten en el programa un conjunto de objetivos derivados de los instrumentos normativos y legales que le dan vida (Decreto N° 946 del Ministerio del Interior y Ley de Presupuestos), de las intenciones implícitas en la generación de cada uno de los subprogramas, de su operación en la práctica y de distintas interpretaciones de los actores vinculados a él (Unidad Responsable, UCR, Municipios, FOSIS, etc.). Así por ejemplo, se asocian al PMU objetivos de generación de empleo, mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres, creación de equipamiento urbano, seguridad vecinal, apoyo a la gestión de los municipios a través de recursos financieros, fomento a la participación de la comunidad y de respuesta ante situaciones de emergencia o coyuntura crítica. Para ninguno de estos objetivos se ha definido previamente un universo o tipología de problemas a resolver, ni se han establecido metas a alcanzar por el PMU. La cantidad de objetivos y la vaguedad con que ellos se definen hacen del PMU un programa "adaptable" a las más diversas circunstancias y momentos. Ninguno de ellos es descartable por sí mismo en razón de su pertinencia; sin embargo, en el contexto de los recursos disponibles es poco probable que ellos puedan efectivamente alcanzarse a través del PMU.

Un análisis más detallado de la evolución del PMU señala una contradicción permanente entre estos numerosos objetivos "orientadores" que tiene o se le pretenden adscribir, y aquél de orden político que está en la base del programa, de otorgar autonomía de decisiones a los municipios para efectuar las inversiones que ellos estimen necesarias. La SUBDERE sugiere, instruye, norma acerca de las orientaciones deseables, pero reconoce que ellas pueden ser acatadas o no por los municipios; asimismo, cuando algún proyecto no se enmarca en la concepción del PMU, ello es atribuido al espacio de autonomía que deben tener los municipios. Resulta conveniente clarificar si en el futuro el PMU optará por ser un programa temáticamente intencionado, o más apostará por una transferencia real y amplia de poder de decisión a los gobiernos locales.

No obstante lo anterior, tanto la Unidad Central como los Jefes de las UCR y los municipios, al ser consultados, reconocen que el PMU tiene el mérito de proveer recursos de manera flexible y expedita para la ejecución de proyectos de pequeños montos en las áreas de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, que no son posibles de financiar a través de otras fuentes. Esto hace que se valore positivamente el Programa porque permite llegar de manera ágil a sectores que otros programas similares no

cubren, sobre todo por tener formas de operación más burocráticas. (Durante 1998, más del 80% de los recursos ejecutados por el PMU fueron destinados a financiar proyectos de infraestructura menor comunal, orientándose el resto a proyectos de equipamiento; el monto promedio de los proyectos durante 1998 fue de \$ 6 millones).

III.1.3 Evolución del perfil de los beneficiarios

Existe una indefinición respecto de cuáles son los beneficiarios efectivos del programa. En la Ficha de Antecedentes, se plantea que existen dos tipos de beneficiarios potenciales: los municipios, que concurren al financiamiento de obras a través del programa, donde lo principal está determinado por la "focalización" que hace el Gobierno Regional de acuerdo a su normativa vigente (principalmente según cantidad de población y número de desempleados por comuna), y en segunda instancia, la población más pobre del país. Pero, ninguno de estos beneficiarios potenciales se caracteriza con precisión. No existe una definición más precisa de la población pobre que interesa atender. Sólo para el PMU-SP se especifican las características de los municipios prioritarios para el programa.

En la práctica, se observa que han sido beneficiados con fondos del programa todo tipo de municipios (desde aquellos fuertemente dependientes del FCM hasta los que realizan importantes aportes netos a este mismo Fondo) argumentando ya sea desde su condición de comunas pobres en sí mismas o desde la existencia de sectores pobres dentro de las comunas. El resultado final es que todas las comunas presionan por obtener fondos del PMU, lo que se opone a la posibilidad de realizar una distribución de recursos focalizada que asegure un impacto efectivo.

No se cuenta con información respecto a la evolución en el tiempo de la capacidad de inversión de las municipalidades para determinar cambios en su perfil como beneficiarios, menos aún, respecto del impacto de las obras ejecutadas en sectores que concentran pobreza en cada comuna. La dispersión de proyectos, los montos relativamente bajos de recursos por comunas, y la deficiente focalización que se analiza más adelante, permiten suponer que el PMU por sí mismo no logra cambios demasiado importantes.

III.1.4 Influencia y evolución del entorno del Programa

Dadas las características de ambigüedad del PMU, anteriormente descritas, el entorno y los cambios coyunturales tienen gran influencia en el programa. Ello se hace evidente en el caso del PMU-EM, que se ve constantemente demandado para responder ante situaciones de crisis o emergencia nacional o regional. Un caso ilustrativo es la comuna de Lota, donde en 1997 y 1998 el PMU operó como "puente laboral" para los ex mineros en respuesta a un protocolo de acuerdo con CORFO. Otro ejemplo es el del momento actual, en que se aumenta el presupuesto de este subprograma de \$ 2 mil a \$ 7 mil millones de pesos, para desarrollar proyectos y programas de absorción del desempleo.

En el caso de los subprogramas modalidad IRAL, se opera con supuestos que presentan riesgos: la capacidad de los Gobiernos Regionales para focalizar adecuadamente los recursos a los municipios más pobres, y la capacidad de los municipios de seleccionar e identificar adecuadamente los proyectos. En la práctica, se observa que opera más bien una lógica de compensación en la distribución de los recursos, que conduce a los gobiernos regionales a diseminar los recursos en la mayor cantidad posible de comunas. A nivel municipal, es preciso considerar que se trata de realidades muy heterogéneas en cuanto a presupuestos, niveles de pobreza, carácter urbano o rural, tamaño, capacidad técnica, etc. Tanto a nivel regional como local, la presión política para obtener acceso a los fondos PMU dificulta la focalización.

III.1.5 Ajustes realizados

La trayectoria del programa durante sus años de desarrollo da cuenta de un proceso continuo de traspaso de fondos de inversión desde el nivel central al nivel regional y local. Este es su principal acento y así lo demuestran la mayoría de los cambios experimentados durante su historia:

- Pasó en 1990, de la División de Desarrollo Social y Comunal, a la División de Desarrollo Regional de SUBDERE, encargada de seleccionar, coordinar y controlar el desarrollo de los proyectos del programa.
- Modalidad de asignación de las inversiones: En 1993, pasa a modalidad ISAR, dentro del marco de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, donde los CORE deciden los proyectos a ejecutar con cargo a estos presupuestos. En 1996, pasa de la modalidad ISAR con dos niveles de decisión, a una Inversión Regional de Asignación Local – IRAL, en que el nivel central fija los marcos presupuestarios regionales, las regiones localizan a las comunas y éstas, a través de los Alcaldes y Concejos Municipales, determinan el listado de proyectos que se ejecutarán, con cargo a dicho marco.

El paso de la modalidad ISAR a IRAL permite llevar al nivel local decisiones referidas a la asignación de recursos a pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento comunal. Esta modalidad abre una oportunidad a las municipalidades de participar en la toma de decisiones sobre iniciativas que las afectan y abre también un espacio que permite potenciar la participación de la comunidad en iniciativas relacionadas con sus necesidades y problemas (específicamente en el PMU-SP). En este proceso, la municipalidad constituye un actor central que se requiere apoyar y fortalecer, especialmente desde la perspectiva de su heterogeneidad.

En 1998 se traspasa además la gestión y administración del programa a los Gobiernos Regionales. Los sucesivos cambios expresan una voluntad de apoyar y entregar creciente autonomía a las instancias subnacionales. Se trata de un proceso aún incipiente de descentralización que implica costos y riesgos a considerar, por ejemplo, en relación a la capacidad efectiva de los gobiernos regionales para focalizar los recursos a los municipios más pobres y la capacidad de los municipios de seleccionar e identificar adecuadamente proyectos de inversión que respondan a carencias reales. En la práctica el programa no ha estado dirigido exclusivamente a las comunas o sectores más pobres que requieren financiamiento externo para realizar obras de inversión.

A partir de 1997, se incorpora además un ajuste para avanzar hacia una mayor descentralización por medio de metodologías participativas que incorporan a la comunidad local en las tareas de identificación, presentación y jerarquización de los proyectos. Esto sucede específicamente en el subprograma de Superación de la Pobreza, que se desarrolla mediante un convenio de acción conjunta con el FOSIS dentro de una lógica participativa. En la práctica esta modalidad enfrenta un conjunto de dificultades debidas a la realidad heterogénea de los municipios, a su reticencia a acoger modalidades participativas de trabajo, y a dificultades operativas que se comentan más adelante.

III.2 Diseño del Programa

III.2.1 Estructura lógica del PMU, propósitos y componentes

Como se ha indicado anteriormente, el PMU presenta debilidades estructurales, tanto en su lógica vertical (niveles) como horizontal. En la base de esta deficiencia está la precaria definición del propósito del PMU. Las principales dificultades tanto de operación del PMU, como de una evaluación de la misma, residen en esta falencia, por ser justamente la identificación del propósito el elemento que constituye el punto básico para el desarrollo del marco lógico.

Así, la presentación original de marco lógico elaborado por la Unidad Responsable, planteaba los siguientes elementos constituyentes del propósito:

- Apoyar la gestión de los municipios mediante traspaso de recursos financieros

- Ejecución de proyectos de inversión local orientados a mejorar el hábitat de los sectores más pobres
- Ejecución de proyectos que permitan generar empleo

Por otra parte, la Ley de Presupuestos establece que con los recursos del PMU se podrán financiar proyectos y programas de inversión que generen empleo, y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre. El nombre mismo del programa sugiere un propósito con un ámbito más preciso que el que actualmente se desarrolla. Las denominaciones de los subprogramas existentes también sugieren determinados objetivos específicos que no se integran fácilmente en un propósito preciso. Adicionalmente, el subprograma de emergencia no puede tener metas predefinidas, puesto que se incrementa con asignaciones durante el año, como respuesta a situaciones coyunturales, que pueden superar ampliamente los montos contemplados originalmente en la Ley de Presupuestos. Por último, si se considera que la operación del programa a nivel de la Unidad Responsable no va mucho más allá de traspasar fondos, sin que se verifique la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos, ni se preste apoyo técnico a los municipios, la conclusión general es que no existe un propósito rector para el PMU, y que los diversos objetivos que es posible identificar no son aplicados en forma consistente ni confluyen a una orientación común.

Este panel considera que el programa requiere, en primer lugar, precisar un propósito delimitado y proporcionado a los recursos que se le asignan, y adecuar la producción de componentes en forma acorde. Se propone definir, para la operación futura del PMU, el siguiente propósito: "Reforzar la capacidad de inversión de los municipios de escasos recursos, contemplando como componentes, la transferencia de fondos y el apoyo técnico a los municipios beneficiados".

Al adoptar dicho propósito, los indicadores de logros serían el grado en que los diversos municipios del país alcanzan niveles de inversión acordes con algún umbral que se defina como mínimo, definido en monto de recursos de inversión por habitante, y el grado de eficiencia en la ejecución de los proyectos, su continuidad de operación y su capacidad para responder a las necesidades de la comunidad.

En cuanto a los componentes, la Matriz de Marco Lógico elaborado por la unidad responsable describe como componentes los cuatro subprogramas del PMU. Sin embargo, la gran similitud que éstos tienen entre sí hace que en la práctica los componentes resulten ambiguos. Por eso, se propone reunirlos en un componente de "transferencia de fondos" y agregar un componente de "apoyo técnico" que asegure que los municipios puedan cumplir adecuadamente su rol en la identificación, diseño, evaluación y ejecución de los proyectos. Este componente es especialmente importante por cuanto el PMU se orientaría más nítidamente a los municipios de menores recursos.

Recuadro

La diversidad de propósitos del PMU

A lo largo de su desarrollo, el PMU ha ido "acumulando" una serie de objetivos que no guardan relación, por su amplitud, con el marco presupuestario del programa. Se pueden considerar los siguientes objetivos principales del PMU:

- Fomentar el empleo (según Ley de Presupuestos, DS N° 946 y expresión de la UR). Si bien se incorpora como criterio para la distribución regional de fondos, este objetivo no se traduce en disposiciones para la preferencia de proyectos que contemplen mayor empleo de mano de obra. Sólo en el caso del PMU-EM la SUBDERE privilegia esta condición al momento de aprobar los proyectos.
- Mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres (según Ley de Presupuestos, DS N° 946 y UR). Efectivamente, los proyectos en su mayoría parecen favorecer a los sectores más pobres, pero también se acogen proyectos que claramente no responden a este objetivo (por ejemplo, adquisición de radares de control de velocidad).
- Apoyar la gestión de los municipios más pobres (según expresión de la UR). Se comprueba en el análisis que la asignación de fondos no favorece especialmente a los municipios de menores recursos, para los que efectivamente podría constituir un refuerzo importante a la gestión. El PMU es menos redistributivo que el FCM. Tampoco se contempla recursos para apoyar técnicamente la capacidad de inversión de los municipios.
- Fomentar la participación de la comunidad. Tanto el desarrollo de la modalidad IRAL como la asociación con el Fosis para el PMU-SP sugieren el propósito de fomentar la participación de la comunidad en la definición de proyectos de inversión. Sin embargo, de esta orientación queda excluido el PMU-EM, que sin participar de ese propósito, representa en 1999 cerca de la mitad del PMU
- Mitigación de problemas coyunturales. Este objetivo implícito en el PMU-EM difícilmente puede ser acogido en un programa estable de mediano o largo plazo, debido a que no es posible predecir ni dimensionar estas emergencias.

La diversidad de propósitos planteados para el PMU y la cobertura nacional que actualmente tiene (casi el 90% de las comunas del país) contrasta fuertemente con la dimensión del programa en términos presupuestarios (normalmente unos 12.000 millones de pesos anuales).

III.2.2 Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

El PMU bajo su diseño actual presenta dos riesgos críticos:

- La capacidad de los Gobiernos Regionales de focalizar adecuadamente los recursos del PMU en los municipios que efectivamente los requieran para alcanzar niveles de inversión mínimos, y,
- La capacidad de las municipalidades para identificar, diseñar, evaluar y ejecutar proyectos eficientes, acorde con los objetivos del programa.

Este panel estima que el programa presenta supuestos de alto riesgo, que no han sido debidamente valorizados por el equipo operador ni son monitorcados en su cumplimiento. Resulta especialmente grave que ante la importancia crítica de estos riesgos, el PMU no contemple suficientes apoyos de fortalecimiento de capacidades en el nivel regional y local. Con respecto al primero, el panel detectó por una parte un bajo interés o capacidad de las UCR por aportar información respecto del PMU (sólo 5 de 13 UCR pudieron proveer antecedentes solicitados) y una gran disparidad de criterios para manejar el PMU (en los 5 casos que participaron). En relación con los municipios, no es posible comprobar el desempeño del PMU en este nivel; sin embargo, si se trata de reforzar la capacidad de inversión sobre todo de los gobiernos locales más pobres, podría resultar importante por una parte prever periodos de programación y/o asignación de recursos más

prolongados que la ejecución presupuestaria anual, de modo de garantizar la instalación más permanente de estas capacidades. Por otra parte, se propone incorporar un componente de asistencia técnica para ese fin.

III.2.3 Ajustes en el diseño y dimensionamiento del programa

Como se mencionó, el PMU nunca se ha formulado y diseñado explícitamente - con identificación del universo de problemas que pretende abordar, metas para superar los problemas, componentes que permitan realizarlas y los medios para fiscalizar su cumplimiento - sino ha ido acomodando diversos propósitos a lo largo del tiempo.

Considerando la débil estructura operativa y carencia de mecanismos de control del PMU, se estima que más que aumentar los recursos para abarcar la amplitud de propósitos, se debería delimitar el propósito. Como antes se indicó, el propósito sugerido para el PMU es “reforzar la capacidad de inversión de los municipios de escasos recursos”, contemplando como componentes i) la transferencia de fondos y ii) el apoyo técnico a los municipios beneficiados, de modo de lograr un fortalecimiento real de su capacidad de inversión.

Complementariamente, se deberán establecer criterios de elegibilidad para las comunas para el total del PMU (y no sólo el subprograma SP, como hasta ahora), que al menos aseguren una focalización dentro del 50% de comunas más pobres de la respectiva región (por ejemplo, sobre la base de la inversión por habitante).

III.3 Organización y Gestión del Programa

III.3.1 Función de producción de los componentes

Si se concibe al PMU en el marco estricto de la normativa vigente –el Decreto N° 946 y la Ley de Presupuestos- como traspaso de fondos desde el nivel central a los municipios para programas y proyectos de inversión- se podría estimar que opera en niveles de eficiencia adecuados. El Cuadro A-1 del Anexo indica que los gastos en personal y bienes y servicios de consumo no han superado en los últimos años el 0,3% del presupuesto, ya que opera con un equipo pequeño y aprovecha los recursos humanos e infraestructura de la SUBDERE, los gobiernos regionales y los municipios. A su vez, los niveles de ejecución presupuestaria han sido del 100% o cercanos a esta cifra, como lo señalan los antecedentes del Anexo.

Sin embargo, es necesario considerar estas cifras con la debida precaución, porque no es posible estimar el gasto efectivo en que se incurre para producir los proyectos, puesto que sólo existe información respecto de la SUBDERE, pero no del nivel regional y comunal, donde se realiza la mayor parte de las labores administrativas y técnicas necesarias para identificar, diseñar, evaluar y ejecutar las inversiones. El análisis efectuado señalaría que la organización que provee la unidad responsable es mínima e insuficiente para desarrollar un componente necesario (apoyo a los municipios, ya sea en forma directa por la SUBDERE, o indirecta, a través de los Gobiernos Regionales). A su vez, la gestión y administración del programa recae en los Gobiernos Regionales, pero no se asignan recursos para ello.

III.3.2 Monitoreo y evaluación

La Unidad Ejecutora no realiza actividades de monitoreo ni evaluación, limitándose a comprobar que existe respaldo para girar los fondos. Tampoco los GORE han asumido un seguimiento de los resultados obtenidos. En la solicitud de información a las UCR que realizó el panel, algunas declararon que carecían de información acerca de si los equipamientos efectuados por PMU estaban en operación, otras desconocían si

los proyectos habían favorecido a beneficiarios pobres, o ignoraban si los proyectos ejecutados eran efectivamente los originalmente presentados.

III.4 Eficacia del Programa

La evaluación de la eficacia del programa puede desarrollarse en grado limitado, porque el PMU cuenta con objetivos extremadamente amplios y no tiene establecidas en los hechos, otras metas que lograr la máxima ejecución presupuestaria respecto de los fondos asignados. Cumplir estas metas no presenta dificultades relevantes más allá del cumplimiento de plazos anuales, en la medida que las exigencias para el traspaso de los fondos se limitan a la comprobación del gasto efectuado. Debido a estas circunstancias especiales del PMU, resulta inadecuado analizar algunos aspectos separadamente desde la perspectiva de eficacia y eficiencia, por lo que ellos serán abordados en conjunto en los próximos capítulos.

III.4.1 Producción de componentes

En la medida en que se considere que el PMU tiene el objetivo de entregar fondos para proyectos de inversión comunales, con las municipalidades como beneficiarios directos, entonces el programa habría logrado un buen desempeño. Si la meta se simplifica al traspaso del máximo de los fondos asignados, efectivamente el PMU habría alcanzado un alto nivel de ejecución, en términos presupuestarios. Sin embargo, este panel estima que el traspaso de fondos por sí solo es insuficiente para asegurar un uso adecuado de los recursos. En primer lugar, la información disponible indica que los fondos no están siendo focalizados en las municipalidades de menores recursos, por lo que en muchos casos estarían reforzando el presupuesto de comunas que podrían realizar los mismos proyectos con recursos propios. Respecto de los proyectos, la información disponible sobre los tipos de proyectos indicaría que en general se orientan a atender a sectores pobres, pero no se cuenta con información sobre la eficiencia de cada proyecto ni de si una vez ejecutado, opera de acuerdo con lo previsto, porque no existe seguimiento sobre el resultado de los traspasos de fondos.

El desempeño del programa acusa la ausencia de un componente de apoyo técnico a los municipios, ya sea de prestación directa de la Unidad Responsable, o indirecta, a través de los GORE, para lo cual habría que contemplar los recursos necesarios, que permita reforzar tanto la identificación y ejecución de los proyectos, como su operación efectiva una vez concretado.

III.4.2 Generación de componentes y logro del propósito

Dentro de la amplitud de propósitos que caracteriza al programa, resulta difícil que componentes definidos bastante vagamente, no aporten de alguna medida al logro del propósito. Sin embargo, considerando los limitados recursos con que cuenta el programa, existe una clara desproporción entre los componentes y el logro del propósito.

Para cualquiera de estos objetivos posibles, el PMU no cuenta con una definición medianamente precisa del universo de problemas que interesa resolver, lo que a su vez impide establecer metas o niveles de cumplimiento. La superposición de objetivos inhibe las posibilidades de focalización y diluye el impacto de los proyectos del PMU.

Si se considera a las municipalidades como los beneficiarios directos, el cambio que se observa es que aumentan su disponibilidad de fondos. Si bien el PMU se aplica sólo a inversiones, el contar con los fondos del programa permite a las municipalidades liberar otros fondos ya sea para inversiones o para gastos. Es decir, en el margen, el PMU podría estar financiando tanto gastos como inversiones, sobre todo en el caso de municipios que tienen capacidad de inversión con fondos propios.

No se cuenta con información sobre los resultados finales del programa, en cuanto a generación de empleo o provisión de inversiones que mejoren la calidad de vida de los sectores más pobres, porque no existe un seguimiento formal de los proyectos después de que se transfieren los fondos.

Como se ha indicado repetidamente, falta un componente de apoyo a los municipios para mejorar su capacidad de gestión y lograr eficiencia en la identificación, diseño, evaluación, priorización y ejecución de los proyectos, en un marco de activa participación de la comunidad. Dichos componente podría ser desarrollado directamente por la Subdere, o a través de los Gore (como en teoría debiera suceder actualmente), pero en cualquier caso, se deben contemplar recursos adecuados para abordar las actividades que requiere la tarea.

III.4.3 Grado de Focalización del Programa

En el diseño del PMU, hay dos instancias en que se prevé de manera implícita una focalización, esto es, un procedimiento selectivo que concuerde con los propósitos estimados relevantes. La primera es la selección de comunas por el GORE, en general sobre la base de la pobreza relativa y el desempleo. Sin embargo, ha resultado poco viable para la autoridad regional seleccionar algunas entre muchas comunas que lo necesitan⁵, por lo que optan, en general, por repartir los recursos entre prácticamente todas. El programa tiene escasa focalización, porque no se observa un efecto redistributivo en favor de las comunas de menores ingresos. En la segunda instancia de focalización, en el nivel comunal, los problemas mencionados para el nivel regional tienden a reproducirse para la selección de localidades que se favorecerán. Sin embargo, las características de los proyectos financiados permiten pensar que finalmente atienden a sectores de pobreza.

La universalidad con que opera el PMU ha llevado a una dispersión excesiva de los recursos, y probablemente a problemas de baja eficacia (impacto limitado, actuaciones puntuales que no generan procesos sostenibles, etc). Desde una perspectiva de eficiencia, la atomización puede haber encarecido las obras y dificultado la instalación de procedimientos y bases técnicas adecuadas. Se recomienda por tanto reforzar la focalización en el nivel regional y comunal de acuerdo a criterios de carencia de calidad de vida y pobreza, y articular al PMU con otras intervenciones sectoriales y locales para reforzar su efecto sobre la pobreza.

III.4.4 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Los municipios, en su calidad de usuarios directos, percibirían el programa como una opción flexible para realizar inversiones menores, cuando no se justifica o no es posible preparar y tramitar iniciativas a líneas programáticas que otorgan fondos según proyectos. En la práctica, el PMU, como marco presupuestario amplio, que permite que cada municipio priorice y decida las inversiones que conviene realizar, no cuenta con equivalentes en otros programas, siendo lo más cercano, el FCM.

III.5 Eficiencia del Programa

III.5.1 Apreciación general de la eficiencia del PMU

Como se mencionó anteriormente, los bajos costos de operación del PMU se logran por medio de una relativa integración operacional del PMU con otros programas y actividades, que llevó a dificultades para identificar responsabilidades y el aprendizaje sistemático. Algo similar sucede con los recursos empleados

⁵ Aún las comunas menos pobres argumentan que tienen sectores pobres en su interior, que también requieren del PMU.

para los proyectos, ya que existe desinformación sobre la totalidad de los gastos efectuados sobre todo por los propios municipios. Como se verá más adelante al comparar los costos de algunos equipamientos vía PMU con los de otros programas públicos, al no hacerse explícitos los costos en que incurren los diversos actores que intervienen en el PMU, se distorsiona la apreciación de eficiencia. No es posible estimar el gasto efectivo en que se incurre para producir los proyectos, puesto que sólo existe información respecto de la SUBDERE, pero no del nivel regional y comunal, donde se realiza la mayor parte de las labores administrativas y técnicas necesarias para identificar, diseñar, evaluar y ejecutar las inversiones. Tampoco es posible comparar costos por beneficiario con otros programas del sector público o privado. Los antecedentes mínimos para este análisis fueron solicitados a la contraparte, pero no están disponibles.

Eso también sucede por ejemplo con la modalidad de ejecución directa actualmente incentivada desde el nivel central. La idea de que “sale más a cuenta” que los municipios ejecuten directamente, incluso contratando mano de obra, requeriría comprobarse a la luz de experiencias acumuladas en cuanto a costos efectivos, plazos logrados y riesgos incurridos en los respectivos procesos, frente a alternativas como la licitación, en que los costos se evidencian más claramente.

Otra consideración se refiere al desconocimiento existente acerca de la calidad resultante de las obras y su puesta en uso. Si bien es posible que en gran medida los proyectos se hayan concretado de manera adecuada, la fragmentación de responsabilidades que caracteriza al PMU podría implicar un nivel de descontrol importante en cuanto al uso de recursos, sin que existan mecanismos para evaluar esta situación ni especial preocupación por superarla. Estos riesgos de ineficiencia han sido asumidos en general como “costos del proceso de descentralización”.

III.5.2 Proyectos del PMU

De acuerdo a la normativa, el PMU financia proyectos en dos grandes áreas:

- a. Equipamiento comunitario menor: construcción y reparación de sedes sociales, iluminación, cierres perimetrales, construcción de multicanchas, cierres de cementerios y escuelas, construcción y reposición de áreas verdes, señalizaciones de tránsito, juegos infantiles, garitas camineras, cierres de sitios eriazos, reparación y mejoramiento de infraestructura policial existente;
- b. Infraestructura: construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, pavimentación de calles, pasajes y aceras; electrificación y alumbrado público, construcción de muros de contención, puentes, pasarelas y sendas.

El examen de proyectos para ocho regiones del listado 1998 (ver Cuadros A-1, A-2 y A-3 del Anexo), que corresponden a un 55% del total de proyectos a nivel nacional, señala que un 33% del financiamiento va mayoritariamente a proyectos de obras de infraestructura vial: apertura de caminos, pavimentación de calles, construcción de puentes, pasos peatonales, etc., además de dotación de alumbrado público asociado a la vialidad comunal. Estos proyectos son los que responden mejor al objetivo de crear empleo local que plantea el PMU. Le siguen en importancia en las regiones estudiadas, los proyectos de equipamiento social orientados a construir nuevas sedes o reparar y habilitar las que ya existen, con un 24% de los recursos. Si se agregan los proyectos de áreas verdes y deportivas - 11% - se concluye que un 35% de los recursos del PMU responderían adecuadamente al objetivo de mejorar el equipamiento social y la calidad de vida en localidades pobres. Los proyectos de infraestructura sanitaria - que captaron un 14% de los recursos- son valorados como muy importantes por las autoridades comunales. Sin embargo, son proyectos de montos elevados y difíciles de “descomponer” en proyectos elegibles para los recursos que pueden conseguir las comunas⁶. Finalmente, un conjunto importante de proyectos - 19% de los recursos- corresponde a una

⁶ Una autoridad municipal de la Región de Valparaíso comentó al panel que aunque la prioridad comunal en determinado momento eran obras de infraestructura sanitaria, se debió optar por desmalezamiento de

diversidad de iniciativas difíciles de clasificar, que se discuten en el Recuadro siguiente. Muchos de estos proyectos son preferidos por la relativa facilidad con que se ejecutan (por vía de adquisiciones y no de obras)⁷

El Cuadro N° 1 permite constatar una baja diferenciación temática de los subprogramas. Casi cualquier proyecto es elegible en todos los subprogramas; por ello sólo en dos rubros (“evacuación de aguas servidas” y “diseños y estudios”) algún subprograma no tienen proyectos: en el primer caso, el subprograma de seguridad, en el segundo, el subprograma PMU Tradicional. En el espíritu del programa, de apoyar iniciativas de inversión que plantean los propios municipios pobres, la variada gama de productos resultantes del PMU rebasa a los actuales subprogramas, por lo que el panel propone eliminar estas categorías.

Recuadro

Adquisiciones de equipos vía PMU

Una revisión de los proyectos financiados por el PMU que no se incluyen en las principales categorías mencionadas (infraestructura vial y de servicios, equipamientos comunitarios, instalaciones deportivas, juegos y áreas verdes) da cuenta de muchas “otras” iniciativas que hoy incluye el programa. En las 8 regiones analizadas se identifican unos 130 de estos proyectos, de los cuales el 25% corresponde a la compra de muebles y enseres para apoyar el funcionamiento de los propios equipamientos sociales, talleres, áreas deportivas, juegos infantiles y plazas, además de señalización del tránsito. Otro 24% representa adquisición de equipos de computadores y de radios, antenas, teléfonos públicos, así como elementos audiovisuales. Un 19% de los proyectos son compras de vehículos y maquinarias, para uso municipal y policial: camionetas, retroexcavadoras, camiones aljibe, camiones recolectores de basura, ambulancias, carros bomba, etc. Un 25% corresponde a equipos específicos para la policía y bomberos (que no son vehículos), tales como pistolas radar, instalación de salas para psicomotricidad, sirenas de bomberos, etc. Los estudios representan un 6% del total, y están orientados a preparar proyectos de inversión. Finalmente iniciativas muy especiales, como por ejemplo carteles y campañas de promoción general de la comuna, edificación de nichos de cementerios, actividades de recreación, explotación de canteras, o compra de triciclos y uniformes de recolectores de basura son el 9% restante de este grupo de proyectos.

Como se puede ver, la mayoría de estos proyectos responden directamente al objetivo del PMU de favorecer a la comunidad, facilitando la operación efectiva de las instalaciones construidas para ese fin. Sin embargo, algunos atienden necesidades de funcionamiento operacional de los propios municipios o de los servicios comunales, y podrían ser financiadas con ventajas a través de los canales previstos para ese fin.

Fuente: Cuadro A-6 del Anexo

III.5.3 Montos por proyectos

El Cuadro siguiente señala la distribución de proyectos por montos en 1998. A su vez, los cuadros A-4 y A-5 del Anexo detallan los proyectos de montos más pequeños y los más costosos, respectivamente, y permiten

canales – que no se estimaba muy necesario – porque las obras sanitarias son demasiado caras y no implican tanta mano de obra.

⁷La SUBDERE ha expresado al panel que estima conveniente la inclusión de adquisiciones de equipos, en la medida que refuercen directamente el desarrollo de las comunidades pobres o hagan posible el funcionamiento de los equipamientos. Sin embargo, revisaría la conveniencia de incluir la compra de artefactos que pueden adquirirse por otros canales institucionales o se apartan del objetivo central del PMU (por ejemplo, computadores para el municipio o radares para control vehicular).

visualizar la amplia gama de inversiones que está cubriendo el PMU, siendo muy numerosos los proyectos de pequeño monto. Uno de cada cinco proyectos no llega a un millón de pesos, y dos de cada tres proyectos a 5 millones de pesos, como señala el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Proyectos 1998 según montos

TRAMO (\$ MILES)	N° DE PROYECTOS EN EL TRAMO	%	N° PROYECTOS ACUMULADO	%
Hasta 100	14	0,7	14	0,7
100a 200	23	1,1	37	1,8
201 a 500	121	6,0	158	7,9
501 a 1.000	239	11,9	397	19,8
1.001 a 2.000	339	16,9	736	36,6
2.001a 5.000	604	30,1	1340	66,7
5.001 a 10.000	337	16,8	1677	83,5
10.001 a 20.000	226	11,2	1903	94,7
20.000 a 50. 000	99	4,9	2002	99,7
Más de 50.000	7	0,3	2009	100,0

Fuente: Elaboración panel en base a listado proyectos 1998

Siendo positivo que el PMU acoja las necesidades de pequeñas inversiones de los municipios, una atomización excesiva de los recursos PMU podría afectar la viabilidad de los proyectos. Por otra parte, sería conveniente fijar niveles máximos de obra y orientar a otras líneas de atención a aquellos proyectos de mayor monto como las señaladas en el Cuadro A-5, que son más ajenos al espíritu del PMU⁸. Teniendo en cuenta que los proyectos de más de \$20.000.000 representan sólo el 5% del total de proyectos, pero absorben el 28% de los fondos, y que pueden postular a líneas de financiamiento específicas, se sugiere establecer dicho monto como nivel máximo de aporte por proyecto.

A continuación se realiza, con fines de apreciación gruesa, un análisis comparativo entre los proyectos del PMU y otro de objetivo similar de provisión de equipamientos que realiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁹, y que se detalla en el Cuadro A-7 del Anexo. Esta comparación tiene limitaciones importantes, porque se desconocen las características precisas de los proyectos de uno y otro programa, y es muy probable una subestimación de los recursos involucrados en los proyectos del PMU. Sin embargo, permite visualizar algunos hechos interesantes.

⁸ Los proyectos de mayor monto corresponden respectivamente a Emergencia (2 en Viña del Mar y 1 en Valdivia). Sin embargo, también en los otros subprogramas se presentan proyectos cuyos costos "se disparan" sobre el conjunto, de costo.

⁹ Para el PMU se han utilizados las cifras consignadas en los listados de la SUBDERE, que no incluyen probablemente todos los costos de los proyectos. El panel no ha podido recabar los costos finales de las obras financiadas por el PMU. Para el MINVU se emplean cifras de proyectos 1999, que totalizan en el país cerca de 3.3 mil millones de pesos. Esto representa aproximadamente un 27% de los recursos del PMU.

Cuadro N° 4
Comparación montos promedio proyectos PMU y PMC-MINVU^(a)
(miles de pesos 1999)

	PMU ^{b)}		MINVU-EC ^{c)}	
	N°	Monto prom	N°	Monto prom
I Región	42	12.119	4	25.290
II Región	45	5.940	4	37.506
III Región	45	6.712	12	10.019
IV Región	71	6.525	8	15.796
V Región	211	8.533	8	30.128
VI Región	222	3.690	12	21.517
VII Región	250	3.510	13	16.068
VIII Región	286	8.307	7	41.142
IX Región	189	3.523	14	14.561
X Región	231	5.127	14	19.307
XI Región	46	6.156	6	9.483
XII Región	49	6.861	2	53.105
R. Metropol	325	9.913	33	35.239
País	(Promedio)	6.513	(Promedio)	24.044

a) Programa de Mejoramiento Comunitario del MINVU b) Proyectos PMU 1998, con montos actualizados a 1999 con fines de comparación, c) Proyectos 1999

El Cuadro anterior señala una sustancial diferencia en los montos promedio de proyectos de uno y otro programa: mientras para el conjunto de equipamientos que se construyen vía PMC-MINVU el costo promedio es de 24 millones de pesos, para el PMU es de 6.5 millones. La importante experiencia operacional de los SERVIU regionales permite pensar en que los costos de edificación que ellos manejan, están en niveles razonables. Aún considerando que la ejecución directa por los municipios podría rebajar los costos unitarios que tiene la modalidad de licitación que predomina en el programa del MINVU, o que existen aportes explícitos o encubiertos en la operación que no están presentes cuando operan los SERVIU, la distancia entre el costo promedio en uno y otro programa señalaría que el PMU por lo general no agrega infraestructura nueva de equipamiento o servicio en las localidades; más bien apoya iniciativas municipales menores de mantenimiento. Si se deseara retomar el objetivo inicial de dotar de más equipamientos a las localidades pobres, aumentarían de manera sustancial los recursos por proyecto. Esto implica disminuir la cantidad de iniciativas, y con ella la cobertura del PMU, o bien aumentar el presupuesto anual 3 o 4 veces.

III.5.4 Focalización del PMU en las comunas

Las 298 comunas atendidas representan el 87 % del total de comunas del país, dando cuenta de una cobertura casi universal del PMU, y por ende, mínima focalización. Aún más, como proxy del grado de pobreza de las comunas se adoptó el porcentaje que representó en 1997 el aporte neto del Fondo Común Municipal sobre los ingresos totales de cada Municipalidad (aporte neto calculado como aporte recibido menos aporte realizado)

Se obtuvieron los siguientes resultados:

- Las 85 comunas más pobres (25% del total), obtuvieron en 1998 un 20,7% de los recursos totales del programa

- Las 170 comunas más pobres (50% del total), obtuvieron en 1998 un 49.1% de los recursos
- Las 85 comunas más ricas (25% del total) obtuvieron un 28.3% de los recursos
- De las 11 comunas que realizan aportes netos al FCM en 1997, 4 de ellas obtuvieron recursos del programa en 1998

Como conclusión preliminar se estima que el programa tiene escaso efecto redistributivo a favor de las comunas más pobres. Un análisis similar que considera a la población involucrada, permite apreciar algún grado de efecto redistributivo: las 146 comunas de menores recursos, que concentran el 25% de la población, recibieron un 41% de los fondos del programa. Con todo, las 35 comunas de mayores recursos, que concentran el 25% de la población, recibieron el 10.4% de los fondos. El PMU tendría entonces cierto efecto redistributivo, pero está lejos de centrarse en otorgar fondos a las comunas de bajos ingresos, que no pueden realizar inversiones necesarias porque los gastos corrientes absorben la mayor parte de sus recursos.

III.5.5 Actividades del PMU-IRAL

En los años 90, la evolución del PMU da cuenta los propósitos políticos del gobierno, y en especial de la SUBDERE, de acentuar la descentralización y apoyar a los municipios. Estos propósitos han llevado a aumentar de manera importante los recursos que manejó este programa en la década anterior. En 1993 bajo la modalidad ISAR, los municipios y organismos de base postulaban proyectos ante las Gobernaciones, las cuales con una selección previa los presentaban al Intendente. Este, a su vez, proponía al Gobierno Regional la aprobación del listado. Las Gobernaciones estaban a cargo de supervisar luego la ejecución en las comunas. En 1996 se traslada al ámbito local aún mayor poder de decisión para los subprogramas PMU Tradicional y de Seguridad Vecinal, y se acuerda operar en conjunto con el FOSIS una parte del PMU (PMU Superación de la Pobreza). Con la modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) el nivel local obtiene mayor libertad para proponer y efectuar las inversiones. En las modalidades PMU Tradicional y Seguridad Vecinal aumenta el poder de decisión del municipio y sus técnicos, en el PMU Superación de la Pobreza se agrega además la voz de la comunidad.

(1) Distribución de recursos entre regiones

Esta actividad es realizada por la SUBDERE una vez que la Ley de Presupuestos ha establecido los fondos del PMU, y apartado un 20% para el componente de emergencia. En la distribución de los fondos restantes se reserva cerca de la mitad para el Subprograma Superación de la Pobreza, y el resto en partes iguales para los Subprogramas Tradicional y Seguridad Vecinal. Esta proporción se mantendrá luego para cada una de las regiones.

La modalidad de distribución entre regiones basada en el N° de comunas y el N° de desempleados a nivel regional se viene aplicando por bastante tiempo, sin incorporar nuevos criterios en base a objetivos más recientes como son la pobreza existente en las comunas, necesidades de inversión no cubiertas, índice de delincuencia, etc. Este procedimiento no ha sido cuestionado por la SUBDERE ni las regiones; sin embargo, el panel estima necesario actualizarlo para focalizar mejor los recursos disponibles de acuerdo a objetivos más precisos. Del mismo modo, no parece conveniente rigidizar para todas las regiones la proporción entre subprogramas, no sólo porque las necesidades podrían variar en el nivel regional, sino sobre todo porque se ha constatado que esta distinción no opera en la práctica, ya que los proyectos tienden a ser similares en uno y otro caso.

(2) Distribución de recursos entre subprogramas y comunas

La SUBDERE no interviene a través de indicaciones acerca de los procedimientos o criterios que podrían aplicar las regiones para elegir comunas, con el fin de respetar las especificidades de cada región, excepto a

través de un instructivo de operación que establece que los fondos del subprograma de superación de la pobreza sólo pueden aplicarse a comunas declaradas como pobres. El nivel regional procede de diferentes maneras, una vez que ha tomado conocimiento del marco presupuestario que le fue asignado por la SUBDERE¹⁰. La escasa información disponible sobre esta etapa señala una gran diversidad de procedimientos. Por ejemplo, en Tarapacá, para asignar recursos del PMU-SP se reúne el GORE con la UCR respectiva y el FOSIS. En el caso de los programas Tradicional y Seguridad Vecinal, el GORE selecciona directamente a las comunas que serían beneficiadas. En otras regiones se considera además la inversión histórica de la comuna (Atacama), indicadores de pobreza y prioridad social comunal (Coquimbo, R. Metropolitana) desempleo (Valparaíso), etc. Sin embargo, estas consideraciones distan de ser procedimientos establecidos, y se aplican con la debida cautela para que finalmente se logre una compensación entre comunas.

Una vez que los Consejos Regionales comunican los montos asignados a los municipios, éstos presentarán proyectos que son visados con el fin de que se ajusten a la tipología PMU y a los marcos presupuestarios asignados. De estos antecedentes es informada además la SUBDERE. La información disponible señala en efecto que finalmente el criterio decisivo es atender a la mayor parte de las comunas con uno u otro programa, como lo comprueba la cobertura del 87% de las comunas que alcanza el PMU 1998¹¹. De este modo, el instructivo que opera para asignar los fondos de un subprograma (PMU-SP) a comunas pobres, se vería sobrepasada por un criterio compensatorio en la asignación de los fondos de los otros subprogramas.

Como antes se ha indicado, la entrega de fondos del PMU a comunas con mayor capacidad de inversión por medio de recursos propios tiene efectos complejos, ya que facilita que se financien proyectos que se realizarían de todas formas, y de esta forma libera fondos para gastos de menor prioridad. Para asegurar que los fondos asignados por el PMU, en el margen se apliquen efectivamente a inversiones, se recomienda excluir el acceso a municipios con recursos suficientes para realizar inversiones con financiamiento propio.

(3) Transferencia de recursos a los municipios

Esta actividad, que desde la perspectiva estricta del PMU cierra el proceso programático, presupone otras dos actividades que se realizan en el nivel local una vez que se conocen las asignaciones presupuestarias: la preparación y ejecución del proyecto. El proceso de preparación de proyectos varía según se trate de PMU-SP o de las otras modalidades del programa. En el primer caso con el apoyo del FOSIS se priorizan proyectos con la participación de las organizaciones territoriales. Esto implica, al interior del municipio, una tarea previa de selección de las localidades en que se aplicará el programa, en la cual participa el FOSIS. Posteriormente, en mesas de trabajo, se establecen perfiles de proyectos que luego deben ser desarrollados por los equipos técnicos del municipio¹².

¹⁰ Como se consignó anteriormente, se solicitó información a todas las UCR del país acerca de los procedimientos aplicados a nivel regional. Sólo respondieron Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y R. Metropolitana.

¹¹ Esto lo ejemplifica la respuesta dada al panel por la UCR de Atacama en mayo de 1999 se trata de que "todas las comunas de la Región reciban recursos de algún subprograma".

¹² Al inicio del convenio con el FOSIS, se contaba con la participación de agencias de Apoyo a la Gestión Territorial (AGT) especialmente contratadas vía licitación, para generar capacidades crecientes de participación de la población comunal. Su participación fue cuestionada y en definitiva se discontinuó. Un análisis detallado del funcionamiento de las AGT en el PMU se encuentra en Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A.: Estudio de seguimiento y evaluación del programa PMU-IRAL 1996, julio 1997

Se ha señalado el riesgo de fallas importantes en la calidad de muchos de estos proyectos de origen participativo¹³. La modalidad participativa exigiria el desarrollo de procesos de maduración que no son compatibles con la urgencia y los plazos de modalidades convencionales. A ello se agregan las demoras que causa la inclusión de nuevas etapas, como por ejemplo la licitación de los servicios de apoyo a la gestión territorial, que alargan el proceso de identificación de proyectos. Para poder contar con proyectos elegibles, los técnicos y autoridades municipales debieron encargarse de desarrollar los perfiles hasta el nivel de proyectos, así como de gestionar terrenos, factibilidades de servicios y recursos complementarios para concretar las obras. Esto a su vez dificultó en muchas ocasiones una mayor apertura a la modalidad participativa por parte del municipio.

Por su parte, los proyectos del PMU Tradicional y del PMU Seguridad Vecinal son identificados y preparados directamente por los municipios. En los mejores casos, los municipios ya cuentan con carteras de proyectos a las cuales recurrir. Dentro del PMU-IRAL, es limitada la posibilidad de orientar desde el nivel central o regional acerca de los proyectos más adecuados, más allá de algunos lineamientos que no son demasiado eficaces ya que aún los proyectos presentados al CORE pueden ser modificados por acuerdo del Concejo Municipal.

Aun cuando el PMU está sujeto como cualquier programa a las exigencias legales y normativas en cuanto a que los proyectos que superen los M\$ 50.000 deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones, son poco frecuentes en el PMU las exigencias de obtener en MIDEPLAN una recomendación favorable de los proyectos, por tratarse en general de montos menores al límite exigible para este trámite¹⁴. Estos hechos contribuyen a la dispersión ya anotada, y podrían debilitar la consolidación de los procesos de inversión comunal. Sería adecuado incentivar en el PMU proyectos que respondan a los lineamientos del PLADECO y los instrumentos de planificación urbana vigentes en la comuna, y se articulen con otros programas de modo de lograr sinergias y efectos positivos cruzados.

La etapa de ejecución en todos los casos corresponde al municipio, cuya legislación establece la posibilidad de administración y ejecución directa, como lo avala un pronunciamiento de la Contraloría General de la República que se comenta en el Recuadro siguiente. En esta etapa, sobre todo los municipios más pobres enfrentan problemas para el manejo de imprevistos (problemas de terreno, falla en los aportes de contraparte, dificultades técnicas). Lo mismo sucede con el manejo de licitaciones o la ejecución directa. Desde la perspectiva de reforzar a través del PMU la capacidad de inversión de los municipios más pequeños y de menores recursos, la inclusión de un componente de apoyo técnico resulta fundamental.

Recuadro

Ejecución directa y contratación de mano de obra

Ante consultas del Alcalde de la Municipalidad de Rancagua y de la Contraloría Regional de Atacama con respecto al Memo n° 524 de 1998, de la División de Desarrollo regional de la SUBDERE, la Contraloría General de la República se pronunció el 28 de abril de este año señala que si bien los recursos PMU que les transfieran los Gobiernos Regionales a los municipios se incorporan a sus presupuestos como "transferencias de otras entidades públicas", ellos no son de libre disposición sino están afectados por el fin específico que fija la Ley de Presupuestos y el Reglamento del PMU (generación de empleos y mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre). En este espíritu, la CGR estima que la SUBDERE está facultada para instruir acerca de la conveniencia de emplear la modalidad de ejecución directa en la medida que no limite

¹³ Una identificación detallada de los aspectos críticos en la etapa de generación de proyectos participativos se encuentra igualmente en Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A., op. cit

¹⁴ Las complicaciones y demoras inherentes a la obtención de una recomendación favorable de parte de MIDEPLAN incentivan a algunos municipios a preferir proyectos pequeños o parciales, según expresó al panel un conjunto de autoridades comunales entrevistadas.

la autonomía de los municipios para recurrir a terceros cuando lo estime más conveniente. Del mismo modo, los municipios tienen facultades para recurrir a la administración directa, lo que implica asumir la responsabilidad de ejecutor, establecer sus propias regulaciones para la ejecución, designar funcionarios encargados, contratar mano de obra, adquirir materiales, etc., correspondiendo a la Unidad de Administración y Finanzas manejar los recursos y rendir cuenta de su uso ante la Contraloría. En cuanto a la posibilidad de que los municipios contraten mano de obra, la CGR señala que no resulta aplicable el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales ya que no se trata de "personal" para el municipio, sino de ejecutar proyectos y programas de inversión hacia la comunidad como lo fija la normativa del PMU. Por lo tanto, procede que las contrataciones de mano de obra se regulen según el Código del Trabajo.

Conforme se ejecutan las obras o adquisiciones en las etapas acordadas, los municipios preparan los antecedentes de respaldo para gestionar la transferencia ante la UCR y la SUBDERE. El giro de los montos aprobados es en la práctica la última actividad que desarrolla la Unidad.

(4) Seguimiento de la ejecución de proyectos y resultados

Esta actividad es facultad de los Gobiernos Regionales, y según la SUBDERE, se realizaría en la mayoría de las regiones sin que se informe de sus resultados al nivel central. No obstante, a raíz de las respuestas a la encuesta dirigida a las UCR ya comentada, el panel opina que el seguimiento se realiza de manera precaria, y se restringe al control financiero. Como se mencionó, 2 de 5 UCR respondieron que desconocían si los equipamientos financiados por el PMU estaban en operación, 3 desconocían si los proyectos habían favorecido a beneficiarios pobres, y 1 no sabía si los proyectos ejecutados eran efectivamente los presentados. La debilidad en el seguimiento constituye una grave falencia del PMU.

III.5.6 Actividades del PMU Emergencia

A partir de un concepto de emergencia muy amplio, que permite incluir a la casi totalidad de iniciativas que podrían tener los municipios en relación al PMU, este componente opera como canal de atención de las más diversas urgencias nacionales, regionales y comunales en un marco operatorio de asignación centralizada en la SUBDERE. El panel estima que la inclusión de este componente en el PMU corresponde a las facilidades administrativas y de gestión que presenta el programa, pero que no cabe considerarlo como parte integrante de él, puesto que obedece a problemas coyunturales para los que se fijan objetivos y recursos en un horizonte de mínimo plazo. La conveniencia o no de mantener este canal para hacer frente a urgencias requiere de una definición de política que no cabe dentro del marco del presente análisis. Con todo, se describirán sus principales características.

(1) Detección de emergencias

Aunque los proyectos en este componente, al igual que en el componente IRAL, se generan en las comunas, son sancionados por los Intendentes y aprobados por la SUBDERE, la definición empleada para la elegibilidad de este tipo de proyectos (tanto situaciones de emergencia existente como prevención de las mismas) ha dado lugar a que prácticamente cualquier proyecto pueda ser incluido. La existencia de un listado "histórico" en la SUBDERE de situaciones de emergencias que esperan ser atendidas, refleja una forma peculiar de entender la emergencia. La dispersión temática de la emergencia se acentúa al usarse además esta línea de transferencia para canalizar fondos adicionales a situaciones coyunturalmente relevantes (crisis del carbón, desempleo en algunas regiones, anuncios presidenciales específicos, etc.) y no previstas en la provisión presupuestaria normal del gobierno.

(2) Solicitud y aprobación de fondos para emergencias

La Ley de Presupuestos entrega a este subprograma recursos equivalentes al 20% del presupuesto normal del PMU. Este monto se incrementa significativamente con fondos adicionales direccionados a las situaciones especiales arriba descritas, por lo que el PMU Emergencia resulta ser un componente cuantitativamente muy significativo al interior del PMU. A la vez, las grandes fluctuaciones de recursos para emergencia de un año a otro dificultan una consolidación operativa por ejemplo, en términos de recursos humanos, de procedimientos estandarizados o de aprendizaje institucional.

En términos programáticos, el calificativo de "emergencia" que tiene este subprograma, aunque sea meramente formal, resulta inadecuado para la marcha del programa. El municipio se ve en la necesidad de presentar como emergencias a iniciativas que distan de serlo, si desea acceder a estos recursos. A su vez, la tácita aceptación, por la SUBDERE, de proyectos que no tienen nada de emergencia en el sentido que se atribuye normalmente al término, inevitablemente confunde y resta transparencia al PMU.

El espacio para la discrecionalidad que abre este componente ha significado, en la práctica, la inclusión de proyectos muy cuestionables desde la perspectiva del PMU en general.¹⁵ A modo de ilustración, cabe mencionar que el tercer mayor proyecto de emergencia en 1998 fue la ampliación del edificio municipal de Valdivia (\$ 120 millones). La ampliación del edificio difícilmente puede considerarse una emergencia; Valdivia está dentro del 30% de municipios con mayores ingresos propios per cápita; el proyecto no mejora las condiciones de vida de los sectores más pobres, y no presenta un grado importante de generación de empleo. Es decir, no cumple con ninguno de los objetivos que mencionan las diversas fuentes, y sin embargo, ningún mecanismo del programa impide asignar fondos a proyectos semejantes.

(3) Transferencia de recursos a los municipios contra respaldo de giros

Los procedimientos en este caso son iguales al resto del PMU, y presentan los mismos problemas en cuanto son incompletos (sólo se conocen los montos gastados, pero no antecedentes acerca de la calidad de las obras, los aportes efectuados por otros organismos, etc)

(4) Seguimiento de la ejecución de proyectos y resultados

No se cuenta con seguimiento de los proyectos de emergencia. Ello resulta especialmente grave por los riesgos de desfocalización que implican los procedimientos que en él se aplican, y la aceptación tácita que existe a nivel de gobierno de que el PMU debe permitir lo que otros programas no hacen.

III.5.7 El PMU y otros programas similares

Los siguientes programas públicos cubren necesidades similares o podrían hacerse cargo, en teoría, de muchas intervenciones que realiza el PMU.

(1) Programa de Equipamiento Complementario a la vivienda social (MINVU):

¹⁵ Véase en el Cuadro A-7 del Anexo los tres proyectos de mayor monto del PMU 98, que corresponden a Emergencia.

Permite construir equipamientos comunitarios (multicanchas, plazas con juegos infantiles, sedes sociales, etc) en los conjuntos de viviendas básicas y progresivas construidas por los SERVIU a partir de 1995, con el fin de entregar conjuntos debidamente equipados a sus asignatarios. La distribución presupuestaria regional guarda proporción con aquella de viviendas programadas. Contempla el traspaso de los equipamientos a los municipios una vez construidos.

(2) Programa de Mejoramiento Comunitario o Equipamiento Concursable (MINVU);

Provee de equipamientos a poblaciones de vivienda social construidas antes de diciembre de 1994, contemplando la participación de los beneficiarios y del municipio. A este programa postulan proyectos los municipios, grupos sociales y entidades sin fines de lucro. El listado de proyectos por región es la base para la asignación de recursos.

(3) Programa de Pavimentos Participativos (MINVU):

Permite efectuar pequeñas obras de pavimentación, para mejorar la calidad de vida en las poblaciones: influir positivamente sobre el medio ambiente reduciendo el polvo y el barro; facilitar el acceso de los habitantes a equipamientos y transporte colectivo; conectar o completar pavimentos existentes, y facilitar el escurrimiento de aguas lluvias en las poblaciones. Pueden postular los Comités de Pavimentación que se organicen en la comuna. Las obras se financian con el aporte de los habitantes, del municipio y del MINVU. El aporte del municipio depende de su capacidad económica, y va desde el 5% al 25%.

Los tres programas del MINVU operan, en la práctica, con modalidades de arrastre, esto es, se acuerda con el Ministerio de Hacienda un programa Bidual, que permite contratar parte de las obras en un año y el resto al año siguiente. Esto permite en primer lugar flexibilizar los ciclos de ejecución, y por otra, acomodar los inicios de obras teniendo en cuenta la estacionalidad de la construcción sobre todo en las regiones de clima extremo. Si bien los proyectos del PMU, por su envergadura más bien pequeña, no deberían tener problemas de ejecución dentro del año presupuestario, la programación por ejemplo bidual favorecería la inclusión de procesos de programación más pausados y ampliaría el horizonte de priorización, favoreciendo además la instalación de capacidades de inversión en los municipios.

Otro aspecto interesante de estos programas se refiere al financiamiento compartido de las obras. Al igual que el PMU, por su naturaleza no contemplan la recuperación de costos en los proyectos. Sin embargo, incentivan más directamente una participación de la comunidad y los municipios, dando prioridad a aquellos proyectos que ofrecen incluir aportes presupuestarios, terrenos, mano de obra, etc. En el caso del PMU, sería posible adoptar criterios de elegibilidad similares, valorando además los compromisos para mantener y operar los equipamientos y servicios una vez construidos. De este modo, la participación en el financiamientos por parte de municipios y grupos sociales, que actualmente opera en el PMU de manera poco estructurada, se establecería como procedimiento regular del programa.

(4) Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (SUBDERE)

Con el fin de contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de los sectores de extrema pobreza, este programa provee soluciones integrales de acceso a servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación mínima, además de regularizar la propiedad en barrios y asentamientos precarios. Sus beneficiarios son familias urbanas y rurales de bajos ingresos, cuyos alojamientos y asentamientos carecen de condiciones sanitarias mínimas. El PMB, con recursos presupuestarios cercanos a los M\$ 28.000 en 1999, está en proceso de rediseño con el fin de aumentar su eficiencia y eficacia en el marco de un proceso descentralizador.

Los programas arriba mencionados son de montos relativamente reducidos (a excepción del PMB), y al igual que el PMU, atienden sólo a una parte de las necesidades expresadas. Una eventual articulación con el PMU podría lograr una complementación de los recursos destinados a atenuar la pobreza. Particular importancia tendría una mejor coordinación con el PMB, con el cual el PMU comparte una lógica política descentralizadora. Al estimular a los municipios, a presentar proyectos que combinen acciones elegibles en ambos programas, de modo de potenciar su efecto e instalar procesos de desarrollo local sostenibles en los municipios pobres.

III.5.8 Coordinaciones y articulaciones en el PMU

(1) La articulación entre SUBDERE y FOSIS

El trabajo conjunto entre ambas instituciones es un esfuerzo de gran potencialidad, que permite a la SUBDERE suplir su falta de equipos en terreno para apoyar los procesos de descentralización. Dado que no ejecuta de manera directa, para incrementar la eficacia y eficiencia del programa, necesita desarrollar más cercanía o articularse con otros organismos como el FOSIS, que aporten experiencia participativa y tengan agilidad para promover los procesos de gestión de este tipo de proyectos. Captando las fortalezas de una asociación entre ambas instituciones, las autoridades adoptaron un acuerdo político y programático básico. Sin embargo, durante la operatoria del PMU-SP fueron apareciendo múltiples problemas no previstos inicialmente, como por ejemplo las dificultades para responder en los plazos disponibles, las debilidades técnicas de algunas AGT para desarrollar proyectos de infraestructura física¹⁶, las dificultades de coordinación entre AGT y técnicos municipales, etc. El manejo de estos imprevistos demandó un importante acompañamiento en el terreno sobre todo de parte del FOSIS. En cambio, desde la SUBDERE existieron mayores dificultades para comprender los nuevos desafíos, y acompañar el proceso con los ajustes de procedimientos y recursos humanos y técnicos que requiere el escenario participativo¹⁷. Más allá de la convicción política que pudo existir en los niveles directivos acerca de la conveniencia programática de una articulación con el FOSIS: la percepción de los operadores de SUBDERE es que las complicaciones de esta modalidad superan las ventajas logradas.

(2) El ámbito regional y provincial

El Gobierno Regional tiene una intervención importante en el inicio del ciclo, pero luego se desliga del mismo. Su tarea se reduce a seleccionar las comunas y distribuir los recursos que le son asignados por la SUBDERE. Una vez comunicados los marcos de recursos al municipio, el nivel regional interviene débilmente en el proceso. Luego del conocimiento general de los proyectos, no acompaña su ejecución más allá del control financiero, ni se informa de los resultados que tuvo su puesta en marcha. Así por ejemplo, se

¹⁶ Las licitaciones de servicios de AGT establecieron requisitos de experiencia y capacidades en el campo de promoción social, sin considerar la inclusión de profesionales con conocimientos en arquitectura y aspectos de construcción que fueron necesarios para desarrollar proyectos de obras

¹⁷ La evaluación de Análisis de Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A ya citada señala 4 principales causas para las dificultades de un trabajo eficiente entre SUBDERE y FOSIS: i) el apresuramiento e improvisación con que se inició el trabajo conjunto, que lleva a subestimar los problemas operativos, ii) el desperfilamiento a que había llegado el rol de los gobernadores como articuladores; iii) la desconexión que tenían los gobiernos regionales respecto del proceso posterior a la asignación de recursos a las comunas; iv) las diferencias entre ambas instituciones - FOSIS y SUBDERE- en cuanto a peso político, presencia regional, enfoque y objetivos institucionales, etc.

mencionan casos en que “el gobierno regional no tiene conocimiento de las localidades priorizadas al interior de las comunas, de las instituciones seleccionadas y de su desempeño en las tareas de gestión territorial. No es informado acerca de la constitución y la dinámica de trabajo de las mesas comunales, ni tampoco de los proyectos presentados, ni de su evaluación y su posterior selección por parte de la comuna”¹⁸ Las gobernaciones han perdido en los hechos, su rol de supervisión al asumirse la modalidad IRAL. Según el Decreto 946, siguen estando encargadas del seguimiento de los proyectos, pero carecen de equipos técnicos y recursos para efectuarlo.

La discusión acerca de la conveniencia de reponer un rol más fuerte del gobierno regional y provincial en el PMU debe considerar tanto un ángulo político como operativo. Desde la perspectiva de fortalecer la descentralización que ha marcado el desarrollo del PMU en los años 90, el tránsito desde una modalidad ISAR a otra de tipo IRAL ha implicado el traslado de importantes atribuciones a los municipios, lo que debe considerarse positivo. Sin embargo, el PMU sigue tensionado entre la voluntad política de ser un apoyo efectivo a un proceso de descentralización que al menos en su primera etapa tendrá que asumir costos importantes de ineficiencia, y la lógica de responder, como programa de gobierno con objetivos específicos de inversión, a parámetros de eficiencia y procedimientos lo más simplificados posibles. Para mantener un cierto control sobre los productos y procesos descables, la “iralización” mantuvo el rol importante de la SUBDERE, y trasladó atribuciones a los municipios desde las entidades regionales. En resumen, el costo de la “iralización” en términos de poder de decisión y control, lo pagó el nivel regional. Las consecuencias negativas de la desaparición de este eslabón en la cadena de decisiones aconsejarían revisar esta situación.

Sin embargo, una eventual reposición del rol del nivel regional debería considerar la percepción política existente en el gobierno de un PMU-IRAL pionero y paradigmático en el proceso de fortalecimiento comunal, así como la necesidad de ejecutar el programa de acuerdo a sus propios objetivos y a aquellos que se le adscriben coyunturalmente desde el nivel central, privilegia cada vez más un entendimiento directo entre la SUBDERE y el municipio sin pasar por el nivel regional. Además, el monto relativamente reducido que tiene el PMU en el presupuesto regional, así como la débil estructura operativa de la SUBDERE en las regiones para desarrollar una acción realmente conductora del PMU, hacen poco viable una presencia mucho más importante de la Región que la que hoy existe en el programa. Más que ampliar el rol del GORE en el funcionamiento del PMU de manera sustantiva, se trataría de entregarle algunas tareas de supervisión y monitoreo.

III.6 Logro del fin del Programa

El PMU, por sus características, no tiene una definición que permita determinar de manera cierta y rigurosa si se ha contribuido efectivamente al logro del fin, según la Matriz de Marco Lógico: “mejorar el acceso a los servicios básicos y de infraestructura comunal a los sectores más pobres de la población”. En términos muy generales podría suponerse que la transferencia de recursos para pequeños proyectos de inversión en un conjunto amplio de localidades en distintas comunas se ha orientado a sectores pobres. Sin embargo, dado que no se opera con un universo definido de población pobre a la que interesa llegar, no existen metas pre-establecidas ni catastros de dotación de servicios ni registro de carencias, esta presunción es meramente conjetura.

¹⁸ Cita de : Análisis de Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A., op. cit

III.7 *Sustentabilidad del Programa*

III.7.1 *Condiciones Para la Sustentabilidad Del Programa*

A lo largo de su trayectoria, el PMU ha demostrado capacidad para adaptarse a diferentes requerimientos y contextos. En un aparato público con grandes rigideces de procedimientos, se recurre al PMU para abordar nuevos problemas, apurar procesos o inyectar recursos especiales a áreas de atención que coyunturalmente se tornan relevantes. Su sustentabilidad se relaciona sobre todo a esta capacidad de atender situaciones imprevistas que lo validó como un instrumento útil del cual no se desea o no se puede prescindir por el momento.

Podría discutirse si es adecuado prolongar en el tiempo la relativa "permisividad" programática del PMU. Ya se ha comentado que el panel detecta problemas en la coexistencia del componente de emergencia con los demás subprogramas. Estos, por sus características más convencionales, requieren de reglas del juego transparentes que las legitimen. Se sugiere por ello diferenciarlos con mayor nitidez, traspasando al Subprograma Emergencia a una instancia diferente y acotando los espacios de libertad en que se maneja.

Es previsible que seguirá vigente por varios años la necesidad del componente IRAL que apoye a la inversión en comunas pobres, respetando la creatividad y responsabilidad de los municipios para identificar y priorizar sus necesidades de inversión. Sin embargo, dado el monto limitado de los recursos regulares del PMU para la gran cantidad de necesidades, es aconsejable una acotación de los municipios y tipos de obras elegibles. Desde la perspectiva de elevar la calidad de vida en los municipios pobres, habría que focalizar mejor el programa en estas comunas, y potenciar el impacto de los proyectos estableciendo paquetes de intervenciones multisectoriales y programas bi- o tri- anuales que aseguren la sostenibilidad. Como se mencionó, esto podría requerir una intervención más decidida de los gobiernos regionales y provinciales en el acompañamiento de los procesos y una mayor articulación con organismos como FOSIS y programas que posibiliten inversiones complementarias. Asimismo, un trabajo al interior de la SUBDERE con el PROFIM para el fortalecimiento paralelo en temas organizativos y técnicos de los municipios aseguraría de mejor manera el desarrollo gradual de las capacidades de inversión que se propone el PMU.

Como tarea prioritaria para asegurar la sustentabilidad convendría analizar las siguientes medidas.

1) Nivel central

Si bien en el corto plazo la sola amplitud de maniobra que permite el PMU podría asegurar su permanencia en el corto plazo, ella no garantizará por sí sola una supervivencia mayor. Se requerirá un rediseño importante para depurar los objetivos del programa, definir ámbitos de aplicación prioritarios (señalando además lo que éste no incluye), establecer un horizonte de tiempo para la existencia del PMU y clarificar los roles del nivel central, regional y provincial a la luz de la experiencia reciente.

2) Nivel regional y provincial

Los ajustes en estos niveles se refieren en primer lugar a los criterios básicos de elegibilidad de comunas que tendrá el PMU, de modo de permitir un espacio de decisión regional dentro de un universo de comunas pobres. Para realizar un apoyo sostenido que garantice que aumentan las capacidades de inversión, se requerirá reponer la actuación de las gobernaciones tanto en el control de la ejecución como en la acumulación de experiencias, como lo señala la experiencia del FOSIS.¹⁹ Los instructivos

¹⁹ En el cambio de ISAR a IRAL el rol de los gobernadores prácticamente desaparece, y depende del espacio que el Intendente esté dispuesto a darle. En la práctica, no tienen capacidad para efectuar las tareas que les encomienda la normativa, de fiscalizar los proyectos en ejecución y recepcionar a los que postulan. Sin embargo, cuando los coordinadores del FOSIS recurrieron a ellos para articular la acción territorial, lograron efectos positivos. Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A. op. cit

desde el nivel central en este sentido²⁰ deberían apoyarse con atribuciones y recursos para desempeñar esta labor.

3) Nivel comunal

En el nivel comunal una tarea importante es el fortalecimiento técnico de los municipios de menores recursos, que les permita contar con suficientes proyectos de calidad técnica aceptable y desarrollar gradualmente su capacidad de ejecución en parámetros de eficiencia adecuados. Como se ha señalado, una articulación con el PROFIM podría ser beneficiosa en este aspecto para garantizar la sustentabilidad del PMU.

III.7.2 Replicabilidad del Programa

Al tratarse de un programa de alcance nacional en que participa la mayoría de las comunas, el PMU como tal no requiere replicarse en territorios diferentes. Su amplitud temática tampoco deja vacíos importantes que aconsejen programas similares orientados a otros propósitos.

Sin embargo, podría ser conveniente replicar la operatoria aplicada en el PMU-SP en el resto del programa. Aspectos de gran potencial de esta experiencia, como son la articulación de SUBDERE con otro organismo de mayor presencia en terreno, el trabajo participativo para priorizar proyectos y la inclusión de servicios de apoyo a la gestión territorial, son posibles de realizar también en el resto del programa. Ello requiere, sin embargo, una adecuación de procedimientos a la luz de las evaluaciones y experiencias disponibles. Con todo, la complejidad que reviste el objetivo básico del PMU, de apoyar la capacidad de inversión en los municipios de menores recursos, aconseja plantear la alternativa participativa como una posibilidad de concreción del PMU más que una exigencia que termine por complicar aún más a los equipos técnicos municipales y dificultar su adhesión al espíritu del PMU.

III.8 Experiencia Adquirida

La experiencia adquirida en la ejecución del programa a lo largo de su desarrollo en el tiempo se expresa fundamentalmente en los cambios que éste ha experimentado. Estos cambios de diverso orden, relativos a los mecanismos y operación del financiamiento, aspectos operativos y de responsabilidad institucional son todos potencialmente generadores de aprendizajes para los actores involucrados en el PMU en temas tales como: la descentralización y autonomización de las decisiones a nivel regional y municipal (paso de ISAR a IRAL); distintas modalidades de operación (cuatro subprogramas y dos modalidades de asignación de recursos) y gestión municipal participativa (subprograma de superación de la pobreza con el Fosis). Sin embargo, no parecen existir los procedimientos ni un equipo estable que permitan integrar adecuadamente los aprendizajes que deben derivarse de la experiencia, porque tienden a acumularse sistemas diversos, sin alcanzar una síntesis que refuerce aspectos positivos y corrija limitaciones. Una evidencia clara de lo anterior es que la norma que debiera regir el PMU, el Decreto N° 946 del Ministerio del Interior, de 1993, no ha sido actualizado para incorporar la regionalización ni los fondos Iral, con lo cual está en gran medida obsoleto.

La "memoria institucional" del PMU se manifiesta como frágil, porque parece basarse principalmente en las experiencias, esfuerzos y potencialidades personales de los encargados del PMU, sin que exista una institucionalización de la experiencia. Resulta sintomático que un estudio evaluativo efectuado sobre el

²⁰ Ord. 657, de 15 de Marzo de 1996 del Subsecretario de Desarrollo regional y Administrativo al Sr. Gobernador Provincial de Maipo, que instruye acerca del rol de las Gobernaciones en la modalidad IRAL

PMU-IRAL en 1997²¹, contratado por la Subdere, cuyas conclusiones se han ido comprobando con el análisis efectuado por el panel, no haya sido conocido al interior de la Unidad Responsable.

Por otra parte, se pudo comprobar el costo del estilo operacional del PMU, al solicitar a las Unidades de Control Regional UCR, a través de la SUBDERE, la respuesta de un cuestionario sobre algunos antecedentes básicos de procedimientos. De las 13 UCR, sólo respondieron 5 (Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y R. Metropolitana), siendo imposible recabar un panorama de alcance nacional de la operatoria actual del PMU. La información recogida señala por otra parte una gran diversidad de criterios y procedimientos, y que no se levanta información esencial para evaluar los resultados del programa.

La principal recomendación es realizar un seguimiento sistemático del programa a nivel regional y comunal, con levantamiento de información básica de desempeño, que se vierta en documentos anuales que sean analizados y discutidos por las instancias centrales, regionales y comunales que participan en el programa.

²¹ Estudio antes citado de Ascorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A.: Estudio de seguimiento y evaluación del programa PMU-IRAL 1996, julio 1997

IV. Recomendaciones

Las recomendaciones del panel son las siguientes:

- 9) Precisar un objetivo explícito y circunscrito, sobre la base del cual se diseñen en forma consistente los distintos aspectos del programa (recursos, componentes, actividades, procedimientos, etc.). Este panel propone que el propósito del PMU sea fortalecer la capacidad de inversión de los municipios de escasos recursos, que no cuentan con fondos propios para realizar inversiones.
- 10) Definir criterios de elegibilidad para los municipios, restringiendo las facultades discrecionales de los CORE en la asignación de recursos a las comunas a los municipios de menores recursos. Ello permitiría focalizar los recursos y asegurar que, en el margen, los fondos del programa efectivamente financien inversiones.
- 11) Trasladar a una instancia especial el subprograma de emergencia, que por su naturaleza no puede ser abordado bajo un esquema de programa (universo de problemas, metas, etc.)
- 12) Establecer los siguientes componentes del PMU:
 - a) Traspaso de recursos a los municipios, unificando los distintos subprogramas IRAL bajo la modalidad de asignación directa del municipio. Se propone por lo tanto no hacer obligatorios los fondos concursables (PMU-SP) para eliminar rigideces innecesarias; no obstante, se incentivaría a los municipios a desarrollar dicha modalidad con los fondos del programa. Asimismo, se establecerían Establecer montos máximos por proyecto, para concentrar los fondos en aquellos que responden al espíritu del PMU y no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento.
 - b) Apoyo técnico a los municipios para diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los proyectos de inversión, garantizar su posterior operación en el marco de los instrumentos de desarrollo local (PLADECO) y fortalecer la participación de la comunidad en la identificación, el financiamiento y la operación de los mismos. El PMU podría incluir el apoyo técnico de manera directa, o bien canalizar recursos a instancias regionales para ese efecto.
- 13) Desarrollar una articulación formal con otros programas para el fortalecimiento de la gestión municipal y el desarrollo territorial (PROFIM, FNDR, PMB, Chile-Barrio, MINVU, etc.)
- 14) Establecer un seguimiento formal de los resultados para los beneficiarios últimos, con el objeto de desarrollar las capacidades de apoyo que sean necesarias e introducir ajustes de diseño que permitan mejorar la eficiencia. Se debería elaborar un documento anual que describa el desempeño alcanzado por el programa y que sea analizado y discutido por las instancias centrales, regionales y comunales que participen en el PMU
- 15) En el mediano plazo, convendría evaluar la posibilidad de integrar los fondos del PMU al FCM, una vez que los municipios hayan alcanzado una capacidad de gestión que haga innecesario tanto el apoyo técnico, como la imposición externa de utilizar los fondos en inversiones.

V. Referencias

V.1 Documentos consultados

Documentos proporcionados por la Unidad Responsable:

- Decreto N° 946 del 24 de junio de 1993.
- Instructivo de Operación P.M.U y E.C.
- Cuadros de presentación del Programa.
- Extracto de la Ley de Presupuestos 1999 en lo relativo al Programa.
- Ord. N° 1523 del 27.04.98, que indica transferencia de operación del Programa a los Gobiernos Regionales.
- Acción conjunta FOSIS - SUBDERE 1999 en el marco de la Modalidad de Inversión Regional de Asignación Local "IRAL", Subprograma Superación de la Pobreza.
- Evolución del Programa del 94-98.

Otros documentos:

- Asesorías e Inversiones Corporación Latinoamericana S.A.: Estudio de seguimiento y evaluación del programa PMU-IRAL 1996, julio 1997
- Respuestas a de las UCR de Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y R. Metropolitana, al Cuestionario sobre Experiencia regional en PMU preparado por el Panel.
- MINVU: Listado de proyectos del Programa de Mejoramiento Comunitario 1999-07-02
- MINVU: Antecedentes de los programas de pavimentos y equipamientos

V.2 Personas entrevistadas

Las entrevistas realizadas fueron las siguientes:

- Sr. Ignacio Canales, Jefe de Gabinete Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el 10 de mayo y el 8 de junio de 1999
- Sr. Fernando Silva, Consultor de la CORFO, el 17 de mayo de 1999
- Sr. Fernando Munita, Fosis, el 17 de mayo de 1999

Adicionalmente se realizaron diversas reuniones de trabajo con el Sr. Rodrigo Ruiz, encargado del PMU y reuniones de discusión de observaciones con profesionales de la Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos, y sus asesores externos.

V.3 Abreviaturas empleadas

AGT	Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial
CGR	Contraloría General de la República
CORE	Consejo Regional
FCM	Fondo Común Municipal
FOSIS	Fondo de Solidadidad e Inversión Social
IRAL	Inversión Regionalizada de Asignación Local
ISAR	Inversión Sectorial de Asignación Regional

MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal
PMU-EM	PMU de Emergencia
PMU-SP	PMU de Superación de la Pobreza
PMU-SV	PMU de Seguridad Vecinal
PMU-TR	PMU Tradicional
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UCR	Unidad de Control Regional
UR	Unidad Responsable

ANEXO A – Cuadros

Cuadro A- 1
N° de proyectos por tipo, nivel regional y provincial

Región	Provincia	Infr. Domic	Vialidad	Equipam	Deporte	Otros	Total
I Región	Arica	4	5	0	1	2	12
	Iquique	6	1	2	1	2	12
	Parinacota	4	3	6	4	1	18
	Tot. Región	14	9	8	6	5	42
II Región	Antofagasta	6	4	11	2	4	27
	El Loa	6	0	4	1	1	12
	Tocopilla	0	3	2	1	0	6
	Tot. Región	12	7	17	4	5	45
III Región	Chañaral	0	3	3	0	0	6
	Copiapó	1	7	6	2	1	17
	Huasco	4	7	9	1	1	22
	Tot. Región	5	17	18	3	2	45
IV Región	Choapa	0	3	2	3	0	8
	Elqui	4	6	17	7	4	38
	Limari	2	12	6	3	2	25
	Tot. Región	6	21	25	13	6	71
V Región	l. de Pascua	0	1	1	0	1	3
	Los Andes	2	3	3	3	7	18
	Petorca	5	16	16	3	0	40
	Quillota	5	11	8	1	8	33
	San Antonio	1	5	5	1	4	16
	San Felipe	8	16	10	7	9	50
	Valparaíso	9	23	14	1	4	51
	Tot. Región	30	75	57	16	33	211
VI Región	Cachapoal	18	57	21	23	10	129
	Card. Caro	8	6	11	3	1	29
	Colchagua	5	26	17	6	10	64
	Tot. Región	31	89	49	32	21	222
VIII Región	Arauco	3	24	13	3	7	50
	Biobío	1	9	10	6	6	32
	Concepción	8	41	48	24	15	136
	Ñuble	19	21	9	6	13	68
	Tot. Región	31	95	80	39	41	286
IX Región	Cautín	3	36	42	13	20	114
	Malleco	3	30	23	6	13	75
	Tot. Región	6	66	65	19	33	189
8 regiones analizadas		135	379	319	132	146	1.111
% del total		12,2	34,1	28,7	11,9	13,1	100,0

Fuente: Elaboración del panel sobre la base del listado proyectos 1998

Cuadro A-2

Montos por tipo de proyecto, nivel regional y provincial

Región	Provincia	Infr. Resid.	Vialidad	Equipam	Deporte	Otros	Total
I Región	Arica	53.670	124.812		17.284	31.627	227.393
	Iquique	44.635	24.825	32.223	13.000	11.807	126.490
	Parinacota	40.907	31.000	16.537	41.215	3.540	133.199
	Tot. Región	139.212	180.637	48.760	71.499	46.974	487.082
II Región	Antofagasta	25.221	49.845	49.973	6.500	5.200	136.739
	El Loa	33.218		17.500	5.000	3.312	59.030
	Tocopilla		16.250	10.000	3.750	30.000	60.000
	Tot. Región	58.439	66.095	77.473	15.250	38.512	255.769
III Región	Chañaral		27.949	18.949		46.898	93.796
	Copiapó	6.045	43.674	18.385	7.660	14.174	89.938
	Huasco	19.658	32.054	41.132	3.363	9.080	105.287
	Tot. Región	25.703	103.677	78.466	11.023	70.152	289.021
IV Región	Choapa		34.182	18.440	23.577	76.199	152.398
	Elqui	10.952	18.532	66.754	21.474	11.183	128.895
	Limarí	8.635	77.895	48.939	12.724	13.806	161.999
	Tot. Región	19.587	130.609	134.133	57.775	101.188	443.292
V Región	l. de Pascua		5.177	2.624		15.713	23.514
	Los Andes	13.071	18.798	28.642	7.181	18.564	86.256
	Petorca	26.350	71.121	41.087	11.041	149.599	299.198
	Quillota	58.853	46.082	19.192	5.264	73.127	202.518
	S. Antonio	5.996	37.680	43.717	14.253	27.134	128.780
	San Felipe	59.628	130.604	52.346	46.959	59.448	348.985
	Valparaíso	171.794	296.867	102.792	8.876	53.410	633.739
	Tot. Región	335.692	606.329	290.400	93.574	396.995	1.722.990
VI Región	Cachapoal	50.801	116.400	90.018	71.440	72.064	400.723
	Card. Caro	83.766	20.800	75.742	24.225	4.200	208.733
	Colchagua	13.477	48.829	67.611	31.987	12.579	174.483
	Tot. Región	148.044	186.029	233.371	127.652	88.843	783.939
VIII Región	Arauco	13.160	167.139	106.989	25.624	75.557	388.469
	Bíobío	4.000	44.676	94.081	62.627	83.117	288.501
	Concepción	54.107	398.704	287.715	215.687	47.114	1.003.327
	Ñuble	133.327	176.124	88.096	16.140	179.536	593.223
	Tot. Región	204.594	786.643	576.881	320.078	385.324	2.273.520
IX Región	Cautín	6.891	98.349	132.469	46.325	112.051	396.085
	Malleco	11.752	82.610	72.406	30.526	43.803	241.097
	Tot. Región	18.643	180.959	204.875	76.851	155.854	637.182
8 regiones analizadas		949.914	2.240.978	1.644.359	773.702	1.283.842	6.892.795
% total recursos		13,8	32,5	23,9	11,2	18,6	100,0

Fuente: Elaboración del panel sobre la base del listado proyectos 1998

Cuadro A-3
Monto promedio proyectos (miles de \$)

Región	Provincia	Infr. Domic	Vialidad	Equipam	Deporte	Otros	General
I Región	Arica	13.418	24.962		17.284	15.814	18.949
	Iquique	7.439	24.825	16.112	13.000	5.904	10.541
	Parinacota	10.227	10.333	2.756	10.304	3.540	7.400
	Tot. Región I	9.944	20.071	6.095	11.917	9.395	11.597
II Región	Antofagasta	4.204	12.461	4.543	3.250	1.300	5.064
	El Loa	5.536		4.375	5.000	3.312	4.919
	Tocopilla		5.417	5.000	3.750		10.000
	Tot. Región II	4.870	9.442	4.557	3.813	7.702	5.684
III Región	Chañaral		9.316	6.316			15.633
	Copiapó	6.045	6.239	3.064	3.830	14.174	5.290
	Huasco	4.915	4.579	4.570	3.363	9.080	4.786
	Total Región	5.141	6.099	4.359	3.674	35.076	6.423
IV Región	Choapa		11.394	9.220	7.859		19.050
	Elqui	2.738	3.089	3.927	3.068	2.796	3.392
	Limarí	4.318	6.491	8.157	4.241	6.903	6.480
	Total Región	3.265	6.219	5.365	4.444	16.865	6.244
V Región	I. de Pascua		5.177	2.624		15.713	7.838
	Los Andes	6.536	6.266	9.547	2.394	2.652	4.792
	Petorca	5.270	4.445	2.568	3.680		7.480
	Quillota	11.771	4.189	2.399	5.264	9.141	6.137
	San Antonio	5.996	7.536	8.743	14.253	6.784	8.049
	San Felipe	7.454	8.163	5.235	6.708	6.605	6.980
	Valparaíso	19.088	12.907	7.342	8.876	13.353	12.426
	Total Región	11.190	8.084	5.095	5.848	12.030	8.166
	VI Región	Cachapoal	2.822	2.042	4.287	3.106	7.206
Card. Caro		10.471	3.467	6.886	8.075	4.200	7.198
Colchagua		2.695	1.878	3.977	5.331	1.258	2.726
Total Región		4.776	2.090	4.763	3.989	4.231	3.531
VIII Región	Arauco	4.387	6.964	8.230	8.541	10.794	7.769
	Bío Bio	4.000	4.964	9.408	10.438	13.853	9.016
	Concepción	6.763	9.724	5.994	8.987	3.141	7.377
	Ñuble	7.017	8.387	9.788	2.690	13.810	8.724
	Total Región	6.600	8.280	7.211	8.207	9.398	7.949
IX Región	Cautín	2.297	2.732	3.154	3.563	5.603	3.474
	Malleco	3.917	2.754	3.148	5.088	3.369	3.215
	Total Región	3.107	2.742	3.152	4.045	4.723	3.371
8 regiones analizadas		7.036	5.913	5.155	5.861	8.793	6.204

Fuente: Elaboración del panel sobre la base del listado proyectos 1998

Cuadro A-4
Proyectos 1998 de monto menor a 120.000 pesos
miles de pesos

	Comuna	Nombre proyecto	Total (miles de pesos)
1	Pichidegua	Instal. portón cancha de futbol Pobl. Sta. Victoria.	43
2	Lolol	Adquisicion equipo minicomponente Los Robles.	59
3	Maule	Term. sede social JJVV Tierra de Todos.	66
4	Maule	Construcc. 1º Etapa Plaza Santa Rosa.	70
5	Pichidegua	Luminaria Plaza La Paz.	75
6	Maule	Cerco Escuela Villa Cobin.	76
7	El Bosque	Instalac. luminarias int. San. Fco. De Asis.	88
8	Los Muermos	Mejoramiento Plaza de Cañitas.	89
9	Maule	Construcc. 3 garitas Villa Cobin.	93
10	Chanco	Ampliacion mejor. e ilumnac. Recinto canchas tenis	100
11	Maule	Cierre perimetral Sede comunitaria Unihue.	100
12	Pichidegua	Cierre perimetral multicancha San. Roberto.	100
13	Pichidegua	Compra resbalín Pobl. Sta. Victoria.	100
14	Pichidegua	Instal. cierre perimetral plaza. Pobl. Sta. Victoria .	100
15	Lanco	Construcc. Garita peatonal.	106
16	Lanco	Cierre de la Feria El Quetran.	113

Fuente: Elaboración del panel sobre la base del listado proyectos 1998

Cuadro A-5
Proyectos 1998 de \$45.000 millones y más

	Comuna	Proyecto	Monto (miles)
1	Viña del Mar	Ampliación red agua potable y alcant. Reñaca Alto.	137000
2	Viña del Mar	Forestal alto I Etapa Viña del Mar.	120850
3	Valdivia	Ampliacion edificio municipal de Valdivia.	120000
4	Puente Alto	Const. redes de agua potable y alcantarillado I.	71763
5	La Pintana	Construcc. Casa de la Cultura.	61241
6	Renca	Paviment. Calle El Cerro 3º etapa U. Vec. 45 y U. Vec. 3.	59168
7	La Florida	Adquisicion y puesta en marcha equipam. Vehicular	53330
8	La Florida	Equip. seguridad de tránsito peatonal colegios municip.	49323
9	Coyhaique	Forestacion y control de taludes rib. Sur Rio Simpson.	49320
10	Peñalolen	Mejoram. sumideros y ampliación red alcantarillado.	49285
11	Lota	Construcc. áreas verdes Lota Bajo.	49000
12	Hualqui	Ampliacion edificio municipal.	48334
13	Lota	Mejoram. infraestructura vial Lota Bajo	48000
14	Punta Arenas	Limpieza de rios y canales Punta Arenas.	46000
15	Cauquenes	Reposición Centro Cumplim. Penitenciario Cauquenes.	45000

Fuente: Elaboración del panel sobre la base del listado proyectos 1998

Cuadro A-6

Proyectos de adquisiciones de equipos PMU^(a)

en 8 regiones seleccionadas

Tipos de proyectos	N°	%
Artefactos y mobiliario de uso comunitario	32	25
Equipos computación, audiovis., comunic.	24	19
Vehículos municipales y policiales	24	19
Equipos especiales de bomberos y policía	29	22
Estudios	8	6
Otros no clasificables	12	9
Total	129	100

a) Corresponden a proyectos incluidos en categoría "otros" en el análisis efectuado en 5.2.1

Cuadro A-7

Programa de Mejoramiento Comunitario
Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1999

Región	N° proyectos	%	Recursos Miles de \$	%	Comunas atendidas	Prom/proy miles de \$
I	4	2,9	101.158	3,1	3	25.290
II	4	2,9	150.024	4,6	4	37.506
III	12	8,8	120.226	3,6	6	10.019
IV	8	5,8	126.370	3,8	4	15.796
V	8	5,8	241.027	7,3	5	30.128
VI	12	8,8	258.208	7,8	12	21.517
VII	13	9,5	208.879	6,3	7	16.068
VIII	7	5,1	287.993	8,7	7	41.142
IX	14	10,2	203.852	6,2	14	14.561
XI	6	4,4	56.900	1,7	3	9.483
XII	2	1,5	106.209	3,2	1	53.105
RM	33	24,1	1.162.891	35,3	31	35.239
	137	100,0	3.294.034	100,0	110	24.044

Fuente: MINVU, División de Desarrollo Urbano, Proyectos 1999

ANEXO B

Otros antecedentes presupuestarios

Presupuesto del programa y Presupuesto de la SUBDERE (miles de \$ de 1999)					
	1995	1996	1997	1998	1999
Programa	11.161.625	12.105.267	15.793.896	12.826.348	12.025.804
SUBDERE	114.767.170	108.320.584	118.418.922	130.125.971	114.584.241
Participación	9,73%	11,18%	13,34%	9,86%	10,50%

Desglose del presupuesto (miles de \$ de 1999)					
	1995	1996	1997	1998	1999
Personal	12.789	31.794	27.833	19.839	23.064
Bienes y Servicios	1.918	4.769	4.175	2.976	3.460
Inversión	8.642.918	12.068.703	13.300.637	11.468.804	11.999.280
Otros	2.504.000		2.461.250	1.334.728	
Total	11.161.625	12.105.267	15.793.896	12.826.348	12.025.804
Personal	0,11%	0,26%	0,18%	0,15%	0,19%
Bienes y Servicios	0,02%	0,04%	0,03%	0,02%	0,03%
Inversión	77,43%	99,70%	84,21%	89,42%	99,78%
Otros	22,43%	0,00%	15,58%	10,41%	0,00%

Nota: Personal y Bienes y Servicios son cancelados con recursos que no pertenecen al Programa, sino a la SUBDERE.

Grado de Ejecución Presupuestaria (miles de \$ de 1999)					
	1995	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	11.161.625	12.105.267	15.793.896	12.826.348	12.025.804
Gasto efectivo	11.161.625	12.105.267	15.684.583	12.812.980	
% ejecución	100,0%	100,0%	99,3%	99,9%	

Evolución anual de los costos por cada componente (miles de \$ de 1999)				
	1995	1996	1997	1998
Sup. De la Pobreza	3.542.103	4.318.459	4.006.483	4.215.988
Seg. Vecinal	2.133.774	1.764.298	2.371.682	2.320.531
Tradicional	3.120.726	3.605.433	3.347.890	2.293.131
Emergencia	2.350.314	2.380.514	5.926.520	3.960.514
Total	11.146.918	12.068.704	15.652.575	12.790.165
Sup. De la Pobreza	31,8%	35,8%	25,6%	33,0%
Seg. Vecinal	19,1%	14,6%	15,2%	18,1%
Tradicional	28,0%	29,9%	21,4%	17,9%
Emergencia	21,1%	19,7%	37,9%	31,0%

Nota: los porcentajes superiores al 20% para el subprograma de emergencia en 1995, 97 y 98, se deben a recursos adicionales percibidos durante el ejercicio presupuestario, no contemplados en la Ley de Presupuestos respectiva

Evolución anual de los costos por Región y por componente (miles de \$ de 1999)														
Año 1995	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Sup. De la Pobreza	201.888	207.101	72.314	285.561	434.765	174.271	258.987	447.804	252.684	283.321	51.660	79.985	791.762	3.542.103
Seg. Vecinal	78.086	58.908	55.382	103.517	298.802	96.679	176.754	472.893	115.045	104.941	10.347	11.538	550.881	2.133.774
Tadicional	64.166	51.125	51.875	77.123	391.115	133.290	223.364	565.502	140.721	137.033	17.787	29.563	1.238.039	3.120.726
Emergencia	74.614	36.175	21.261	47.974	267.636	170.906	397.432	337.878	144.630	276.364	224.242		351.201	2.350.314
Total	418.754	353.309	200.833	514.175	1.392.318	575.146	1.056.538	1.824.078	653.080	801.679	304.036	121.088	2.931.884	11.146.918
Año 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Sup. De la Pobreza	154.498	113.890	93.912	176.654	553.598	363.354	251.788	602.641	331.854	322.221	87.637	116.246	1.150.167	4.318.459
Seg. Vecinal	37.131	32.685	19.798	74.490	34.670	100.277	118.094	247.208	108.501	139.883	5.830	24.964	820.767	1.764.298
Tadicional	105.587	48.473	33.241	95.309	390.686	151.257	179.630	419.120	89.797	789.677	151.065	41.402	910.188	3.605.433
Emergencia	15.408		15.903	84.076	183.523	236.283	460.501	332.028	91.181	402.629	140.989	104.940	313.051	2.380.514
Total	312.624	195.048	162.854	430.528	1.362.477	851.173	1.010.014	1.600.997	621.333	1.654.409	385.520	287.552	3.194.173	12.068.704
Año 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Sup. De la Pobreza	112.313	96.716	96.762	143.979	422.763	318.796	303.463	617.388	297.715	351.146	79.715	97.108	1.068.620	4.006.483
Seg. Vecinal	46.224	62.332	57.713	87.963	356.621	101.005	80.511	305.559	95.559	48.432	7.027	25.963	1.096.774	2.371.682
Tadicional	76.785	34.771	41.462	172.299	371.481	169.106	285.394	491.508	137.204	242.053	15.639	24.974	1.285.213	3.347.890
Emergencia	47.374	21.960	440.926	369.472	942.187	411.745	462.928	849.776	430.243	529.176	238.263	167.834	1.014.638	5.926.520
Total	282.697	215.780	636.863	773.712	2.093.052	1.000.651	1.132.296	2.264.231	960.720	1.170.806	340.644	315.879	4.465.244	15.652.575
Año 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Sup. De la Pobreza	112.380	83.061	97.996	159.260	458.700	254.630	282.038	624.076	268.671	344.939	66.080	79.745	1.384.413	4.215.988
Seg. Vecinal	53.976	24.831	49.019	83.862	232.511	135.899	162.301	300.363	134.029	168.649	33.169	36.943	904.977	2.320.531
Tadicional	62.121	59.354	49.008	83.140	315.733	183.649	208.114	358.158	153.677	217.903	42.754	43.123	516.396	2.293.131
Emergencia	280.523	68.683	56.995	57.350	637.249	244.864	225.005	1.094.172	109.479	452.700	141.165	176.413	415.915	3.960.514
Total	509.001	235.929	253.019	383.612	1.644.194	819.043	877.458	2.376.770	665.855	1.184.192	283.168	336.224	3.221.702	12.790.165

Evolución anual de los costos por Región (miles de \$ de 1999)														
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
1995	418.754	353.309	200.833	514.175	1.392.318	575.146	1.056.538	1.824.078	653.080	801.679	304.036	121.088	2.931.884	11.146.918
1996	312.624	195.048	162.854	430.528	1.362.477	851.173	1.010.014	1.600.997	621.333	1.654.409	385.520	287.552	3.194.173	12.068.704
1997	282.697	215.780	636.863	773.712	2.093.052	1.000.651	1.132.296	2.264.231	960.720	1.170.806	340.644	315.879	4.465.244	15.652.575
1998	509.001	235.929	253.019	383.612	1.644.194	819.043	877.458	2.376.770	665.855	1.184.192	283.168	336.224	3.221.702	12.790.165
Participación														
1995	3,76%	3,17%	1,80%	4,61%	12,49%	5,16%	9,48%	16,36%	5,86%	7,19%	2,73%	1,09%	26,30%	100,00%
1996	2,59%	1,62%	1,35%	3,57%	11,29%	7,05%	8,37%	13,27%	5,15%	13,71%	3,19%	2,38%	26,47%	100,00%
1997	1,81%	1,38%	4,07%	4,94%	13,37%	6,39%	7,23%	14,47%	6,14%	7,48%	2,18%	2,02%	28,53%	100,00%
1998	3,98%	1,84%	1,98%	3,00%	12,86%	6,40%	6,86%	18,58%	5,21%	9,26%	2,21%	2,63%	25,19%	100,00%

ANEXO C

Matriz de Evaluación del Programa

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES/METAS		COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
<p style="text-align: center;">PROPÓSITO:</p> <p>Brindar apoyo financiero para la ejecución de programas de inversión que generen empleo y mejoren la calidad de vida de los sectores más pobres</p>	<p style="text-align: center;">PROGRAMADO</p> <p>Nº de municipios favorecidos por el Gobierno Regional</p> <p>Nº de proyectos ejecutados por subprograma</p> <p>Nº de proyectos presentados v/s los ejecutados</p>	<p style="text-align: center;">EJECUTADO</p> <p style="text-align: center;">O</p>	<p>Los indicadores propuestos por la Unidad Responsable no están asociados a metas, por lo que no se puede evaluar el cumplimiento</p>
<p style="text-align: center;">COMPONENTES:</p> <p>a) Asignación regional (Superación de la pobreza Seguridad Vecinal y Tradicional): apoyar a a las municipalidades para la ejecución de programas de inversión orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres, con proyectos que generen empleo</p> <p>b) Asignación central (Emergencia): Apoyar a los municipios en la ejecución de programas de inversión para enfrentar condiciones de emergencia</p>	<p>Nivel de ejecución de los diferentes subprogramas</p> <p>Asignación por subprograma</p>		<p>Los indicadores propuestos por la Unidad Responsable no están asociados a metas, por lo que no se puede evaluar el cumplimiento</p> <p>En el caso del nivel de ejecución, se puede presumir una meta del 100%, la que se habría logrado en forma casi completa en 1998 (99,9%)</p>

ANEXO D: Propuesta de Matriz de Marco Lógico

NOMBRE DEL PROGRAMA	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (P.M.U.)		
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA	1990		
MINISTERIO RESPONSABLE	MINISTERIO DEL INTERIOR		
SERVICIO RESPONSABLE:	SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE), DIVISION DE DESARROLLO REGIONAL		
Enunciado del objetivo	Indicadores Propuestos	Medios de Verificación	Supuestos
FIN: Fortalecer la gestión municipal			
PROPÓSITO: Fortalecer la capacidad de inversión de los municipios de escasos recursos, desarrollando: a) la participación de la comunidad en la identificación de proyectos y, b) la capacidad de diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los proyectos y garantizar su posterior operación de acuerdo con lo presupuestado	Inversión per cápita de municipios de escasos recursos Proyectos identificados con participación formal de la comunidad Proyectos completados y en operación según lo presupuestado		
COMPONENTES: a) Transferencias de fondos de inversión b) Apoyo a la gestión de inversión de los municipios beneficiarios	Nivel de ejecución		Articulación con otros programas de apoyo municipal
ACTIVIDADES COMPONENTE a): 1. Distribución de recursos entre regiones y comunas 2. Transferencia de recursos a los municipios 3. Seguimiento de la ejecución de los proyectos y de los resultados			
ACTIVIDADES COMPONENTE b): 1. Identificar limitaciones y carencias de municipios beneficiados 2. Diseñar y desarrollar un programa de apoyo a cada municipio según limitaciones identificadas			

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION
RESPONSABLE

AGOSTO 1999

REPÚBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

CR: 03/99

Santiago, 26 de julio de 1999

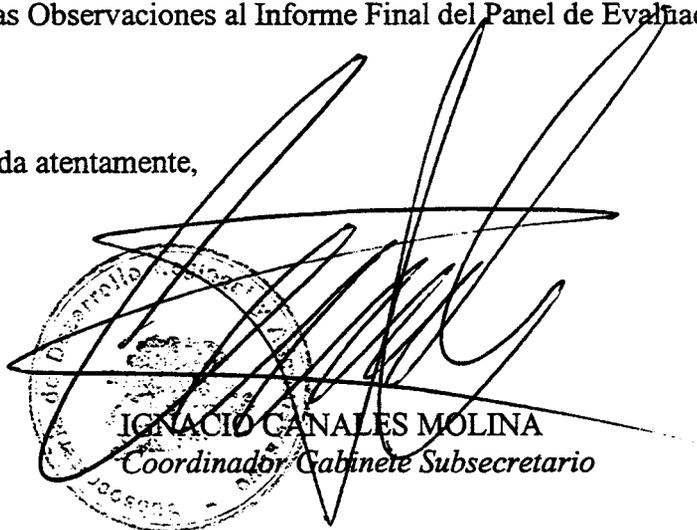
Señor
Ramón Figueroa González
Subdirector de Racionalización y Función Pública
Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos

Ref: Envía Observaciones a Informe
Final del Panel de Evaluación.

De nuestra consideración:

En el Marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 1999, que ejecuta la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y particularmente en el contexto de la evaluación del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, envío a usted, las Observaciones al Informe Final del Panel de Evaluación.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



IGNACIO CANALES MOLINA
Coordinador Gabinete Subsecretario

cc: Sra. María Teresa Hamuy
Jefa Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales

REPÚBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO
Y EQUIPAMIENTO COMUNAL (P.M.U.)**

Observaciones y Comentarios al Informe Final del Panel de Evaluación

Santiago, 20 de julio de 1999

1.- Enfoques e información sobre el conjunto de medidas aplicadas al Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, P.M.U.

Dentro del marco de la descentralización, el P.M.U. se transforma en un instrumento financiero de apoyo a la inversión realizada por los municipios, al mismo tiempo de ser un detonante de otros procesos en áreas de la inversión pública descentralizada (cambio de modalidad Central - ISAR - IRAL).

Lo anterior se debe principalmente a la flexibilidad en la mecánica y operatoria del programa, situación que se transforma en su mayor fortaleza, en particular a su aporte al proceso de descentralización fiscal profundizado en el Gobierno del Presidente Frei.

Si bien, el P.M.U. no aporta con mayores recursos a la meta de alcanzar en el año 2000 un 42% de Inversión de Decisión Regional, permite pensar más allá de las regiones en términos de los niveles de decisión establecidos en este proceso, sino más bien avanzar a los niveles más cercanos a la comunidad o beneficiarios finales, esto se demuestra en la decisión de transitar de una decisión tomada en el centro a una de corte local, donde los Concejos Municipales son los que deciden el tipo de inversión (cartera de proyectos) que se pretende realizar, de acuerdo a un marco sancionado en el Gobierno Regional

Para entender las modificaciones introducidas al programa, es necesario revisar lo que es y significa el proceso de descentralización chileno.

Como se sabe, uno de los ejes fundamentales de la Modernización de la Gestión Pública es la profundización del proceso de descentralización, entendiendo por este el traspaso de funciones, atribuciones y recursos desde un órgano del Estado a otro no subordinado jerárquicamente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del nivel central.

Por otro lado, la descentralización supone la modificación de una serie de elementos que permiten el desarrollo del proceso, de modo que se efectúe lo más eficiente posible. Estas modificaciones dicen relación con la institucionalidad pública, como así también, con los recursos de la misma. El desarrollo de toda política orientada a posibilitar la autonomía regional y local pasa por la transferencia de competencias, desde el nivel central, hacia los gobiernos subnacionales, sean éstos regionales o comunales.

La descentralización es un proceso que puede tomar distintas formas dentro de un continuo de situaciones. Existen diversos niveles de descentralización, entre los que están, la delegación, la desconcentración y la descentralización. En todas estas instancias habría distintas formas de transferencias de competencias, desde la posibilidad de realizar algunas acciones por encargo del gobierno central, como son el caso de la delegación y desconcentración, hasta el poder ejercer su propia capacidad decisoria, como es el caso de la descentralización propiamente tal, y en donde los instrumentos concebidos como de decisión regional juegan un rol fundamental.

Con relación a los beneficios de la descentralización pueden encontrarse dos vertientes fundamentales. Por un lado, la descentralización significaría una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Es conocido que a nivel de gobierno central

se suele tener dificultades en la provisión de los bienes y servicios públicos. Los gobiernos locales, por su parte, tienen una mayor capacidad para responder a las preferencias de los individuos. Esto se debe fundamentalmente a que, desde un punto de vista territorial, el Municipio se encuentra en mejor posición para detectar la problemática y necesidades más urgentes de la comunidad, y por ende focalizar eficientemente los recursos que posee.

La segunda vertiente que justifica la descentralización proviene de una argumentación política. La descentralización aumenta el nivel de escrutinio de la gestión pública, lo que fortalece la democracia. Por tratarse de una unidad territorial más reducida, es más fácil para el ciudadano medio involucrarse, o por lo menos informarse, respecto del desempeño de la gestión pública, lo que redundará en una mayor participación.

La descentralización no es un fin en sí mismo, sino que es un medio que debe propender a maximizar la calidad de vida de la gente, ya que puede contribuir a lograr un uso más eficiente de los recursos públicos y promover la participación privada en el desarrollo de las unidades regionales y locales. En la actualidad el P.M.U. busca acrecentar no sólo la participación de estos dos niveles, sino que el del beneficiario final, al incorporar dentro de uno de sus Subprogramas la participación de las organizaciones sociales dentro de un concurso a nivel comunal.

Algunas características Generales del proceso chileno

El proceso llevado a cabo en nuestro país se enmarca dentro de un conjunto de reformas institucionales, que permiten consolidar la transición democrática, y además, avanzar en la modernización del estado.

El impulso que se le ha dado a la descentralización en democracia, se vincula con la necesidad de ampliar los márgenes de libertad de todos los chilenos, consagrando principios asociados a la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones relativas a su bienestar y calidad de vida y al reconocimiento de realidades locales y regionales diversas, que requieren de soluciones innovadoras y creativas.

En ambas acciones detalladas anteriormente el P.M.U. ha realizado acciones concretas para mejorar tanto el bienestar de aquellos que proveen con bienes y servicios, como de aquellos que los reciben.

La primera medida adoptada, para llevar a cabo el proceso de descentralización en Chile, fue la reforma al Capítulo XIII de la Constitución, lo que permitió la elección de autoridades locales y la creación de nuevas formas de participación en los ámbitos territoriales, como por ejemplo el Consejo Económico y Social.

La segunda gran reforma se realizó a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), la que materializó la aspiración de la sociedad civil de nuestro país, de democratizar los municipios a través de la elección popular de las autoridades de las administraciones locales.

La tercera reforma institucional se produjo en Noviembre de 1992, cuando el entonces Presidente Patricio Aylwin, promulgara la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR).

La nueva Ley crea una institución nueva: El Gobierno Regional, compuesto por el Intendente y el Consejo Regional, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, asignándoles una serie de funciones y atribuciones.

El proceso de cambio institucional propiciado por esta Ley, se apoya en una concepción que considera el desarrollo paralelo de la descentralización y desconcentración de las funciones en el ámbito regional. En tal sentido, la opción por la descentralización permite el logro de una mayor equidad en la distribución del poder para la toma de decisiones, mientras que la desconcentración irá en la búsqueda de concretar una mayor eficiencia del Aparato Público.

La existencia de entidades locales con autonomía política y autoridades electas amplifica el control ciudadano sobre la administración y disminuye parte de la opacidad de la Gestión Estatal.

En este sentido, como una forma de impulsar el proceso de descentralización, y situando como uno de los grandes desafíos del proceso de modernización del Estado y de la sociedad chilena en su globalidad, el Presidente Frei planteó el desafío, el 21 de Mayo de 1994, que bajo su mandato las regiones doblarían el porcentaje de recursos de inversión sobre los cuales tienen capacidad de decisión.

Por tanto, avanzar en la asignación descentralizada de estos recursos no sólo constituyen un aporte en el cumplimiento de las metas planteadas por el Presidente de la República sino que implica dotar a las regiones de un poderoso instrumento para gestionar su propio desarrollo.

Para lograr el objetivo de descentralizar, es que en cada una de las trece regiones de nuestro país se ha instaurado un Gobierno Regional a cargo de un Intendente, que es quien asume las funciones de ejecutivo del Gobierno Regional.

Las municipalidades son, según la LOCM, “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Los órganos que se encargan de la administración de la comuna son el Alcalde, como máxima autoridad, y el Concejo elegido por la ciudadanía. Además, cuenta con un Consejo Económico y Social de carácter consultivo.

Para dar cumplimiento al mandato que les ha sido encomendado, es decir, satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, los municipios cuentan con dos grandes grupos de funciones: las privativas y las compartidas.

La correcta utilización de los recursos es primordial no sólo desde el punto de vista del logro institucional, sino también desde el punto de vista político, esto porque la comunidad provee de recursos y obtiene resultados de la aplicación de ellos, luego, el control que ejerza sobre cualquier despilfarro que perciba se traduce siempre en las características de la legitimidad que proyecta la administración local.

Con respecto a la obtención de los recursos municipales, esta corresponde a la relación de la fuente de ingresos públicos, es decir, la comunidad localizada. En este caso, se espera que los recursos provengan idealmente de la comunidad local, que así financia su propia administración y justifica la posibilidad de autonomía.

Los ingresos externos de repercusión municipal una variedad de fondos públicos definidos por el Gobierno Central para financiar actividades o proyectos específicos. Entre éstos hay fondos de origen sectorial o ministerial, como el Programa de Equipamiento Comunitario del Ministerio de Vivienda, y otros de

origen regional, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Desde otro punto de vista, puede plantearse que hay fondos destinados a financiar obras de infraestructura física, como los dos anteriormente señalados, y otros de carácter social o asistencial, como el Subsidio Único Familiar (SUF). En general, estos recursos no se incorporan a los presupuestos municipales, salvo los Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) y el de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (PMB). El nivel de discrecionalidad municipal en la administración de estos recursos, por lo tanto, es totalmente variable, desde ser un mero ejecutor de la normativa del gobierno central, como en el caso del SUF, hasta ser un administrador de los recursos y gestor de proyectos, como en el P.M.U..

Análisis de la Problemática de las Finanzas Municipales

Tres tipos de problemas parecen estar presentes en el marco del actual esquema de financiamiento del sistema Municipal chileno.

El primero se refiere a los pocos recursos municipales propios destinados a la inversión. Esto se ve reflejado, principalmente, en el hecho que un gran número de municipalidades del país han debido redestinar sus recursos hacia otros centros de atención pública, como son la salud y educación municipal, donde la gestión municipal ha estado orientada, fundamentalmente, a suplir los déficit que en dichas áreas se han presentado. Este fenómeno, sin duda alguna, ha transformado los focos de atención de las municipalidades, y por tanto, ante una nueva gama de necesidades locales, ha debido focalizar sus recursos en satisfacer las necesidades más urgentes de su jurisdicción en desmedro de otras, como ha sido el caso de la inversión municipal, sea ésta de infraestructura productiva, como también la de carácter social.

Junto con lo anterior, los recursos que en la actualidad son destinados a inversión con un alto componente de decisión de las autoridades locales han ido decreciendo substancialmente, por cuanto en la mayoría de los municipios los recursos propios, incluso los provenientes del Fondo Común Municipal (F.C.M.), han tenido que ser desviados a suplir los déficit de los servicios traspasados, o del gasto corriente, dejando la inversión a los principales sectores inversores que con decisión centralista abordan dichas materias o temáticas.

Por otro lado, al ser esta Ley de aplicación general para todos los municipios del país, no considera entre éstos distinción alguna, ni referidas a las particularidades de su infraestructura, ni a las de su entorno físico. Esta circunstancia, unida al hecho que una de las bases impositivas principales que contempla es la riqueza territorial, agrava las diferencias existentes entre aquellos que cuentan con una buena infraestructura urbana y gran riqueza territorial y los otros que carecen de estos elementos.

Del análisis anterior, es que surge la necesidad de buscar alternativas que permitan el financiamiento de programas o proyectos que satisfagan las necesidades de la comunidad local, así como de planes orientados a atraer la inversión del sector privado y que redunde, por lo tanto, en mejoras en la calidad de vida de sus habitantes a través de nuevos centros de trabajo. En tal sentido, El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, busca contribuir al desarrollo de cada territorio, transformándose en un importante instrumento de transferencia de recursos al municipio.

2.- Observaciones al Informe Final del Panel de Evaluación

Observación N° 1

En el capítulo I punto I.1 se menciona la existencia de dos sistemas de traspaso de fondos para el conjunto de los subprogramas del P.M.U., es necesario aclarar que existe sólo un mecanismo de traspaso, por otro lado existen dos modalidades de ejecución del Programa una de corte municipal (Subprogramas Tradicional y Vecinal) y una línea concursable (Subprograma Superación de la Pobreza).

Observación N° 2

En el capítulo II punto II.1 es necesario aclarar que la existencia de un concurso a nivel municipal, permite identificar y presentar los proyectos elaborados por las organizaciones, siendo de responsabilidad de los Concejos Municipales su priorización, de acuerdo al análisis y resultado del concurso.

Observación N° 3

En el capítulo II punto II.7 se hace alusión a la asignación directa que haría la Subdere en la aprobación de los proyectos de emergencia, es necesario aclarar que la solicitud responde a una priorización del Sr. Intendente, de acuerdo a la normativa, mientras que la resolución de la Subdere es en función a la disponibilidad de recursos existentes.

Observación N° 4

En el capítulo III punto III.5.1 la ejecución directa no es una iniciativa del nivel central, por cuanto es un procedimiento establecido dentro de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, lo que se permite bajo el alero del programa es la "Administración Directa" de los proyectos por parte de los municipios.

Observación N° 5

En el capítulo III punto III.5.4 donde se señala la focalización a comunas de acuerdo a su riqueza relativa, es necesario destacar que el impacto generado con la aplicación de fondos a comunas pobres (170 que representa un 50% del total) es más importante que el generado a las comunas más ricas. Por otro lado, los recursos dispuestos para tales fines permite dar solución y cobertura a proyectos y programas que no podrían ser financiados por el municipio, considerado los menguados presupuestos para inversión con que cuentan este segmento de comunas.

3.- Comentarios a las recomendaciones formuladas por el Panel de Evaluación

Comentario N° 1

Las recomendaciones 1 - 4 - 5 y 7, son perfectamente abordable considerando la posibilidad de una reformulación o modificación del Decreto N° 946 para el ejercicio presupuestario 2000, esta posibilidad será considerada como propuesta dentro de las observaciones al informe final del Panel.

Comentario N° 2

Las recomendaciones 2 - 3 y 5, son perfectamente aplicables dentro del análisis realizada en las propuestas 2 y 3, presentadas posteriormente.

Comentario N° 3

En relación a la recomendación n° 6 que dice relación al traslado o disminución de los marcos consignados a la componente Emergencia del Programa, se considera que esta puede atentar contra la posibilidad de dar respuesta oportuna a

las múltiples emergencias que enfrenta el país, ejemplo de ello problema de la cesantía, incendios forestales, sequía, aluviones, etc. Y en donde los municipios tienen mayor capacidad de respuesta por encontrarse en mejor posición para detectar la problemática más urgentes de la comunidad, como al mismo tiempo puede focalizar de mejor manera los recursos dispuestos para ello. Lo anterior acompañado de una fórmula probada por parte del P.M.U. permite dar fiel cumplimiento a las instrucciones emanadas de la autoridad nacional, regional y local.

Comentario N° 4

Finalmente, en cuanto a la recomendación n° 8 esta institución no se pronuncia, por cuanto se considera una decisión más bien de carácter político - presupuestario, al considerar dentro del esquema del Fondo Común Municipal (F.C.M.) la incorporación de Aporte Fiscal.

4.- *Compromisos para la ejecución Presupuestaria 2000.*

- 1) De acuerdo a la experiencia adquirida en la gestión del programa y considerando las observaciones realizadas por el Panel de Evaluación, se ha determinado para el ejercicio presupuestario 2000, iniciar las modificaciones pertinentes al Decreto N° 946 de 1993, del Ministerio del Interior, que norma el funcionamiento del P.M.U. Principalmente en lo que dice relación a la tipología de proyectos a financiar, como el procedimiento a utilizar.
- 2) Dentro del esquema del nuevo Contrato de Préstamo que se encuentra en estudio con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.), se ha considerado una línea de fortalecimiento y capacitación a los municipios, que busca acrecentar las capacidades técnicas en la formulación y ejecución de programas y proyectos.
- 3) Adicionalmente y dentro de la misma línea de fortalecimiento se encuentra en diseño una acción conjunta con el Programa Mejoramiento de Barrios (P.M.B.), la que busca capacitar a los Gobiernos Regionales en el manejo de estos programas con el fin de avanzar en el proceso de descentralización enunciado.