

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA

"LA PARTICIPACION COMO INSTRUMENTO DE MEJORAMIENTO
EN LA GESTION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO"

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR PUBLICO
Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACION
PUBLICA

ALUMNO EDUARDO MUÑOZ INCHAUSTI

PROFESOR GUIA RICARDO TICHAUER MÜLLER

VALPARAISO, DICIEMBRE 2006



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE MEJORAMIENTO
EN LA GESTIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE
GOBIERNO”**

***“El Caso del Programa de Pavimentos Participativos en la Región
de Valparaíso”***

R.4295

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno

EDUARDO MUÑOZ INCHAUSTI

Profesor Guía

RICARDO TICHAUER MÜLLER

Valparaíso, Diciembre 2006

**LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE
MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE LOS PLANES Y
PROGRAMAS DE GOBIERNO**

*El Caso del Programa de Pavimentos Participativos en la
Región de Valparaíso*

Dedicatoria

A mi Familia por su amor, apoyo y paciencia

A mi padre cuyos fuertes valores han sido ejemplo y guía de mis pasos

A mi madre, por su amor y confianza incondicional

A Fabiola, por su constante apoyo y motivación sin los cuales estas letras no habrían conocido el papel que las contiene

A mis compañeros y compañeras, amigos y amigas de la promoción 2002

Agradecimientos:

A la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en especial a mis maestros y maestras del Departamento de Planes y Programas.

INDICE

LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO	1
I. Introducción	5
II. El Estudio de caso como método para la investigación en la gestión de proyectos y programas sociales.	8
III. Marco Teórico: Participación Ciudadana, Políticas Públicas y administración del Estado.....	12
A. Participación y Ciudadanía.....	13
B. Definición y Tipología de Participación	15
1. La participación decisoria	16
2. Participación consultiva	17
3. Participación ejecutora y administradora	17
C. Políticas Públicas y Participación.....	18
IV. El Programa de Pavimentos Participativos.....	23
A. Contexto.....	23
1. Caracterización del Programa de Pavimentos Participativo	23
2. El Contexto de las Políticas Sociales	26
B. Diagnóstico	29
C. Aplicación de Una estrategia de Participación Ciudadana.....	32
1. Criterios Orientadores	32
2. Descripción Metodología de participación	33
D. Resultados	41
1. Objetivos, Fortalezas y debilidades del Estudio	41
2. Preguntas de Investigación	44
3. Construcción de Indicadores de Resultado Comparables	45
4. Análisis de datos.....	50
V. Conclusiones	55
VI. Bibliografía	57
VII. Anexos	59

Resumen

El presente estudio analizará el impacto que tuvo la aplicación de una estrategia de participación en la aplicación del Programa de pavimentos participativos de la Región de Valparaíso, particularmente en el proceso de selección del Llamado N° 16 cerrado en el mes de octubre de 2006 y adjudicado en el mes de diciembre del mismo año.

Este trabajo mostrará como la participación de los actores involucrados en la aplicación de este Programa, administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, permite mejorar los indicadores de resultado de este, convirtiéndose en una herramienta de mejoramiento de la gestión, además de su rol como mecanismo de profundización democrática.

Valparaíso, Diciembre de 2006

I. Introducción

El proceso de Modernización del Estado, como fenómeno permanente, es una forma de dar respuesta a las transformaciones que se han producido a nivel global y local y las presiones que estas fuerzas de cambio han producido sobre el Rol del Estado. Estas nuevas miradas, nacidas de los múltiples diagnósticos de los efectos de la globalización en el espacio de lo público a todo nivel¹, plantean, transversalmente, la necesidad de mejorar permanentemente la calidad democrática de los estados como una manera de relegitimar su accionar ante la crisis del concepto de Estado – Nación nacido con la modernidad².

En este contexto, La administración del Estado no puede estar ajena al efecto que sobre la ciudadanía tienen sus actos y de cómo éstos, al materializar el cumplimiento de las Políticas Públicas, impactan decisivamente en la calidad de vida de la población y en la valoración que los ciudadanos tienen del accionar del Estado y por ende de la calidad del Sistema Político Institucional.

Desde otro punto de vista, si entendemos a la gestión pública como la manera de organizar “eficiente y eficazmente”³ el uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines democráticamente definidos – materializados en políticas públicas – entonces el problema de la participación cobra un doble sentido. Por un lado coloca al ciudadano, en tanto sujeto de la acción de dichas políticas, en el rol de **demandante**, es decir cliente, consumidor, Usuario o Beneficiario de los productos y servicios derivados de su implantación y por otro, nos coloca a este mismo ciudadano desde un rol de **mandante** al ser quien detenta el estatus de depositario de la soberanía que legitima el origen de las mismas políticas públicas.

¹ Sobre los diagnósticos del fenómeno Estado y Globalización ver: CALDERÓN, FERNANDO. *Es Sostenible la Globalización en América Latina, Debates con Manuel Castells. VOL. II. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. Santiago 2003.*

² Para el fenómeno particular de Chile ver: *Gobernar los Cambios, Chile más allá de la crisis. MINSEGEOB (D.O.S.), Santiago, 2002. Sugerimos, en lo específico, los artículos de Philip Oxhorn, Darío Rodríguez, Norbet Lechner y Sergio Micco.*

³ *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de La Administración del Estado N° 18575 y sus modificaciones. Art. 6°. Disponible en www.bcn.cl*

Así, el proceso de Modernización del Estado debe dar cuenta de esta doble perspectiva de mandante y demandante con que debe relacionarse con los ciudadanos. Sin embargo, la incorporación de herramientas de gestión que permitan la mayor eficiencia y eficacia en la entrega de productos y servicios, sumada a la inserción de nuevos procedimientos destinados a garantizar la transparencia, difusión y participación en la aplicación de estas políticas públicas provocan, como efecto indeseado del proceso de mejoramiento de gestión, la complejización técnica de sus procesos de diseño, focalización, adjudicación y ejecución dificultando así la comprensión y participación de los ciudadanos – en su doble rol de beneficiarios y fiscalizadores – en la ejecución de estas mismas políticas.

Finalmente, la descentralización, como uno de los objetivos centrales del proceso modernizador, no es entendida solo como un tema territorial y administrativo, sino también, como un tema de poder, lo que necesariamente hace imprescindible abordar el desafío de la participación desde un enfoque regional y local. Las decisiones relacionadas con el desarrollo de los territorios están siendo traspasadas paulatina y sostenidamente a niveles subnacionales cada vez más cercanos al ciudadano con lo que no es de extrañar que aumenten tanto los grupos de presión organizados a nivel regional y las demandas asociadas a temáticas locales.

Pese a estas consideraciones, la participación ciudadana en la gestión del Estado se asocia comúnmente a su perspectiva de herramienta de profundización democrática, dejando de lado el estudio de esta herramienta como un instrumento de mejoramiento de la gestión.

El trabajo propuesto pretende evaluar el resultado de la aplicación de la metodología de participación aplicada al 16° Llamado del Programa de Pavimentos Participativos de la Región de Valparaíso bajo el supuesto inicial de que la incorporación de este tipo de estrategias en la aplicación de planes y programas de gobierno, y su adecuada difusión, es una herramienta que permite el mejoramiento de la gestión de estos instrumentos.

Esta evaluación no es, específicamente, una evaluación de resultado del programa. Busca, más bien, analizar el proceso mediante el cual se aplicó a escala

regional una estrategia propia de participación, su contexto, su relación con los objetivos generales del programa y el impacto de este proceso en los resultados de la selección del programa.

Para el cumplimiento de este objetivo, nuestro trabajo se estructurará en 4 capítulos destinados a dar una visión de los aspectos metodológicos (Capítulo II), teóricos (Capítulo III) y la investigación propiamente tal (Capítulo IV). A esto se suma un último capítulo con las conclusiones y experiencias aprehendidas y que consideramos de interés como aporte a un conocimiento sistemático del tema en estudio.

II. El Estudio de caso como método para la investigación en la gestión de proyectos y programas sociales.

Nuestro propósito en este trabajo es, entonces, realizar un análisis de un programa de gobierno de carácter nacional y concursable, pero desconcentrado regionalmente para su aplicación, difusión, postulación, selección, distribución de recursos asignados y ejecución de obras.

Para esto debemos tener presente que nuestro objetivo es describir un proceso de ejecución de un programa sectorial y los efectos que sobre el tuvo la aplicación de una estrategia de participación y, en lo posible, extraer experiencias de gestión que permitan mirar con un prisma distinto la forma de gestionar un programa social concursable.

A nuestro juicio, la metodología de investigación tradicional (método científico aplicado a las ciencias sociales) complejiza y distorsiona este objetivo. Esto, pues su estructura de investigación obliga a detenerse latamente en consideraciones teóricas complejas que, creemos, podrían desviar la atención del núcleo crítico de nuestro objetivo que, reiteramos, no es otro que la observación de un fenómeno cotidiano en la gestión pública y el efecto que sobre sus resultados tiene la aplicación de un proceso nuevo (aplicación de una estrategia de participación).

Una alternativa válida al modelo tradicional referido es el estudio de caso. Este puede ser definido como *“un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto”*.⁴

⁴ Morra, Linda G. y Friedlander, Amy C., *Evaluaciones Mediante Estudios de Caso*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Pág. 2. Washington DC, 2001. 25 páginas. Disponible versión digital en <http://www.worldbank.org/html/oed>

Reforzando la validez de este tipo de estudio, y otorgándole una finalidad instrumental para la gerencia, el BID explica la utilidad del estudio de caso al indicar que “recurrimos al análisis de experiencias o programas singulares como un medio para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social, haciendo así posible identificar distintos tipos de prácticas gerenciales y extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos.”⁵

No cualquier observación detallada de un fenómeno puede considerarse un estudio de caso. Los conceptos de “entendimiento comprensivo” y “dentro de su contexto” son vitales para la constitución en propiedad de este tipo de estudios. Así lo plantea, por ejemplo, el departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial que, al referirse a este tipo de investigación, señala: “Utilizamos estudios de caso para el análisis en profundidad de los resultados de un proyecto o grupo de proyectos o para ilustrar determinados aspectos...” y continúa señalando “El método de estudio de caso involucra, necesariamente, los elementos que fueron presentados en la definición líneas arriba. Esto es, implica un entendimiento comprensivo, una descripción extensiva y el análisis de una situación en su conjunto y dentro de su contexto.”⁶

Operativamente, los elementos metodológicos necesarios para el levantamiento y construcción de un estudio de caso para el análisis de experiencias de gerencia social difieren entre los distintos enfoques utilizados como modelo para este trabajo (BID: 2004. Banco Mundial 2001). Sin embargo es relevante para la definición de estos elementos tener claridad respecto de los objetivos de investigación y tipo de estudio de caso que se quiere realizar.⁷

En este último sentido, el objetivo planteado por nuestro trabajo se condice con la estructuración de un estudio de caso de *situación crítica*⁸, el cual se concibe como el

5 Barzelay, Michael; Cortázar Velarde, Juan Carlos. “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pág. 11. Washington D.C., 2004, 71 páginas (disponible en www.indes.org)

6 Op. cit, pág 7

7 Para profundizar en la tipología de estudios de caso existentes nos parece completa la tipología expuesta por Morra y Friedlander.

8 Op. cit. Morra y Friedlander (Banco Mundial: 2001) pág. 13 (las cursivas son nuestras y se limitan a reforzar la acepción a la cual nos acogemos.)

que “examina una o más áreas para uno de dos propósitos. El primer propósito es examinar una situación de interés singular. En tales casos, hay poco o nulo interés en la generalización. El segundo propósito, el cual se emplea con mucho menor frecuencia, es cuando *una aseveración universal o altamente generalizada, está siendo cuestionada, y la queremos probar por medio del análisis de una situación...*”, para nuestro estudio, y de acuerdo al segundo propósito, creemos que este es el tipo pertinente, ya que nuestro esfuerzo es poner en estudio la aseveración de que *la participación es un mecanismo que mejora la gestión de los planes y programas de gobierno, utilizando como unidad de análisis el caso de la aplicación de una metodología de participación.*

Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter social del tipo de programa analizado y lo específico de la experiencia nos inclinamos por hacer una síntesis metodológica que se manifiesta en la estructuración de los componentes de la Investigación extraídos de los modelos planteados por el BID y el B. M.

Esto es planteado como una síntesis pues toma las definiciones conceptuales y metodológicas respecto de la validez del estudio de caso planteadas por el Banco Mundial de enfoque meramente analítico y las concepciones instrumentalistas respecto del uso de este tipo de estudio, orientada a la consecución de experiencias en gerencia social que permitan “extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos.” (Barzelay y Cortazar: 2004).

De esta fusión metodológica podemos identificar los siguientes elementos constitutivos de un estudio de caso, a saber:

1. Planteamiento claro de las Preguntas de Evaluación o Estudio
2. Caracterización del Estudio (Tipo, Duración, Fuentes, tipos y métodos de recolección de Datos)
3. Identificación de Fortalezas y Debilidades del Estudio.
4. Generación de una estructura narrativa que de cuenta del contexto, el proceso y sus resultados

Respecto del punto cuarto de estos elementos metodológicos podemos decir que es el que marca la diferencia central respecto del método clásico de aproximación metodológica, método científico centrado en variables, al permitir una comprensión general del proceso y el contexto en que se desarrolla la experiencia de gestión analizada. Esta diferencia es particularmente útil a nuestra investigación al permitir, no solo relacionar la aplicación de la metodología de participación del programa a los resultados del mismo, sino que avanzar hacia la comprensión del contexto y el proceso (el escenario) dentro del cual se evidenció la acción. Esto lo refrenda el modelo del BID al expresar que: *“el método narrativo es más sensible a los elementos constitutivos de un proceso, a saber, la secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y contexto dados. El método centrado en variables no puede ofrecer una reconstrucción holística de secuencias singulares de acciones porque: a) su manera de explicar la realidad considera relaciones entre categorías analíticas (variables) referidas a dimensiones específicas de la realidad y no encadenamientos de acciones y b) porque se abstrae del contexto natural en que dichas dimensiones tienen lugar. Mientras que su capacidad explicativa reside justamente en aislar las variables de los contextos singulares y buscar relaciones universales entre ellas, el método narrativo explica el flujo de acciones recurriendo al contexto singular en el cual ellas ocurrieron.”*⁹

9 *op.cit.*, Barzelay, Michael; Cortázar Velarde, Juan Carlos. “Una guía práctica para la elaboración ...”. Pág. 20

III.Marco Teórico: Participación Ciudadana, Políticas Públicas y administración del Estado.

“la existencia de un marco que favorezca una participación ciudadana efectiva, por un lado, hace partícipes de las decisiones a los propios ciudadanos, posibilitando el ensanchamiento de la democracia. Por el otro, permite una actuación eficiente de los órganos del Estado encargados de tomar decisiones públicas, toda vez que se toma conocimiento de los distintos intereses en juego, del grado de aceptación de las medidas y se perfeccionan técnicamente las decisiones con aportes externos.”¹⁰

Con estas palabras el proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana presentado al parlamento a mediados de 2004 enmarca la importancia e impacto atribuibles a la participación ciudadana desde la doble perspectiva de profundización democrática y mejoramiento de la gestión.

Si bien el concepto de participación ciudadana es hoy objeto de una calurosa adhesión en el discurso referido a como se debe llevar a cabo la gestión del estado¹¹, no es menos cierto la vaguedad y diversidad de apreciaciones respecto a este término. ¿Qué se entiende por participación ciudadana?, ¿Cuál es su real vinculación con las políticas públicas?, ¿Qué importancia tiene en la gestión del Estado?.

Definir apropiadamente este concepto y vincularlo empíricamente al la gestión pública, mas allá de su importancia para el funcionamiento democrático del sistema político, es un esfuerzo que requiere, necesariamente, comprender sus distintas dimensiones, aplicaciones, tipos y niveles de vinculación con la gestión pública y, más específicamente, con la gestión de los planes y programas que dependen del estado.

La participación vinculada a la acción del Estado es el marco en el cual se desarrolla esta investigación. Pero esa acción del estado no se da en el vacío. El estado no solo actúa, su acción está vinculada a un objetivo claro: El servicio de la persona humana y la consecución del bien común. La ley Orgánica constitucional de

¹⁰ Mensaje n° 48-351/, mensaje de S. E. el Presidente De La Republica con el que se inicia un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Junio de 2004.

¹¹ Baste para esto el análisis del abundante material sobre la materia en la Web y más específicamente los programas presidenciales de los distintos candidatos a ocupar la presidencia de la nación en las recientes elecciones de 2004.

bases generales de la administración del estado, definiendo instrumentos para perseguir estos objetivos, lo faculta y mandata para aprobar, ejecutar y controlar políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.¹² Es decir, el Estado materializa el cumplimiento de sus objetivos mediante la definición, entre otras herramientas, de las Políticas Públicas, los planes y sus programas.

¿Qué debemos entender por una Política Pública?, ¿Cuál es el vínculo entonces entre Participación, Políticas Públicas, Planes y Programas de Gobierno? y cuál es el alcance que esta tiene en la aplicación de estos. ¿Es la participación un requisito para su aplicación? Este capítulo pretende responder estas interrogantes como requisito previo a abordar el análisis planteado por nuestro trabajo.

A. Participación y Ciudadanía

En el marco de nuestro trabajo entenderemos por Participación “el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno...”¹³. Esta interesante definición oficial aborda las dos dimensiones del fenómeno participativo. Por un lado la dimensión individual, asociada al usuario ciudadano y su relación con el Estado como demandante de bienes y servicios públicos y, por otro, la dimensión colectiva del fenómeno, vinculada al actuar organizado de personas en torno a intereses y objetivos comunes vinculados a problemas públicos.

En el mismo sentido el ejercicio de la ciudadanía es definido como la “reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder”. Nótese la similitud con la doble perspectiva del concepto de participación. La definición hace alusión al concepto de sujeto de derechos, con lo cual nos coloca en el escenario de que el ejercicio de la ciudadanía puede ser encarnado por una persona natural y, de igual modo, por una persona jurídica.

Con estas primeras aproximaciones al concepto y recordando que por gestión pública entendemos “la manera de organizar el uso de los recursos para el

¹² DFL 1/19653 – 2000. Fija texto refundido y sistematizado de la Ley 18.573 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art. 3º, inciso 1º.

¹³ Gobierno de Chile, MINSEGPRES. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PÚBLICA, Marco Conceptual. pág. 15, Santiago de Chile, Junio 2001, 71 páginas.

cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado”¹⁴, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas, las cuales se legitiman en la existencia de un poder público que es expresivo del interés general de la ciudadanía, y de “una administración que realiza la orientación establecida por el poder público”¹⁵ de manera democrática y en atención a proveer los servicios y bienes necesarios para estos fines.

La participación ciudadana está, entonces, vinculada a la acción del estado en todos sus niveles de acción y a tal punto, que el mismo estado le asigna una función asociada a la modernización del Estado como “una forma de mejorar su funcionamiento”.¹⁶

En esta línea F. Salamanca señala: “El carácter estructural y de alto nivel de tecnificación de las políticas en la fase de su diseño suele excluir en su diseño a la comunidad, se espera al menos que la participación pueda darse en las fases posteriores de implementación, incorporando la perspectiva y acción de los propios beneficiarios en los estudios de carácter consultivo y de elaboración de diagnóstico y de detección de satisfacción , y de evaluación, de manera de operar en función de la incorporación de la perspectiva de la comunidad.”¹⁷

Se advierte que la gravedad de este hecho radica en que afecta los fundamentos del régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de voluntad del todo social, del Estado. Al conocimiento del experto de la administración es necesario oponer el conocimiento del propio interesado, situación que puede y debe hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Si no existe control público de la discusión no habrá garantía de que ella se resuelva en función de los intereses generales.

¹⁴ MINSEGPES,2001:15

¹⁵ MINSEGPRES,2001:15

¹⁶ Gobierno de Chile, MINSEGPRES. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PÚBLICA, Marco Conceptual. Santiago de Chile, Junio 2001, 71 páginas, pág. 6

¹⁷ En CORPORACIÓN TIEMPO 2000, Debates sobre Participación, sesiones 2/8/97; 8/8/97; 22/8/97-- Participación Social en el Chile Actual. Documento del grupo de discusión "Ciudadanía y Participación". Santiago, 1998

B. Definición y Tipología de Participación

Si bien los objetivos propuestos para este trabajo no contemplan la construcción de una tipología de participación en la gestión pública, es imposible abstraer cualquier acercamiento a una descripción de experiencias de participación sin disponer de un marco que permita identificar el tipo de mecanismo y su marco de análisis. Por esto adoptaremos la clasificación utilizada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (D. O. S.) que, sumado a algunos aportes de especialistas como Claudio Orrego y Sergio Micco, nos permitan generar el marco analítico adecuado para situar nuestro estudio.

La participación en la administración o gestión pública puede ser definida¹⁸ como la intervención de la sociedad civil en el ejercicio de las funciones de administración del Estado. Esta participación puede expresarse como:

1. Expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general;
2. Incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
3. Instrumento de control ciudadano;
4. Instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.

Otros autores plantean otras categorías o tipos de expresión de la participación.

Orrego, por ejemplo, distingue 7 niveles de participación¹⁹:

- 1) Manipulación: Aquí el objetivo es solamente gestionar el apoyo de la comunidad tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas. Ej. Comités consultivos meramente formales;
- 2) Información: Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones
- 3) Consulta: Invitación a los ciudadanos a opinar;

¹⁸ MINSEGPRES, 2001:15

¹⁹ Orrego, Claudio. *Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE. Santiago, 1995.*

4) Representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos consultivos) de organizaciones comunitarias;

5) Asociación: Este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades.

6) Poder delegado: Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular;

7) Control Ciudadano: Los ciudadanos administran el programa o institución

La D. O. S. y de acuerdo a varios de los elementos señalados anteriormente, ha tipificado el fenómeno de la participación en las siguientes maneras:

1. La participación decisoria

En este tipo el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública, no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. En este sentido, este cuadrante corresponde a un tipo de participación más cercana al mejoramiento del sistema política que a objetivos meramente administrativos.

Asimismo la participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante.

La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la sociedad civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. En este cuadrante, el sujeto que participa se piensa a si mismo como co-productor y también velador en relación a la toma de decisiones de la administración pública.

En cuanto mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general, el ejercicio de la participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. Diversos autores advierten del peligro de una administración pública que suele arrogarse la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos y especialistas.

2. Participación consultiva

La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Aquí se intercepta la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Un prerequisite a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del usuario.

A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad.

3. Participación ejecutora y administradora

La participación de los interesados en la gestión pública busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Este tipo de intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional,

Mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad.²⁰

La participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas que los afectan. **Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.**

Por último, la participación en el ámbito de la provisión directa de los bienes y servicios públicos hace ineludible el que los funcionarios y autoridades públicas se hagan responsables de los resultados de la gestión de estos. Así lo refrenda Lahera al plantear que “la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la accountability (responsabilización) de los funcionarios”²¹.

C. Políticas Públicas y Participación

Existen diferentes enfoques de lo que es una Política Pública. Eugenio Lahera²² sostiene que, tradicionalmente, se ha considerado que es un “programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, sin embargo el profundiza y perfecciona la definición clásica, definiendo las Políticas Públicas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

De manera más general otros autores y organismos definen el concepto de política pública. La SUBDERE, por ejemplo, las define como “Grandes lineamientos desarrollados por el gobierno que contienen la definición de sus grandes objetivos fundamentales y los lineamientos o medios básicos para su consecución”²³. Para Juan

²⁰ Gobierno de Chile, MINSEGPRES. *Participación Ciudadana En La Gestión Pública, Marco Conceptual*. Santiago de Chile, pág. 36. Junio 2001, 71 páginas,

²¹ Lahera, Eugenio. *Política y Políticas Públicas. Serie políticas Sociales N° 95, CEPAL*, pág 19, Santiago, 2004.

²² Lahera, Eugenio. “Introducción a las políticas públicas”. *Editorial Fondo Cultura Económica*. Pág. 13. Chile. 2002.

²³ Ministerio del Interior, SUBDERE. *Diccionario de la Administración Pública Chilena*.

Alberto Fuentes, políticas públicas son —un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas.²⁴

Desde una aproximación politológica, Bárbara Nelson²⁵ sostiene que la política pública es “una aproximación al estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes”. Luego, plantea que en otros casos se debe entender como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores a la hora de tratar con un problema que los afecta y éstas serían desarrolladas por cuerpos gubernamentales o por funcionarios”.

Si refundiéramos estas distintas definiciones del concepto, podríamos sostener, a lo menos, que la política pública debe ser entendida como: I) un flujo de acción o información, II) relacionado con un objetivo público, III) desarrollado por el sector público, IV) puede ser desarrollada cooperativamente con actores de la sociedad civil y privados y, lo más consensuado, VI) esta política pública consiste principalmente en orientaciones para la acción.

Complementando este intento de definición cabe destacar que la formulación de las políticas públicas puede ser tácita o explícita - declarada o no declarada – pero en cualquier caso, inferible, deducible y operativizable en los objetivos, planes, programas o agendas de gobierno (Lahera:2002 , Tomassini:1994).

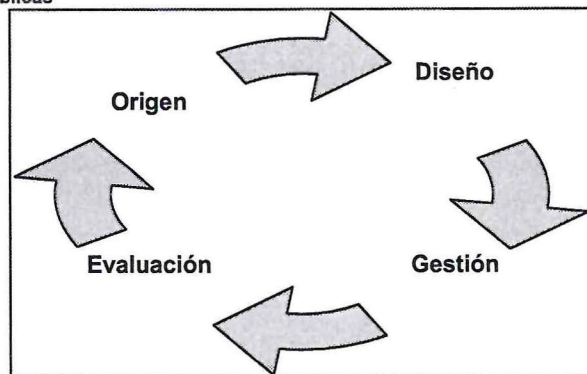
Una política pública, además de su carácter de lineamiento general (Flujo de información), está orientada a guiar la acción del gobierno. Es decir, define que problema público es abordado, por qué ese problema por sobre otros, y también, el como será abordado, definiendo que recursos y que organización de estos serán utilizados para dar respuesta a un problema o conjunto de problemas públicos.

²⁴ Fuentes, Juan Alberto. “Una aproximación a las políticas públicas: elementos para el análisis”. *Revista Política y estrategia*. N° 98. Pág.114. Chile. 2005.

²⁵ Nelson, Barbara. “Políticas Públicas y administración: una visión general.” En *Nuevo Manual de Ciencia Política de Robert Goodin y otros*. Tomo 2. Pág. 800. Editorial Istmo. 2001.

La construcción de una "buena Política Pública" ²⁶ contempla, necesariamente el cumplimiento de una serie de etapas continuas y permanentes, con características dinámicas que van desde el origen, diseño, gestión y evaluación de la política.

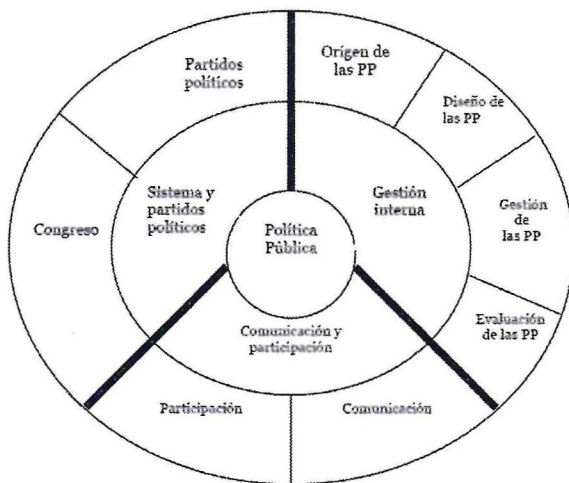
Gráfico 1:
Etapas de las políticas públicas



Fuente: Lahera, E. Política y Políticas Públicas,

Lahera²⁷, citando a Basu, sostiene que "la implementación (gestión) es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado"

Gráfico 2
La Mandala de las Políticas Públicas



Fuente:
Lahera, E. Implementación de la Política y Asesoría Presidencial

²⁶ Lahera, E. Política y Políticas Públicas. CEPAL, 2004 pág. 8 y Lahera, E. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, pág. 13 a16, Santiago 2002.

²⁷ Lahera, Eugenio. "Implementación de las políticas y asesoría presidencial". Ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

Aquí, entonces, encontramos la ubicación precisa de los planes y programas de gobierno, al ser estos la herramienta utilizada por el gobierno para la gestión de una política, especialmente en el área social, esto es la producción de bienes y servicios organizados en planes y programas de gobierno.

La pregunta a responder, necesariamente, es que entiende el estado por plan y por Programa. Para esto utilizaremos la definición utilizada por el gobierno, ya que, nuestro objeto de estudio corresponde a un programa administrado por el Estado.

La SUBDERE²⁸ define Plan como Reglas de conducta según las cuales el administrador desea coordinar la acción del grupo y orientar sus esfuerzos hacia el logro de un objetivo determinado. Los tipos de planes se ordenan según la siguiente jerarquía:

- 1.) Misión,
- 2.) Objetivos,
- 3.) Estrategias,
- 4.) Políticas,
- 5.) Procedimiento,
- 6.) Reglas,
- 7.) Programas,
- 8.) Presupuestos

Por su parte define programa como un “Plan expresado en unidades de tiempo, que indica cuando debe realizarse cada actividad y la secuencia encaminada al logro del objetivo. Los programas pueden ser de corto plazo, cuando el tiempo que cubren no excede de un año y a largo plazo los que exceden ese lapso.”

Así, desde esta perspectiva se refuerza el sentido que tienen estas herramientas como instrumento de aplicación de las políticas públicas. Esto quiere decir que tanto planes como programas se desarrollan, como ya dijimos, en la fase de implementación o gestión de las políticas.

²⁸ Ministerio del Interior, SUBDERE. *Diccionario de la Administración Pública Chilena, segunda edición, Santiago, 2002*

Es en esta fase donde radica la aplicación del Programa de Pavimentos Participativos del Ministerio de Vivienda, el cual es parte de la Política De Vivienda del Gobierno desde el año 1994.

IV. El Programa de Pavimentos Participativos

A. Contexto

1. Caracterización del Programa de Pavimentos Participativo

El Programa De Pavimentos Participativos (PPP), es un programa sectorial concursable dependiente de la División de Desarrollo Urbano (DDU) a través de su Departamento de Obras Urbanas (DOU). Este Programa tiene como principal objetivo *"reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de los Municipios, con su consiguiente impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, la calidad ambiental del sector, en la accesibilidad a los servicios comunitarios y transporte y en el mejoramiento de la interconexión de la red vial existente."*²⁹

El Marco Legal específico que regula el Programa está compuesto por 2 normas. En primer Lugar, DS 114 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) publicado en el diario Oficial el 12 de julio de 1994 y, en segundo, su reglamento materializado en la Res. Ex. N° 1820 que fija el procedimiento para la aplicación del Programa. En todo lo referido a funcionamiento y características del proceso de selección referido en esta parte, utilizaremos como fuente estos 2 cuerpos legales.

Los beneficiarios directos del Programa son los vecinos y particulares de las zonas urbanas y asentamiento rurales con urbanización incompleta, con la condición de que cuenten con una solución definitiva de agua potable y alcantarillado de aguas servidas. Una condición adicional necesaria es que los interesados estén organizados en un comité de pavimentación de una calle o pasaje, con personería jurídica legalmente protocolizada.

²⁹ DS 114 de Vivienda y Urbanismo de 1994, Art. 1°. Texto refundido del d.s. n° 114, de 1994, (D.O. DE 11.08.94) con las modificaciones introducidas por los siguientes decretos supremos de vivienda y urbanismo: N° 158, DE 1996, (D.O. DE 19.12.96); N° 105, DE 1998, (D.O. DE 29.09.98); N° 138, de 1999, (D.O. DE 22.09.99); N° 149, DE 2001, (D.O. DE 20.08.01); N° 3, DE 2003, (D.O. DE 24.03.2003).

Este programa forma parte de la política de vivienda del MINVU orientada al ***mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.***

De acuerdo con lo establecido en la Resolución N° 1820 ya mencionada, el proceso de postulación al programa es de carácter permanente, recibándose los antecedentes preparados por los vecinos interesados en las oficinas de cada municipalidad. Las SEREMI del MINVU informan a los municipios y a la comunidad los períodos durante los cuales se realizará el proceso de selección, y las fechas de publicación de los resultados correspondientes ("llamados" del PPP). Igualmente, las SEREMI orientan a los municipios para utilizar adecuadamente los recursos asignados a la región, así como para incentivar la postulación de los potenciales beneficiarios ante las Secretarías Comunes de Planificación de los municipios o, por defecto de éstas, ante la SEREMI del MINVU.

Los principales requisitos institucionales para participar en el PPP son los siguientes:

- I. · Constitución legal de un comité de pavimentación conformado por los vecinos de la calle o pasaje interesado en acogerse a los beneficios del PPP, el que debe elegir una directiva con representación jurídica otorgada por la junta vecinal del barrio en que se ubica, y acordar un sistema formal de operar y de recaudar los fondos a aportar.
- II. · La calle o pasaje debe ser de propiedad pública, y contar con una solución definitiva de agua potable y alcantarillado de aguas servidas. En el caso de no existir, esta exigencia fijada por el PPP da origen a gestiones de la junta vecinal ante el municipio y el Serviu, para realizar las obras respectivas.
- III. · El comité de pavimentación debe reunir y acreditar el aporte financiero mínimo requerido por el PPP, depositándolo en una cuenta de ahorros en un banco o institución financiera reconocida por el Minvu y el municipio.
- IV. · El comité de pavimentación debe contratar un proyecto de ingeniería para la obra, incluyendo los planos del diseño y la memoria explicativa y de cálculo de la misma, aprobados por el respectivo Servicio de Vivienda y

Urbanización del Minvu. Debe especificar el cumplimiento de las siguientes condiciones: vías de un ancho de espacio público mayor a seis metros, no superior a quince metros, y excepcionalmente hasta veinte metros (entre líneas de cierre), el programa otorga puntaje desde una longitud mínima de 100 m. y máxima de 1.000 m. El proyecto de ingeniería debe incluir también el plano de loteo del sector o población donde se ubica la calle o pasaje a pavimentar, o el perfil tipo de la calle o del pasaje, aprobado por la Dirección de Obras Municipales correspondiente. Para contratar este servicio, el que deberá cancelarse una vez que el proyecto sea aprobado por el Serviu regional, los comités pueden consultar a la Secretaría Comunal de Planificación del municipio, o al servicio mismo, donde se dispone de un registro de ingenieros proyectistas. El financiamiento del proyecto, cuyo costo se evalúa en un 3% del valor de la obra, puede ser hecho por los vecinos, el municipio o el Minvu, descontándose de los aportes respectivos.

- V. · El comité de pavimentación debe llenar una "ficha única de postulación", con información revisada y respaldada por la municipalidad y el Serviu correspondientes, siendo este último el responsable de realizar las obras de pavimentación.

El Programa, como vemos es un proceso, de carácter concursable y continuo. A este, a diferencia de otros programas sociales pueden postular todos los ciudadanos cuyas vías cumplan con los requisitos establecidos. Esto no significa que el programa no se focalice. Por el contrario, focaliza mediante la diferenciación de aportes de los vecinos al programa, dicho de otro modo, el subsidio que otorga el MINVU será mayor mientras menor sea el nivel socioeconómico de las familias.

Asimismo, no todos los municipios aportan lo mismo. Existe una diferenciación para los aportes que deben realizar en virtud de variables como pobreza, población, déficit, demanda histórica y costo del metro cuadrado en la comuna.

2. El Contexto de las Políticas Sociales

Como se dijo anteriormente, el programa es de carácter nacional y concursable. Estas características no son exclusivas del programa, como tampoco lo es su cofinanciamiento. Este sistema es un estándar del diseño de las políticas Sociales y en particular, del sector vivienda.

En la década del setenta, y en el contexto que significaba un gobierno militar en ese período, se llevó a cabo una serie de reformas estructurales que cambiaron radicalmente la configuración del aparato estatal y su rol en la sociedad chilena.

En este periodo se realizó la regionalización y la racionalización administrativa del país, el traspaso a los municipios de las funciones sociales de educación pública y salud primaria, la privatización de los sistemas de pensiones y de salud, y la privatización de la mayor parte de las empresas públicas

La influencia al interior del Gobierno del neoliberalismo otorgó una peculiaridad a estos cambios, ya que dicha concepción planteaba un cambio de eje desde el Estado hacia el mercado como motor del desarrollo nacional, significando esto la retirada del Estado desde el área productiva y otorgando amplio espacio al sector privado, bajo el principio de subsidiariedad, consagrado en la constitución de 1980³⁰.

Producto de esta nueva orientación de la acción del Estado se establecieron una serie de tendencias para el diseño y aplicación de políticas sociales durante el gobierno militar destacándose la "focalización, desconcentración, municipalización y apertura a la privatización"³¹ de éstas.

Durante los gobiernos de la Concertación los procesos que comienzan a implementarse a partir de 1994, con el proceso de modernización de la gestión, buscan introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales, se enfatiza un carácter más gerencial que procedimental,

³⁰ Constitución Política de la República de Chile, Art 1º inc. 3º y Art. 19º N° 21.

³¹ De la Maza, Gonzalo. Políticas Públicas Y Sociedad Civil En Chile: El Caso De Las Políticas Sociales (1990-2004). En revista "Política" N° 43 pág. 116, primavera de 2004

incorporando criterios de eficiencia, eficacia y calidad, se pone atención al usuario como foco central de las preocupaciones de la gestión y se intenta transparentar los actos públicos³². Sin embargo, el estado impulsa de igual forma políticas públicas a través de modalidades de ejecución de programas que incorporan la “externalización de servicios. Se trata de un importante modo de vinculación entre la acción gubernamental y entidades privadas...a través de ella, el gobierno planifica la acción y asigna los recursos, siendo los privados quienes ejecutan los programas y proyectos”³³

En síntesis, tanto el proceso de reforma impulsado por el Régimen Militar como el proceso de Modernización de la Gestión Pública, con distintos énfasis, objetivos y finalidades, han generado un sistema de intervención del Estado donde este actúa como identificador de necesidades y de viabilizador de la conversión de esta en demandas susceptibles de ser satisfechas por privados.

Es, quizás, el rol de los ciudadanos en relación con esas políticas el que se ha ido modificando con el paso del tiempo. Los elementos participativos han venido tomando forma con la llegada de los gobiernos democráticos. Así, el proceso de Reforma y modernización del estado iniciado en 1994 bajo la administración Frei y la profundización de este bajo la Administración Lagos han buscado elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad³⁴, tanto desde la perspectiva de orientar la gestión por resultados centrada en el Usuario (Frei) hasta la incorporación de la participación de los ciudadanos como derecho inherente a la democracia (Lagos)³⁵

Toda esta lógica de diseño de políticas sociales se ha manifestado en la generación de una serie de planes y programas de formato estándar, compuesto por concursabilidad, cofinanciamiento, focalización, subsidio a la demanda y externalización de la ejecución. Entre Otros podemos citar para el caso del sector

³² Amijo, M; 2000: 19

³³ *Ibidem* De la Maza, G., 2004:116

³⁴ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1996, 3

³⁵ Lagos Escobar, Ricardo. *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana*, Oficio Gab. Pres. 030, 7 de Dic. De 2000

vivienda los subsidios habitacionales, mejoramiento de la vivienda familiar y su entorno, mejoramiento de condominios sociales y rehabilitación de espacios públicos.

Este contexto de diseño y aplicación de las políticas sociales, Subsidiariedad y Mejoramiento de la Gestión, el marco en el cual se ha desarrollado la Aplicación del Programa de Pavimentos Participativos.

La pregunta ahora es; ¿cuáles eran los resultados del programa en el período anterior a la aplicación de las metodologías de participación estudiadas en este caso?

B. Diagnóstico

El catastro de pavimentos³⁶ en zonas urbanas, realizado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda el año 2006, da cuenta de que existe un déficit de pavimentación de vías urbanas no estructurantes (VUNE) de 1.167 Km. Lineales (Km. L.), es decir, un 38.5% del total de vías de idéntico tipo en la región.

El último catastro anterior, que data del año 2002 y que consigna información hasta el 31 de Diciembre de 2001, arrojaba que de un total de 2.824 Km. lineales de VUNE más de 1.264 Km. L. (44.7%) se encontraban sin pavimentar al inicio del quinquenio 2001 – 2005.

Stock de Vías Urbanas 2002 - 2006					
Año Catastro	TOTAL VU	TOTAL VUE	Total VUNE	Sin Pavimento VUNE	
2002	4111,4	1286,6	2824,8	1264,083	44,7%
2006	4349,6	1318,5	3031,1	1167,365	38,5%
Avance ML	238,2	32,0	206,2	96,7	
Avance %	5,8	2,5	7,3	-7,7	

VU= Vías urbanas
VUE= Vías Urbanas Estructurantes
VUNE= Vías Urbanas No Estructurantes

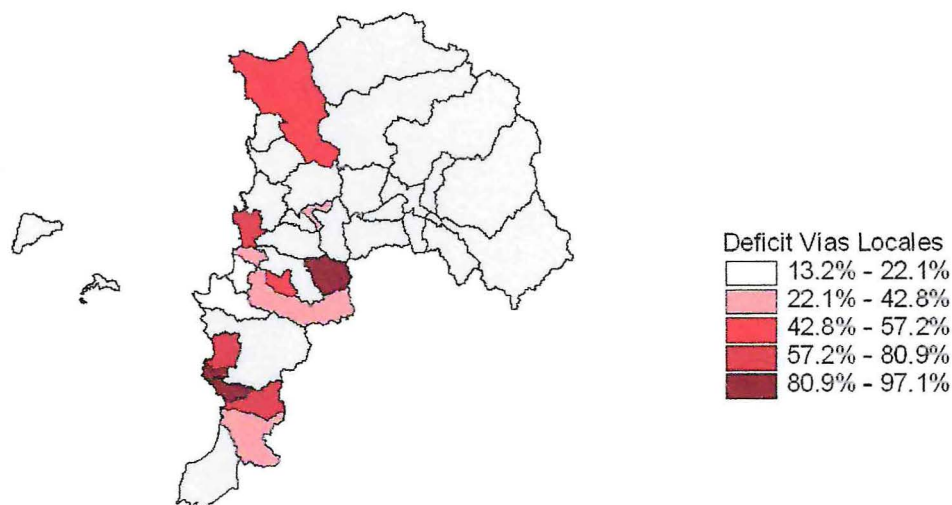
* El Valor -7,7 representa la disminución en el déficit de pavimentos respecto de 2002
Fuente: elaboración propia en base a Inf. Recopilada de la SERMI de Vivienda y Urbanismo

Lo anterior evidencia que hubo una disminución del déficit de pavimentación de vías no estructurantes, también llamadas vías locales, de un 7.7%. Esto representa una pavimentación de más de 96 Km. lineales en los últimos 5 años.

Desde el punto de vista de la inversión sectorial en este programa, el Gobierno de Chile Invirtió, en el mismo período, MM\$ 25.958,4.

³⁶ N. de A.: Ambos catastros, así como información estadística utilizada para la confección de los cuadros y gráficos de esta tesis se encuentran recopilados y disponibles en el anexo. Toda la Información estadística respecto de cobertura e inversión fue facilitada por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso y su Departamento de Planes y Programas. Su uso en este documento es de exclusiva responsabilidad del Autor.

Del total del Déficit, poco más de un 80 se concentra en las zonas de mayor concentración urbana (Principalmente las Provincias de Valparaíso, Quillota y San Antonio).



Haciendo una proyección “ceteris paribus”, es decir, de mantenerse constante el kilometraje de disminución del déficit en 96 km. cada 5 años, e igualmente constante el total de Km. L. de vías locales, el déficit total de VUNE de la región sería superado en, aproximadamente, 55 años.

En este contexto, el MINVU ha desarrollado una estrategia tendiente a hacer más eficiente y efectivo el programa mediante la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y mejoramiento de la gestión de los recursos.

Así, en agosto de 2005 emana de la Subsecretaría la Res. Ex. N° 2983³⁷ que viene a modificar la Res. Ex. N° 1820 de 2003 que reglamenta el procedimiento para la aplicación práctica del Programa. En lo medular, esta resolución refuerza e incorpora tareas vinculadas directamente a los mecanismos referidos en el párrafo anterior, a saber:

1. Instruye que cada SEREMI debe contar con una estrategia de difusión y capacitación que persiga garantizar la igualdad de oportunidades de los beneficiarios para acceder al programa.

³⁷ Toda la normativa vigente se adjunta en el anexo digital a esta tesis.

2. Asimismo instruye y encarga a la SEREMI la entrega de "Certificados de Pavimentación" a los comités seleccionados cuya finalidad es acreditar la selección y asegurar a los beneficiados que su proyecto será construido de acuerdo a las disposiciones reglamentarias vigentes

Otro mecanismo es la incorporación a la etapa de ejecución de obras de los proyectos seleccionados la realización de **dos reuniones de trabajo**, una al inicio y otra al final de la ejecución, donde participan la empresa constructora, el representante municipal, el comité de pavimentación y el SERVIU, quien convoca. Estas reuniones tienen por finalidad coordinar y verificar el cumplimiento de todas las etapas establecidas en el reglamento de aplicación del programa.

Estas medidas no serán implementadas hasta el año 2006 en el marco del proceso de postulación al 16º llamado. Esto debido, principalmente a dos razones. En primer lugar, la resolución que establecía las modificaciones al programa fue dictada recién en agosto de 2005 y teniendo en cuenta que el cierre del proceso de postulación al programa cierra, de acuerdo a su reglamento, a más tardar el 30 de octubre, no existió el tiempo necesario para generar la estrategia de aplicación. En segundo término, pese a la envergadura y complejidad de administración del programa, este era llevado adelante sólo por un profesional, lo que limitaba seriamente incorporar con eficiencia etapas nuevas al proceso de postulación.

A fines de 2005 se incorpora al Departamento de Planes y Programas un nuevo funcionario con la función expresa de colaborar en la generación y coordinar la aplicación de una estrategia de participación ciudadana al proceso de selección del 16º llamado de pavimentos participativos de la Región de Valparaíso.³⁸

³⁸ N. del A.: este estudio de caso es también un relato con la experiencia del autor a quien le correspondió el trabajo de colaborar en la implantación de dicha metodología.

C. Aplicación de Una estrategia de Participación Ciudadana.

1. Criterios Orientadores

Cuatro han sido los criterios orientadores al momento del diseño de la estrategia de Difusión y Capacitación para el Programa de Pavimentación Participativa.

a) Difusión de las Modificaciones al reglamento

Las modificaciones al PPP vienen a significar las más profundas desde el nacimiento de este programa en 1994. Por esto se ha considerado importante instalar estas reformas de manera directa y clara con los actores involucrados en el proceso.

b) Materialización de las Políticas de Participación Ciudadana.

Fruto de la creciente integración de este tipo de políticas, acorde con los objetivos de la modernización del Estado, el instructivo presidencial de Participación Ciudadana de 2000 y la necesidad de avanzar más rápido en la disminución del déficit a nivel nacional, paulatinamente se produjo un proceso de mejoramiento y reformas del programa, que se consolidaron en un documento denominado "Plan de Acción 2005 -2006", remitido por el nivel central mediante ordinario 234 de febrero de 2005, previo a la dictación de la Res. Ex. 2983 y que sintetiza el procedimiento de implementación de los mecanismos de mejoramiento del programa, incluyendo recomendaciones para que las Secretarías Regionales Ministeriales implementaran, por un lado, metodologías de participación y, además, mejorara la administración financiera de este.

Este objetivo aplicado al sector vivienda es expresado por urbanistas al señalar que "procesos participativos estructurados tendrán efectos permanentes en la

formación de acuerdos urbanos, en el diseño <...y aplicación...>³⁹ de proyectos y planes de calidad⁴⁰

d) La necesaria Coordinación con SERVIU

Tanto para el diseño como la ejecución de esta estrategia se contó con el apoyo del SERVIU. Para el diseño se trabajó con los departamentos técnico, de Programación y de Difusión. Para la etapa de ejecución se utilizó el mecanismo de coordinación mediante la mesa de trabajo GTI MINVU-SERVIU, producto de este trabajo se definió que la logística necesaria para la aplicación del plan estaría a cargo de las Delegaciones Provinciales del SERVIU.

2. Descripción Metodología de participación

La metodología se elaboró en tres etapas, a saber:

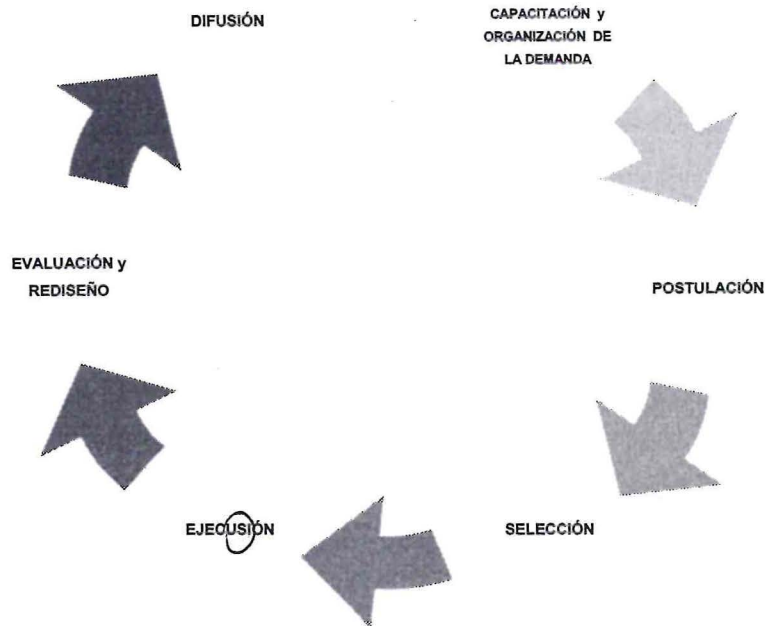
1. Identificación de las Etapas del Proceso.

En esta primera etapa, el trabajo se centra en identificar cuáles son las etapas que componen el proceso del Programa y describir los organismos responsables de cada una. Asimismo se busca definir en cuales de éstas deben introducirse estrategias participativas.

Así, y luego de analizar la normativa aplicable, se identificaron 6 etapas: Difusión, Capacitación y Organización de la Demanda, Postulación, Selección, Ejecución y Evaluación y Rediseño.

³⁹ Las cursivas son nuestras. N. del A.

⁴⁰ Bresciani, Luis Eduardo. *Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano. Serie "En Foco" n° 83, Fundación EXPANSIVA, Santiago, 2006. disponible en www.expansiva.cl*



a. Difusión

Esta etapa Tiene por objeto dar a conocer, posibilitar y facilitar que los potenciales usuarios puedan postular adecuadamente, es vital que estén bien informados respecto del Programa. En especial aquellas comunas o localidades no integrados aún al Programa puedan hacerlo.

Para esto se distribuye información a través de los medios disponibles como el MINVU móvil, las OIRS (oficinas de Información Reclamos y Sugerencias) tanto sectoriales como de los municipios, Distribución de Afiches y declaraciones y entrevistas a la prensa.

La información en esta etapa es general y solo busca posesionar la existencia del programa, su calendario de postulación y las instituciones donde se puede profundizar la calidad de la información, Principalmente municipios y delegaciones provinciales del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU)

Esta Etapa, por sus características iniciales y generales no aplica Participación. Es un mecanismo participativo en si mismo.

b. Capacitación y Organización de la Demanda,

Este momento del proceso tiene por objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para el proceso de postulación al programa mediante la entrega de contenidos mínimos de información y adecuados en su pertinencia a los actores.

Esta etapa aplica participación en su diseño y aplicación. En su diseño pues se toma contacto con las directivas de juntas de vecinos, a través de los municipios, con el objeto de identificar demanda potencial y convertirla en demanda real (nuevos comités) Además, se utiliza la información de llamados anteriores, entregada por los beneficiarios, para identificar demanda no satisfecha (comités no seleccionados).

c. Postulación

Esta es a etapa en la cual los comités hacen llegar a los municipios la información necesaria para la confección de las carpetas de Postulación. En este momento se desarrolla la labor de asesoría técnica a los actores mencionados para la correcta recolección de antecedentes.

En esta misma etapa, los municipios hacen llegar dichas carpetas a la SEREMI.

d. Selección,

En este paso, la Secretaría Regional Ministerial analiza los antecedentes de postulación, examina el cumplimiento de los requisitos de postulación, separa las postulaciones válidas de las no válidas, asigna puntaje a las válidamente postuladas y publica los proyectos seleccionados y envía a SERVIU la nómina de éstos para dar comienzo a la ejecución.

e. Ejecución

Esta etapa se divide en cuatro sub-etapas. Elaboración y firma de los convenios financieros con los municipios, llamado a licitación pública, adjudicación de la licitación y firma de contrato y, por último, ejecución de las obras civiles.

Es en esta última sub-etapa donde la participación se hace necesaria. Los comités deben ejercer un control social sobre el desarrollo de las obras, en el sentido de velar por que se desarrollen de acuerdo al proyecto presentado por ellos y aprobado por SERVIU.

f. Evaluación y Rediseño.

Esta etapa, continua en el programa, es donde se evalúa el resultado global de la gestión de este. Asimismo se hace una evaluación particular del proceso de postulación y selección.

Las etapas de difusión, capacitación y organización de la demanda, postulación y selección son desarrolladas por la Secretaría Regional Ministerial. Una vez hecha la selección de proyectos y elaborada la lista definitiva de los seleccionados, el proceso pasa a su etapa de ejecución, la cual es gestionada por el SERVIU.

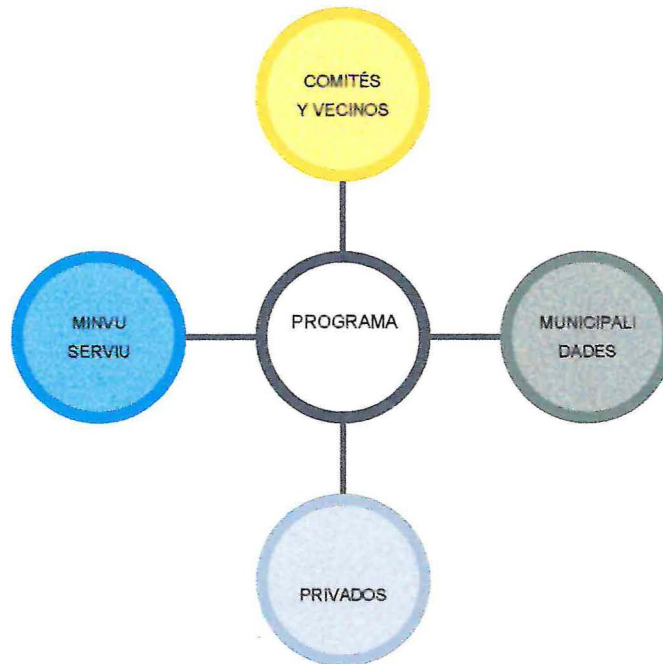
Así, se define que la aplicación de mecanismos de participación ciudadana de competencia directa de la SEREMI es la vinculada al proceso de Selección desde su etapa de difusión. Esto corresponde a la primera fase del programa y la que debe ser aplicada durante 2006.

Por motivos de programación operativa y lo tardío de la fecha de entrada en vigencia de la resolución 2983 de 2005, se debe aplicar un etapamiento de la aplicación de la estrategia, **aplicando durante 2006, las acciones vinculadas a los procesos de competencia de la SEREMI.**

2. Identificación de Actores Relevantes.

Como ya explicamos este programa es concursable, cofinanciado y las obras se ejecutan por terceros.

De esta realidad se desprenden 4 actores identificados:



Comités, en tanto clientes/usuarios/beneficiarios, el MINVU, y su servicio dependiente (SERVIU), como entidad financiera y Administradora, las municipalidades como entidades organizadoras y los privados como ejecutores de la obra.

3. Selección de Información Relevante y Público Objetivo.

Como ya dijimos, los contenidos se entregan de manera diferenciada y pertinente a cada uno de los públicos objetivos del programa.

Para **los municipios** la información está enfocada a las modificaciones que ha experimentado el PPP, con hincapié en los mecanismos que permiten una mejor

gestión de los recursos y en las variaciones e impactos de estas modificaciones en la manera de calcular el puntaje de los proyectos seleccionados.

Para **los dirigentes vecinales y de los comités** la información se dirige a explicar los principales aspectos del proceso de postulación y de la importancia para este mismo de la oportuna entrega de los aportes de los comités a sus respectivos municipios. Asimismo se les provee información respecto del rol de participación activa que tendrán durante las distintas etapas del proceso.

Se consideró imprescindible Incorporar a los Privados, Ingenieros proyectistas inscritos en el registro de consultores del MINVU y a las empresas constructoras, en este diseño. Principalmente en el sentido de lograr sensibilidad respecto de la necesidad de adecuar diseños y especificaciones técnicas a las necesidades de cada proyecto, evitando la sobredimensión de estos, en atención de lo importante que es para los comités el que el valor del m^2 de pavimento sea lo más cercano posible a la base de cálculo utilizada para el factor costo de pavimento de la fórmula de cálculo del puntaje.

4. Definición de Actividades y Elaboración de Cronograma

De acuerdo a lo antes visto se define realizar las siguientes actividades.

- a. Reuniones de Capacitación (1 por provincia) con funcionarios municipales encargados del programa de las 36 comunas continentales.
- b. Reuniones de Difusión y Capacitación con dirigentes de juntas de vecinos y de comités de pavimentación de las 36 comunas continentales. En este caso, 1 por provincia más aquellas solicitadas por los comités y dirigentes en terreno.
- c. Reunión con los consultores y proyectistas

Así mismo, y producto, en primer lugar, de la alta concentración de déficit en la las comunas con mayor concentración urbana, compuesta por 5 comunas, que concentran el 40% del déficit de pavimento en vías locales (Valparaíso, Viña del Mar,

Quilpue, Villa Alemana y San Antonio) y, en segundo, el objetivo del programa de reducir el déficit de pavimentación de VUNE, se decidió realizar un trabajo comuna por comuna en esta muestra.

Territorio	Total VUNE	VUNE Sin Pavimento	% Déficit respecto de la región	% Déficit respecto de la Comuna
QUILPUE	280,52	120,07	10,3%	42,8%
VALPARAISO	369,79	81,87	7,0%	22,1%
VILLA ALEMANA	223,08	127,68	10,9%	57,2%
VIÑA DEL MAR	511,31	67,31	5,8%	13,2%
SAN ANTONIO	187,24	63,71	5,5%	34,0%
Total Muestra	1.571,94	460,63	39,5%	
Región	3.031,06	1.167,37	100,0%	

VUNE= Vías Urbanas No Estructurantes

Fuente: SEREMI de Vivienda y Urbanismo región de Valparaíso

En atención a los plazos del llamado 16° se definió un cronograma desarrollado entre los meses de Mayo y Junio de 2006, el cuál se reproduce.

MAYO		
Fecha	Territorio	Actividad
Jueves 18	Provincia de Quillota	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Jueves 25	Comuna de Quintero	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
JUNIO		
Fecha	Territorio	Actividad
Miércoles 7	Provincia de Petorca	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Jueves 8	Comuna de Valparaíso	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Lunes 19	Comunas de Puchuncaví y ConCon	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Martes 20	Provincia de Los Andes	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Miércoles 21	Comuna de Viña Del Mar	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes

Jueves 22	Provincia de San Antonio	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Lunes 26	Comuna de Quilpué	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Martes 27	Comuna de Villa Alemana	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes
Jueves 28	Provincia de San Felipe	Capacitación Funcionarios
		Taller Informativa Dirigentes

5. Coordinación y Aplicación.

Para la aplicación de esta estrategia se realizó un trabajo de coordinación y distribución de roles y responsabilidades entre los actores institucionales (MINVU, SERVIU, Municipalidades)

A la SEREMI le correspondieron los roles de coordinación de las actividades, preparación de los contenidos de las actividades de capacitación - difusión y la realización de los talleres.

Al SERVIU, a través de su Unidad de Difusión y sus delegaciones provinciales le correspondió la logística (Conseguir espacio físico, coordinación con delegaciones, reproducción de material impreso) y la Convocatoria a Municipios y Dirigentes.

Las Municipalidades, por su parte, prestaron asesoría en las labores de convocatoria coordinadas con SERVIU.

D. Resultados

1. Objetivos, Fortalezas y debilidades del Estudio

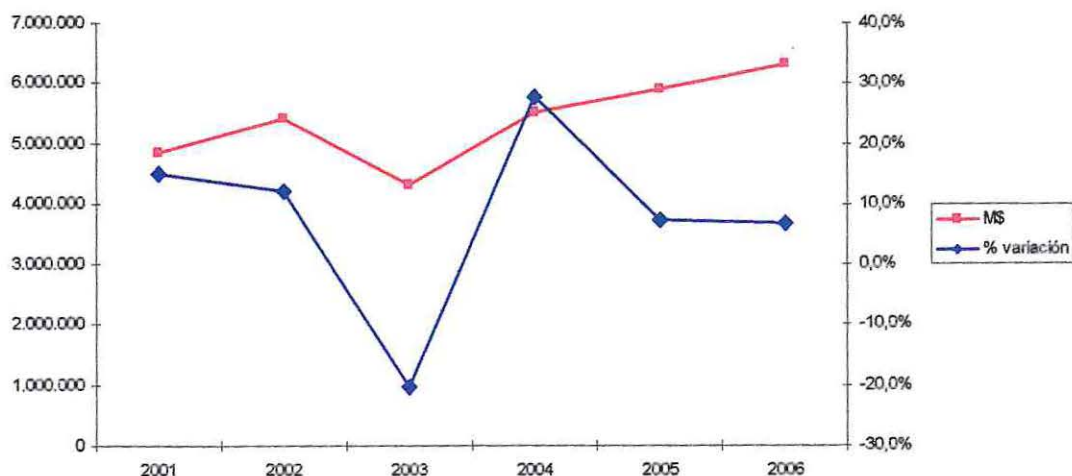
Como se ha planteado, el objeto de este estudio era analizar el impacto en los indicadores de gestión del Programa de Pavimentos Participativos, de la aplicación de una estrategia de participación.

Las principales fortalezas de este estudio radica en dos elementos.

- a. Lo que parecía una circunstancia negativa, la imposibilidad de aplicar las modificaciones al reglamento de introducidas por la RES. Ex. 2983 de 2005 por lo avanzado del proceso del llamado 15º, se convierte en un una circunstancia favorable al permitir la aplicación desde cero de la metodología y disponer de llamados anteriores no afectados por esta reformas. Esto facilita tener una serie de llamados con continuidad histórica que sirve de punto de comparación para el análisis de la influencia de estas modificaciones en los resultados del programa.
- b. Otro elemento favorable para esta investigación, radica en que, pese al aumento del presupuesto para el sector público de 2007, el programa en la región no sufrió un aumento significativo respecto a la tendencia histórica del programa en la Región, por lo que posibles mejoras en los indicadores de gestión del programa, respecto de los datos históricos, no puede ser atribuida a un alza en el presupuesto asignado al 16º Llamado.

(Ver gráfico y tabla en la página siguiente)

Evolución Asignación Presupuestaria Sectorial Al Programa 2001 - 2006



EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO SECTORIAL ASIGNADO AL PROGRAMA DE PAVIMENTOS PARTICIPATIVOS 1999 - 2006							
Año		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Llamado		11°	12°	13°	14°	15°	16°
Valparaíso	M\$	443.427	1.247.391	515.260	724.803	548.684	603.269
	%	9,2%	23,1%	12,0%	13,2%	9,3%	9,6%
Viña del Mar	M\$	1.082.626	709.162	666.688	959.240	1.028.764	1.125.806,9
	%	22,4%	13,1%	15,5%	17,4%	17,4%	17,8%
Quilpué	M\$	575.114	613.752	500.028	796.689	844.639	965.692,6
	%	11,9%	11,3%	11,6%	14,5%	14,3%	15,3%
Villa Alemana	M\$	291.513	267.447	396.363	507.773	591.345	964.091,6
	%	6,0%	4,9%	9,2%	9,2%	10,0%	15,3%
San Antonio	M\$	663.487	601.241	439.969	655.494	574.560	631.647
	%	13,7%	11,1%	10,2%	11,9%	9,7%	10,0%
Muestra	M\$	3.056.167	3.438.994	2.518.508	3.643.999	3.588.212	4.290.707
	%	63,3%	63,6%	58,5%	66,2%	60,7%	67,9%
Resto de la Región	M\$	1.770.008	1.969.185	1.789.032	1.862.592	2.321.693	2.026.187
	%	37%	36%	42%	34%	39%	32%
Región	M\$	4.826.175	5.408.178	4.307.540	5.506.591	5.909.905	6.316.893
	% variación	15,0%	12,1%	-20,4%	27,8%	7,3%	6,9%

Otro elemento a considerar son las fuentes de información. En este sentido esta investigación se realizó con información de primera fuente, pues se tuvo acceso a las fichas de postulación de cada comité y comuna del Llamado, así como a

información estadística y financiera oficial del Ministerio de Vivienda⁴¹. Toda esta información puede ser encontrada en el anexo digital a este trabajo.

De igual manera, se contó con información cualitativa directa, recopilada en las distintas reuniones de trabajo con el coordinador regional del Programa, la Jefatura del Departamento de Planes y Programas y documentos facilitados por el Coordinador Nacional⁴². Asimismo la revisión bibliográfica permitió encontrar documentos explicativos del programa y sus características escrito por el Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴³

Desde el punto de vista de las dificultades y debilidades de esta investigación podemos mencionar que, debido a su envergadura y extensión breve, se hizo poco viable hacer un análisis comparativo con otros programas sociales. Ese hecho hace que las conclusiones o inferencias de este estudio, si bien permiten extraer experiencias de aplicación, no sean conclusivas y por lo tanto, no permiten concluir, en el marco de esta investigación, el impacto en otros formatos de programas sociales.

Otra debilidad, es que este estudio no realizó una evaluación de impacto en los usuarios, lo cual resta precisión cuantitativa y cualitativa respecto de los efectos en los grupos intervenidos.

Pese a estas debilidades, pensamos que el valor de este estudio radica en la capacidad de generar presunciones fundadas a partir de los resultados obtenidos lo que justificaría una investigación de mayor envergadura, recursos involucrados y extensión temporal, así como una reafirmación de la decisión, política y de gestión, de seguir adelante en la aplicación de este tipo de estrategias.

⁴¹ Toda esta información puede ser encontrada en el anexo en formato digital entregado con este trabajo.

⁴² Retamal, Renán y otros. *El Programa de Pavimentos Participativos*. En *Observatorio Urbano*, pp. 157 a 182. Santiago, 2001. Se adjunta artículo en formato PDF el respaldo Digital de esta tesis.

⁴³ Op. Cit. Bresciani, L.E.;2006.

2. Preguntas de Investigación

De acuerdo con los objetivos de este estudio, y luego de la generación del marco de análisis y recolección de antecedentes nuestro estudio debe abocarse a definir las preguntas a las que busca dar respuesta.

En este caso, éstas están orientadas a identificar la influencia en los resultados de gestión que hemos identificado como relevantes para este programa, vinculados a la Eficacia, Eficiencia, Satisfacción de la Demanda y cobertura de este.

- a. Cuantificar la incidencia en la disminución del déficit, para lo que nos preguntaremos si: ¿aumentó o disminuyó el n° de metros lineales seleccionados? Y en segundo término, si esa variación es lo suficientemente significativa. Esto busca evaluar, parcialmente, la *eficacia* del proceso de selección del programa.⁴⁴
- b. Verificar la variación en los proyectos seleccionados respecto de los no seleccionados, con lo que buscamos observar si se está satisfaciendo mayor demanda y por lo tanto mejorando satisfacción y expectativas de la ciudadanía. (*Satisfacción de la Demanda Real*)
- c. Determinar el impacto en la *cobertura* del programa, es decir, ¿aumentó o disminuyó el número de viviendas beneficiadas?⁴⁵
- d. Cuantificar la evolución en el costo o valor por mt2 de calzada seleccionada y el aporte MINVU, como una forma de clarificar la evolución en la *eficiencia* del programa

⁴⁴ N. del A. Una evaluación completa de eficacia significaría evaluar también la pertinencia y calidad de las obras ejecutadas, lo cual no está incluido en el marco de este trabajo.

⁴⁵ N. del A.: Se utilizará esta variable debido a la incapacidad de corroborar si el n° de beneficiarios del programa expresado en las fichas de postulación es preciso.

3. Construcción de Indicadores de Resultado Comparables

Para cada una de las interrogantes guías de nuestro análisis generamos un indicador de resultado, cuatro en total, que nos permita medir la evolución histórica de estos.

Con esta finalidad, utilizaremos como referencia las técnicas de mesoevaluación planteadas por el ILPES⁴⁶, particularmente el capítulo dedicado a la evaluación de resultados.

Entenderemos por Mesoevaluación aquel tipo de evaluación que *“se mueve en el espacio institucional, en dos sentidos de confluencia: de arriba – abajo y de abajo – arriba. Allí se concilia, se hace la concertación, se acogen los objetivos y directrices superiores pero se mantiene y se consolida la realización de los objetivos propios del mesoespacio (comunidad, territorio, región, clientes) y la identidad de los entes que son protagonistas en ese mesoespacio”*⁴⁷. Es en este espacio donde debe armonizarse la gestión de los Planes y Programas con los objetivos institucionales territoriales.

A su vez, y según la misma fuente, entenderemos por “evaluación de resultados” al examen de los impactos generados por los procesos, es decir, evalúa eficacia. Esta, entendida como medida del logro de los efectos deseados.. Desde esta perspectiva, es absolutamente necesario que la evaluación de resultados no se haga en abstracto, sino que sobre la base sólida de su vinculación con los objetivos institucionales (política) y operacionales (programa)

En la Página subsiguiente se muestra un ejemplo la matriz que utilizada para sintetizar los indicadores de resultado utilizados en este estudio.

⁴⁶ Sanín Angel, Héctor. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL. Serie Manuales N° 3, Santiago, 1999. 100 págs.*

⁴⁷ Op. Cit. Sanin Angel, H, 1999:10.

Para la confección de estos se cumplió con algunos criterios básicos para la definición de este tipo de instrumentos, a saber⁴⁸:

- *Deben ser **Medibles**, para poder verificar en la realidad su grado de cumplimiento. La medición puede ser cuantitativa o cualitativa. Siempre se encontrará alguna forma de expresar en un dato una medida cualitativa. Ejemplo: Porcentaje de usuarios que calificó el servicio como satisfactorio.*

- ***Disponibles**: deben encontrarse en algún sistema de información, o alguien debe asumir la responsabilidad de proveerlo con las características exigidas para utilizarlos como instrumentos de evaluación: agregación (o desagregación), frecuencia, cobertura.*

- ***Determinantes**, es decir, seleccionados o configurados de manera que sean los que mejor expresen la naturaleza del resultado objeto de medida. Al igual que los objetivos, los indicadores que los expresan deben ser **pocos**, para facilitar su integración o ponderación. Cuando varios indicadores son candidatos a expresar la medición de un objetivo, se puede proceder así:*

- *Si son complementarios, se escogerán los de mayor incidencia (unos pocos) y se sumarán (si son aditivos) o se ponderarán con algún criterio de participación.*

- *Si son alternativos o excluyentes (cada uno expresa el objetivo por su lado), se escogerá aquél que se considere más significativo o determinante. Cuando no hay mucha diferencia por significancia, el criterio de facilidad de obtención del indicador puede definir la selección.*

El objetivo formulado sin indicador queda en el aire, pues se limita a la conjugación abierta de un verbo que no informa a la gerencia suficientemente sobre el grado del atributo que se desea alcanzar. No hay concreción en el postulado de desarrollo. Así, en el ejemplo de la Empresa de Aseo Urbano, cuando se postulan objetivos basados en verbos como “mejorar”, “optimizar”,

“racionalizar”, estas conjugaciones deben concretarse en indicadores específicos cuyo valor permita saber a la gerencia si se está o no en situación de éxito o de logro. Solo de esta forma la gerencia:

⁴⁸ Op. Cit. Senin Angel, H, 1999:35, el menor tamaño de fuente tiene la finalidad de demarcar los párrafos transcritos, esto se hizo con la finalidad de que este capítulo sea auto explicativo.

- *Podrá orientar adecuadamente las acciones y asignar los recursos hacia las áreas que garanticen el cumplimiento satisfactorio de los objetivos formulados (planificación).*

- *Podrá establecer mecanismos de medición para verificar el grado del logro de los resultados (evaluación). O sea que, una vez establecido el cuadro de objetivos estratégicos y de área, éstos deben expresarse en indicadores mensurables, como resultados esperados que puedan ser objeto de verificación posterior. Recuérdese que la secuencia para el diseño de un buen tablero de control es conceptualizar y definir primero el objetivo y sólo después buscar él o los indicadores que mejor lo expresen. Y no al revés, como ocurre – erróneamente – con alguna frecuencia.*

Nótese, además, que los indicadores –y las metas para medir los objetivos son expresivos de resultados (fines esperados) y no de productos, actividades o insumos: Así, en el resultado de “comunidad ambientalmente educada en RSU”, nos referimos al número de barrios con “sello ambiental en RSU” y no a cantidades de cursos, de seminarios, de mensajes de radio transmitidos o de personas capacitadas: El “sello ambiental” se otorga ante la evidencia de que, como resultado de las acciones del programa, las personas han cambiado de actitudes y han demostrado en la práctica (limpieza de su barrio) el logro de la finalidad.

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "N"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	Resultado del Indicador	Unidades de Medida
<p>mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.</p>	<p>reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes</p>	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados		Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado		Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados		Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado		Miles de Pesos Por M2
* Se aplica a cada Llamado						

Una vez recopilados los datos necesarios y contruidos los indicadores se hace necesario describir la tendencia histórica de éstos y su comparación.

Para el primer propósito, describir tendencia, se agrupará en una serie histórica los resultados a partir de los indicadores registrados en las matrices de evaluación elaboradas para cada llamado. Esta serie será presentada en su formato de tabla, empleando un formato similar al de la matriz de evaluación ya vista, y también en representaciones gráficas de cada indicador por separado. Esto permitirá realizar un análisis horizontal de los resultados.

Para el segundo Propósito, comparar los resultados en global de las tendencias analizadas, hemos considerado pertinente la elaboración de índices de comparación de resultados. Estos índices, elaborados para cada indicador nos permitirán comparar la evolución del resultado a partir de un año base, que para este trabajo será el año 2001 en que se realizó el llamado nº 11.

De esta manera, podremos comparar los resultados del Llamado Nº 16 de 2006 con un período de 5 años (o 5 Llamados anteriores), tiempo que nos parece pertinente por su extensión y por coincidir el período de gestión comprendido entre marzo de 2000 y marzo de 2006. Esto para analizar un período con criterios de administración homogéneos.

Para este índice se utilizó una formula del tipo base cero, o índice de serie temporal, similar al utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas para el cálculo de IPC⁴⁹. Esta fórmula, adaptada a nuestro estudio, será:

$$I = (\text{Año "N"} / \text{Año 0}) - 1$$

Donde:
I= Índice
Año N = año o llamado que se compara (2001, 2002, 2003, 2004, 2005 o 2006)
Año 0 = año o Llamado base a partir del cual se inicia la serie

⁴⁹ Formula disponible en www.ine.cl

4. Análisis de datos

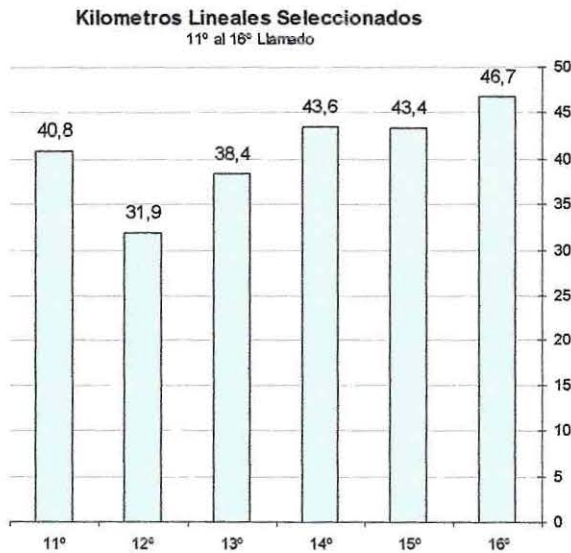
Un análisis Preliminar de los resultados del proceso de selección del llamado 16° nos permite ver un aumento Significativo en los indicadores vinculados a la eficacia, como Km. Lineales seleccionados y el porcentaje de proyectos seleccionados respecto de los postulados. Así, comparado con el llamado 15°, los Km. Seleccionados tuvieron un aumento de 3.3 unidades, mientras que el porcentaje de proyectos seleccionados experimentó un aumento de 8.5 puntos porcentuales.

RESUMEN MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADOS "11° a 16°" Período 2001 - 2006												
					11°	12°	13°	14°	15°	16°		
Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador						Unidades	
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	40,8	31,9	38,4	43,6	43,4	46,7	Km.	
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	38,4%	33,7%	35,0%	49,0%	53,3%	61,8%	Porcentaje	
		N° de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	8.458	6.883	6.199	7.850	6.954	6.451	N° de Viviendas	
		Costo del M2 seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	25,3	27,4	25,1	23,2	27,1	26,9	Miles de Pesos Por M2	

Llamado		11°	12°	13°	14°	15°	16°
Evolución Presupuestaria	M\$	4.826.175	5.408.178	4.307.540	5.506.591	5.909.905	6.316.893
	% variación	-	12,1%	-20,4%	27,8%	7,3%	6,9%

Distinto es el caso de los indicadores de cobertura y costo los cuales puede decirse que se mantuvieron constantes, al experimentar variaciones negativas no significativas, tal y como se puede apreciar en la tabla precedente.

Este análisis Preliminar puede refrendarse en la observación de los indicadores por separado.

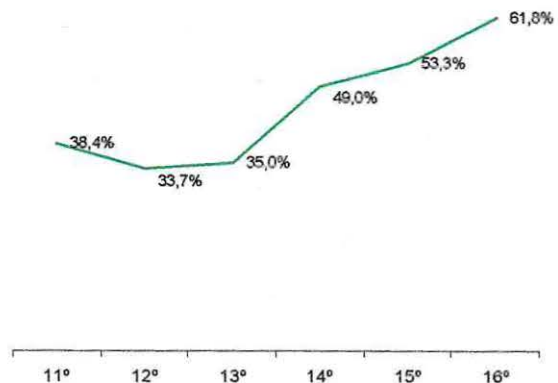


Para el caso de los Km. Seleccionados por el programa, el quinquenio 2001-2005 tuvo un promedio de 39.6 km. Cabe destacar la notable disminución durante los llamados 12 y 13 (2002 – 2003) etapa en que el programa pavimentó menos de 40 Km. Es incierto el motivo por el cual se produce

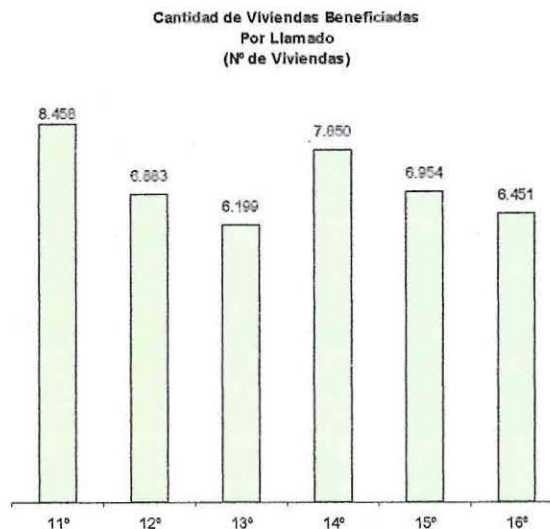
esta baja, ya que desde el punto de vista presupuestario hubo un comportamiento distinto para estos dos años, un alza de 12.1% para 2002 y una disminución de un 20% en el 13°. Sin embargo en el llamado 13 se seleccionaron más Km.

Esto, podría tener una explicación en el porcentaje de proyectos seleccionados. Si miramos esta variable no podremos dar cuenta que pese a la asignación presupuestaria para 2003, hubo una mejor relación entre demanda postulada y seleccionada. Otro elemento fue la disminución del valor del m² del orden de los \$2700 en el llamado 13.

Porcentaje de Proyectos Seleccionados Respecto del Total Postulado
Llamados 11° a 16°



Por otro lado, se da la paradoja, de que en el llamado 12º, pese a pavimentar menos Km. Se beneficiaron más viviendas. Lo cuál podría deberse a un aumento de selección en comunas con mayor densidad Urbana.⁵⁰



Pese a la utilidad de la información de los indicadores analizados individualmente, el análisis de los índices de comparación de resultado nos entregan algunas luces más claras respecto a la evolución del programa.

Así nos damos cuenta que, en global, los Llanados 12 y 13 fueron años con tendencia a la baja en el impacto del programa, reduciéndose, comparativamente, el desempeño en cuanto a disminución del déficit, demanda atendida y nº de viviendas beneficiadas.

**Tabla
ÍNDICES DE COMPARACIÓN DE RESULTADO***

Índice	Año / Nº Llamado					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	11º	12º	13º	14º	15º	16º
Índice Km. Lineales Seleccionados	100	-0,22	-0,06	0,07	0,06	0,14
Índice Satisfacción Demanda Postulada	100	-0,12	-0,09	0,28	0,39	0,61
Índice de Cobertura	100	-0,19	-0,27	-0,07	-0,18	-0,24
Índice de costo	100	0,08	-0,01	-0,08	0,07	0,07

* Se compara el resultado utilizando el Llamado 11º como base.

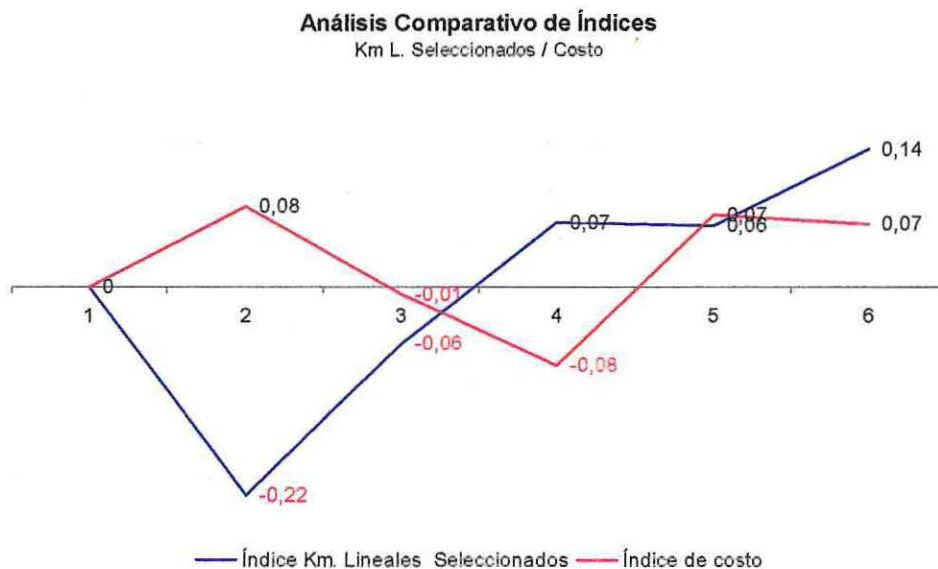
Distinto es el fenómeno para el período 2004 y 2005. En este período, un incremento significativo en el presupuesto que permitió recuperar lo perdido en el 13º llamado e incrementar en poco más 100 millones lo asignado en 2002, impactó de manera positiva en los indicadores de resultado elevándose tanto el número de Km.

⁵⁰ En el anexo se podrá encontrar indicadores desagregados a nivel de comuna para una muestra representativa de las comunas con mayor población, pobreza y déficit. (Valparaíso, Viña del Mar, Quilpue, Villa Alemana y San Antonio)

seleccionados como la proporción de demanda atendida. Sin embargo no logra revertir la tendencia de disminución de la cantidad de viviendas beneficiadas.

De este análisis, se desprende entonces que el factor Disminución del déficit responde de manera errática al aumento o disminución del presupuesto en nuestra región.

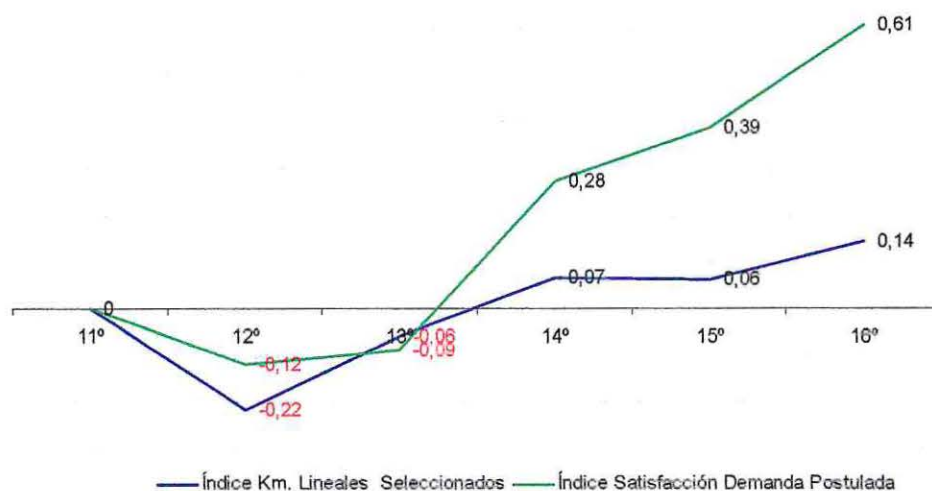
De igual forma, el comportamiento de este indicador y su índice, Km. seleccionados, responde erráticamente al aumento o disminución del costo por metro cuadrado de pavimento. Dándose incluso la paradoja de que en el llamado 15°, habiendo un fuerte aumento en el costo del pavimento, el número de km, seleccionados apenas disminuye en 0.2 Km. Situación que tampoco explica el comportamiento presupuestario pues, si bien, experimentó un alza, esta no fue significativa (7.3%+)



El índice que si muestra un crecimiento sostenido, y que creemos podría explicar estas paradojas, es el porcentaje de proyectos seleccionados. De hecho, cada alza significativa de los km. seleccionados por el programa ha ido acompañada de un alza del porcentaje de demanda satisfecha.

Análisis Comparativo de Índices

Km. Lineales Seleccionados / Satisfacción Demanda Postulada



Esto, que parece lógico, tiene un trasfondo. Tiene que ver con la calidad de la postulación hecha. Mientras mejor se cumplan los requisitos de postulación y supuestos para el cálculo del puntaje, más adecuados serán los proyectos y sus posibilidades de cumplir con el perfil tipo del programa. Es decir, Diseños adecuados, vecinos organizados y más calles pavimentadas.

V. Conclusiones

No es posible fortalecer la sociedad civil y su participación legítima y reconocida en asuntos públicos, sin cuestionar el rol del Estado y su espacio de acción. Es preciso en este sentido, repensar el rol del Estado, su estructura y funcionamiento; desarrollar nuevas estrategias de diseño, aplicación y fiscalización de políticas públicas, acrecentando así el espacio público social.⁵¹

Es cierto. Este párrafo extraído del marco conceptual sobre participación ciudadana del Ministerio Secretaría General de la Presidencia es ante todo, un llamado a que el estado se ponga al servicio de su rol profundizador de la democracia. Es, ante todo, un discurso político.

Sin embargo, este puede, y debe, ser leído también desde la perspectiva de la Administración, pues es en este espacio donde el Estado hace acción y dota de materialidad a los proyectos colectivos que fundamentan estas palabras.

Proveer bienes y servicios de calidad, eficiente y, por sobre todo, eficazmente es lo que permite que una Política Pública pase del diseño a la acción que modifica la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Al momento de explicar el porqué habíamos elegido el estudio de caso como método para este trabajo, dijimos que lo elegíamos pues era un “*método de aprendizaje para una situación compleja*”. Al decir esto lo hacíamos sobre la base de que realizar un estudio para explicar a la participación como un modo de aumentar el capital social era un objetivo alcanzable, pero demostrar que era, además, una herramienta objetiva de mejoramiento de la gestión sería más trabajoso, pero desafiante.

Este trabajo no pretendía, ni tampoco tiene las condiciones, para ser conclusivo pero si ha cumplido un objetivo central. Ha entregado argumentos suficientes como para decidir profundizar la investigación en este tema. Nos ha dado presunciones fundadas de que la incorporación de participación explica cambios en los indicadores.

⁵¹ MINSEGPRES, 2001:6

Logramos ver, por ejemplo, que el aumento de los recursos, como mecanismo aislado, no explica el aumento en la efectividad en la aplicación de un programa.

De igual forma, la reducción de los costos asociados al producto del Programa de Pavimentos Participativos, desde la perspectiva de reducir el déficit de Kilómetros pavimentados en vías locales, no garantiza una disminución sostenida de este.

Pero también mostramos que, si medimos la eficacia del programa de acuerdo al los proyectos que se seleccionan del total, se descubre que la disminución del déficit de pavimentación va aparejado de un fortalecimiento de las capacidades de postulación de los comités y de las capacidades de asistencia técnica de los municipios. Es decir, si el programa quiere mejorar su eficacia en la reducción del déficit material, objetivo explícito del programa, debe necesaria y previamente, disminuir el déficit oculto, inmanente, es decir, el déficit de capacidades sociales y técnicas que limitan el aprovechamiento de este potente programa por las y los ciudadanos-usuarios de nuestra Región.

Repensar el rol del Estado, su estructura y su funcionamiento, pasa, por ejemplo, en preguntarse si, tal vez, el problema no es si se diseñan bien o mal las estrategias de participación, si no que, quizás, el problema radica en lograr aplicarlas, más allá de la contingencia y los temores, con la convicción de que se está mejorando la gestión pública y por esa vía, la cara más cercana y menos mediática que tienen los ciudadanos de la Democracia: la satisfacción de sus necesidades, privadas y públicas, por la vía de la acción del Estado.

VI. Bibliografía

CALDERÓN, FERNANDO (coordinador). Es Sostenible la Globalización en América Latina, Debates con **Manuel Castells**. VOL. II. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. Santiago 2003.

Varios Autores. Gobernar los Cambios, Chile más allá de la crisis. MINSEGEJOB (D.O.S.), Santiago, 2002. Sugerimos, en lo específico, los artículos de Philip Oxhorn, Darío Rodríguez, Norbet Lechner y Sergio Micco.

Morra, Linda G. y Friedlander, Amy C., Evaluaciones Mediante Estudios de Caso. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Pág. 2. Washington DC, 2001. 25 páginas. Disponible versión digital en <http://www.worldbank.org/html/oed>

Maza, Gonzalo de la. Políticas públicas y sociedad civil en Chile : el caso de las políticas sociales (1990-2004) / En: Política / Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile. (Santiago de Chile). No.43 (Primavera 2004), p. 105-148.

Barzelay, Michael; Cortázar Velarde, Juan Carlos. "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pag. 11. Washington D.C., 2004, 71 páginas (disponible en www.indes.org)

Bresciani, Luis Eduardo. *Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano. Serie "En Foco" n° 83, Fundación EXPANSIVA, Santiago, 2006.* (disponible en www.expansiva.cl)

Lagos Escobar, Ricardo. Mensaje n° 48-351/, mensaje de S.E. el Presidente De La Republica con el que se inicia un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Junio de 2004.

Tomassini, Luciano. "La revalorización de la Sociedad Civil". En: La reforma del Estado y las Políticas Públicas Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1994.

Gobierno de Chile, MINSEGPRES. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PÚBLICA, Marco Conceptual. Santiago de Chile, Junio 2001, 71 páginas, pag. 6

Orrego, Claudio. Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE. Santiago, 1995.

CORPORACIÓN TIEMPO 2000, Debates sobre Participación, sesiones 2/8/97; 8/8/97; 22/8/97-- Participación Social en el Chile Actual. Documento del grupo de discusión "Ciudadanía y Participación". Santiago, 1998

Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas. Serie políticas sociales / Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social. (Santiago, Chile). No. 95 (ago. 2004), 32 p.

Lahera, Eugenio. "Introducción a las políticas públicas". Editorial Fondo Cultura Económica. Santiago. 2002.

Ministerio del Interior, SUBDERE. Diccionario de la Administración Pública Chilena. Segunda Edición, Santiago 2002

Fuentes, Juan Alberto. "Una aproximación a las políticas públicas: elementos para el análisis". Revista Política y estrategia. N° 98. Santiago. 2005.

Nelson, Bárbara. "Políticas Públicas y administración: una visión general." En Nuevo Manual de Ciencia Política de Robert Goodin y otros. Tomo 2. Pág. 800. Editorial Istmo. 2001.

De la Maza, Gonzalo. Políticas Públicas Y Sociedad Civil En Chile: El Caso De Las Políticas Sociales (1990-2004). En revista "Política" N° 43, primavera de 2004.

ARMIJO QUINTANA, MARIANELA "Modernización de la Gestión Pública en Chile: 1994 – 2000", Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Estudio de Caso N° 5. Santiago, 2000.

Retamal, Renán y otros. El *Programa de Pavimentos Participativos*. En Observatorio Urbano, pp. 157 a 182. Santiago, 2001. Se adjunta artículo en formato PDF el respaldo Digital de esta tesis.

Sanín Angel, Héctor. Control De Gestión Y Evaluación De Resultados En La Gerencia Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL. Serie Manuales N° 3, Santiago, 1999. 100 págs.

VII. Anexos

**LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE
MEJORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE LOS PLANES Y
PROGRAMAS DE GOBIERNO**

*El Caso del Programa de Pavimentos Participativos en la
Región de Valparaíso*

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "11"						
Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	40,8	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	38,4%	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	8.458	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	25,3	Miles de Pesos Por M2

11º Llamado	Metros Lineales Seleccionados	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaiso	2.393,2	41,2%	542	50,7
Viña Del Mar	9.608,1	32,6%	4252	26,9
Quilpué	5.027,3	33,8%	609	23,0
Villa Alemana	2.503,5	50,0%	225	25,5
San Antonio	4.242,0	26,0%	580	31,9
Total Muestra	23.774,1	36,7%	6208	31,6
Total Región	40.836,9	38,4%	8458	25,3
Km Lineales Seleccionados Región	40,8			

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "12"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	31,9	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	33,7%	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	6.883	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	27,4	Miles de Pesos Por M2

12º Llamado	Metros Lineales	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaíso	2.308	26,9%	591	45,9
Viña Del Mar	5.579	24,5%	3288	35,7
Quilpué	3.019	29,6%	399	32,5
Villa Alemana	2.745	62,5%	297	22,6
San Antonio	3.045	15,2%	312	25,2
Total Muestra	16.696	31,7%	4887	32,4
Totales Región	31.914	33,7%	6883	27,4
Km Lineales Seleccionados Región	31,9			

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "13"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	38,4	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	35,0%	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	6.199	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	25,1	Miles de Pesos Por M2

13º Llamado	Mt Lineales	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaiso	2.653,0	37,2%	314	55,3
Vina Del Mar	5.377,0	18,1%	1.999	34,8
Quilpué	4.915,0	37,2%	569	21,0
Villa Alemana	3.655,0	70,4%	403	21,4
San Antonio	2.800,0	16,0%	359	30,3
Total Muestra	19.400,0	35,8%	3.644	32,6
Mt Lineales Seleccionados Región	38.389	35,0%	6.199	25,1
Km Lineales Seleccionados Región	38,4			

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "14"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	43,6	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	49,0%	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	7.850	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	23,2	Miles de Pesos Por M2

14º Llamado	mt lineales	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaíso	3.948	94,1%	307	32,8
Viña Del Mar	10.550	37,8%	2.400	20,0
Quilpué	5.674	50,8%	738	20,3
Villa Alemana	3.991	95,0%	356	22,7
San Antonio	4.103	33,9%	650	28,8
Total Muestra	28.266	62,3%	4.451	24,9
Mt Lineales Seleccionados Región	43.576	49%	7.850	23,2
Km Lineales Seleccionados Región				

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "15"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	43	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	53,3%	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	6.954	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	27,1	Miles de Pesos Por M2

15º Llamado	mt lineales	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaíso	2.414	68,4%	434	42,5
Viña Del Mar	8.332	41,9%	1.918	30,6
Quilpué	6.515	56,8%	925	24,7
Villa Alemana	4.701	81,8%	422	23,4
San Antonio	3.453	35,6%	485	34,2
Total Muestra	25.415	56,9%	4.184	31,1
Totales Regionales	43.430	53,3%	6.954	27,1
Km Lineales Seleccionados Región	43,4			

MATRIZ DE EVALUACIÓN LLAMADO "16"

Objetivo de la Política	Objetivo del Programa	Indicadores	Qué Mide	Fórmula	resultado del Indicador	Unidades
mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad.	reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes	Cantidad de Kilómetros lineales Seleccionados	Este indicador mide el aporte a la disminución del déficit	Suma Total de Km. Lineales Seleccionados	46,7	Km.
		porcentaje de proyectos seleccionados respecto del total postulado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Porcentaje de Proyectos seleccionados respecto del total postulado	0,6	Porcentaje
		Nº de viviendas beneficiadas	Este indicador mide la cantidad de viviendas beneficiadas	Sumatoria del total de viviendas beneficiadas por los proyectos seleccionados	6.451	Nº de Viviendas
		Costo del M ² seleccionado	Este indicador mide el porcentaje de Satisfacción de la Demanda Postulada	Promedio del Valor por M2 de pavimento Seleccionado	26,9	Miles de Pesos Por M2

Nº Llamado	Mt Lineales	porcentaje	Nº Viviendas	Prom. M\$/ M2
Valparaiso	3.140	66,7%	429	35,5
Viña Del Mar	9.001	41,5%	1623	28,0
Quilpué	7.948	46,3%	963	24,6
Villa Alemana	7.824	100%	795	22,2
San Antonio	3.549	100%	366	32,4
Total Muestra	31.462	70,9%	4176	28,5
Total Región	46.724	61,8%	6451	26,9
Km Lineales Seleccionados Región	46,7			

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO SECTORIAL ASIGNADO AL PROGRAMA DE PAVIMENTOS PARTICIPATIVOS												
Año		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
		9°	10°	11°	12°	13°	14°	15°	16°			
Llamado												
Valparaíso	M\$	426.483	626.300	443.427	1.247.391	515.260	724.803	548.684	603.269			
	%	18,2%	14,9%	9,2%	23,1%	12,0%	13,2%	9,3%	9,6%			
Vina del Mar	M\$	229.494	751.078	1.082.626	709.162	666.888	959.240	1.028.764	1.125.806,9			
	%	9,8%	17,9%	22,4%	13,1%	15,5%	17,4%	17,4%	17,8%			
Quilpué	M\$	149.039	353.343	575.114	613.752	500.028	796.689	844.839	965.892,6			
	%	6,4%	8,4%	11,9%	11,3%	11,6%	14,5%	14,3%	15,3%			
Villa Alemana	M\$	216.002	232.203	291.513	267.447	396.363	507.773	591.345	964.091,6			
	%	9,2%	5,5%	6,0%	4,9%	9,2%	9,2%	10,0%	15,3%			
San Antonio	M\$	210.979	621.010	663.487	601.241	439.969	655.494	574.580	631.647			
	%	9,0%	14,8%	13,7%	11,1%	10,2%	11,9%	9,7%	10,0%			
Muestra	M\$	1.231.997	2.583.934	3.056.167	3.438.994	2.518.508	3.643.999	3.588.212	4.290.707			
	%	52,6%	61,6%	63,3%	63,6%	58,5%	66,2%	60,7%	67,9%			
Resto de la Región	M\$	1.108.764	1.614.016	1.770.008	1.969.185	1.789.032	1.862.592	2.321.693	2.026.187			
	%	47%	38%	37%	36%	42%	34%	39%	32%			
Región	M\$	2.340.761	4.197.950	4.826.175	5.408.178	4.307.540	5.506.591	5.909.905	6.316.893			
	% variación		79,3%	15,0%	12,1%	-20,4%	27,8%	7,3%	6,9%			

SEREMI MINUV REGION		CATASTRO DE PAVIMENTACION ZONAS URBANAS REGION DE VALPARAISO											
DEPTO PLANES Y PROGRAMAS		VIAS URBANAS		VIAS ESTRUCTURANTES DEL PRC		Saldo de las Vias del PRC		VIAS URBANAS		VIAS ESTRUCTURANTES DEL PRC		Saldo de las Vias del PRC	
PROVINCIA	COMUNA	TOTAL (km)	CON PAVIMENTO (km)	SIN PAVIMENTO (km)	DERECIT (%)	Sub Total (km)	Con Pavimento (km)	Sin Pavimento (km)	Deficit (%)	Sub Total (km)	Con Pavimento (km)	Sin Pavimento (km)	Deficit (%)
PETORCA	CABILDO	40,01	28,21	11,80	29,50	25,64	17,95	7,69	29,99	14,38	10,26	4,12	28,62
	LA LIGUA	92,76	39,11	42,16	42,16	24,63	24,63	1,47	5,63	66,67	29,03	37,64	56,46
	PAPUDO	36,06	21,00	15,06	41,76	16,69	15,07	3,62	21,67	19,37	7,93	11,44	59,07
	PETORCA	13,76	8,64	5,12	37,21	0,00	0,00	0,00	0,00	13,76	8,64	5,12	37,21
	ZAPALLAR	39,26	17,03	22,23	56,62	19,07	11,33	7,75	40,61	20,19	5,70	14,48	71,75
		221,85	128,53	93,32	42,06	87,49	66,97	20,52	23,45	134,36	61,56	72,80	54,18
LOS ANDES	CALLELARGA	26,13	16,30	9,83	37,62	18,83	14,73	4,10	21,78	7,31	1,58	5,73	78,43
	LOS ANDES	154,59	149,08	5,50	3,56	67,47	65,40	2,08	3,08	87,11	83,69	3,43	3,93
	RINCONADA	22,51	10,62	11,89	52,82	19,42	9,58	9,84	50,67	3,09	1,04	2,05	66,33
	SAN ESTEBAN	25,09	22,46	2,64	10,51	21,51	18,87	2,64	12,25	3,58	3,58	0,00	0,00
		228,32	198,46	29,86	13,08	127,23	108,57	18,65	14,66	101,09	89,88	11,21	11,09
SAN FELIPE	CATEMU	20,71	6,68	14,03	67,75	4,44	2,80	1,64	36,95	16,27	3,88	12,39	76,15
	LLAYLLAY	47,75	31,51	16,24	34,02	25,32	16,22	9,11	35,96	22,43	15,29	7,14	31,83
	PANQUEHUE	5,86	4,13	1,73	29,57	0,98	0,43	0,55	56,41	4,89	3,70	1,18	24,22
	POTRENDIO	11,76	9,50	2,26	19,22	4,70	4,70	0,00	0,00	7,06	4,80	2,26	32,01
	SAN FELIPE	182,01	169,68	12,33	6,78	53,04	48,62	4,42	8,34	128,97	121,06	7,91	6,13
	SANTA MARIA	10,17	8,23	1,94	19,09	3,68	3,68	0,00	0,00	6,49	4,55	1,94	29,92
		278,27	229,72	48,54	17,45	92,16	76,44	15,72	17,06	186,11	153,29	32,82	17,64
QUILLOTA	HUIJUELAS	22,58	11,72	10,87	48,12	9,91	8,38	1,54	15,50	12,67	3,34	9,33	73,64
	LA CALERA	113,14	64,20	48,94	43,26	47,54	26,58	20,96	44,10	65,60	37,62	27,98	42,65
	LA CRUZ	52,49	29,37	23,12	44,05	0,00	0,00	0,00	0,00	52,49	29,37	23,12	44,05
	LIMACHE	82,56	57,95	24,61	29,81	22,02	17,52	4,49	20,41	60,54	40,43	20,11	33,22
	INGOLES	40,92	31,13	9,79	23,93	7,04	5,93	1,11	15,78	33,86	29,20	4,66	25,62
	OLMUJE	71,74	14,69	57,05	79,52	23,87	13,32	10,55	44,21	47,88	1,38	46,50	97,12
	QUILLOTA	155,64	135,45	20,19	12,97	37,83	35,83	2,00	5,29	117,81	99,62	18,19	15,44
		539,06	344,50	194,57	36,09	148,20	107,54	40,65	27,43	390,87	236,95	153,92	39,38
VALPARAISO	CASABLANCA	38,86	35,79	3,07	7,91	14,36	14,36	0,00	0,00	24,50	21,43	3,07	12,54
	CON CON	131,94	90,52	41,42	31,39	27,75	26,57	1,17	4,23	104,19	63,95	40,24	38,62
	JUAN FERNANDEZ	9,50	1,00	8,50	89,47	2,70	0,10	2,61	96,48	6,80	0,91	5,90	86,69
	PUCHUNGAVI	41,81	24,11	17,70	42,33	17,88	14,74	3,15	17,59	23,93	9,38	14,55	60,81
	QUILPUE	363,63	231,43	132,20	36,35	83,11	70,97	12,13	14,60	280,52	160,46	120,07	42,80
	QUINTERO	131,19	48,91	82,28	62,72	34,54	21,51	13,04	37,74	96,65	27,40	69,25	71,65
	VALPARAISO	509,73	408,89	100,84	19,78	139,94	120,97	18,97	13,55	369,79	287,92	81,87	22,14
	VILLA ALEMANA	303,86	145,37	158,50	52,16	80,79	49,97	30,82	38,15	223,08	95,40	127,68	57,24
	VINA DEL MAR	670,47	597,64	72,83	10,86	159,16	153,64	5,52	3,47	511,31	444,01	67,31	13,16
		2.200,99	1.583,66	617,33	28,05	560,21	472,81	87,40	15,60	1.640,78	1.110,84	529,94	32,30
SAN ANTONIO	ALGARROBO	125,23	37,04	88,18	70,42	34,74	19,73	15,01	43,21	90,48	17,31	73,17	80,87
	CARTAGENA	93,41	37,66	55,75	59,68	18,43	13,92	4,50	24,44	74,98	23,74	51,25	68,34
	EL QUISCO	170,45	17,52	152,93	89,72	45,01	10,14	34,88	77,48	125,44	7,38	118,05	94,12
	EL TABO	102,65	21,27	81,38	79,28	71,00	18,60	52,40	73,80	31,65	2,67	28,99	91,58
	SAN ANTONIO	265,85	186,42	79,44	29,88	78,62	62,89	15,73	20,01	187,24	123,53	63,71	34,03
	SANTO DOMINGO	99,56	45,23	54,33	54,57	55,47	23,01	32,45	58,51	44,09	22,22	21,88	49,61
		857,14	345,13	512,01	59,73	303,26	148,29	154,97	51,10	553,87	196,84	357,04	64,46
ISLA DE PASCUA	ISLA DE PASCUA	23,98	14,34	9,65	40,22	0,00	0,00	0,00	0,00	23,98	14,34	9,65	40,22
		23,98	14,34	9,65	40,22	0,00	0,00	0,00	0,00	23,98	14,34	9,65	40,22
TOTALES REGION		4.349,60	2.844,33	1.505,28	34,61	1.318,54	980,63	337,91	25,63	3.031,06	1.863,70	1.167,37	38,51

NOTA: Valores actualizados al 31.12.2005. El catastro corresponde sólo a las vías existentes dentro de los límites urbanos, no se consideran las zonas de extensión urbana. Se incluyen obras ejecutadas o iniciadas hasta Diciembre 2005, fuente financiamiento FNDP, Municipios, PMU, PPIB, Chile-Barrio, Privados y del MINUVU (llamado 14° del Programa de Pavimentación Participativa)