

6

El Programa de Pavimentación Participativa

Pavimentación de vías en barrios pobres urbanos y semirurales, con el esfuerzo presupuestario y organizativo del sector público nacional, regional y municipal, los vecinos beneficiados y empresas privadas locales

*Jaime Valenzuela
Marcelo Reyes
Renán Retamal
Catalina Sánchez*

Concepto Clave

La coordinación eficiente de los recursos financieros, institucionales y técnicos de tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), y el aporte financiero y organizativo de los pobladores y del sector privado, son un factor crucial de éxito en el desarrollo del Programa de Pavimentación Participativa. Estos recursos se integran para resolver uno de los problemas prioritarios de los sectores más pobres, como es completar la urbanización de los barrios de vivienda de la población urbana nacional y de la región Metropolitana de Santiago, así como de los asentamientos semirurales.

LUGAR

Región Metropolitana de Santiago de Chile

Beneficiados Directos

500.000 personas (en seis años)

Entidad Responsable

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile

Objetivos

El objetivo directo del Programa de Pavimentación Participativa (PPP) es reducir el déficit de calles y pasajes sin pavimentar de las zonas con urbanización deficiente o no terminada, en las ciudades y asentamientos semirurales del país. Lo anterior permite alcanzar los siguientes beneficios indirectos de importancia.

- Mejorar la accesibilidad a las viviendas y de éstas al equipamiento y servicios.
- Fomentar la ejecución de obras de saneamiento complementarias.
- Fortalecer el tejido social y la organización local.
- Mejorar la calidad ambiental del entorno, especialmente a través de la disminución de la emisión de polvo a la atmósfera contaminada del área metropolitana de Santiago.

RESUMEN

El Programa de Pavimentación Participativa (PPP) es una iniciativa del gobierno nacional comenzada en 1995, que sustituyó un programa anterior de "Pavimentos Participativos" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) que, a pesar de su nombre, no consideraba la participación de los vecinos.

Al año 2000 el PPP había favorecido a medio millón de personas de bajos recursos en la RMS y a 1,5 millones en el país. Este programa se mantiene actualmente vigente y es sustentable financiera e institucionalmente. Cuando el PPP nacional se inició en 1995, el déficit total en el país de calles sin pavimentar fue estimado en 6.008 km. lineales, considerando las localidades urbanas y semirurales de las trece regiones del país. Cabe hacer notar que el déficit total indicado se considera subestimado, especialmente en lo que se refiere a asentamientos pequeños y aislados. Al año 2000 este déficit se había reducido a 3,524 km. lineales, lo que significa una reducción de un 41,3%, beneficiando a más de 1,5 millones de habitantes en 255 de las 342 municipalidades del país.

En la RMS, el alcance del PPP ha sido proporcionalmente mayor, por ser también más alto el déficit estimado al inicio del mismo en 1995 (1.316 km. lineales o 21% del total nacional). Al año 2000, éste se había reducido a 341,4 km., lo que equivale a una disminución de un 74,05%, lo que significa la ejecución del mayor volumen de pavimentación de calles y pasajes del total nacional (39,3% al año 2000), beneficiando a aproximadamente 500 mil personas en los seis años. Los beneficiarios directos del PPP son los vecinos y particulares interesados en mejorar las condiciones de las zonas urbanas y asentamientos rurales con urbanización incompleta en cuanto a pavimento, pero que cuenten con solución definitiva de agua potable y alcantarillado de aguas servidas. Condición necesaria, es la organización de los interesados en un "comité de pavimentación" de una calle o pasaje.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Aparte de la reducción del déficit de pavimentos en los barrios de familias de bajos ingresos, el enfoque participativo del PPP le ha permitido cumplir metas importantes de seguridad humana tanto en términos de mejoramiento de la calidad ambiental, accesibilidad a los barrios, como de equidad y por ende, de la calidad de vida. El PPP permitió además fortalecer las organizaciones de base y fomentar la cooperación interinstitucional y público-privada, para resolver problemas sociales considerados prioritarios por la comunidad.

DESCRIPCIÓN DEL CASO

Antecedentes

El presente caso hace referencia especial al Programa de Pavimentación Participativa (PPP) en la región Metropolitana de Santiago (RMS), en una de cuyas comunas tuvo su origen el programa, la municipalidad de La Florida. Dado el carácter nacional del PPP, sin embargo, la descripción de las características institucionales del caso se hace en forma genérica para el país, detallando luego las referencias a su aplicación en la RMS.

Este programa es ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en las trece regiones de Chile, a través de las Secretarías Regionales (Seremi), los Servicios de Vivienda y

Urbanismo (Serviu) de cada región, los que dependen de las secretarías respectivas, las municipalidades, y los comités de pavimentación conformados por vecinos.

El PPP fue creado en 1994 y puesto en marcha en el presupuesto de 1995. El programa fue diseñado por el Minvu obedeciendo a la política gubernamental de incrementar la participación ciudadana y descentralizar la gestión pública. Tiene como referencia experiencias exitosas similares iniciadas en barrios de sectores de bajos ingresos de la RMS, especialmente en la municipalidad de La Florida,^{1/} las que luego de su evaluación positiva se decidió extender al resto de regiones del país.

La oportunidad política que se presentaba en ese momento era la existencia de una cantidad importante de proyectos de construcción de vivienda económica completados en la administración anterior, que no contaban con urbanización completa. Con esta limitante, los beneficios indudables de la vivienda propia, que es el concepto guía de la política habitacional chilena desde su origen, se veían menoscabados por la mala calidad del entorno urbano en que se emplazaban las unidades habitacionales.

Dado que las obras de saneamiento y urbanización suponen un trabajo de terreno difícil de estandarizar en gran escala (a diferencia del caso de la producción masiva de casas), la pavimentación de las calles de los barrios presentaba un problema que técnicamente era imposible de resolver mediante el enfoque tradicional anterior de empresas privadas, produciendo gran cantidad de unidades. Sin embargo, el problema resultó ser abordable a través de un enfoque participativo, y de combinación de esfuerzos de los gobiernos regionales con los municipios, la comunidad y las empresas locales, lo que resultó en una disminución de los costos y en un aumento del beneficio de los proyectos.

El PPP ha dado origen a la constitución de numerosos comités de pavimentación responsables de gestar proyectos de mejoramiento de espacios públicos en el país, permitiendo fortalecer el debilitado tejido social de los conjuntos habitacionales construidos anteriormente.

Este es un aporte fundamental del caso analizado, ya que el PPP es en gran medida responsable de revertir una de las debilidades de los exitosos programas habitacionales anteriores a 1990, que creó conjuntos periféricos con familias seleccionadas, de acuerdo con un sistema de puntaje reconocidamente eficiente e imparcial, pero que llevó a vivir en estrecha vecindad a familias que anteriormente no se conocían y que habían sido desvinculadas de los lazos sociales de su residencia anterior, dada la ubicación periférica de los nuevos asentamientos. La organización y trabajo colectivo propiciado por los comités de pavimentación del PPP, permitió fortalecer nuevas relaciones vecinales y reconstituir así el tejido social perdido.

Alcance

Los beneficiarios directos del PPP 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.

Este alcance directo del programa puede dimensionarse a través de la cobertura del déficit de pavimentos, mencionado anteriormente:

- Reducción del déficit nacional en un 41,3% en seis años.

- Reducción del déficit de la RMS en un 74,05% en el mismo período.

Adicionalmente, hay que considerar como alcances indirectos los beneficios sociales y ambientales del programa mencionados anteriormente, tanto en los asentamientos de las trece regiones del país como en la RMS.

Marco Institucional y Actores

El PPP fue creado en 1994 por el Minvu, teniendo como referencia, entre otros, el Plan de Acción Comunal iniciado en 1991 en la municipalidad de La Florida. Fue sancionado legalmente y reglamentado como programa de alcance nacional mediante el Decreto Supremo N° 114 (Vivienda y Urbanismo) del 12 de julio de 1994 y la Resolución Exenta N° 1621 (Vivienda y Urbanismo) del 28 de agosto del mismo año.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución N° 1713 ya mencionada, el proceso de postulación al programa es de carácter permanente, recibiendo 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 Comunales 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:

- 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.
- 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.
- 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. En el caso de calles, la comunidad, el municipio y el Fondo Sectorial (del Minvu) aportan el 14, 14 y 72%, respectivamente. Para pasajes, estos porcentajes son 20, 20 y 60%, respectivamente. En casos calificados por el municipio se podrán aplicar aportes diferentes a los mínimos indicados para los pobladores, siempre que la suma con los aportes del municipio sea equivalente al 28% en caso de calles y a 40% en caso de pasajes.
- 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), con 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 MIVU, descontándose de los aportes respectivos.

- 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.

Enfoques y Estrategias

Adicionalmente a su objetivo directo de subsanar el déficit de pavimentación a través de un proceso participativo, el PPP postula una estrategia que el MIVU denomina "democrática, de redistribución y focalización de los esfuerzos hacia los sectores más necesitados, de objetividad y transparencia, y de descentralización y desconcentración administrativa". Así, el PPP intenta incorporar una nueva forma de producir desarrollo urbano en el espacio público para consolidar los barrios, articulando la participación de diferentes actores, y buscando elevar la calidad de vida y la participación ciudadana.

Las principales características de este enfoque se describen a continuación:

- Los pobladores organizados en comités de pavimentación, los municipios, los gobiernos regionales y el MIVU, colaboran con aportes a la gestión y financiamiento del programa, mientras que el sector privado, a través de las empresas locales, colabora en el diseño y ejecución de las obras del mismo.
- Se dispone de un sistema de concurso objetivo, transparente y focalizador para seleccionar proyectos. Los propios comités definen los proyectos y los postulan con apoyo municipal durante todo el año, para participar del proceso de selección anual que realizan las Seremi del MIVU en las trece regiones del país. La selección de los proyectos se realiza de acuerdo con el puntaje de cada uno en aspectos calificados y ponderados según un reglamento conocido por todos, incluyéndolos en orden de prioridad hasta agotar los recursos financieros sectoriales y regionales disponibles. Los resultados de esta selección se publican en la prensa, lo que da lugar a un período de apelación de los mismos.
- La focalización se obtiene al requerir un menor aporte y otorgar un mayor puntaje a los comités de más escasos recursos. Para clasificar a los comités se tienen definidas tres categorías:
 - *Categoría 1.* Programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro, consistentes en operaciones sitio, sitio urbanizado con infraestructura sanitaria domiciliar y vivienda progresiva. Los aportes mínimos son de un 5% en calles y 7% en pasajes.
 - *Categoría 2.* Programas estatales o de instituciones de ayuda social sin fines de lucro, consistentes en loteos de viviendas de hasta 60 m² de superficie, según el proyecto de loteo original. Los aportes mínimos son de un 7% en calles y un 10% en pasajes.

- *Categoría 3.* Loteos o conjuntos habitacionales construidos por particulares. Las autoridades regionales del sector vivienda respectivas, y en conjunto podrán asimilar loteos o conjuntos particulares de personas de escasos recursos a la Categoría 2, previo informe social de la municipalidad. Los aportes mínimos son de un 15% en el caso de calles y de 25% en pasajes.
- Los aportes requeridos son más bajos en el caso de los comités de menores recursos, los que además pueden ser complementados con fondos municipales. La focalización también opera en el caso de los municipios que pueden hacer aportes menores cuando tienen una capacidad financiera limitada.
- Los comités y proyectos seleccionados de Categoría 1 corresponden a un 25% del total, los de Categoría 2 a un 63%, y los de Categoría 3 a un 12%, significando esto que un 88% de los fondos se han invertido en conjuntos de las categorías de menores recursos (1 y 2), y sólo un 12% en la categoría de más recursos (Categoría 3).
- Adicionalmente, en setenta de los 342 municipios (el 20%) declarados prioritarios por el Comité Interministerial Social para la Superación de la Pobreza, se ha invertido el 42% del total de recursos del programa.
- Las inversiones se realizan respetando las realidades regionales y locales, como tipo de soluciones de pavimentos, costos de los mismos, momento óptimo de ejecución de las obras, etc; la distribución de recursos se prepara y formaliza proporcionalmente a los déficit, habitantes existentes y realidades socioeconómicas, tanto de los pobladores como de los municipios; la capacidad de gestión a nivel local y regional también se considera y tiene un rol básico, dado que la selección de los proyectos tiene relación con la demanda efectiva; y, desde luego, los pobladores y municipios también aportan al financiamiento de las obras.

Metodologías de Planeamiento y Gestión, y Aspectos Técnicos

El PPP es coordinado a nivel nacional por una unidad de pavimentos participativos en el Minvu, y ejecutado desconcentradamente por las secretarías y servicios regionales del ministerio, traspasando gran parte de las gestiones y responsabilidad a los gobiernos regionales, municipios, organizaciones territoriales y a los propios beneficiarios. Para la aplicación del PPP se cuenta con un reglamento, contenido en el Decreto N° 114 y Resolución N° 1713 ya mencionados. El Minvu ha traducido este reglamento en una "Guía del PPP", en la forma de un cuestionario, con el fin de facilitar su manejo a los comités de pavimentación vecinales, cuyos aspectos principales son los siguientes:

(1) Programa (Sección II de la Guía)

- Los comités de pavimentación deben postular en la Secretaría Comunal de Planificación del municipio correspondiente a su domicilio, para lo cual existe un registro permanente de postulación, pudiendo actualizar ó modificar sus antecedentes. Sólo cuando el municipio no esté en condiciones de prestar este servicio, se recibirán las postulaciones en las correspondientes Seremi del Minvu.
- Los comités de pavimentación podrán ingresar postulaciones al PPP que cumplan con sus requisitos, durante todo el año. Para ello, los municipios y las Seremi, dispondrán de un registro de postulantes abierto permanentemente para recibir nuevas postulaciones o para

mejorar los antecedentes de postulaciones anteriormente realizadas. Es decir, ambas instituciones tendrán un banco de proyectos postulados actualizable. Las Seremi deberán informar los períodos y fechas del proceso de selección y la lista de proyectos que resulten seleccionados en cada proceso.

- Respecto a la asignación de recursos sectoriales, se preferencia la inversión en regiones y comunas proporcionalmente al déficit comprobado en cada una de ellas, de su realidad socioeconómica, de su cantidad de habitantes y de su capacidad de gestión, es decir la demanda generada. La reglamentación del PPP se actualiza recogiendo las sugerencias y propuestas de todos los actores involucrados, lo que ha permitido internalizar las nuevas realidades emergentes.

(2) Postulación (Sección III de la Guía)

- Cada municipio deberá enviar a la Seremi del Minvu las postulaciones que cumplen con los requerimientos del programa, adjuntando las fichas de postulación, y en lo posible un *diskette* incluyendo los datos base de cada postulación.
- Es posible incluir más de una calle o más de un pasaje por proyecto, considerando las limitaciones que están dadas por puntaje. Sin perjuicio de lo anterior, no es recomendable mezclar calles y pasajes en una misma postulación.
- Se recibirán postulaciones provenientes de todas aquellas localidades definidas como urbanas, es decir, deben tener como mínimo límite urbano y, además, contar con algún instrumento que regule el uso del suelo, en particular lo que se refiere a los espacios destinados a la vialidad y sus características (categoría vial, localización, perfil tipo, etc.).
- El objeto de dar puntaje por antigüedad es otorgar mayor prioridad a las poblaciones más antiguas, hasta un máximo de cincuenta años, y con un mínimo de cinco años. En el caso de conjuntos habitacionales con menos de cinco años, estos pueden postular, sin embargo el puntaje por concepto de antigüedad es cero. La Dirección de Obras Municipales deberá establecer la fecha a partir de la cual se determina la antigüedad, no siendo condición para estos efectos tener recepción municipal.
- La personalidad jurídica la otorgan los municipios correspondientes, los cuales deberán indicar los procedimientos a seguir. En los casos que sea posible, los comités podrán utilizar la personalidad jurídica de la junta de vecinos respectiva, cuyos representantes actuarán como los representantes legales del o de los comités, para todos los efectos de la postulación.
- El PPP considera la participación de los habitantes beneficiados directamente con las obras de pavimentación. Esta participación se materializa, entre otras formas, realizando un aporte mínimo obligatorio al financiamiento de las obras que define el reglamento.
- Las calles o pasajes a pavimentar deben tener red de agua potable y red de alcantarillado. Excepcionalmente se podrán pavimentar vías que no cuenten con esta infraestructura, cuando la empresa de servicios encargada de estas redes certifique que en un horizonte de a lo menos diez años no tiene considerado ejecutar obras de este tipo en dicha vías.
- Se podrán postular todas aquellas vías locales urbanas que han sido definidas o declaradas como públicas por la municipalidad respectiva, incluso aquellas que cumplan con este requisito dentro de poblaciones irregulares.

- Las cooperativas de vivienda podrán postular al PPP si sus vías tienen el carácter de bienes nacionales de uso público. Esta condición jurídica la pueden adquirir si la Dirección de Obras Municipales cursa la recepción definitiva de la urbanización, la que incluye la pavimentación de sus vías. Para dar cumplimiento a este requisito el SERVIU regional, órgano competente para determinar la naturaleza de los pavimentos, a solicitud de la Seremi del Minvu, y de ser técnicamente factible, podrá rebajar las obras de pavimentación requeridas a las cooperativas de vivienda, exigiéndose una pavimentación mínima de sus calzadas. De esta manera, se podrán declarar públicas las calles y pasajes de las cooperativas, permitiéndoles postular al PPP para construir las obras de pavimentación definitivas.
- Para facilitar la postulación, el comité de pavimentación podrá presentar una certificación de la empresa de servicios encargada de administrar las redes públicas de agua potable y alcantarillado, o una certificación del municipio respectivo, que acredite la existencia de estas redes públicas.

(3) Puntaje y Selección (Sección IV de la Guía)

- Los factores que se consideran en el cálculo del puntaje correspondiente a cada proyecto de pavimentación son los aportes del comité y del municipio, la antigüedad de la población, la magnitud o tamaño de la calle o pasaje, el grado de cobertura del proyecto; y la antigüedad de la postulación. El aporte financiero comienza a tomar peso en el puntaje cuando es mayor que el mínimo requerido, como en el caso mencionado de aportes por el proyecto de ingeniería u otros. El factor eficiencia otorga más puntaje al mayor valor obtenido de la relación viviendas beneficiadas dividido por la superficie de pavimento del proyecto, y es el que puede tener mayor peso en el puntaje total junto al de antigüedad de la postulación. Este último factor da puntaje cuando un comité postula nuevamente al programa por segunda o tercera vez, si en procesos anteriores no resultó seleccionado.
- El rango de puntajes puede variar aproximadamente entre un mínimo de 8,2 puntos (calle que aporta el mínimo de ahorro, de 100 m. de largo, de un sector habitacional reciente, ubicado en Categoría 3, de terrenos amplios y que postula por primera vez) y 171 puntos (pasaje que coloca el máximo de ahorro, tiene 1.000 m. de largo, de un sector antiguo, ubicado en Categoría 1, de terrenos pequeños y que postula por tercera vez). Cabe señalar que, aproximadamente un comité ubicado en Categoría 1 obtiene entre un 3% y un 7% más de puntaje que uno similar ubicado en Categoría 2, y obtiene entre un 13% y un 23% más de puntaje que uno similar ubicado en Categoría 3.
- Respecto de la información de la selección de las postulaciones, se realizarán publicaciones de la lista preliminar y de la lista definitiva de los proyectos seleccionados. Estas publicaciones las realizarán las Seremi del Minvu, agrupando por comuna los proyectos seleccionados, en orden de prioridad. Dichas publicaciones podrán efectuarse en un diario con cobertura nacional o con una amplia cobertura regional.
- Participarán en la selección los comités de pavimentación que hayan postulado, y que al cierre del registro de postulantes (que se realiza solamente para los efectos del proceso de selección), cumplan con todos los requisitos exigidos por el programa. Las fechas de cierre, serán anunciadas por las Seremi del Minvu a lo menos con quince días de anticipación. El proceso de la selección se realizará en estricto orden de puntaje decreciente considerando los proyectos que postulan en cada comuna, hasta completar el monto de los recursos sectoriales asignados a las respectivas comunas. Será requisito para la participación de la comuna en el

proceso, el haber recibido previamente en las Seremi un documento del señor alcalde en el cual se compromete a suscribir el convenio de aportes con el Serviu.

- Los factores que se consideran para el cálculo del puntaje son los siguientes: (a) aportes de la comunidad y del municipio, los cuales corresponden al monto de los aportes del comité y del municipio comprometidos al cierre del proceso de postulación, expresados en porcentajes con respecto al valor referencial del metro cuadrado de pavimento correspondiente; (b) antigüedad de la población, que se expresa en años y se calcula a partir de la fecha en que las viviendas fueron entregadas a sus propietarios, debiendo certificarlos la Dirección de Obras Municipales; (c) magnitud o importancia urbana, lo cual corresponde a la dimensión del proyecto, considerando el ancho entre líneas oficiales, y la longitud total del pavimento a construir. Corresponde a la superficie de calzada a construir en metros cuadrados por unidad de viviendas beneficiadas directamente por la obra de pavimentación ($m^2/vivienda$). Este factor será ponderado en caso de postulaciones que provengan de programas de viviendas financiadas o construidas por el Estado o por instituciones de ayuda social sin fines de lucro, según las siguientes dos alternativas excluyentes: operaciones sitio^{2/} urbanizado con infraestructura sanitaria domiciliaria o vivienda progresiva, y lotes con viviendas hasta de 60 m^2 de superficie; (d) antigüedad de la postulación, lo cual se expresa como el número de veces en que el comité haya participado validamente de un proceso de selección de proyectos. Para calcular el puntaje por concepto de cada uno de los factores definidos se procederá de acuerdo con lo indicado en el punto noveno de la Resolución Exenta 1713 de Vivienda y Urbanismo de 1995. El puntaje total será el resultante de la suma de los puntajes parciales obtenidos por los factores antes indicados.
- Para el cálculo de puntaje por concepto de cobertura o eficiencia se deberá utilizar la expresión $= 500 \times viv./m^2$, es decir, la cantidad de viviendas beneficiadas se multiplicará por el factor 500 y dicho producto se dividirá por la superficie de la calzada a construir en metros cuadrados.

(4) Obras (Sección VI de la Guía)^{3/}

- Cada Serviu regional, mediante una propuesta pública, se encargará de la materialización de las obras objeto del PPP. Para ello, se deberá suscribir un convenio entre el servicio regional y cada una de las municipalidades respectivas, con anterioridad a la fecha del llamado a propuesta para la construcción de las obras.
- Los Serviu regionales pueden delegar en los municipios la inspección técnica de las obras de pavimentación, lo cual podría concretarse en los convenios respectivos que se deben suscribir entre este servicio y los municipios. Esta función fiscalizadora podrá ser delegada en los municipios cuando así convenga para la buena marcha de las obras, conservando el Serviu la fiscalización e inspección general de los trabajos. Una vez recibidas las obras y entregadas al uso público, será responsabilidad de los municipios velar por el uso adecuado de ellas, especialmente en relación con los requerimientos de peso por eje para las cuales fueron diseñadas.
- El PPP está orientado a la pavimentación de calzadas y al suministro y colocación de soleras si fuese necesario. No se contempla la construcción de aceras las cuales, al igual que otra obra extraordinaria que existiera como consecuencia de la pavimentación, deberá ser financiada con otros recursos.

Personal y Esquema Organizativo

Debido a la naturaleza del programa, se hace difícil establecer el número exacto de personas involucradas a éste. Por otro lado, sí es posible establecer los organismos que deben hacer parte de este proceso para que el PPP pueda desarrollarse. Así es posible hablar de tres niveles de intervención:

- (1) **Comités de Pavimentación.** Corresponden a los vecinos de un mismo sector que han decidido agruparse con el fin de poder pavimentar sus calles o pasajes. Deben contar con personalidad jurídica, aportar con el ahorro mínimo exigido, y contar con el compromiso del aporte municipal, así como también deben cumplir con las exigencias técnicas requeridas.
- (2) **Gobierno Local.** Corresponde al municipio que a través de su Secretaria Comunal de Planificación, realiza las labores de difusión, recibe las postulaciones y lleva un registro permanente de los postulantes. Es en esta secretaría donde los comités actualizan y/o modifican sus antecedentes.
- (3) **Gobierno Central.** Es el gobierno central, a través del Minvu, quien aportará el mayor porcentaje de los fondos. El Minvu, al contar con parte de su organismo desconcentrado en las trece regiones, podrá coordinar dicho programa. De esta manera, el Serviu, aprobará los proyectos de ingeniería que lo avalan, mientras que la Seremi del Minvu se encargará de la realización de los llamados, sólo por nombrar algunas de las atribuciones de ambos organismos.

En la actualidad este programa cuenta con una iniciativa piloto realizada en la RMS. Esta iniciativa consiste en la implementación de un sitio *Web*, dependiente de la página central del Minvu (www.minvu.cl), donde los comités de pavimentación pueden llevar a cabo sus postulaciones, chequear los distintos llamados, y realizar una serie de consultas. Esto ha tenido un impacto positivo en la población, disminuyéndose los viajes a las oficinas de la Seremi y del Serviu, casi en un 70%.

Presupuesto

El PPP ha permitido aumentar significativamente el presupuesto de inversión anual con respecto a los niveles históricos de gasto en este rubro básico del desarrollo urbano y la vivienda, como sigue:

- En el período 1978-90 (trece años), la inversión anual en pavimentación general fue de US\$21,8 millones al año en el país.
- Ésta aumentó, más que duplicándose, a US\$55,4 millones al año en el período 1991-94 (cuatro años).
- Aumentó de nuevo más que duplicándose, a US\$114,85 millones al año en el período 1995-98 (cuatro años), de los cuales US\$51,9 millones, o el 45% fue aportado por el PPP.^{4/}

Se destaca el hecho que casi el 20% del presupuesto de inversión del PPP ha sido aportado por los comités de pobladores y por los municipios, contribuyendo un 7,6% y un 12% respectivamente.

Financiamiento

- (1) **Situación general.** El valor sobre el cual deben aportar porcentualmente los comités de pavimentación, los municipios y el Minvu para un determinado proyecto de urbanización participativo es el costo referencial de la obra.^{5/} Éste se obtiene multiplicando la superficie a pavimentar por el valor referencial del metro cuadrado de pavimento. Para tal efecto, el valor referencial del metro cuadrado de pavimento es fijado anualmente por el SERVIU regional a solicitud de la Seremi del Minvu. La determinación del valor referencial se basará en el costo de obras similares contratadas por los SERVIU regionales en períodos anteriores, y se fijarán con carácter uniforme para todas las comunas de la respectiva región. Excepcionalmente, por condiciones climáticas, geográficas o de aislamiento de ciertas localidades, el valor referencial del metro cuadrado de pavimentación podrá ser diferente para una o más comunas dentro de la región. Las obras que se ejecuten mediante el PPP, se financiarán con el aporte de la comunidad, del municipio, y con fondos sectoriales, en la proporción que se muestra en la Tabla 1, respecto del costo referencial de las obras postuladas.

Los recursos correspondientes a los aportes de la municipalidad y del comité, deberán comprometerse mediante la firma del convenio, antes de llamar a la propuesta, de manera de asegurar el financiamiento de las obras. Los aportes (municipal y de comités) deberán ser ingresados por la municipalidad a la Caja del Servicio de Vivienda y Urbanización regional respectivo antes de la adjudicación de la propuesta. De no cumplirse oportunamente este requisito por parte de los municipios, la respectiva Seremi del Minvu podrá proceder a una nueva redistribución de fondos.

El aporte municipal deberá ser al menos equivalente al aporte mínimo fijado. Este es requisito imprescindible para que el programa pueda operar. Cabe señalar que en casos calificados por el municipio se podrán aplicar combinaciones de aportes entre comité y municipio diferentes a los mínimos individuales fijados, siempre que sumados produzcan el aporte mínimo total requerido por el programa (28% en el caso de calles y 40% en el caso de pasaje).

Las Seremi del Minvu deberán definir el marco presupuestario de cada comuna destinado a financiar el programa, a partir del marco presupuestario regional que se le asigne. Para estos efectos deberá basarse principalmente en los siguientes criterios: (a) población urbana de cada comuna; y (b) déficit de pavimentación de la red vial urbana comunal, caracterización socioeconómica de las diversas comunas. Estos antecedentes deberán ser actualizados a partir de la información más confiable que se disponga. En especial, se deberán actualizar los catastros de pavimentación en cada comuna, con el objeto de determinar el déficit.

TABLA 1. FINANCIAMIENTO DE CALLES Y PASAJES EN PORCENTAJES

FINANCIAMIENTO	CALLES %	PASAJES %
Comunidad	14	20
Municipio	14	20
Fondo Sectorial (Minvu)	72	60
Total Costo Referencial de la Obra	100	100

En relación con los diferenciales que se puedan producir entre el costo referencial y el costo real de la obra, se señala que el valor referencia debe ser determinado con base en costos reales resultantes de propuestas anteriores, con el objeto de que la suma algebraica de los diferenciales se aproxime a cero. Sin perjuicio de lo anterior, los mayores costos de obras respecto al costo referencial que pudieran resultar por obras extraordinarias, deberán ser financiados con otros recursos. El valor referencial se expresa en moneda nacional, es válido para todo el año, y único en cada región. Excepcionalmente, por condiciones climáticas, geográficas, u otras, el valor referencial del metro cuadrado de pavimentos podrá sufrir variaciones por comunas al interior de la región.

Los habitantes de una población, cuyas viviendas no enfrentan la calle o pasaje que se postula, pueden contribuir a financiar el aporte requerido por el programa. En este caso, para el cálculo del puntaje se debe considerar solamente las viviendas que enfrentan la calle o el pasaje que se postula.

Las Serviu prepararán una “Ficha de Evaluación Básica de Inversión” del Ministerio de Planificación y Coordinación (Ficha EBI) por cada región para ser ingresada al Banco Integrado de Proyectos y obtener el respectivo código del ministerio, la cual será válida para todo el año presupuestario. En la ficha se indicará, entre otros antecedentes, el monto total del programa, distinguiendo los aportes de los comités, las municipalidades y el Minvu (Fondo Sectorial). La Ficha EBI debe estar acompañada de una lista con el resumen de los proyectos seleccionados, con su respectiva priorización y puntajes obtenidos. La recomendación de cada ficha se gestionará regionalmente en la Secretaría Regional de Planificación correspondiente, independiente a su monto, las que se encuentran informadas del procedimiento.

- (2) **Región Metropolitana de Santiago (RMS).** En el caso de la RMS, de acuerdo con la Seremi, el PPP dispone de un saldo de déficit de aproximadamente 312 km., incluida la selección del décimo llamado actualmente en adjudicación (2001), el cual tendrá que ser financiado con presupuesto de los años 2000 y 2001. Este déficit representa un costo para la Seremi del Minvu de aproximadamente catorce mil millones de pesos (US\$21,5 millones, aproximadamente).

Con el fin de superar el déficit en cuatro años, el secretario invita a los municipios y pobladores a “... trabajar en conjunto con ustedes creando un consenso que permita asegurar por una parte, el aporte del municipio, a través del consejo municipal, el de los vecinos y el nuestro, objetivo básico para el cumplimiento de este programa”, indicando que “...el gobierno actual está absolutamente convencido de los beneficios técnicos y sociales que se logran con la pavimentación de las vías, ya que con ello mejoramos la calidad de vida, y por ende, se contribuye sustancialmente a la descontaminación ambiental, situación que en alguna medida debería asegurar los recursos”.

Más de tres mil familias que habitan en la RMS se beneficiarán con la acción programada para el año 2002, organizadas en comités de 189 calles y pasajes, sumando cerca de 26 mil m. lineales en 28 comunas rurales (que incluyen Buin, Calera de Tango, Curacaví, El Monte, Isla de Maipo, Lampa, María Pinto, Melipilla, Padre Hurtado, Paine, Peñaflo, San Bernardo, Talagante y Til Til) y urbanas (Cerrillos, Conchalí, El Bosque, Huechuraba, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, lo Espejo, Macul, Pedro Aguirre Cerda, Pudahuel, Renca y San Ramón).

***Calle Antes del Programa de Pavimentación Participativa
Región Metropolitana de Santiago***



***Calle Después del Programa de Pavimentación Participativa
Región Metropolitana de Santiago***



RESULTADOS

- (1) **Resultados generales.** Desde una perspectiva amplia, los resultados del PPP pueden evaluarse en términos de la participación efectiva de todos los actores involucrados, considerada por las Seremi del Minvu como la condición necesaria para su éxito, y a la cual se le asigna un valor más permanente que la solución del déficit a una fecha determinada. Esto es porque el ejercicio de participación en el programa permite desarrollar un aprendizaje para relacionarse, proponer y asumir acuerdos y compromisos responsables entre los pobladores y sus organizaciones territoriales, el sector privado, los municipios y las entidades públicas regionales y nacionales. Vale decir que éste es un ejercicio social de ciudadanía con resultados prácticos que ha involucrado a más de 350.000 hogares y un millón y medio de habitantes entre 1995 y 2000.

En un nivel intermedio, entre los habitantes y la Seremi del Minvu, las organizaciones territoriales como las juntas de vecinos y los municipios han tenido una labor fundamental en los logros alcanzados, constituyéndose en “pivote y articuladores básicos en su aplicación”, según la evaluación del ‘panel de expertos’ realizada en 1997 por encargo del Ministerio de Hacienda, a petición del Congreso nacional.

- (2) **Cobertura del déficit.** Respecto de los resultados en términos de cobertura nacional y regional del déficit de calles pavimentadas, al inicio del programa en 1995 se fijó una meta anual del orden de los 400 a 500 km. lineales anuales hasta el año 2000 para completar un total de 2.681 km. lineales de calles, correspondiente al 45% del déficit nacional estimado a esa fecha, que era de 6.008 km. lineales. Este déficit se puede visualizar en términos de las calles existentes en un área poblada de 470 km², o 21,7 km. por lado, con una cuadrícula de calles cada 100 m. sin pavimentar, lo que equivale al tamaño de una ciudad más grande que Santiago (1,2 veces su superficie actual, aproximadamente). Con respecto a las pavimentaciones hechas por el programa entre 1995 a 2000, de 2.497 km. lineal de calzadas, el Minvu estima que equivalen a “la pavimentación de todas las calles locales de la ciudad de Santiago, incluyendo las comunas de San Bernardo y Puente Alto”.

A nivel regional, el déficit se concentraba en 1994 en las grandes áreas urbanas de las regiones V, VIII y metropolitana, que en su conjunto totalizaban en 1994 el 60% del déficit nacional: 1.316 km. lineales de calles sin pavimentar en la región metropolitana de Santiago, 1.200 km. en la V región de Valparaíso y 937 km. en la VIII región de Bío Bío (Concepción). Las cifras de déficit eran menores a 100 km. lineales en las regiones extremas del país, norte y sur, y entre 100 y 400 km. lineales en el resto de ellas.

A pesar de que anualmente las cifras fluctuaron con respecto a las metas, con disminuciones importantes en 1999 y 2000 debido a la crisis económica, la meta total se cumplió en un 93%, con 2.841 km. lineales completados, equivalente al 41% del déficit nacional detectado al inicio del programa.

La cobertura regional total entre 1995 y 2000 fue de 974,6 km. lineales en la región Metropolitana de Santiago, 266,2 km. en la V región, y entre 10 a 200 km. lineales en el resto de las regiones.

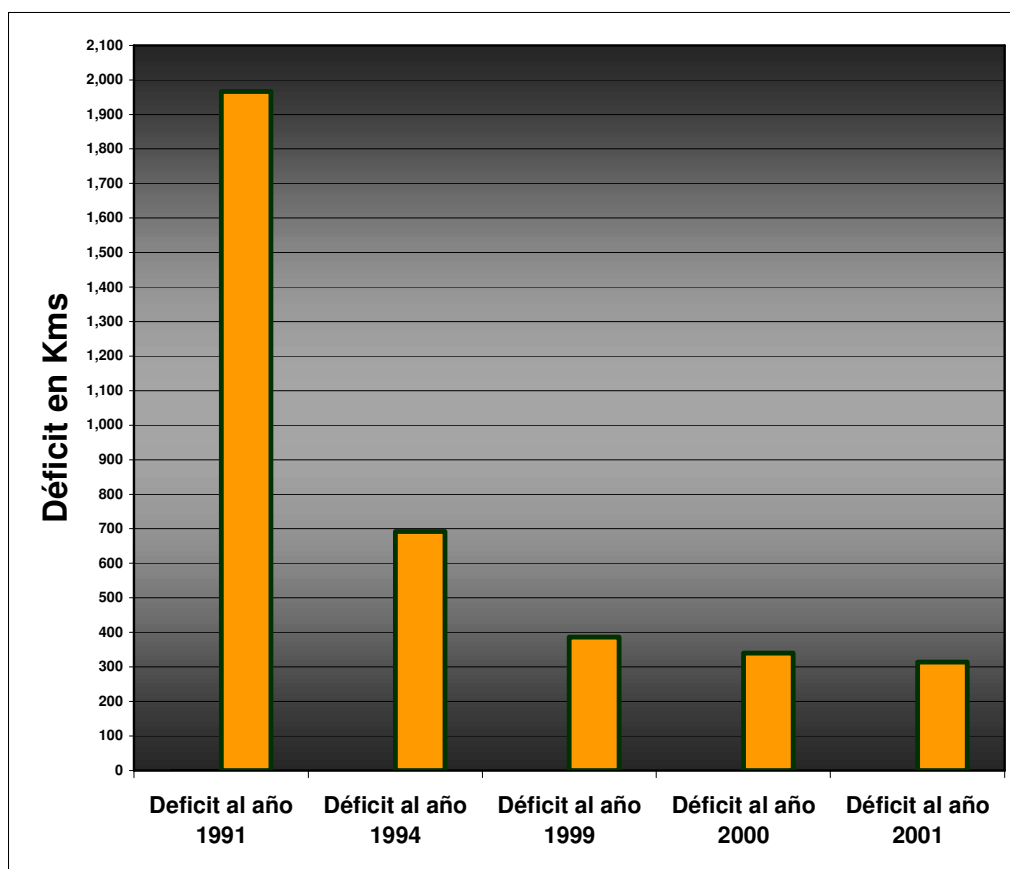
Respecto del déficit total, éste disminuyó a 3.524, km. lineales en el año 2000, el cual sería eliminado en nueve años si el programa continuara pavimentando 414 km. por año, como fue el promedio de los últimos seis años.

Se destaca el caso de la RMS, con un promedio de 162,4 km. lineales de calles pavimentadas anuales. Potenciaron la obtención de estos resultados la experiencia anterior de ejecución masiva de pavimentos de la Seremi y el Serviu, la mayor preparación y grado de organización existente a nivel vecinal, y la urgente necesidad ambiental de disminuir el polvo en suspensión en la ciudad de Santiago. Para el año 2002, se espera que se beneficien con este programa más de 3 mil familias de la RMS. Los pavimentos a construir suman alrededor de 26 mil m. lineales en veintiocho comunas de la región, siendo catorce de éstas de carácter rural. En definitiva, se pavimentarán 189 calles y pasajes. (Ver Figura 1).

Si bien las regiones V y VIII muestran resultados comparativamente más bajos, su tendencia es hacia el aumento de la cobertura, según se observa en los resultados obtenidos en los procesos de selección 8 y 9.

En síntesis a nivel nacional, en el año 2000, tras seis años de funcionamiento del PPP, se alcanzó un promedio de 414 km. anuales. De mantenerse esta cifra, se calculó en el año 2000 que sería posible superar el déficit de pavimentos en nueve años.

Figura 1. Región Metropolitana, Programa de Pavimentos Participativos Déficit 1991-2001



- (3) **Caso de la comuna de La Florida de la RMS.** Esta experiencia municipal de pavimentación de calles con participación de los vecinos, iniciada con anterioridad a 1994, fecha en que se creó el programa de alcance nacional por el Minvu, fue uno de los antecedentes principales considerados por este organismo para formularlo. El caso está incluido en la “Colección de Experiencias Municipales” de la Asociación Chilena de Municipalidades, Unión Internacional de Municipios (Iula/Sacdel) y la Federación Canadiense de Municipalidades, bajo el título, “Aprendiendo a Hacer Pavimentos Participativos en La Pintana” (ver: www.achm.cl).

La experiencia de pavimentación participativa de La Florida forma parte del Plan de Acción Comunal de la municipalidad, iniciado en 1990, cuando la comuna contaba con unos 400 mil habitantes (hoy supera los 440 mil), y tenía por objetivo disminuir los déficits de infraestructura de los barrios de menos recursos. El proceso incluye la postulación de proyectos de mejoramiento territorial por las organizaciones vecinales de la comuna, las que han participado activamente. En un año promedio como 1995, por ejemplo, participaron 87 juntas de vecinos y 226 comités de vecinos en el plan. Éste incluye la pavimentación de vías pero también otras obras de mejoramiento, tales como la habilitación de áreas verdes, el mejoramiento del alumbrado público, la construcción de veredas y otras obras relacionadas con equipamiento y seguridad ciudadana.

El monto destinado anualmente al Plan de Acción Comunal ha sido del orden de los 300 millones de pesos (cifra de 1998, equivalentes a 600 mil dólares). Las obras se ejecutan por contratistas privados y se fiscalizan por técnicos municipales. La unidad municipal responsable de la experiencia es la Secretaría Comunal de Planificación de la municipalidad.

En síntesis, en el caso de la pavimentación de vías, las organizaciones vecinales deben presentar sus proyectos en formularios estandarizados provistos por la municipalidad, incluyendo un breve diagnóstico de la situación del vecindario y sus vías, una identificación del problema de pavimentación a resolver, la estimación de la población a ser beneficiada, el costo estimado de la obra, y los aportes a ser provistos por otras agencias o por los propios vecinos. Como criterio general, los proyectos seleccionados con prioridad son aquellos de bajo costo y mayor impacto.

Desde la perspectiva de la Secretaría Comunal de Planificación de la municipalidad de La Florida, el Plan de Acción Comunal es un proceso de planificación que persigue definir la inversión en forma democrática e incentivar la participación de la comunidad en las decisiones de inversión, teniendo como objetivo final mejorar la calidad de vida de los habitantes. En el Plan de Inversiones de cada año se concilian diferentes intereses y prioridades, a saber:

- Las demandas directas de la comunidad.
- Los objetivos del Plan de Desarrollo Comunal.
- Los acuerdos tomados por el concejo municipal respecto de prioridades de inversión.
- Los planteamientos de las unidades técnicas municipales respecto de la canalización de la inversión para promover el desarrollo comunal.

A partir de ese marco se estructura el trabajo con las juntas de vecinos y demás organizaciones, estimulando la postulación de proyectos de mejoramiento territorial, y

discutiendo la realización de estos sobre la base de su factibilidad, urgencia del problema, antigüedad de la demanda por los vecinos, entre otros aspectos. El Plan de Acción Comunal es un intento de transformar las tradicionales demandas espontáneas de los vecinos en una postulación de proyectos más racional, que incluye datos de las características y alcances territoriales, sociales, técnicos, económicos y financieros de cada iniciativa comunitaria.

El Plan de Acción Comunal se realiza una vez al año a través de un proceso público e informado, habiéndose creado para ello instrumentos fáciles de manejar por la comunidad con el fin de hacer operativa la planificación participativa, tales como un formulario estándar para la presentación de proyectos, calendarios de postulación a los fondos y de reuniones de análisis de ellos, una ficha con los valores de materiales y un procedimiento general de priorización de los proyectos.

Luego de varios años de aplicación del Plan de Acción Comunal, a partir de 1998 se incluyeron en él criterios estratégicos más generales de la comuna en su conjunto y de largo plazo, en adición a las consideraciones puntuales de cada proyecto.

Entre los criterios estratégicos se incluyeron:

- Una estimación de monto total de la inversión ponderada por el área territorial beneficiada, privilegiando a los sectores más necesitados.
- Inclusión de las áreas territoriales tradicionales (unidades vecinales) en "macrozonas" mayores para permitir proyectos de más volumen e impacto.
- Una tipología de proyectos con características estandarizadas para cada una de las cuatro clases de proyectos: áreas verdes, seguridad ciudadana, equipamiento vecinal, y aseo.
- Una estimación de costos referenciales.
- Un listado de proveedores.

El plan considera la participación de organizaciones de base, territoriales y funcionales, que cuentan con personería jurídica, con el fin de asegurar el uso adecuado y transparente de los dineros del plan. También considera la intervención de funcionarios municipales y contratistas, estos últimos debidamente registrados en una lista de proveedores, para verificar su capacidad técnica, financiera y legal, así como su experiencia.

Finalmente, el plan incluye la capacitación de dirigentes para una comprensión del sistema y su correcto funcionamiento, lo que se espera conduzca a facilitar la ejecución de los proyectos por el camino de las subvenciones directas a las organizaciones comunitarias, como expresión de confianza en los beneficiarios del plan.

En el año 2000 se realizó un estudio sobre la participación ciudadana efectiva en tres sectores de la comuna de La Florida donde se realizaron proyectos de pavimentación participativa,^{6/} denominados "Unidad Vecinal 35" (anteriormente Los Copihues), la "Población Patria Nueva" (parte de la Unidad Vecinal 14), y la "Villa O'Higgins" (parte de la Unidad Vecinal 22).

En cada uno de estos sectores se realizaron obras de pavimentación participativa en tres calles (nueve en total), beneficiando a un total de 86, 99 y 52 viviendas respectivamente, o

sea, 237 en total. Es notable observar que en el 97% de las viviendas se pagó la cuota de participación, lo que es una indicación simple pero efectiva de participación. Esta alta cifra se confirma al considerar la participación de personas en los comités conformados para la pavimentación en cada caso. En seis de los nueve sectores esta participación es superior al 90%, en dos, superior al 72%, y en el restante, superior al 56%.

Otra información importante arrojada por este estudio es la referente al alto sentido de pertenencia de la iniciativa, manifestada por la comunidad, ya que en las encuestas los comités vecinales consideraban que los proyectos de pavimentación eran más el resultado del esfuerzo de los vecinos que de un programa estatal. Este sentimiento era especialmente fuerte en los comités más activos –y efectivos–, los que coincidían con los que existían con anterioridad al programa, habiendo sido formado para otros objetivos. Se concluye entonces que la experiencia y fogueo participativo resulta importante a la hora de organizar y gestionar los proyectos de pavimentación.

De acuerdo con la evaluación hecha del caso de la municipalidad de La Florida por la Asociación Chilena de Municipalidades y el Programa Servicios de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local (Sacdel), de la Unión Internacional de Autoridades Locales (Iula por su sigla en inglés), las principales fortalezas son las siguientes:

- El Plan de Acción Comunal de la municipalidad de La Florida representa un caso consolidado de planificación participativa de la inversión municipal.
- El plan ha aportado experiencias y antecedentes para el desarrollo de otros programas de beneficio comunal en el país, como los programas de “*leasing*” para el cambio de luminarias en vías públicas, programas de atención a sectores de extrema pobreza, y el PPP del Minvu.
- Es un proceso de planificación estratégica que democratiza la planificación de la inversión, fomentada desde el municipio y validada (en rigor exigida por los vecinos), por lo cual se transfiere en forma efectiva el poder real de decisión y recursos a la comunidad organizada. El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias se refleja en que los comités de pavimentación creados se convierten posteriormente en comités de adelanto vecinal, los cuales amplían las funciones para dedicarse a otras tareas de mejoramiento del barrio (áreas verdes, salud, etc.).
- El plan ha desarrollado una metodología que permite tanto a la comunidad como al municipio conocer de manera actualizada los problemas y los déficits existentes en cada unidad territorial. Igualmente, permite ordenar y dar una orientación específica a la inversión municipal, obligando además a las diferentes organizaciones de un determinado territorio, a realizar un proceso de negociación, diálogo y discusión de sus proyectos y prioridades.
- El proceso facilita el fortalecimiento de la organización comunitaria y una mejor definición de sus funciones y atribuciones, ya que la participación de la comunidad no termina en la definición de los proyectos sino que continúa en el seguimiento de la ejecución y evaluación de cada uno de ellos.
- El método utiliza indicadores simples pero efectivos para medir el impacto de los proyectos, como son: cantidad de proyectos presentados, montos invertidos por unidad

vecinal, cantidad de obras ejecutadas, diversidad de proyectos de adelanto, cantidad de organizaciones participantes.

- El plan basa su éxito en su flexibilidad y en la obtención de resultados rápidos, que mejoran sustancialmente la calidad de vida de la población barrial, y la accesibilidad de personas y vehículos a las viviendas particulares.
- La pavimentación de las calles ayuda significativamente a reducir la contaminación del aire, problema serio del área metropolitana de Santiago.
- El Plan de Acción Comunal es un proceso en marcha, con resultados concretos y que, por sobre todo, constituye una escuela de participación responsable de la comunidad.

En cuanto a las debilidades del plan, se han identificado las siguientes:

- El Plan de Acción Comunal está altamente subvencionado (en un comienzo hasta en un 80%), y no incorpora criterios de selección de los proyectos propuestos por los vecinos, sobre la base de los aportes de ellos o de algún índice que demuestre la necesidad de la subvención, según las características económicas de la comunidad o de la magnitud del proyecto.
- No existe aún un control y análisis ex-post detallado de las experiencias realizadas.
- Está aún en discusión si efectivamente el sistema ayuda a los vecinos más pobres. De hecho, se ha observado que las organizaciones de los grupos más pobres de la comuna están aún escasamente incorporadas al proceso.
- Finalmente, respecto de los resultados concretos del Plan de Acción Comunal de La Florida, en lo referente a pavimentación de calles, al inicio de la acción de la municipalidad de La Florida, en 1991, el déficit comunal se estimaba en 132.129 m. lineales de calle, lo que representaba cerca del 45% del total de vías de la comuna. (Ver Tabla 2).

En 1994 este déficit se había reducido a 57.592 m. lineales, lo que se estimó representaba un 37% del total.²¹ En la segunda etapa de esta iniciativa, comenzada en 1994 como parte del PPP del Minvu y las municipalidades del país, se ejecutaron entre 1995 y 1999 otros 66.673 m. lineales de calles, disminuyendo el déficit a 7.914 m. lineales, equivalente a casi una veintava parte del déficit original.

En las experiencias previas a la iniciación formal del PPP en 1994, reseñadas anteriormente para el caso de la municipalidad de La Florida en la RMS, puede decirse que el liderazgo principal yace en la organización de los pobladores a través de los comités de vecinos, que presentaban demandas ante los gobiernos municipales y dependencias regionales de los ministerios, para lograr apoyo para pavimentar sus calles.

Posteriormente, al formalizarse esta iniciativa en programas municipales como el Plan de Acción Comunal de La Florida, el liderazgo se compartió con el municipio.

Finalmente, cuando se creó el PPP, se integró a esta iniciativa el nivel nacional a través del Minvu.

TABLA 2. REGIÓN METROPOLITANA, SEREMI MINVU, PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA AVANCES Y DÉFICIT 1991-2001

COMUNA	Prog. Pavimentos Económ.		Prog. Pav. Participativa Déf. actual 99	9º Llamado Selección	Saldo Déficit 2000 ml.	Déficit 10º Llamado	Saldo 2001 ml.
	Déficit año 1991	Ejec. (91-94)					
ALHUE		0	0	0	0	0	0
BUIN	46.116	4.785	23.671	75	23.596	2.034	21.562
C.DE TANGO	7.670	4.069	1.745	319	1.426	62	1.364
CERRILLOS	40.453	16.189	5.176	424	4.752	1.362	3.390
CERRO NAVIA	105.754	25.465	5.131	2.755	2.376	0	2.376
COLINA	27.396	7.948	2.953	2.086	867	0	867
CONCHALI	38.091	23.120	6.658	289	6.369	325	6.044
CURACAVI	16.906	3.479	781	360	421	321	100
EL BOSQUE	85.604	32.421	8.446	2.677	5.769	573	5.196
EL MONTE	26.450	1.014	18.171	1.273	16.898	883	16.015
EST.CENTRAL	22.136	12.281	1.612	267	1.345	174	1.171
HUECHURABA	31.510	15.633	868	0	868	0	868
I.DE MAIPO	16.686	2.760	7.485	1.736	5.749	623	5.126
INDEPENDENCIA	13.231	5.392	50	42	8	0	8
LA CISTERNA	8.339	7.411	84	0	84	0	84
LA FLORIDA	132.179	57.592	7.914	972	6.942	243	6.699
LA GRANJA	44.416	16.436	1.539	4.982	2.199	1.032	1.167
LA PINTANA	123.958	54.450	29.390	10.328	19.062	500	18.562
LA REINA	12.422	7.648	2.559	1.390	1.169	256	913
LAMPA	65.748	3.779	46.693	2.579	44.114	2.528	41.586
LAS CONDES	0	0	0	0	0	0	0
LO BARNECHEA	9.059	3.311	3.050	0	3.050	0	3.050
LO ESPEJO	41.320	22.276	1.089	559	530	229	301
LO PRADO	42.480	26.116	2.999	0	2.999	0	2.999
MACUL	22.773	9.346	7.256	2.129	5.127	631	4.496
MAIPU	18.371	8.712	4.700	0	4.700	0	4.700
MARIA PINTO	10.576	366	5.105	0	5.105	0	5.105
MELIPILLA	51.179	7.586	12.841	1.401	11.440	2.156	9.284
NUÑO A	0	0	0	0	0	0	0
P.A.CERDA	43.874	29.179	7.395	201	7.194	664	6.530
P. HURTADO	28.533	6.448	1.941	1.036	905	1.067	-162
PAINE	27.287	5.916	10.641	597	10.044	278	9.766
PENALOEN	47.746	19.096	1.415	730	685	0	685
PEÑAFLO R	56.255	12.070	10.987	746	10.241	857	9.384
PIRQUE	4.138	0	1.429	0	1.429	0	1.429
PROVIDENCIA	0	0	0	0	0	0	0
PUDAHUEL	46.557	17.548	849	1.165	681	155	526
PUENTE ALTO	134.658	71.724	21.351	467	20.884	0	20.884
QTA NORMAL	29.388	12.988	1.739	406	1.333	0	1.333
QUILICURA	18.265	7.063	3.402	0	3.402	0	3.402
RECOLETA	32.585	16.682	142	0	142	0	142
RENCA	37.689	19.293	3.548	937	2.611	236	2.375
SAN BERNARDO	179.993	47.890	31.026	1.645	29.381	3.164	26.217
SAN JOAQUIN	32.474	11.013	5.642	490	5.152	367	4.785
S.JOSE DE MAIPO	38.464	383	22.850	0	22.850	0	22.850
SAN MIGUEL	10.561	8.169	2.049	0	2.049	0	2.049
SAN PEDRO	1.064	0	1.064	0	1.064	0	1.064
SAN RAMON	62.234	17.816	6.061	2.990	3.071	220	2.851
SANTIAGO	500	0	500	0	500	0	500
TALAGANTE	26.456	6.429	8.689	1.818	6.871	2.631	4.240
TIL TIL	46.892	2.817	34.931	2.654	32.277	2.340	29.937
VITACURA	0	0	0	0	0	0	0
Total Región	1.966.436	692.109	385.617	52.525	339.731	25.911	313.820

Fuente: Secretaría Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

LIDERAZGO

De esta manera y dada la naturaleza intersectorial del programa es que se distinguen cuatro niveles de liderazgo: nacional, regional, municipal, y la activa participación de comités de pavimentación de pobladores, en el nivel local. En la actualidad, es mérito del enfoque dado por el Minvu al programa como parte de las estrategias de descentralización del gobierno, que este liderazgo sea compartido en los tres niveles de gobierno y la base de pobladores como sigue:

- La organización general, esquema financiero, administrativo, y normativo del programa, permanece bajo el liderazgo del ministerio, pero con activa delegación de función a las secretarías regionales, en contacto permanente con los municipios, que luego contratan a las empresas que ejecutan las obras (Serviu).
- La difusión del programa, la postulación y la organización formal de los comités de vecinos está bajo el liderazgo de los municipios.
- La organización de los vecinos, del ahorro y recolección de fondos locales, la contratación del estudio de ingeniería y la supervisión de las obras, queda en manos de los comités de pobladores, así como su cooperación con el municipio para su cuidado y mantenimiento, mediante el financiamiento aportado por esta entidad.

ARREGLOS DE ASOCIACIÓN

Como se ha indicado anteriormente, el PPP involucra en forma directa a las Seremi del Minvu de cada región, a las municipalidades, y a los comités de pavimentación conformados por vecinos.

La ejecución del programa ha requerido esfuerzos importantes de coordinación institucional para transformar esta ingerencia en una verdadera “asociación para la acción”, ya que aparte de los pobladores y los comités de pavimentación creados por las juntas vecinales, y apoyados por los consejos regionales de ellas, de las empresas locales, de los municipios, de las Seremi del Minvu y de los Serviu de cada región, estamentos que se constituyen en “socios” del programa, hay varias otras instituciones que participan activamente en el mismo, tales como: las intendencias regionales, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio Secretaría General del Gobierno y otras, en la forma de aportes financieros, apoyo institucional, metodológico, aporte de información y coordinación con programas afines. A este respecto, dado que existe en el país un programa gubernamental similar de pavimentación de vías que realizan los municipios con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, las postulaciones realizadas a ambos son coordinadas por los municipios y las Seremi del Minvu para evitar duplicaciones.

Como indicación de la magnitud de la tarea asociativa en la región Metropolitana de Santiago, en el PPP al año 2000, cerca de 200 juntas de vecinos se habían coordinado con 28 gobiernos municipales, y éstos a su vez con el Serviu, la Seremi del Minvu y otros organismos de gobierno mencionados.

Los logros alcanzados por el programa indican que los esfuerzos de coordinación y de asociación han sido positivos, no sólo en la RMS y en las ciudades capitales regionales, sino también en localidades aisladas y semirurales en el norte y sur del país.

SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL

El factor básico que determina la sostenibilidad del PPP del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, con participación de las 342 municipalidades del país, y de los vecinos organizados en comités de pavimentación, es que éste no constituye un “caso piloto” o demostrativo, localizado en una ciudad o sector urbano determinado y apoyado por fondos de agencias donantes. Se trata de un programa oficial del gobierno, de escala nacional, sancionado por ley de la Nación, incluido en el presupuesto regular del gobierno, con una duración de ocho años, y que forma parte de los programas oficiales de los próximos cuatro años. En este contexto, tiene un grado de sostenibilidad alta, que se expresa a través de los siguientes indicadores:

- (1) **Sostenibilidad como un continuo flujo de beneficios a los beneficiarios o receptores de los servicios prestados.** Desde su inicio en 1994 hasta el año 2000 el PPP benefició a 350 mil hogares y un millón y medio de personas en las trece regiones del país, un tercio de las cuales se localizan en la RMS. De acuerdo con los planes oficiales, se esperan aportes similares en los próximos años.
- (2) **Sostenibilidad referida a longevidad o supervivencia.** Este aspecto está asegurado en términos prácticos para el caso del Minvu y de los municipios. En el caso de los comités de pavimentación conformados por los vecinos interesados, se ha asegurado su permanencia mediante el requisito de su constitución legal como base para acceder al programa.
- (3) **Sostenibilidad como la habilidad para satisfacer costos recurrentes o convertirse en auto-financiada (en especial después de que los fondos de los donantes se han agotado).** Este factor no aplica exactamente al caso, por tratarse de un programa oficial del gobierno nacional y de los municipios, con presupuesto propio, como se indicó arriba. Sin embargo, sí cabe mencionar la necesidad de disminuir el nivel de subvención que reciben los beneficiarios en la medida en que eventualmente progresa su nivel socioeconómico, de hasta un 80% en la actualidad, para lo cual se requeriría un monitoreo más detallado que el que actualmente se realiza, con posterioridad al término de las obras de pavimentación.
- (4) **Sostenibilidad como capacidad y desempeño institucional, que se refiere a la capacidad que tiene la institución para producir resultados y productos bien valorados (de calidad) en el largo plazo.** Una de las bases del éxito del programa es que la pavimentación de vías de acceso a sus barrios es un servicio altamente valorado por las familias de bajos ingresos, y la calidad de la infraestructura provista por el programa es de calidad suficiente para que en un período de varios años las familias lo sigan demandando. También inciden en lo anterior los beneficios indirectos mencionados como: la integración social, mejoras en la calidad de vida, calidad ambiental, etc.. Sin embargo, mayor evaluación ex-post es necesaria para ajustar más aún las necesidades de los vecinos y las características de la infraestructura.

FACTORES QUE GENERARON IMPACTO EN EL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

Entre los factores que afectaron la aplicación del PPP, y cuyas dificultades fue necesario vencer para consolidarlo, se debe señalar:

- La desconfianza existente al inicio del programa, y en general en los comienzos de cada proyecto, entre los diferentes actores involucrados (pobladores, vecinos, municipio,

organismos regionales y nacionales, empresas privadas, etc.), como resultado de experiencias negativas anteriores.

- La asentada tradición paternalista de las relaciones entre vecinos de los sectores de bajos ingresos y el gobierno.
- La frecuente incidencia de desastres naturales (temporales, inundaciones, derrumbes, etc.), las que sumadas a las crisis económicas, hacen necesario modificar las prioridades preestablecidas de inversión pública.
- Las pronunciadas dificultades de accesibilidad, aislamiento, y falta de empresas constructoras y proyectistas en regiones apartadas.
- Las dificultades de coordinación y sincronización de diferentes programas del gobierno, como en el caso mencionado de la red sanitaria no resuelta.

LECCIONES APRENDIDAS

El análisis del PPP en la RMS, que forma parte del programa nacional que se ejecuta con iguales criterios y alcances en cada una de las trece regiones del país, arroja como principal lección, para esfuerzos similares de mejoramiento vecinal en gran escala, el que los pobladores de bajos recursos sí se preocupan del entorno que habitan y están dispuestos a colaborar con las instituciones públicas y empresas privadas para mejorarlo. Esto, siempre y cuando éstas tengan la capacidad de considerarlos como socios calificados de la gestión, así como la flexibilidad operativa necesaria para adaptarse a las condiciones de los sectores de menos recursos.

Dentro de las lecciones de los aspectos positivos del programa, se destacan las siguientes:

- La asignación clara y regional de las diferentes responsabilidades del programa a las instituciones y actores participantes, en forma acorde con sus habilidades, experiencia y capacidad relativa, junto con el respeto por la dignidad y autodeterminación de los sectores más pobres de la población, organizados en asociaciones vecinales para participar en el programa.
- La capacidad financiera, técnica e institucional de dar respuesta pronta y eficaz a una necesidad de alta prioridad para la comunidad, y que mejora de manera tangible la calidad de vida (enfoque estratégico de la gestión), con el propósito de mantener el interés y colaboración de los diferentes actores y beneficiarios involucrados.
- El desarrollo de una metodología que permite tanto a la comunidad como al municipio, conocer de manera actualizada los problemas y los déficit existentes en cada unidad territorial. Igualmente, permite ordenar y dar una orientación específica a la inversión municipal, obligando además a las diferentes organizaciones de un determinado territorio, a realizar un proceso de negociación, diálogo y discusión de sus proyectos y prioridades.

En cuanto a las lecciones sobre aspectos negativos o perfeccionables del programa, se identifican las siguientes:

- El alto nivel de subvención del programa, el cual debe ser monitoreado para incorporar criterios de selección de los proyectos propuestos por los vecinos, sobre la base de los

aportes de ellos, o de algún otro índice que demuestre la necesidad de la subvención según las características económicas de la comunidad, o de la magnitud del proyecto. Para ello se requerirá un mayor nivel de control y análisis ex-post de las experiencias realizadas. Lo anterior debería ser balanceado con una focalización de la subvención estrictamente hacia los más pobres, lo que se hace posible con la disminución de la subvención de los menos pobres.

- La necesidad de mejorar aún más la coordinación y sincronización de diferentes programas del gobierno, como en el caso mencionado de la red sanitaria no resuelta, que impide la pavimentación. En general, se requiere aún un enfoque más integral para integrar los programas de pavimentación con otros de mejoramiento físico, económico y social.

ASPECTOS CLAVE POSIBLES DE REPLICAR

El aspecto más importante posible de replicar del PPP es la posibilidad que otorga de fortalecer el tejido social de los conjuntos habitacionales construidos para sectores de bajos ingresos no organizados previamente. Como se indicó anteriormente, el programa es efectivamente responsable en parte importante, de revertir una de las debilidades de los exitosos programas habitacionales anteriores a 1990. Estos programas crearon conjuntos periféricos con familias seleccionadas de acuerdo con un sistema de puntaje reconocidamente eficiente e imparcial, pero que llevaron a vivir en estrecha vecindad a familias que anteriormente no se conocían, y que habían sido desvinculadas de los lazos sociales de su residencia anterior, dada la ubicación periférica de los nuevos asentamientos. La organización y trabajo colectivo propiciado por los comités de pavimentación del PPP, permitió fortalecer nuevas relaciones vecinales y reconstituir así el tejido social perdido.

En un sentido más general, la descentralización de las decisiones, las finanzas y la administración alcanzada por el programa, que son los aspectos más importantes a ser replicados en otras experiencias, pueden ser sintetizados como se describe a continuación.

(1) Pobladores

- Capacidad para organizarse en comités jurídicamente válidos y colaborar con las autoridades locales y regionales para tareas compartidas en proyectos que se verán concretados.
- Capacidad para definir los proyectos que desean materializar y cumplir con los requisitos de contratar los proyectos de ingeniería, abrir cuentas de ahorro y juntar el aporte, conseguir los certificados o comprobantes requeridos, diligenciar la ficha de postulación y el ingreso a la Secretaría Comunal de Planificación.
- Colaboración para la correcta ejecución de las obras por el Servicio de Vivienda y Urbanización.
- Cuidado de las obras una vez entregadas a su uso.
- Valoración de la experiencia como una experiencia de convivencia humana profunda e interesante.

(2) Municipios

- Capacidad para medir el déficit de pavimentación.

- Capacidad para coordinarse con las Seremi del Minvu, y el Serviu, para aplicar el programa, difundirlo a los pobladores y organizarlos en comités de pavimentación, calificando su categoría, y revisando y aprobando las postulaciones.
- Capacidad para realizar los aportes para su financiamiento, apoyando a los comités de escasos recursos, y coordinándose con el gobierno regional para recibir su aporte.
- Contratación de los proyectos de ingeniería en casos calificados, y realización de inspecciones a las obras de pavimentación durante su materialización.

Un ejemplo de la replicabilidad del programa es la aplicación que se está programando para la ciudad de Valparaíso por parte del Minvu. En este caso, con un mecanismo similar al que se aplica para la pavimentación de los barrios –que involucra a los propios vecinos, a los municipios y al gobierno–, se intentará disminuir el déficit de muros de contención en los cerros habitados de Valparaíso, donde temporales con precipitaciones superiores a los 150 mm. diarios provocan avalanchas y deslizamientos que arrastran viviendas y calles.

Se estudia para Valparaíso la creación de un subsidio similar al que se aplica al PPP, incluyendo la organización de los pobladores en comités de vecinos, encargados de reunir el ahorro mínimo del 5% al 25% de la obra. Igualmente, el municipio aportaría hasta el 25%, y el Minvu el saldo restante.

CONTACTOS CLAVE

Luis Eduardo Bresciani Lacannelier
Secretario Regional Ministerial Metropolitano
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)
Alameda Bernardo O'Higgins N° 874, Piso 8°
Tel: (56-2) 351 2900
Fax: (56-2) 639 4944
E-mail: lbresciani@ministerio de vivienda y urbanismo.cl

Gustavo Paulsen Brito
Secretario Ejecutivo
Asociación Chilena de Municipalidades
Luis Thayer Ojeda 424 - Providencia
Tel: (56-2) 655 1730
Fax: (56-2) 655 1651
E-mail: gpaulsen@munitel.cl

NOTAS Y REFERENCIAS

1/ Ver una reseña del Plan de Acción Comunal de La Florida en el presente documento.

2/ La “Operación Sitio” es un programa de vivienda iniciado en la década del sesenta por el Minvu para los sectores más pobres, consistente en la entrega a los beneficiados de un lote o sitio semiurbanizado, de especificaciones mínimas, en el cual se instalaba una caseta

- precaria para su posterior mejora y ampliación, autónoma o con apoyo estatal. La dotación posterior de infraestructura era gradual.
- 3/ La Sección V de la Guía, está reseñada en la sección referida a “Financiamiento”, del presente documento.
- 4/ Las cifras en moneda chilena, a pesos constantes de 1997, son los siguientes (en miles de pesos):
Período 1978-1990 (13 años) 10.153.311/año.
Período 1991-1994 (4 años) 25.755.333/año.
Período 1995-1998 53.406.292/año, de los cuales 24.151.111/año fueron aportados por el PPP (Minvu, “PPP 1994-2000”, noviembre, 2000).
- 5/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Guía del Programa de Pavimentación Participativa”, referida al Decreto 114 de 1994, y a la Resolución 1713 de 1995 que reglamentan la aplicación del programa.
- 6/ Realizado por estudiantes del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, “Participación ciudadana, caso de estudio: Proyecto de Pavimentación Participativa en Tres Sectores de la Comuna de la Florida, Santiago”, junio de 2000.
- 7/ Dato aportado por el estudio de participación ciudadana en tres sectores de la comuna de la Florida, mencionado anteriormente. Este dato presumiblemente considera el crecimiento en extensión de La Florida entre 1991 y 1994, y lo pavimentado por fuera del programa.