

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL
DESARROLLO TERRITORIAL**

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL

PANELISTAS:
Patricio Navarro (COORDINADOR)
Hernán Reyes
Marcela Salinas

AGOSTO 2008

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial
AÑO DE INICIO: 2005
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	13
1.1. Descripción General del Programa	
1.2. Objetivos del Programa	14
1.3. Justificación del Programa	14
1.4. Política global y/o sectorial	17
1.5. Descripción de bienes y/o servicios	17
1.6. Procesos de producción de los componentes	19
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial	33
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo	34
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación	35
1.10. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación	41
1.11. Reformulaciones del Programa	42
1.12. Otros Programas relacionados	42
1.13. Antecedentes Presupuestarios	43
II. TEMAS DE EVALUACION	44
1. DISEÑO DEL PROGRAMA	44
1.1. Diagnóstico Situación Inicial	
1.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios	46
1.3. Criterios de Asignación de Recursos	47
1.4. Lógica Vertical de Matriz de Marco Lógico	48
1.5. Lógica Horizontal de Matriz de Marco Lógico	50
1.6. Reformulaciones a nivel del Diseño	51
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	51
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación	51
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de componentes	56
2.3. Criterios de Asignación de Recursos	57
2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	57
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	59
3.1. Desempeño del Programa en la Producción de Componentes	59
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito	73
3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	78
3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin	79
4. RECURSOS FINANCIEROS	81
4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros	81
4.2. Eficiencia del Programa	87
4.3. Economía	89
5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	94
6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	96
III. CONCLUSIONES	97
IV. RECOMENDACIONES	102
V. BIBLIOGRAFÍA	106
VI ENTREVISTAS REALIZADAS	107
VI. ANEXOS	109

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005 - 2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$15.999.910 Miles de millones

1. Descripción General y Objetivos del Programa

1.1 Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

Fin: Contribuir al desarrollo productivo de los territorios seleccionados a través del uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural.

Propósito: Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un Plan Marco de Desarrollo Territorial PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilita¹ sus opciones de desarrollo de negocios.

1.2 Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos

La población objetivo y beneficiaria corresponde a los habitantes de 6 regiones, cuya unidad territorial está integrada por varias comunas o partes de comunas. Sus límites son establecidos por el Gobierno Regional (GORE) respectivo. Se trata de población rural dispersa con porcentajes de pobreza superiores al promedio de su región. Tiene actividades agrícolas que dependen de las zonas geográficas en que estén insertos. Por ejemplo, comuneros crianceros de cabras en la IV región y de población indígena minifundista en la IX y X regiones. En la VII región se dedican a la apicultura, vitivinicultura y olivicultura; y, en la VIII región, está la hortofruticultura, ganadería ovina y bovina de calidad y algunos cultivos anuales. La población objetivo alcanza a 162.919, cuya distribución por región es la siguiente: IV Región 50.097; VII 32.125; VIII 41.783; IX 16.229; X 18.284. El total alcanza a 162.919.

1.3 Descripción General del Diseño del Programa

El programa se inició en el año 2005 y tiene un horizonte de término en el año 2010. La SUBDERE es la entidad responsable a través de la División de Desarrollo Regional y el Departamento de Gestión de Inversiones Regionales, donde está la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD). En las regiones la responsabilidad está en las Unidades de Gerencia Regional (UGR), que son dependientes de la División de Análisis y Control de Gestión y de los servicios correspondientes del Gobierno Regional. Entre sus principales responsabilidades está supervisar la implementación del programa y hacer el seguimiento; realizar el análisis y evaluación de los PMDT; ser el vínculo con las Unidades Técnicas (UT) y los equipos territoriales; y, a nivel Territorial, comprende una Unidad de Gestión Territorial (UGT), ubicada en la UGR, apoyada por profesionales de los municipios y servicios públicos asociados. El 56% de su financiamiento proviene de un crédito del Banco Mundial y un 44% de aporte nacional directo a través de la SUBDERE. Sus componentes son:

1.3.1 Componente 1: Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) es un documento que cuenta con cuatro productos para cada territorio: el diagnóstico social y línea base, una matriz de marco lógico, la cartera de proyectos de carácter productivo que se genera a partir de las oportunidades de negocio identificadas y la cartera de inversión en infraestructura. Son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE. Se realiza participativamente en talleres y jornadas por temas o ejes estratégicos, con actores públicos y privados.

¹ Habilitar debe entenderse como la generación de condiciones para que los habitantes del territorio emprendan una actividad económica si así lo desean.

1.3.2 Componente 2: Infraestructura rural financiada por el programa PIRDT realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y que dispone de mecanismos que hagan sostenible su provisión. Comprende la materialización de las inversiones en obras de infraestructura rural y establece los mecanismos para su posterior operación y mantención en forma autónoma. Se consideran proyectos de Agua Potable Rural y Saneamiento Básico; Rehabilitación de Caminos; Electrificación Rural y Telecomunicaciones

1.3.3 Componente 3: Fortalecimiento de las capacidades del Sector Público para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial. Comprende el apoyo a la gestión de las unidades ejecutoras; el mejoramiento institucional para la formulación de políticas públicas con metodologías para la evaluación de proyectos integrados para la provisión de infraestructura rural; y la definición e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación, que incluye la difusión de información de procesos de aprendizaje y buenas prácticas.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El Programa constató acertadamente que en materia de infraestructura rural se había alcanzado importantes logros en poblaciones concentradas, pero no así en poblaciones dispersas ya que no tienen el número suficiente de consumidores que permitan financiar su operación. Además, con la actual metodología de evaluación de MIDEPLAN no cumplen las condiciones de elegibilidad. Por lo tanto, se planteó elaborar una nueva metodología de evaluación con un enfoque multisectorial que incluye el análisis de la inversión territorial desde el punto de vista de la rentabilidad económica, como producto de la sinergia que generan el uso de las infraestructuras en los actores locales vinculados a actividades productivas. Al incluir la participación y la coordinación entre las entidades públicas y privadas posibilitaría la realización de inversiones en infraestructura para estos sectores de población dispersa.

Los criterios de focalización para identificar y seleccionar los territorios son pertinentes, puesto que corresponden a las carencias identificadas por el programa, a saber: alta incidencia de pobreza, falta o insuficiente infraestructura y ejes productivos identificados para el impulso del desarrollo económico local. También es coherente con los objetivos y metodología que sean los gobiernos regionales los que seleccionen los territorios a intervenir. Sin embargo, no existen criterios de focalización, ni selección explicitados para el componente de Infraestructura Rural. El componente Fortalecimiento Institucional no tiene sus beneficiarios cuantificados y caracterizados, los que implícitamente corresponden a funcionarios públicos.

Respecto a la matriz en su lógica vertical, los componentes **Provisión de Infraestructura y Elaboración PMDT** son los necesarios para el cumplimiento del Propósito. Por su parte, el componente **Fortalecimiento Institucional** contiene un conjunto de productos y servicios de capacitación a funcionarios y tareas de coordinación que más bien apoyan la gestión del Programa y no constituyen un producto en sí mismo. En cambio sí son apropiados y constituyen un componente la elaboración de una nueva metodología de evaluación de proyectos MIDEPLAN y propuestas técnicas para el abastecimiento de agua potable, y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales no concentradas, entre otros estudios. El propósito está correctamente formulado ya que es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población, a partir de que cuentan con una infraestructura en base a los Planes Territoriales “que habilitan sus opciones de negocio”. Esto último requiere subrayarse, porque significa que el programa apunta a una población que tiene algún potencial de emprendimiento para realizar una actividad empresarial o de fomento productivo.

En la lógica horizontal de la matriz, el propósito tiene formulados indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía, aunque falta un indicador muy importante como es medir la habilitación de las opciones de negocio de los beneficiarios. Los componentes tienen indicadores para la mayor parte de las dimensiones. Sin embargo, en todos ellos falta un indicador de Eficiencia/Producto. Respecto a la disponibilidad de información de los indicadores de eficacia y

calidad del Propósito la mayoría, no es factible de obtenerlos de los actuales PMDT y de los proyectos. En los componentes sus indicadores son factibles de obtener, aunque en algunos casos no están disponibles. Por lo tanto, la matriz de Marco Lógico se valida parcialmente.

2.2 Organización y Gestión

El programa tiene una adecuada organización pero sus dificultades provienen de su diseño de implementación en la realización de sus componentes, ya que la nueva metodología de evaluación de proyectos MIDEPLAN (Componente Fortalecimiento) estuvo planificado terminarlo a fines del tercer año, mientras que los PMDT estuvieron previstos realizarlos desde el primer año. Esto constituyó claramente un error de planificación, puesto que los PMDT se hicieron sin tener los elementos de la nueva metodología. Asimismo, el componente Provisión de Infraestructura también debía comenzar el primer año, por lo que las comunidades rurales dispusieron de una infraestructura sin que estos planes estuvieran listos y validados. Finalmente, los proyectos de inversión técnicamente fueron aprobados con una metodología de evaluación que no reconoce la complementariedad o sustituibilidad de las inversiones en un subterritorio, ya que no se evaluó un plan de inversiones, sino que cada una en forma individual, de acuerdo a pautas concordadas en esa oportunidad con MIDEPLAN (Matriz de coherencia).

Otro problema de implementación fue no haber sopesado las debilidades institucionales del aparato público para llevar adelante el enfoque territorial. Las lógicas de los gobiernos regionales tienen su propia dinámica de la que el PIRDT no tiene la capacidad de cambiar. Se ha esperado que fuera capaz de influir en las instituciones Nacionales y Regionales sobre el enfoque territorial. Desgraciadamente el Programa no tiene la envergadura institucional (Un Programa dentro de la SUBDERE), ni la cantidad de recursos, ni la influencia política para cambiar los enfoques sectoriales.

La elaboración de los PMDT se retrasó considerablemente, ya que las actividades previas no tomaron en cuenta los tiempos administrativos para llevarlas a cabo, de hecho se estimó que ellos durarían 4 meses en circunstancias que se demoraron 10 meses en promedio. Además, su confección participativa requiere de un tiempo mayor que si los proyectos sólo se hicieran en gabinete. Lo anterior también retrasó la aprobación y ejecución de la infraestructura, lo que afectó la producción de bienes y servicios, lo que se tradujo en una baja ejecución presupuestaria desde el inicio

En cuanto a los sistemas de seguimiento estos son deficientes. No tiene una información centralizada en una base de datos y la disponible se recopila actualmente en planillas Excel que que no está actualizada en la UGD. Existen deficiencias para obtener información pormenorizada de las inversiones, tipos de infraestructuras, diferencias entre un mismo tipo de inversión, características de la población involucrada, etc.

Finalmente, la participación es un elemento relevante del programa y los beneficiarios tienen una buena evaluación de los talleres de elaboración de los Planes Marco. Sin embargo, se evalúa negativamente que una vez terminado los talleres no se tienen mecanismos de comunicación periódico con ellos y, al no tener durante meses, información sobre las propuestas de inversión trabajadas en conjunto, se produce una pérdida de credibilidad del programa².

2.3 Eficacia y Calidad

La producción del componente elaboración de PMDT no ha cumplido las metas, ni los plazos establecidos. Se esperaba que, al cabo de tres años, un total de 25 PMDT fueran aprobados por los COREs. La meta inicial fue de 5 PMDT para el año 2005, 10 el año 2006 y 10 el año 2007. Sin embargo, estas no se cumplieron y fue necesario reprogramar los plazos en cuatro

² Se realizaron entrevistas a 20 participantes de todos los subterritorios de la VII región y en ella se constató esta situación. Ver Bruno Barra P. Entrevistas de evaluación a participantes del programa PIR – Región del Maule. Mayo. 2008.

ocasiones, estableciéndose finalmente un total de 18 planes para el año 2007, habiéndose cumplido un 89% de esa meta (16 de un total de 18). No se ha realizado ningún PMDT en la IX región y se comprometieron a realizar nuevos planes en la Región del Bío Bío y Los Lagos. Estos Planes por elaborar suman 14 que se tiene programado realizarlos durante el año 2008, utilizando la metodología de MIDEPLAN en su nueva versión. De realizarse el número total de PMDT alcanzará a 32, que corresponde a un aumento de un 28% respecto de lo establecido originalmente, lo que se considera un aspecto positivo al ampliar su cobertura inicial.

El componente provisión de infraestructura se mide a través de los proyectos de infraestructura que se ejecutan con cargo al programa (proyectos PIRDT). Se financiaron tres grupos de proyectos: los que provienen de la cartera de financiamiento retroactivo, aquellos de la cartera Pre- PMDT (de reconocimiento de gasto) y los proyectos PMDT propiamente tal, que provienen de la elaboración de los planes marco. Respecto de estos últimos sólo se ha ejecutado un proyecto de conservación de caminos en la X Región que fue terminado el año 2007.

Para suplir el bajo nivel de producción de este componente, debido a la demora en la contratación de los PMDT, se ejecutaron los denominados proyectos Pre-PMDT³. Para identificar y justificar la conveniencia de ejecutar estos proyectos se acordó con MIDEPLAN utilizar un procedimiento que incorporó los principios del PIRDT⁴, particularmente lo que dice relación con la complementariedad de inversiones en infraestructura rural, aprobación de los CORE y realización de procesos participativos, generando de esta manera una cartera coherente con las características, potencialidades y necesidades de los subterritorios identificados. Esto se evalúa negativamente ya que si bien son proyectos que responden a los requerimientos del programa, la decisión del momento de inversión no obedece a la programación de un plan de inversiones debidamente evaluado, como lo establece la metodología de formulación y evaluación de PMDT. El número de estos proyectos realizados en el período 2005 – 2007 fue de 46.

En el marco del componente fortalecimiento Institucional se generó, la metodología de evaluación de inversión integrada para MIDEPLAN que estuvo terminada a comienzos del año 2008 y durante este año se espera validarla en los nuevos PMDT, razón por la cual, no se está en condiciones de evaluar la aplicación de este instrumento. Respecto del diseño de esta metodología, no está explicitada su aplicación respecto a la evaluación del “programa de inversiones”, ni cómo se debiera efectuar el análisis del “tamaño óptimo del plan” y en qué plazos, ni el momento oportuno en que debiera considerarse la ejecución de cada proyecto, ni la calendarización de los costos y beneficios asociadas a cada inversión en infraestructura y negocio propuesto a lo largo de la evaluación del Plan, entre otros aspectos.

Otro producto de este componente son los estudios de alternativas técnicas para los servicios de agua potable y de saneamiento, que han sido un aporte ya que contribuyó a identificar las soluciones técnicas para proveer agua potable en poblaciones rurales dispersas, así como de servicios de saneamiento en localidades rurales de distintos tamaños. Son documentos valorados por MIDEPLAN para la identificación de alternativas técnicas en estos temas. Además proporcionó insumos para la elaboración de la propuesta de Ley de Servicios Sanitarios Rurales.

Respecto a la cobertura del programa el 69% de la población objetivo dispone de PMDT terminado. En el caso de la población potencial, los PMDT elaborados benefician al 21% de dicha población. Si se compara la población beneficiada en las Regiones donde se han

³ Para efecto de la rendición de gasto al Banco Mundial esta categoría se subdivide en cartera Pre-PMDT propiamente tal, de reconocimiento de gasto y financiamiento retroactivo.

⁴ Este procedimiento consistió en desarrollar una “matriz de coherencia” en la cual se identifica para cada eje productivo de un subterritorio, los proyectos de infraestructura que contribuyen a su desarrollo y luego para cada proyecto, se identificaban los efectos que éste generaba sobre los ejes productivos, los programas o acciones de fomento dirigidos a apoyar el desarrollo del negocio vinculado al eje productivo y la presencia de capacidades emprendedoras en dicho subterritorio que podían contribuir al éxito del proyecto.

elaborado todos los PMDT (100% de cobertura de la población objetivo) se puede ver que la IV Región es donde se tiene mayor porcentaje de cobertura de población potencial (98%), seguido por la VII Región (28%), mientras que en la X Región, los PMDT benefician sólo al 16% de la población potencial

Respecto de la cobertura de la infraestructura rural de la población objetivo alcanza al 5,6%, y al 1,7% de la potencial. Cabe señalar, que en la cuantificación de los beneficiarios efectivos, no se ha considerado aquellos que se benefician con los proyectos de camino, que representan la mayor parte de los proyectos ejecutados en el período 2005- 2007, debido a que este tipo de infraestructura puede beneficiar a población que se encuentra fuera del subterritoio.

2.4 Antecedentes Financieros

Cuadro N° R.E 1
Presupuesto Total del Programa 2005-2008
(miles de \$ año 2008)

Año	Presupuesto Total del Programa
2005	4.250.000
2006	6.180.000
2007	10.723.755
2008	15.999.910

El presupuesto total del programa ha subido fuertemente todos los años debido a los acuerdos entre la Subdere y el Banco mundial para alcanzar los niveles de operación que en promedio significaban un gasto anual entorno a los \$ 9.000.000 (miles de \$) en los 5 años del Programa.

Cuadro N° R.E 2
Financiamiento por Componente
Aportes y composición⁵
%

FINANCIAMIENTO POR COMPONENTE	BANCO MUNDIAL (BIRF) % aporte dentro del componente	SUBDERE % aporte dentro del componente	%del componente dentro del Presupuesto Total
Componente 1: Elaboración PMDT	70%	30%	4,2%
Componente 2: Provisión de infraestructura	53%	47%	84,7%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	70%	30%	4,9%
4.- Otros Destinados a Administración	66%	34%	6,2%
TOTAL	56%	44%	100%

Datos del Contrato entre el Banco Mundial y la SUBDERE

⁵ El Presupuesto Total del proyecto para los 6 años es de US\$ 90.260.000 (entre\$ 50 y 60 mil millones) los cuales se convierten al tipo de cambio en que se efectúan los desembolsos, por lo tanto en pesos el presupuesto varía dependiendo del tipo de cambio existente, sin embargo los porcentajes asignados a cada componente y en su interior están determinados por contrato.

2.5 Eficiencia / Economía

El Presupuesto del Programa destina el 84,7% de su presupuesto total al Componente Provisión de Infraestructura, marca un sentido esencialmente de ejecución y las actividades de diseño son más bien montos que sirven para ajustar cualquier implementación. El componente Fortalecimiento considera partidas presupuestarias para estudios de metodologías y políticas (0,6% del presupuesto total del Programa) y; para monitoreo y evaluación del programa (1%). Se estima que estos fondos son pequeños en relación a la envergadura de los desafíos que significa influir o cambiar la lógica de inversión en base a proyectos por una evaluación integral y con enfoque territorial, considerando una metodología participativa que tiene por objetivo la habilitación de actividades empresariales, la cual debe sistematizarse, monitorearse muy de cerca, evaluarse, difundir y sensibilizar sobre las mejores alternativas y prácticas.

Por otra parte, el Programa ha tenido una deficiente ejecución presupuestaria, el año 2005 tuvo un cumplimiento de un 87% alcanzada porque la cifra de gasto devengado de ese año contiene gastos que corresponden a actividades realizadas previamente para diseñar el Programa. El año 2006 tuvo un cumplimiento de apenas un 33%. Durante el año 2007 se logró recuperar el déficit de gasto del año 2006 en forma importante, por lo que se evalúa positivamente esta mejora en la gestión del gasto, aún así se logra ejecutar tan sólo el 67% del presupuesto de este último año.

La rendición de cuentas presenta un problema puesto que el Banco Mundial no ha reconocido todos los gastos a la fecha (junio 2008). La razón principal de la no elegibilidad es que los procedimientos de compra del Banco son distintos a los establecidos en la Ley Chilena, a veces son más permisivos y en otros aspectos más estricto⁶. Por lo anterior, el porcentaje de ejecución acumulado al 31 de Diciembre del 2007 es de un 18,5%. Esa cifra si se ajusta incorporando todos los gastos no elegibles por el Banco Mundial y se corrige por un menor valor del dólar a precios actuales, se encuentra que el programa recién estaría logrando un nivel de ejecución en torno al 30% del presupuesto total lo que contrasta con la programación inicial del Programa según la cual se debería haber ejecutado un 49,1% al año 2007, donde pesan fuertemente, el gasto en inversiones en obras y bienes que solamente ha alcanzado el 39,6%, en los tres años de ejecución.

Respecto, al gasto promedio por beneficiario, en el componente Provisión de Infraestructura, congruente con la variación en el gasto por unidad de producto, disminuyó en un 27,8% reforzando la mejora en eficiencia del Programa en el 2007. Respecto del componente Elaboración PMDT, no existe una serie contra la cual comparar. Por su parte, el componente Fortalecimiento Institucional, no parece relevante el gasto promedio por su heterogeneidad.

Finalmente, los gastos administrativos han crecido en forma sustantiva, sin embargo, dado que el nivel de operación subió en una proporción aún mayor, se observa una mejora en la eficiencia en la implementación disminuyendo desde un 4,2% en el 2005 a un 3,8% el año 2007. Cifras que se consideran bajas por el panel, en comparación a cualquier administración de programa tanto pública como privada.

3 Justificación de la Continuidad del Programa

El diagnóstico que justificó el origen del programa sigue vigente, puesto que los enfoques sectoriales están plenamente presentes. Tampoco el país ha logrado realizar inversiones en áreas rurales dispersas que permita a sus habitantes mejorar su calidad de vida y acceder a nuevas oportunidades.

Ahora bien, el diseño de implementación del programa tuvo serios problemas, en relación a la secuencia en que se desarrollaron sus componentes, de los plazos considerados para los hitos

⁶ De los 77 proyectos iniciados en el período 2005 a 2007 44 proyectos se encuentran negociándose con el Banco Mundial de los cuales 17 se declararon no elegibles, 2 se encuentran sin definición y 25 se encuentran en revisión.

relevantes y el comienzo de los desembolsos y gastos lo que afectó la gestión del mismo y que se tradujo, en una baja producción de bienes y servicios de acuerdo a lo considerado originalmente.

Para su continuidad, debe considerarse un diseño de implementación que aproveche la metodología de evaluación integral de proyectos territoriales – que debe ser validada – para su aplicación en MIDEPLAN. Este instrumento debería permitir que proyectos de inversión para poblaciones rurales semiconcentradas y/o dispersas sean susceptibles de ser aprobados. Además esta modalidad de evaluación tendría impacto nacional, porque todas las regiones estarían incluidas.

En este contexto, el PIRDT no debe perder de vista la importancia de concentrarse en la preparación, seguimiento y validación de los Planes como un instrumento que apoya el proceso de toma de decisiones en materia de inversión, basado en un enfoque territorial y multisectorial (Componente Elaboración de Planes). Realizar estudios que permitan ir midiendo resultados de las inversiones, elaborar instrumentos que apoyen a las entidades sectoriales a realizar inversiones en sectores rurales semiconcentradas (Tal como se hizo en saneamiento básico) y todos aquellos monitoreos que permitan validar la metodología que se desarrolla en las regiones. En cuanto al componente, Provisión de Infraestructura, debe asegurarse que en los próximos años efectivamente se realicen de acuerdo a los Planes Marco elaborados.

4 Principales Recomendaciones

1.- Diseño

1.- Respeto a la población objetivo ligada a actividades económicas y productivas del Componente Provisión de Infraestructura Rural

- Cuantificar y caracterizar a la Población objetivo del componente Provisión de Infraestructura rural que corresponde a los sectores productivos. En la aplicación de la nueva guía metodológica para formular y evaluar un PMDT debe considerarse un levantamiento detallado de las organizaciones productivas y empresariales y empresas individuales, tanto agrícolas como no agrícolas, susceptibles de ser beneficiarios con infraestructura rural del PIRDT para que mejoren sus opciones de negocio. Al mismo tiempo, actualizar e identificar esta misma población en los PMDT ya elaborados (Debido a la heterogeneidad de estos PMDT, algunos pueden tener los datos ya levantados, otros requerirán sólo actualizarlo a partir de los proyectos elaborados y otros actualizar datos en terreno.).
- Levantamiento de línea de base. Identificar parámetros que permitan medir la situación actual de estos empresarios, actualizando los datos de los PMDT iniciales en que sea posible e incluyéndolos sistemáticamente en los nuevos, para posteriormente evaluar los resultados que han tenido los servicios implementados.

2.- Ajustes a la matriz de Marco Lógico. (Se adjunta propuesta de matriz en anexo)

- Lógica Vertical. Reformular el componente de fortalecimiento por otro destinado a relevar los Instrumentos o Estudios que se realizan para apoyar los Planes y realización de Infraestructuras. Sacar de este componente las actividades de capacitación a funcionarios y las reuniones de coordinación por ser actividades de apoyo a la producción de los componentes. Deben eliminarse algunos supuestos, ya que corresponden a tareas que le competen al Programa, tales como “Coordinación de múltiples actores en diferentes niveles de gobierno”. Se propone agregar otros a nivel del Fin y Propósito, como el de la estabilidad económica del país; o en los componentes sobre que el GORE cumple con los plazos para llamar a licitaciones; y que existen Consultoras y/o profesionales con las capacidades y experiencias para aplicar la metodología de elaboración de Planes.
- Lógica Horizontal. Incluir un indicador de resultado crucial para medir el cumplimiento del Propósito respecto a **la habilitación de opciones de desarrollo de negocios**. Lo importante es medir que el resultado conjunto de componentes y en especial el de infraestructura Rural, apuntan no sólo a la provisión de servicios para el consumo, sino el de estar vinculado al fomento productivo. Se proponen indicadores tales como: Porcentaje de Unidades productivas que surgieron después de la provisión de infraestructura PIRDT, respecto del total de Unidades Productivas existentes, por año y por territorio; o Porcentaje de Unidades productivas de bienes o servicios ya existentes en la localidad que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura financiada por el PIRDT y prevista en el PMDT, respecto del total de Unidades productivas existentes, por año y por territorio⁷. Por último, en todos los componentes, incluir indicadores de Eficiencia/Producto sobre el costo de producir los bienes y servicios.

⁷ Por supuesto pueden haber otros, pero lo que interesa al panel evaluador es la medición del tema de habilitación de desarrollo de negocios.

3.- Decisión sobre el enfoque territorial y sus componentes. Es necesario aterrizar las posibilidades que tiene el Programa de influir el enfoque territorial y multisectorial. Se proponen los siguientes énfasis:

A. Fortalecer los componentes de Elaboración de PMDT y el de Instrumentos y Estudios. Esto significa elaborar un Plan de seguimiento de los 14 nuevos territorios en que se aplicarán los PMDT 2, de acuerdo a la nueva metodología, tendiente a hacer las correcciones y finalmente validarla.

Este Plan de Acción debe contemplar:

- Establecer un Manual Operativo de la Metodología elaborada en el marco del Programa para formular y evaluar PMDT.
- Establecer un cronograma que lleve a establecer los procesos que culminen con la validación de la nueva metodología.
- Estudiar las capacidades técnicas de las contrapartes institucionales existentes en regiones para aplicar la nueva metodología
- Talleres con las Consultoras que realizaran los planes, tendiente a homogeneizar la aplicación de la metodología de formulación y evaluación de PMDT.
- Seleccionar territorios (Tal vez uno por Región) en los que se hará un seguimiento mas detallado de su aplicación considerando registrar elementos claves en su desarrollo. Por ejemplo, hitos Institucionales, participación, estudios de inversión integral con una aplicación secuencial, identificar elementos dinámicos y estáticos del proceso, etc.
- Considerar en el Presupuesto el aumento que significa este seguimiento para ambos componentes, detallando los items correspondientes.
- Elaboración de Informe analítico de resultados del proceso, considerando las modificaciones realizadas a la metodología.
- Convocar a expertos internacionales para analizar el tema del desarrollo territorial a la luz de la experiencia comparada a nivel mundial y aportar al debate teórico y práctico que el PIRTD puede entregar. En este sentido, los especialistas del Banco Mundial deberían hacer una contribución en esta dirección.
- Sistematizar las buenas prácticas de las actividades realizadas
- Desarrollar un plan de seguimiento a la validación de la metodología por MIDEPLAN, de tal manera de asegurar que la metodología finalmente sea incorporada en el Sistema Nacional de Inversiones.

B. Alinear y completar la información de los primeros PMDT de acuerdo a la nueva metodología elaborada. Si es necesario se debe contratar consultorías adicionales para realizar esta labor.

2.- Organización

4.- Aporte a la identificación de la institucionalidad para el desarrollo territorial

De acuerdo al ordenamiento legal chileno es el GORE la entidad a cargo del desarrollo territorial. A partir de esa constatación es necesario identificar dentro de ella, la unidad que puede llevar adelante el enfoque territorial e impulsar las inversiones multisectoriales. Estas deben ser unidades a las que el PIRTD tendrá como referente hasta el término del programa y, sobre todo, perfilarla como la entidad operativa más allá del PIRTD. Deben clarificarse los siguientes aspectos:

- Identificar la Unidad organizacional respectiva: SERPLAC, Agencias de Desarrollo Regional, etc.

- Establecer si corresponde una misma organización para todas las regiones o establecer diversas de acuerdo a las realidades locales.
- Establecer si debe haber subunidades institucionales de coordinación, menores que a escala regional.
- Analizar la alternativa de proponer una agencia actualmente inexistente que pueda encargarse del tema.

5.- Plan de Comunicaciones con beneficiarios de los subterritorios. A partir de los 14 PMDT a elaborar durante el año 2008, establecer un Plan de información al término de su elaboración que permita mantener informado a los beneficiarios participantes de los talleres. Este debe contemplar:

- **Responsable:** Debiera radicar en las UGR, aunque en los contactos en terreno, pueden participar otras personas y entidades. Por ejemplo, una vez confeccionado los Planes Marco por las Consultoras debiera contemplarse una exposición de estos, ante los dirigentes participantes. También, se puede considerarse la participación de representantes del GORE o de entidades sectoriales.
- **Periodicidad.** Aspecto relevante, sobre todo, cuando se producen atrasos en las resoluciones y puesta en marcha de las obras.
- **Medios a utilizar:** Convocatoria a reuniones, medios de comunicación, etc.

Respecto a los subterritorios que tienen PMDT desde hace largo tiempo, plantearse estrategias para informar a estos beneficiarios, especialmente, aquellos que todavía no han recibido ninguna infraestructura. Esto es importante, puesto que se requiere complementar y reactualizar información, ante beneficiarios que no estarán predispuestos a participar nuevamente.

3.- Gestión

6.- Sistematización de los procesos de evaluación y seguimiento. Es necesario que el programa sistematice las acciones de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, se requiere implementar un programa que especifique las acciones y los tiempos de realización para los próximos tres años de las siguientes tareas:

- Estudios y políticas que refuercen lo ya realizado o identificar otras necesidades que apoyen el programa.
- Establecer plan de publicación de divulgación y/o de análisis de la experiencia y sus conclusiones.
- Diseño y aplicación de nuevas metodologías ó herramientas e instrumentos de apoyo a la gestión con los enfoques del Propósito del Programa.

7.- Implementar un sistema de Información que provea datos para la toma de decisiones, realizar el seguimiento del programa y entregue insumos para el análisis, incorporando como mínimo los siguientes elementos:

- **Inversiones:** Financiamiento realizado a cada territorio y subterritorio, origen de los fondos y tipo de inversión.
- **Identificación de beneficiarios.** Estableciendo las características del negocio, rubro, ingresos, tecnología y todos los elementos que permitan hacer comparaciones en un antes y un después.
- **Condiciones de operación de los sistemas de acuerdo a los modelos que tienen las entidades sectoriales.** Por ejemplo, N° de usuarios, tipo de organización,

sistema tarifarios, etc. En el caso, de los APR y PER estos son llevados por las respectivas entidades a cargo de estos programas, pero el PIRTD debiera también tener disponible esta información (Tal vez deba realizarse un convenio con esas entidades para recibir la información respecto de los beneficiarios del programa PIRTD).

- Costos por productos y por beneficiarios de tal manera de focalizarse en la eficiencia del programa
- Medir los aportes de terceros y de los beneficiarios.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa está adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Se inició en el año 2005 y tiene previsto terminar en Agosto del año 2010. Espera contribuir al uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura por comunidades rurales pobres en territorios seleccionados de las regiones de Coquimbo, Maule, Bío Bío, Araucanía, de Los Lagos y de Los Ríos.

Tiene 3 componentes: **Componente 1 Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE.** Su formulación se realiza participativamente en talleres y jornadas por temas o ejes estratégicos, con actores públicos y privados. Posteriormente la información y propuestas se refleja en un documento.

Componente 2 Infraestructura rural financiada por el programa PIRDT realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y disponiendo de mecanismos que hagan sostenible su provisión. Comprende la materialización de las inversiones en obras de infraestructura rural y establece los mecanismos para su posterior operación y mantención en forma autónoma. Se consideran los siguientes sectores y tipos de proyectos:

- Rehabilitación, construcción, mejoramiento de sistemas para provisión de agua potable y soluciones de saneamiento y de alcantarillado con tratamiento de aguas servidas.
- Rehabilitación y conservación de caminos secundarios o vecinales existentes, incluyendo senderos, puentes y pasos peatonales.
- Mejoramiento de la calidad de servicios eléctricos convencionales (servicios continuos y mejoramiento de conexiones a la red monofásica y trifásica) y construcción de sistemas aislados, tales como generadores, paneles solares y energía eólica.
- Expansión de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a estos servicios a las comunidades. Incluye proyectos de infocentros, WIFI, implementación de servicios de TV o radio, páginas Web, entre otros.
- Construcción de obras portuarias menores.

Componente 3 Fortalecimiento Institucional de las capacidades del Sector Público para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial. Comprende el fortalecimiento de la gestión de la unidades ejecutoras según los requerimientos de la demanda asegurando una adecuada coordinación intersectorial; el mejoramiento del marco institucional para la formulación de políticas públicas con metodologías y prácticas para la evaluación de proyectos integrados para la provisión de servicios de infraestructura rural; y la definición e implementación

de un sistema de monitoreo y evaluación, que incluye la difusión de información de procesos de aprendizaje y buenas prácticas.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

Fin: Contribuir al desarrollo productivo de los territorios seleccionados a través del uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural.

Propósito: Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilita⁸ sus opciones de desarrollo de negocios.

1.3. Justificación del Programa

El Programa constató que el marco institucional público del país privilegió los enfoques sectoriales para evaluar y materializar inversiones en infraestructura, lográndose importantes avances en la cobertura de servicios de electrificación, agua potable, saneamiento, caminos y telecomunicaciones. El documento del contrato del Banco Mundial para el programa señala al respecto: “Durante los últimos cinco años, el Gobierno ha invertido aproximadamente mil millones de dólares en agua potable, electricidad, caminos y teléfonos públicos rurales, la mayoría destinada a caminos. La atención que el Gobierno ha dedicado a la infraestructura rural ha aumentado el ritmo de la expansión de los servicios durante la última década, permitiendo a Chile alcanzar altas tasas de cobertura de infraestructura rural: 86% en electricidad y sobre el 90% en abastecimiento de agua para las poblaciones rurales concentradas, además de construir 6.093 nuevos centros telefónicos públicos que cubren a 2 millones doscientas mil personas, 25.000 líneas telefónicas rurales individuales y una extensa red de caminos rurales”⁹

Sin embargo, se detectaron limitaciones en los mecanismos de provisión de servicios basados en metas sectoriales. Estas eran:

- Decisiones centralizadas basada en asignaciones sectoriales de financiamiento y un largo proceso de asignación de elaboración y aprobación de proyectos.
- Falta de coordinación entre los sectores e inversiones que no siempre responden a las prioridades locales.
- Metodologías de evaluación social y económica de proyectos que no contemplan enfoques multisectoriales y que no responden a las necesidades de poblaciones rurales dispersas.
- Estándares técnicos inadecuados que hacen costosos los servicios para poblaciones dispersas.
- Énfasis en la cobertura de los servicios sin asegurar la calidad y sostenibilidad de los servicios.

⁸ Habilitar debe entenderse como la generación de condiciones para que los habitantes del territorio emprendan una actividad económica si así lo desean.

⁹ Banco Mundial. Documento de evaluación de proyecto de un Préstamo propuesto Por una cantidad de US\$ 50 millones para un Proyecto de Infraestructura para el Desarrollo Territorial. Traducción Oficial. Julio 2005. Versión electrónica. Pág. 10

Todos estos elementos generaron una situación de rezago de la inversión en infraestructura en zonas rurales de baja densidad poblacional (dispersas).

El desafío que se planteó es cómo llegar al resto de los sectores rurales especialmente los de población dispersa. Al respecto, el contrato del Banco mundial ya citado señala: "Las necesidades son grandes y las poblaciones que falta por atender son aquellas a las que es más difícil llegar. Actualmente, 77.118 hogares rurales no disponen de electricidad, 680.000 hogares ubicados en zonas rurales dispersas carecen del servicio de agua potable, y muchos más no tienen acceso a instalaciones sanitarias básicas, a caminos utilizables en toda época del año ni a un teléfono que funcione o un servicio de Internet. Los estudios realizados a los hogares en dos regiones del país mostraron que las comunidades de las comunas rurales pobres identifican como sus necesidades más importantes los caminos y los servicios de agua potable y saneamiento".¹⁰

Cuadro N° 1
Población Rural, Pobres región y acceso a servicios
Porcentajes %

Regio n	Población Rural (2002)	Pobres Región (2001)	Agua Potable ¹¹	Saneamiento ¹²	Electricidad	Telefonía celular	Interne t
I	5,9	18,5	63	44	79	20	1.2
II	2,4	11,2	77	51	78	33	1.4
III	8,5	24,9	65	42	79	25	1.2
IV	21,9	21,5	62	38	79	29	1.1
V	8,4	19,4	77	60	93	51	2.8
VI	29,7	19,2	72	53	93	48	1.5
VII	33,6	23,1	62	46	91	44	0.9
VIII	17,9	28	60	45	87	36	0.8
IX	32,3	29,7	57	48	76	29	0.6
X	31,6	21,8	67	59	79	46	1.3
XI	13,5	14,2	68	60	73	11	0.5
XII	7,4	12,3	75	71	74	30	5.1
RM	3,1	13,1	82	67	96	58	8.8
Total	16	18,8	66	51	86	41	1.8

Fuente: Censo 2002
CASEN 2001

Los cuadros N° 1 y N° 2 reflejan que las regiones con mayor población rural cuentan con las más altas brechas de cobertura de servicios y que coinciden estrechamente con las que tienen los más altos niveles de pobreza.

¹⁰ Ibíd. Págs. 10 y 11

¹¹ La cobertura incluye hogares con conexiones intradomiciliarias y el supuesto de que el 50% de los hogares que tienen agua en su propiedad efectivamente tienen fuentes de agua potable mejoradas (pozos profundos protegidos).

¹² Incluye los hogares conectados a instalaciones mejoradas: alcantarilla, sistemas sépticos o letrinas mejoradas

Cuadro N° 2
Número de habitantes rurales sin acceso a servicios

Región	Población Rural (2002)	Pobres Rurales (2000)	Agua Potable	Saneamiento	Electricidad	Telefonía Celular	Internet
I	25,456	4,820	9,393	14,357	5,371	20,365	25,151
II	11,438	1,037	2,654	5,570	2,562	7,675	11,278
III	21,717	4,406	7,666	12,683	4,626	16,396	21,456
IV	132,288	41,049	50,931	82,415	28,177	94,189	130,833
V	129,950	22,090	30,018	52,110	8,707	64,065	126,311
VI	232,043	42,760	65,436	108,596	16,011	120,198	228,562
VII	305,077	79,198	114,709	166,267	26,847	172,369	302,331
VIII	333,256	114,781	133,636	184,291	42,990	211,951	330,590
IX	281,127	100,308	121,728	145,062	67,752	199,600	279,440
X	338,756	68,774	112,806	140,584	70,122	182,589	334,352
XI	17,885	1,732	5,813	7,190	4,865	15,989	17,796
XII	11,157	467	2,778	3,269	2,957	7,765	10,588
RM	186,172	23,428	34,069	62,181	7,261	79,123	169,789
Total	2,026,322	504,850	695,028	984,575	288,247	1,192,275	1,988,477

Fuente: Censo 2002
CASEN. 2001

Por otra parte, también se constató el progresivo aumento en el monto de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales. Si en el año 1990 los proyectos de inversión regional representaban el 27,7% del total nacional, diez años después estos habían subido al 41,2%¹³. Esto permite priorizar las inversiones dentro de cada asignación sectorial, especialmente en los sectores de infraestructura rural (agua, caminos, electricidad). Además, se quería asegurar la eficiencia en la asignación de los recursos aumentando el impacto para mejorar el potencial desarrollo económico de los pobres rurales,

El desafío era invertir en infraestructura en zonas rurales cumpliendo el requisito de sostenibilidad. De allí que para el Programa, la inversión en infraestructura necesariamente se liga a su conexión funcional con ejes productivos, adoptando un enfoque territorial que potencie las opciones de desarrollo socioeconómico. Se planteaba la necesidad de complementar las iniciativas de infraestructura con otras de fomento productivo ligadas especialmente con instituciones ligadas al Ministerio de Agricultura, MIDEPLAN y el Ministerio de Economía. Dicho enfoque prioriza a comunidades rurales pobres, que por su aislamiento o baja concentración no han logrado acceder a un mejoramiento de sus condiciones de vida ni potenciar sus ingresos.

El proyecto con la colaboración del Banco Mundial explícitamente planteó: “El proyecto propuesto tiene por finalidad mejorar los medios de subsistencia de las

¹³ Waissbluth; M – Leyton; Cr. La descentralización en Chile. Asignatura pendiente. 2006. <http://www.mariowissbluth.com>

comunidades rurales, i) elaborando estrategias más adecuadas para extender eficientemente los servicios a los hogares rurales que no tienen acceso a uno o más servicios de infraestructura, y ii) mejorando la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto de desarrollo de los servicios de infraestructura que ya existen. El proyecto además apoyará reformas que ayudarán al Gobierno a avanzar hacia: una mayor coordinación intersectorial en materia de infraestructura rural, decisiones de inversión que respondan a las demandas de la comunidad y coordinación de la inversión para maximizar el impacto” Más adelante se explicita que: “... la reforma de políticas sectoriales específicas no constituye un objetivo primordial de este proyecto multisectorial. Al mismo tiempo, el proyecto se basa en el marco institucional existente en Chile y lo fortalece y no ofrece un mecanismo de implementación paralelo”.¹⁴

Los elementos claves definidos para la provisión de infraestructura rural para los sectores rezagados fueron:

- Incorporar enfoques participativos en el diseño e implementación de los proyectos de infraestructura rural para aumentar el sentido de pertenencia, adaptar la inversión a las demandas locales y mejorar la sostenibilidad de las inversiones
- Introducir tecnologías apropiadas y de bajo costo, para atender a las comunidades dispersas y evaluar su disposición a pagar y sus preferencias por operar los servicios, como un instrumento para mejorar la sostenibilidad
- Promover la participación local en la operación y gestión de los servicios de infraestructura tienden a traducirse en mejores prácticas de gestión y mantenimiento.
- Introducir los enfoques territoriales para mejorar la coordinación y complementariedad de las inversiones y además desarrollar vinculaciones con las actividades productivas.

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

OBJETIVO ESTRATÉGICO: Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencias para complementar la inversión pública con criterios de compensación, emergencia y desarrollo territorial.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Diseño y administración de programas y distribución fondos de inversión pública en el territorio.

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

Componente 1: Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE.

El proceso de formulación de un PMDT ha sido concebido como una acción colectiva que dispone de los insumos de información que permitan darle un respaldo técnico y económico acorde a las posibilidades reales de implementación. Metodológicamente es un ejercicio de planificación participativa en la que se realiza una amplia convocatoria de actores públicos y privados que

¹⁴ Ibid. Pág 13

se reúnen en talleres y jornadas de trabajo por temas o ejes estratégicos. Posteriormente la información recogida se refleja en un documento simple y comprensible para los involucrados.

Componente 2: Infraestructura rural financiada por el programa PIRDT realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y disponiendo de mecanismos que hagan sostenible su provisión.

Comprende la materialización de las inversiones en obras de infraestructura rural y su posterior operación y mantención.

Se consideran inversiones en los siguientes sectores y principales tipos de proyectos:

- Rehabilitación y construcción de sistema para la provisión de agua potable, mejoramiento de sistemas aislados de provisión de agua potable y soluciones de saneamiento particular y de alcantarillado con tratamiento de aguas servidas.
- Rehabilitación y conservación de caminos secundarios o vecinales existentes, incluyendo senderos, puentes y pasos peatonales.
- Mejoramiento de la calidad de servicios eléctricos convencionales (para proveer servicios continuos y mejoramiento de conexiones a la red de monofásicos a trifásicos) y construcción de sistemas aislados, tales como generadores, paneles solares y energía eólica.
- Financiamiento de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a servicios a miembros de la comunidad, en escuelas, centros de salud, municipalidades, microempresas y, entidades sociales. Se incluye también proyectos de infocentros, instalación de WIFI para una localidad, renovación o mantención de equipos de comunicación, mejoramiento o implementación de servicios de TV o radio y proyectos en páginas Web con contenidos locales.
- Construcción de obras portuarias menores

Componente 3 Fortalecimiento Institucional de las capacidades del Sector Público para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial.

Comprende (1) el fortalecimiento de la capacidad de gestión a través de cursos y talleres para las unidades ejecutoras a nivel nacional, regional y territorial para la implementación de servicios de infraestructura que respondan a los requerimientos de la demanda y aseguren una adecuada coordinación intersectorial.; (2) el mejoramiento del marco institucional para la formulación de políticas públicas con la introducción de nuevas metodologías y prácticas para la evaluación de proyectos integrados y la utilización de enfoques para la provisión de servicios de infraestructura rural; y (3) la definición e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación, incluyendo los esquemas para la disseminación de información relativa a procesos de aprendizaje y difusión de buenas prácticas.

Respecto al enfoque de género, se ha incorporado en el componente Elaboración de PMDT al postular la participación de la comunidad en el diseño e implementación de los Planes, considerando la participación de la mujer (y de los pueblos indígenas

cuando corresponda). De esta forma, los proyectos satisfarán de mejor forma las demandas locales y lograrán una mayor sostenibilidad.¹⁵

1.6. Procesos de producción de los componentes

El programa se basa en la premisa que la inversión en infraestructura, puesta al servicio de distintas opciones de desarrollo productivo de un territorio, favorece su viabilidad, convirtiéndose en un medio importante del desarrollo integral de éstos.

Componente 1: Elaboración de Planes Marco de Desarrollo Territorial

Este componente tiene como objeto ayudar a las partes interesadas locales y a las instituciones públicas regionales a preparar planes marcos de desarrollo en territorios rurales priorizados en las seis regiones ya mencionadas; identificar las demandas de mejoramiento de los servicios de infraestructura y hacer un seguimiento del progreso en la implementación de dichos planes. La implementación de este componente es responsabilidad de la Unidad de Gerenciamiento Regional (UGR) en estrecha relación con la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD).

La producción de este componente incluye tres etapas, las que se detallan a continuación.

Identificación y selección de territorios. Primero se requiere identificar y seleccionar los territorios y subterritorios que serán objeto de la intervención. Se busca favorecer sectores rurales, con alta incidencia de pobreza, población dispersa y potencial de desarrollo productivo, privilegiando aquellas zonas que tienen ejes productivos claros, donde los proyectos que financia el programa son un apoyo importante para la concreción de oportunidades de negocio en torno a esos ejes.

Es una actividad que realiza cada gobierno regional, basado en su conocimiento de la realidad y en un activo rol de los municipios, organizaciones sociales y comunitarias y agentes públicos y privados, quienes presentan sus inquietudes e idealmente, propuestas y aportes al programa. Para ello, los cuadros técnicos de la Región recopilan y analizan información de los distintos territorios, considerando aspectos de índole medio ambiental, social, económica y político-institucional. Las principales variables que se consideran para la selección de los territorios son: alta incidencia de pobreza rural; carencias de infraestructura rural; identidad social, económica o cultural; prioridades regionales por indicadores de pobreza, étnicos, aspectos de género y equidad territorial de acuerdo con estrategias vigentes y potencial productivo que asegure sostenibilidad en el largo plazo. Estas variables son evaluadas en forma comparativa entre los distintos territorios de la región, de manera que se seleccionan aquellos que mejor responden a los factores de selección establecidos.

Finalmente se genera un informe técnico que contiene las potencialidades de los territorios focalizados, priorizados y las directrices estratégicas productivas de cada uno de ellos, así como la cartera de infraestructura y fomento productivo para ser entregado posteriormente, al Consejo Regional (CORE) que valida esta selección.

¹⁵ Banco Mundial. Documento de evaluación de proyecto de un Préstamo propuesto. Op cit. Pág 46

Validación técnica y política de los territorios y subterritorios¹⁶. Una vez identificados y seleccionados los territorios, éstos son validados técnica y políticamente, con el fin de que esta propuesta se transforme en una estrategia compartida por otros agentes de desarrollo regional y territorial. Este proceso lo lidera el Intendente y culmina en una decisión del CORE, respecto de los territorios específicos donde se desarrollará la intervención.

La validación técnica se refiere a verificar las oportunidades de desarrollo productivo (ejes productivos), los que se verían reforzados y potenciados mediante el tipo de intervención territorial e inversión pública del programa. Por su parte, la validación política se refiere a considerar otros criterios de priorización regional y sectorial distintos a la pertinencia técnica.

Esta etapa considera la realización de un trabajo en equipo entre el gobierno regional, la UGR y los equipos municipales, utilizando como insumo el informe técnico obtenido en la etapa anterior.

Formulación del Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT). A partir de la definición técnica y política de los territorios se licita la ejecución de los PMDT de la región, uno por cada territorio, los que son realizados por empresas consultoras que, en lo posible, tengan un adecuado conocimiento de la región. La licitación de los PMDT y la supervisión durante su realización es responsabilidad de las UGR.

Los Planes Marco son el resultado de un proceso de planificación integrada, en que se identifican y priorizan las inversiones de todos los subterritorios, basado en la participación de los actores públicos, comunitarios y privados. Las inversiones que se identifican pueden corresponder a:

- Proyectos de infraestructura rural financiados directamente por el PIDRT, como son los sistemas de agua potable rural en localidades no concentradas, de saneamiento rural, conservación de infraestructura de transporte (vialidad y obras portuarias), proyectos de electrificación o de telecomunicaciones.
- Obras de infraestructura financiados por otros fondos sectoriales, por ejemplo, infraestructura en educación.
- Actividades, acciones e iniciativas productivas que debieran ser financiadas por otros programas gubernamentales o recursos privados, por ejemplo construcción de plantas de embalaje, inversiones en plantaciones o cultivos.

A continuación se describen brevemente las actividades involucradas en la elaboración de los planes marco, según lo establecido en la guía metodológica elaborada por el programa para formular y evaluar un PMDT.

¹⁶ Según el Reglamento Operativo del PIR “Para este programa, territorio es el espacio de concertación (público-público y público-privado) y de toma de decisiones sobre prioridades de inversión. El concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, entre otras, de apropiación territorial, conformación de región, de espacio acotado en términos geográficos, políticos, administrativos y ecológicos, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo. El subterritorio o áreas acotadas de inversión integrada, es la unidad base en donde se obtienen y nutren las ideas de proyectos, siendo el espacio más concreto de encuentro entre la oferta pública y la demanda local”.

Identificación y evaluación de los ejes productivos de cada subterritorio. El objetivo es comprobar las potencialidades productivas y posibilidades de desarrollo. Para ello se identifican oportunidades de negocio asociadas a cada eje productivo y se analiza su viabilidad. De esta manera, se hace una selección fundada (basada en análisis de experto) de las oportunidades de negocio y sectores de la economía local susceptibles de potenciar.

Diagnóstico del capital social e institucional presente en el subterritorio. Esta actividad permite identificar los distintos actores (sociales, productivos, institucionales) que dan sustento al desarrollo de las oportunidades de negocio. Así se identifica a los actores relevantes que pueden constituir la mesa subterritorial, que actúa como contraparte en el proceso de convocatoria para la construcción participativa del PMDT. Este diagnóstico permite tener una idea de la capacidad de los habitantes de organizarse, asociarse y trabajar en red, así como el nivel de asociatividad, grado de formalización de las organizaciones y de articulación público – privado que existe.

Generación de una visión compartida del subterritorio con los actores relevantes, tales como representantes de la autoridad local, sociedad civil y sector empresarial. Se realizan talleres con el enfoque de planificación estratégica y análisis FODA, que faciliten la difusión, comprensión y consenso respecto al plan de desarrollo territorial. Se constituye oficialmente el núcleo gestor del desarrollo conformado por actores públicos y privados, que por consenso, son los representantes sociales e institucionales que tienen las condiciones para liderar el proceso de desarrollo económico local. Se concluye con la suscripción de compromisos de los actores que participan en la mesa en torno a una Visión Compartida para asegurar la gobernabilidad del plan, basado en los ejes productivos y las oportunidades de negocio.

Definición de la situación deseada del eje productivo e identificación de brechas. Para cada eje productivo subterritorial se define una situación deseada en base a la competitividad, oportunidades de negocio y coherentes con la visión compartida. Para ello, se toma como base un modelo de negocio que contemple las personas, agrupaciones, microempresarios y potencialidades de cada subterritorio. Una vez definida la situación deseada de cada eje productivo, se identifican las brechas respecto a la situación actual en cuanto a capacidades técnicas, mano de obra, infraestructura, capital social y capital institucional, entre otros.

Identificación y formulación de la cartera integrada del PMDT para el subterritorio. Se identifica y formula a nivel de perfil la cartera de proyectos de infraestructura rural que deben ser financiados a través del programa (cartera PIRDT), distinguiendo la inversión que ya está decidida de aquella por realizar. También se identifica y formula a nivel de idea, la cartera de otros proyectos (cartera no-PIRDT, ya sea de infraestructura que no es elegible para financiar a través del programa o de fomento productivo), todos los cuales son necesarios para cubrir las brechas identificadas previamente y así lograr la situación deseada. Junto con lo anterior, se identifica la existencia y operación de instrumentos de fomento productivo disponibles en los Servicios Públicos presentes en la zona y Municipios. Entre los actores públicos participan representantes del sector fomento, tales como CORFO, SERCOTEC, SERNATUR.

Evaluación privada de las oportunidades de negocio. Se realiza la evaluación privada de las unidades productivas tipo de cada subterritorio que se identificaron como posibles negocios, considerando los costos y beneficios privados de pasar de la situación actual a la deseada. De esta forma, se obtiene la rentabilidad del negocio propuesto en la situación deseada, que refleja el aumento de ingreso de los productores, respecto de la situación actual.

Evaluación social de las oportunidades de negocio. Se determina la contribución de las inversiones al crecimiento económico del subterritorio mediante la evaluación social del negocio del conjunto de productores, asociado a la situación deseada. Para ello se identifican y valoran los costos y beneficios directos a precios sociales y las externalidades, tanto positivas como negativas y se identifican y describen los beneficios y costos intangibles. Como resultado de esta actividad se tiene: los indicadores de rentabilidad social, lo que indica la conveniencia o no de ejecutar la cartera de proyectos; un plan de inversiones priorizado y la contribución al crecimiento económico del subterritorio.

Elaboración de una propuesta de PMDT para el territorio. Con base en la información procesada en las actividades anteriores se elabora el PMDT, que corresponde a un plan de desarrollo económico territorial, que incluye una cartera de inversiones (de financiamiento público y privado) consensuada a nivel institucional y del CORE, cuya ejecución permite el desarrollo sostenible y sustentable de un subterritorio.

Validación del PMDT y definición de prioridades de la cartera. Esta es una actividad participativa bajo la responsabilidad de los cuadros técnicos de la región (representantes de reparticiones públicas) y del núcleo gestor territorial, integrado por representantes de la sociedad civil y sector empresarial del subterritorio. Tiene como objetivo generar, en la mesa subterritorial, un pacto (Pacto de Gestión) que expresa la voluntad de la institucionalidad pública y privada de integrar inversión y esfuerzos en torno a los acuerdos alcanzados en el PMDT. De esta forma, el PMDT se transforma en una herramienta de planificación, donde la comunidad debe velar por la buena gestión de todos los recursos asignados y a la vez comprometerse a desarrollar las actividades productivas que dichas inversiones facilitarán. El proceso concluye con una presentación del PMDT al CORE, con participación de representantes del subterritorio, a fin de obtener su aprobación final.

Definición de MML y definición de la línea base para el PMDT. Por último, un PMDT considera la elaboración de una matriz de marco lógico y la línea de base. Estos instrumentos contienen todos los requisitos necesarios para que el plan cuente con una recomendación favorable del organismo planificador (RATE RS) que avala la conveniencia para el subterritorio, de llevar a cabo este PMDT. De esta manera, los proyectos incluidos en el PMDT pueden postular a distintas fuentes de financiamiento.

Así, finalmente cada subterritorio cuenta con cuatro productos importantes: el diagnóstico social y línea base, la matriz de marco lógico del PMDT, la cartera de proyectos de carácter productivo que se pueden generar a partir de las oportunidades de negocio identificadas como más factibles para cada subterritorio y la cartera de inversión en infraestructura (proyectos PIRDT y no PIRDT).

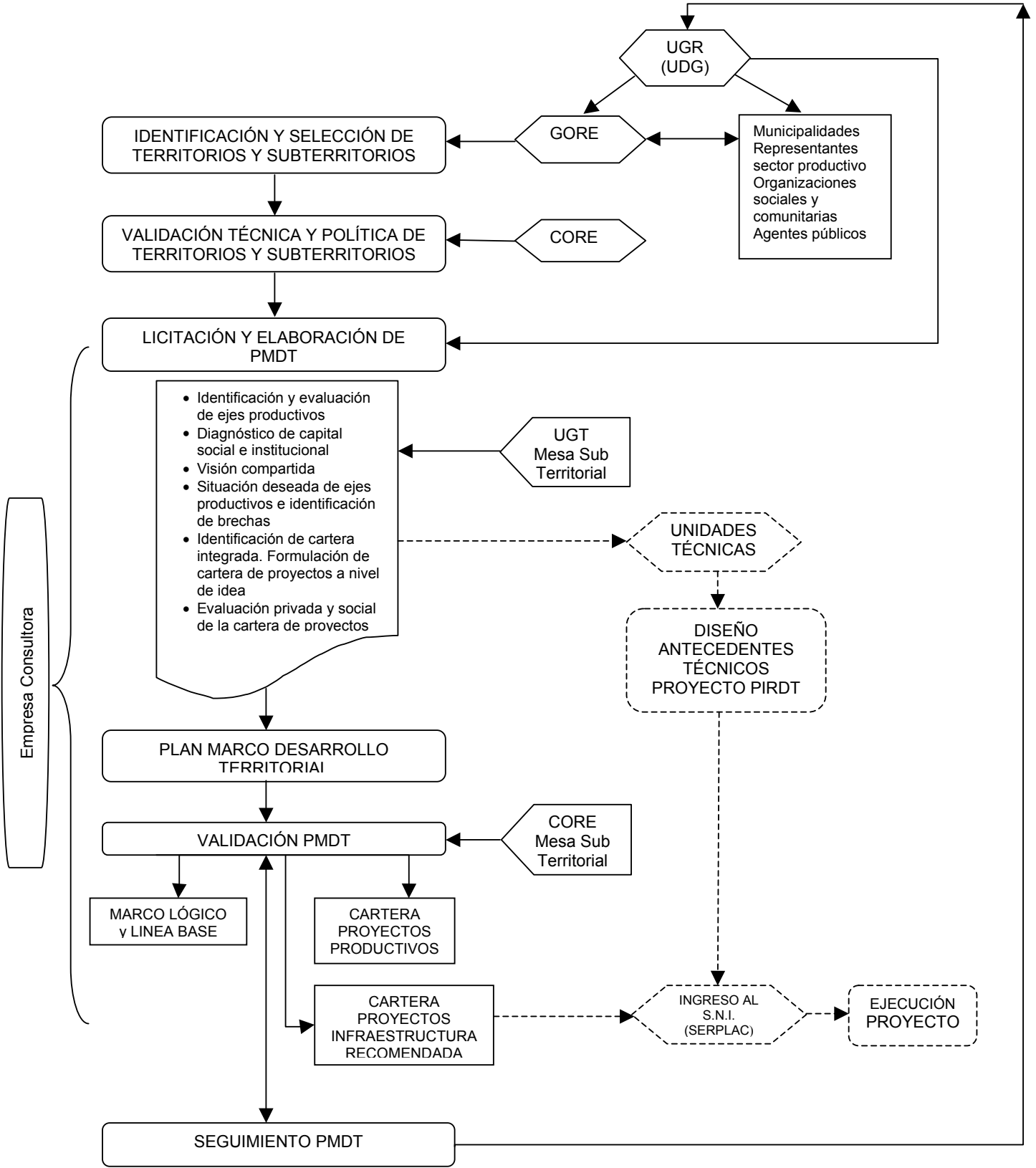
A la fecha esta metodología no se encuentra validada, proceso que se realizará a través de su aplicación en la elaboración de los PMDT que se inicien durante el año

2008. Los PMDT realizados con anterioridad incluyeron un procedimiento similar, donde se implementó un proceso de planificación territorial participativo y los proyectos se fundamentaron a través de su contribución a un eje productivo local y a su relación con otros proyectos de la cartera del plan¹⁷.

Seguimiento. La última etapa es la implementación de un sistema de seguimiento, cuyo objetivo es retroalimentar a la SUBDERE respecto del grado de avance del PMDT, los problemas en su implementación, así como la obtención de lecciones que permitan mejorar el proceso de planificación territorial, sobre todo si se considera ampliar su cobertura al resto del país. En esta etapa es importante la labor que cumple el CORE en términos de velar por el cumplimiento del PMDT.

¹⁷ En concordancia con MIDEPLAN, mientras se diseñaba la metodología de evaluación integrada de PMDT, se solicitó una “matriz de coherencia”, en la cual, para cada iniciativa de inversión en infraestructura, se identificaba su contribución a una actividad productiva.

FLUJO COMPONENTE 1



Componente 2: Provisión de infraestructura

Como se mencionó anteriormente, en los PMDT se identifican tres tipos de iniciativas de inversión: proyectos de infraestructura que financia el PIRTD; proyectos de infraestructura que puede ser financiada con fondos sectoriales y proyectos de carácter productivo. La ejecución de la cartera de inversión de infraestructura no PIRDT y de los proyectos productivos no es responsabilidad del programa, salvo la realización de los estudios de preinversión que pueden ser financiados a través del componente de Fortalecimiento Institucional (a partir del año 2008).

La producción de este componente, permite ejecutar los proyectos de infraestructura elegibles para el programa (cartera PIRDT), que se han identificado y evaluado en los PMDT. Esto incluye, además de la ejecución física de las obras, la realización de los estudios de preinversión y la supervisión técnica de las obras.

Una vez que se ha identificado la cartera de proyectos PIRDT, se comienza en forma paralela, con la realización de los estudios de diseño para postular los proyectos a financiamiento del programa a través de una provisión del FNDR.

El proceso se inicia con la elaboración de las fichas EBI de cada una de las iniciativas de inversión, actividad de la cual es responsable la UGR. La UGR en coordinación con las Unidades Técnicas correspondientes (designadas por el GORE) presenta la postulación a diseño de las iniciativas de inversión a la SERPLAC, para su análisis técnico económico. En el caso de los proyectos de caminos la Unidad Técnica ha sido la Dirección de Vialidad; para los proyectos de agua potable rural y de saneamiento, la Dirección de Obras Hidráulicas o las empresas sanitarias de la región; en el caso de las iniciativas de electrificación, las empresas eléctricas de la zona y para los proyectos de telecomunicaciones, la SUBTEL. En el caso de los proyectos de infraestructura portuaria y de pequeños aeródromos, lo más probable es que la Unidades Técnicas sean la Dirección de Obras Portuarias y de Aeropuertos respectivamente. En algunas oportunidades se coordina la presentación de los estudios de diseño de proyectos a través de los Municipios, los que cumplen el rol de Unidades Técnicas. Estos pueden solicitar recursos a la SUBDERE, mediante la modalidad de acciones concurrentes, para financiar por ejemplo, la realización de estudios hidrogeológicos.

Una vez que las iniciativas cuentan con la recomendación favorable de la SERPLAC, la UGR tramita, a través del Intendente Regional, la aprobación del CORE, para acceder a los recursos del programa que se han asignado en la provisión del FNDR. Una vez que se obtiene la aprobación del CORE, las Unidades Técnicas, se hacen cargo de la licitación del estudio de diseño de ingeniería del proyecto. Para ello, se firma previamente un convenio entre el GORE y la Unidad Técnica correspondiente, donde ésta se compromete a llevar a cabo un determinado número de estudios.

Con el estudio de diseño de ingeniería, se postula la iniciativa a la etapa de ejecución. Cuando se obtiene la recomendación favorable del organismo planificador (SERPLAC), se presenta un grupo de proyectos a consideración del CORE, quien debe finalmente aprobar la asignación de recursos para la ejecución de dichas obras. En esta oportunidad el GORE realiza un convenio con la Unidad Técnica, donde ésta se compromete a realizar la licitación e inspección fiscal de las obras, durante su ejecución. En el caso de que la Unidad Técnica de la Región no cuente con personal

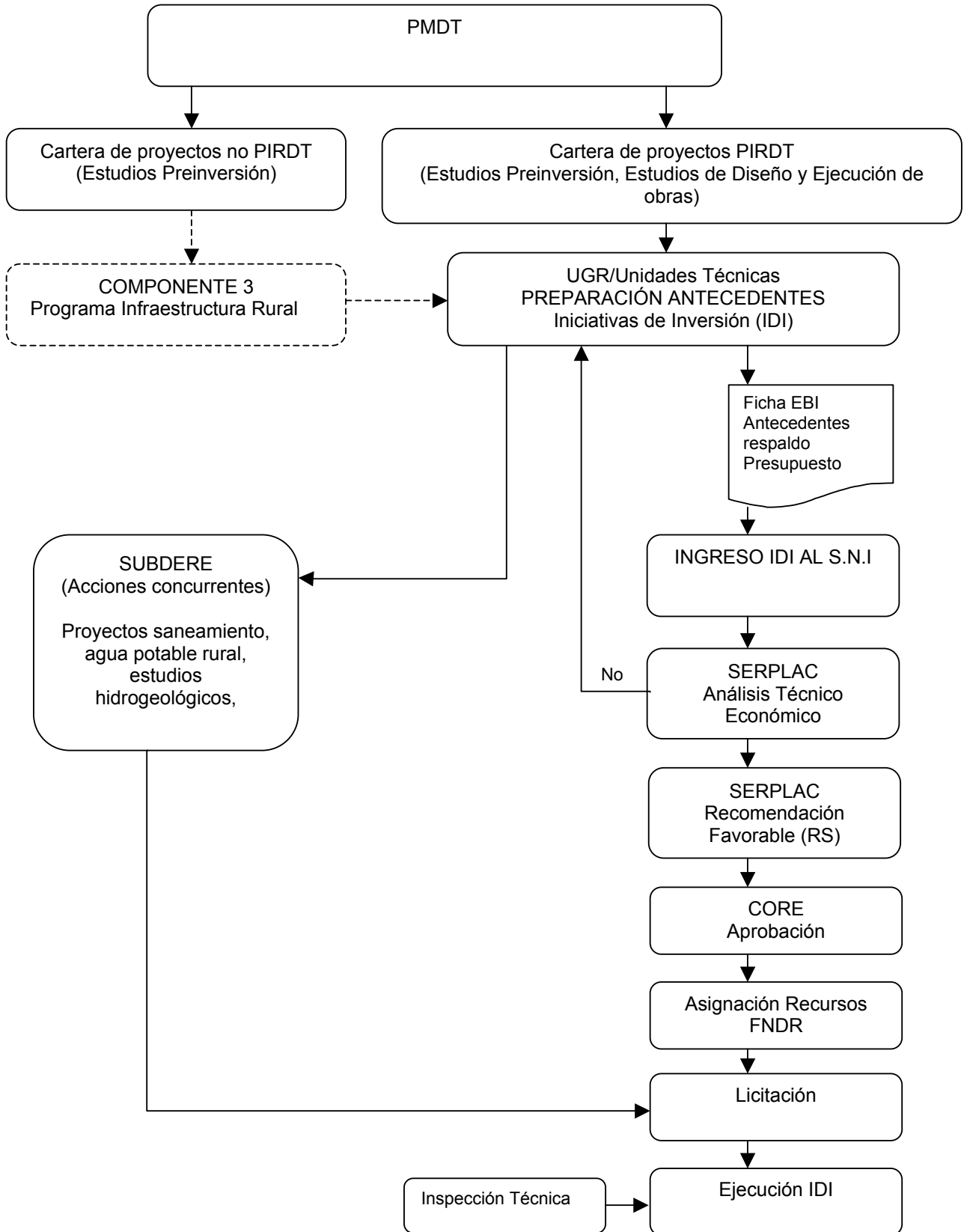
técnico adecuado, puede contratar los servicios de empresas especializadas, mediante recursos del componente de fortalecimiento institucional. Una vez finalizada la obra, la Unidad Técnica debe hacer la recepción oficial, y traspasar la obra a la organización, empresa o servicio que se hará cargo de su mantención y operación.

Paralelamente, la UGD realiza una estimación del presupuesto que se requerirá para cada proceso presupuestario, el que es resuelto finalmente en la Ley de Presupuesto, asignándosele un monto global al programa, que es distribuido entre las regiones de acuerdo a su cartera de proyectos, privilegiándose el gasto comprometido por iniciativas de arrastre y la cartera que cuenta con recomendación favorable (RATES). Esta distribución es informada anualmente en el mes de diciembre, a través de una resolución aprobada por DIPRES.

Los servicios de infraestructura que se construyen mediante este componente, deben ser sostenibles. En el caso de la infraestructura de caminos, su mantención es de cargo de Vialidad, de manera que su sostenibilidad queda garantizada por el sólo hecho de tratarse de caminos enrolados. Para los servicios que corresponden a extensiones de red existentes (agua potable, electrificación, telecomunicaciones) éstos forman parte de un sistema ya establecido, por lo tanto, su sostenibilidad también está garantizada, ya que pertenecen a un área de concesión. Sólo en el caso de servicios locales, tales como la instalación de un servicio de agua potable rural, es necesario verificar que se constituyan comités de gestión, que se hagan cargo de la operación y mantención de estos servicios.

A la fecha no existen proyectos financiados que hayan seguido todos los pasos descritos anteriormente. Los proyectos que se han financiado se pueden agrupar en dos tipos: el primero, proyectos de financiamiento retroactivo, que corresponde a gastos efectuados con anterioridad a la fecha del convenio de préstamo pero después del 1 de noviembre de 2004, lo que fue establecido en el acuerdo de préstamo. Con esta modalidad se financiaron proyectos que surgieron de una experiencia piloto realizada con anterioridad al préstamo en los territorios de Arauco y Malleco Norte de la VIII y IX regiones respectivamente. El segundo grupo de proyectos, corresponde a lo que se denominó cartera Pre-PMDT (cartera de reconocimiento de gasto). Este fue un mecanismo acordado en la misión de supervisión del Banco Mundial de diciembre de 2006, con el fin de agilizar la ejecución de obras, dado que durante la implementación del programa se evidenció un retraso en la provisión de infraestructura. Se acordó financiar proyectos de infraestructura que se encontraban en condiciones de ser construidos y que respondían al tipo de servicios considerados en el PIRDT, tales como servicios de agua potable rural, saneamiento, proyectos de electrificación rural y conservación de caminos, y que formarían parte del PMDT de su territorio. De esta forma este mecanismo transitorio permitió agilizar la ejecución de infraestructura rural en los territorios seleccionados, conformando la mayor parte de la cartera de inversión del período 2006-2007.

FLUJO COMPONENTE 2



Componente 3: Fortalecimiento institucional

El objetivo de este componente es apoyar a las unidades de coordinación del proyecto a nivel nacional, regional y territorial; realizar estudios y formación de capacidades para fortalecer las políticas e instituciones en las áreas de planificación territorial y provisión de servicios de infraestructura rural, y realizar el seguimiento, evaluación y aprendizaje del proyecto como una contribución a la expansión del programa a nivel nacional.

La producción de este componente se basa en la realización de diferentes actividades, tales como:

- Elaboración de una metodología para la formulación y evaluación de PMDT.
- Elaboración de un estudio de soluciones técnicas para el abastecimiento de agua potable rural y saneamiento de zonas rurales no concentradas.
- Talleres de capacitación orientados a la difusión del programa o a crear las capacidades necesarias en entidades del sector público para la implementación del programa, entre otros.
- Contratación temporal de personal para fortalecer unidades técnicas regionales.
- Desarrollo de experiencias de trabajo en conjunto con el MOP, GORE y empresas proveedoras de servicios, entre otras, para dar solución en forma coordinada a demandas de zonas rurales de población semi-concentrada y dispersa.

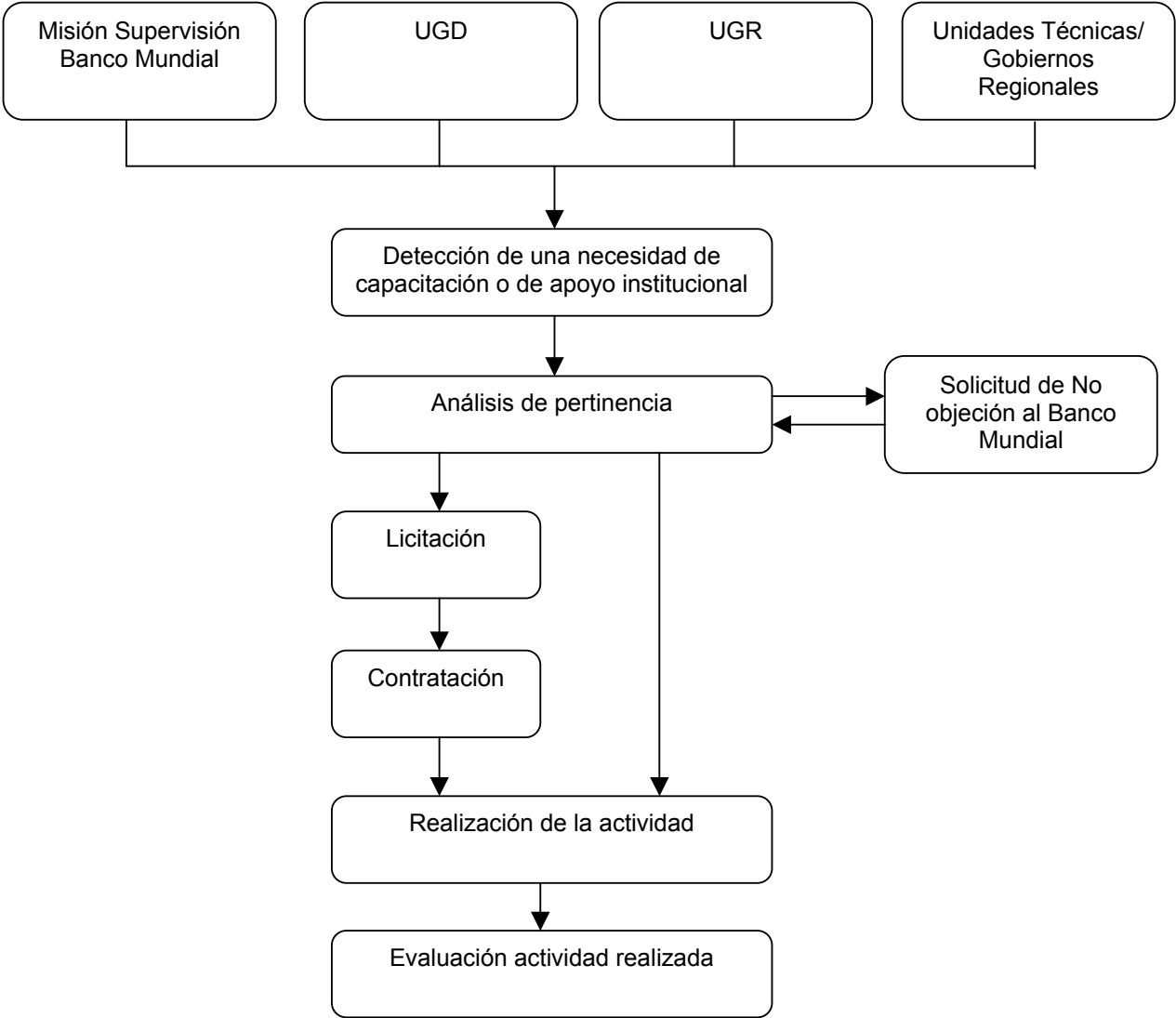
Dado que cada una de estas actividades conduce a la obtención de un producto determinado, se puede distinguir un flujo de procesos para cada una de ellas.

En el caso de la realización de los estudios considerados en el contrato del Préstamo (guía metodológica para formular y evaluar un PMDT y elaboración de propuestas técnicas de solución para el abastecimiento de agua potable y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales no concentradas), su necesidad se identificó previo al inicio del programa y su realización quedó establecida en el contrato del préstamo. Luego, la UGD, en coordinación con las unidades técnicas correspondientes, es responsable de la licitación y contratación de dichos estudios. Este proceso incluye la elaboración de los términos de referencia, la licitación del estudio y su ejecución por parte de una empresa consultora, donde la contraparte técnica de la inspección fiscal está conformada por la UGD y la unidad técnica correspondiente.

Además, a través de este componente se pueden financiar estudios de preinversión de proyectos de infraestructura rural no PIRDT y a partir del año 2008, estudios de preinversión de proyectos de fomento productivo. En ambos casos, su realización se ajusta a los procedimientos establecidos en el país para la inversión pública y siguen los pasos graficados en el flujograma del componente Provisión de infraestructura. Es decir, las UGR en coordinación con las Unidades Técnicas correspondientes, son responsables de la preparación de los antecedentes técnicos, incluidos los Términos de Referencia, antecedentes de respaldo y presupuesto detallado, entre otros, los que son ingresados al Sistema Nacional de Inversiones (S.N.I.), para obtener su recomendación técnico económica. Luego, son presentados al CORE para su aprobación y asignación de fondos F.N.D.R. y licitados a empresas consultoras, para su realización.

En el caso de las actividades de fortalecimiento institucional y capacitaciones, tales como de apoyo a la gestión de la contraparte y de difusión del programa, el proceso se inicia con la detección de una necesidad específica en cualquiera de esos ámbitos, vinculados con la ejecución del programa. Estas necesidades pueden surgir de las actividades de coordinación que realiza la UGD, de las UGR, de las propias Unidades Técnicas, como es el caso de la solicitud de requerimientos de financiamiento para personal adicional que esté a cargo de los proyectos PIRDT o de las misiones de supervisión del Banco Mundial, como es el caso del programa de capacitación en adquisiciones que se efectuó para agilizar la ejecución de obras. Cualquiera sea la necesidad, se analiza su pertinencia, formulando la consulta de no objeción al Banco Mundial, una vez aprobada, se determina si es necesario contratarla, en cuyo caso se llama a licitación. El resultado de estas actividades es evaluado, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue contratada la actividad.

FLUJO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CAPACITACIÓN



Criterios de asignación/distribución de recursos

a) Entre Regiones: El programa no definió una cuota de recursos del crédito para cada región, los fondos se distribuyen anualmente por capacidad de la región de levantar cartera factible de ejecutar y que venga de un PMDT y los siguientes antecedentes:

:

- monto de arrastre (saldo de proyectos contratados en el período anterior);
- proyectos nuevos con recomendación ante MIDEPLAN y
- monto estimado producto de la cartera nueva con posibilidades de ejecución.

b) Entre Componentes: Está basado en el convenio del proyecto que especifica ítems que son claramente atribuibles a los componentes. Cualquier cambio debe ser discutido y justificado con el Banco Mundial.

El Mayor Financiamiento se dirige al Componente Provisión de Infraestructura (un 84,7% del presupuesto total del programa), que consiste en el financiamiento de obras de Infraestructura Rural. El criterio es el que el proyecto declara explícitamente, que las comunidades rurales dispongan de infraestructura que les permita habilitar sus opciones de desarrollo de negocio. El resto de los componentes y la parte administrativa son soporte para que lo anterior se produzca y tienen consecuentemente en su conjunto un financiamiento reducido.

c) Al Interior de los Componentes: La distribución de recursos al interior de los componentes surge, de una desagregación del presupuesto anterior en algunas partidas importantes especificadas en el proyecto que sirven como guía en los componentes Infraestructura y Fortalecimiento, y los gastos destinados a administración. En el componente Elaboración de Planes el monto es global, sin embargo, es una estimación del monto de cada PMDT, basado en una experiencia piloto anterior financiada por la cooperación japonesa.

El Presupuesto del componente Infraestructura está destinado a la ejecución de inversiones (83,1% del componente) y otra está destinada a la Formulación de proyectos de preinversión (10,5% del componente)

Tanto para la formulación de proyectos de preinversión como para la ejecución de las inversiones, se hace por medio de proveedores externos contratados por concurso público a través de Chilecompra, en el que se establecen los términos de referencia de lo que se tiene que realizar. El sector privado, ya sean estas empresas consultoras o empresas contratistas, y proveedoras, presenta propuesta siendo adjudicada a la mejor oferta técnica y económica de acuerdo a lo observado en el flujo del componente explicado anteriormente.

El componente 3 destina su mayor presupuesto al fortalecimiento de las unidades de ejecución (67,6% del componente) que son usualmente entidades que no disponen de recursos para atender a la población objetivo de este programa y que, sin embargo, cuentan con experiencia y conocimientos técnicos en el ámbito sectorial, lo cual asegura técnicamente la inversión específica.

Finalmente, respecto a otros ítems destinados a Administración la mayor partida es para eventuales contingencias que es de 81,2% del presupuesto de estos ítems.

Mecanismos de transferencia de recursos a beneficiarios intermedios o finales

El Programa no contempla la transferencia de recursos a beneficiarios finales en la modalidad de recursos financieros. Sin embargo, las inversiones realizadas requieren en su mayoría que los beneficiarios finales estén organizados para asegurar la sostenibilidad de la obra. Por otra parte, determinar la factibilidad técnica de las inversiones requiere financiar personal técnico de instituciones sectoriales, que no tienen presupuesto para atender a los beneficiarios del programa, las cuales conceptualmente se podrían considerar como Transferencias debido a que ellas financian actividades que debieran ser cubiertas por la institución local o sectorial.

Estos financiamientos de personal técnico, se realizan a partir de la detección de las necesidades en los estudios del componente Fortalecimiento, la formulación de proyectos de preinversión del componente Infraestructura, ó de la elaboración de los PMDT del componente Planes y la aprobación desde la región y de la dirección del programa.

Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago a ejecutores finales

Las actividades que son realizadas por ejecutores finales¹⁸ son:

- Realización de PMDT
- Formulación de Proyectos de Preinversión
- Estudios de metodologías y políticas
- Ejecución de obras

Estas actividades se licitan mediante llamados por el portal de Chilecompra y las transferencias se realizan de acuerdo a los contratos efectuados para cada actividad.

La forma en que participan las distintas entidades involucradas en el programa se presenta a continuación:

Cuadro N° 3
Funciones de las Instituciones involucradas en el Programa

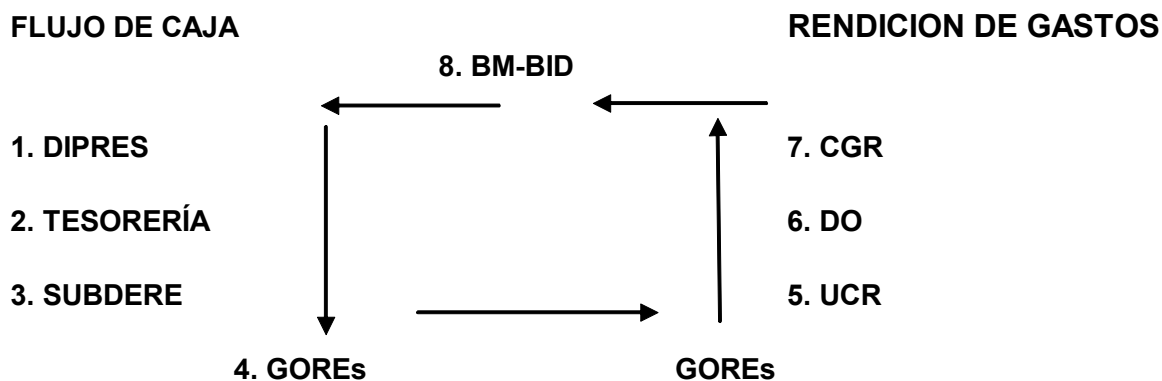
Entidades	Funciones
1 Dirección de Presupuestos	<ul style="list-style-type: none">• Recibe peticiones de fondos de Subdere para GOREs• Autoriza (y/o modifica) transferencias de fondos de acuerdo con Ley de Presupuesto y ejecución presupuestaria de GOREs• Informa a Tesorería montos autorizados para transferencia a Subdere
2. Tesorería General de la República	<ul style="list-style-type: none">• Efectúa transferencia de montos autorizados por DIPRES a Subdere, a cuentas fiscales
3. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	<ul style="list-style-type: none">• Recibe peticiones de caja de GOREs (en UCRs)• Departamento de Operaciones de Subdere consolida peticiones de GOREs• Efectúa petición y acuerda monto con Dipres• Recibe fondos de Tesorería (División de Administración y Finanzas(DAF)• DAF envía remesa a GOREs

¹⁸ Es decir consultores o empresas consultoras.

4. Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Selecciona y adjudica proyectos • Efectúa peticiones de caja a Subdere (caja quincenal) • Recibe remesas de DAF • Ejecuta proyectos (UT) • Rinde gastos y respaldo de documentos (a UCRs)
5. UNIDAD TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> • Recibe solicitud de diseño de obras • Implementa la licitación, adjudicación y seguimiento al contrato de ejecución • Administra o asesora operación y mantenimiento de la infraestructura
6. Unidades de control Regional de Subdere	<ul style="list-style-type: none"> • Recibe peticiones de caja de GORE • Envía petición de caja a DO • Recibe rendiciones de gastos de GORE • Registra información financiero contable y envía a DO
7. Departamento Operaciones, de División de Desarrollo Regional de Subdere	<ul style="list-style-type: none"> • Recibe información financiero contable de GOREs a través de UCRs • Consolidad información financiero contable de GOREs • Elabora informes financiero contables para Subdere, CGR, BM y BID
8. Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Efectúa auditoria de rendiciones de gastos y Estados Financieros • Emite dictamen de auditoria y recomendaciones de control interno
9. Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Efectúa controles ex antes y ex post de programas • Recibe rendiciones de gastos • Recibe Estados Financieros auditados • Autoriza desembolso con cargo a préstamos

Gráficamente se puede ver en el flujo siguiente:

**PROCESOS FNDR-BM/BID
FLUJO DE CAJA Y RENDICIONES DE GASTOS**



Recuperación de gastos total o parcial

El Programa no contempla la recuperación de gastos

Aporte de terceros

El programa no contempla en forma directa para su ejecución el aporte de terceros. Sin embargo, la elaboración de los PMDT al ser participativo demanda un importante

aporte en tiempo y especialmente en compromiso de parte de la comunidad. A su vez, las inversiones están pensadas como una contribución a la implementación de una cartera integrada que es identificada por el PMDT para apoyar a la economía local, por lo que de no realizarse las otras partes del plan (PMDT) - que son de cargo de otras instituciones públicas, tales como apoyos a la cartera de proyectos productivos por parte de fuentes como CORFO, INDAP, SERCOTEC y privadas (corporaciones de desarrollo regional ó gremios empresariales) y de los mismos beneficiarios (comités de gestión, que se hagan cargo de la operación y mantención de servicios de infraestructura) - el impacto de las inversiones, no tendría la relevancia esperada. Por lo tanto, el aporte de terceros no aparece cuantificado, pero es fundamental para el éxito final del programa.

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

La población potencial de los componentes Elaboración de PMDT y Provisión de Infraestructura corresponde a comunas con importante población rural aislada (No concentradas) y que cuentan con segmentos sociales deprimidos y/o pobres.

Cuadro N° 4
Población Potencial
N° de habitantes

Región	Población Rural (1)	Población Potencial (2)
I	25.456	9.393
II	11.438	2.654
III	21.717	7.666
IV	132.288	50.931
V	129.950	30.018
VI	232.043	65.436
VII	305.077	114.709
VIII	333.256	133.636
IX	281.127	121.728
X	338.756	112.806
XI	17.885	5.813
XII	11.157	2.778
RM	186.172	34.069
TOTAL	2.026.322	691.637

Fuente: Programa PIRDT

(1) Censo 2002

(2) Datos del 2005, a partir de población rural sin agua potable rural. Se asume que está población no tiene este servicio al ser población no concentrada

La población potencial del componente Elaboración de Planes y Provisión de Infraestructura, corresponde a toda la población rural no concentrada del país. Ésta llega a 691.637. No se tiene una caracterización de esta población, salvo la reseñada en la literatura especializada en que se analiza los minifundistas del secano cuyos ingresos provienen de la combinación tanto de sus propias producciones y la de asalariado de temporada en que se involucra todo el grupo familiar¹⁹.

¹⁹ Al respecto, por ejemplo, Miguel Bahamondes Parrao. Poder y reciprocidad en el mundo rural. Un enfoque crítico a la idea de capital social. GIA. 2004

La población potencial del componente Fortalecimiento Institucional no está cuantificada y corresponde a funcionarios públicos vinculados al PIRDT o a otras reparticiones u organizaciones sociales que tengan relaciones con el programa.

La población potencial no incorpora el enfoque de género para su identificación

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo

Cuadro N° 5
Población Objetivo (N° de habitantes)
2005

Región y Territorio	Población Total
IV	
Costero Norte : La Higuera	2.107
Corredor Limarí :Ovalle, Punitaqui y Monte Patria	18.958
Valle Interior . Río Hurtado, Vicuña, Paihuano y Andacollo	8.676
Cuenca Choapa : Illapel, Salamanca, Canela y Los Vilos	20.356
Total Regional	50.097
VII	
Cuenca del Mataquito :Vichuquén, Licantén, Hualañe y Rauco	5.011
Maule Sur .Comunas de Pelluhue, Chanco y Cauquenes	4.084
Área Embalse Ancoa : Linares, Colbún, Yerbabuenas, Villa Alegre y San Javier	18.234
Área Poniente Pro. Talca : Curepto, Empedrado, Constitución y Péncahue	4.796
Total Regional	32.125
VIII	
Valle del Itata :Cobquecura, Quirihue, Ninhue, Trehuaco, Portezuelo, Coelemu, Ranquil, Quillón y San Nicolás)	5.648
Pumilla :Coihueco, San Carlos, Ñiquén, Coihueco y San Fabián de Alicó .	7.787
Pencopolitano : Tomé, Penco, San Pedro	650
Laja Diguillín .Bulnes, El Carmen, Pemuco, Yungay, Pinto, Chillán Viejo y San Ignacio	10.525
Bío Bío Centro . Laja, Nacimiento y Los Angeles	2.498
Bío Bío Cordillera . Tucapel, Quilleco, Santa Bárbara, Quilaco, Mulchén, Negrete, Alto Bío Bío y Antuco	6.739
Arauco . Lebu, Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Los Álamos y Tirúa	3.976
Andel .Penco, Florida, Yumbel, Hualqui, Cabrero, San Rosendo y Santa Juana	3.960
Total Regional	41.783
IX Región	
Araucanía Andina .Curacautín, Lonquimay, Victoria, Cunco, Melipeuco y Vilcún	3.678
Vergel del Sur .Collipulli, Angol, Ercilla, y Renaico	3.847
Cluster Forestal .Los Sauces, Purén, Lumaco, Traiguén y Galvarino	4.685
Valle Araucanía .P las Casas, Temuco, Nueva Imperial, Freire y Chol-Chol	8.420
Total Regional	20.630
X Región (*)	
Valdivia . Panguipulli, Futrono, Mariquina, Corral, La Unión, Lago Ranco, Lanco , R.Bueno	9.471
Borde Costero Pacífico Sur . San Juan de la Costa, Río Negro, Purranque, Calbuco, Fresia, Los Muermos y Maullín	7.206
Chiloé . Ancud, Castro, Chonchi, Curaco de Velez, Dalcahue, Puqueldón, Quemchi, Queilen, Achao, Quellón	S/D
Palena . Hualaihue, Chaitén, Futaleufu y Palena	1.607
Total Regional	18.284
Total todas las Regiones	162.919

(*) Aparece en este cuadro agrupada la región de Los Lagos y de Los Ríos que corresponde a la actual división administrativa.

Fuente: PMDT.

La población objetivo corresponde a los habitantes de los subterritorios. Esta unidad espacial está integrada por varias comunas o partes de comunas. Sus límites son establecidos por el GORE.

De acuerdo a la información que se desprende de los PMDT, básicamente comparten todos los subterritorios una población pobre, con niveles educacionales inferiores a los promedios de la respectiva región y dedicada a la actividad agrícola. En cuanto a las actividades productivas, se encuentran especificidades locales dependiendo de las zonas geográficas. Así se tiene la presencia de comuneros dedicados a la cría de cabras en la IV región y de población indígena en la X región (Esto también debiera ocurrir en la IX región, pero los Planes en esta región aún no están elaborados). En territorios de la VII región se dan vocaciones productivas ligadas a la apicultura, vitivinicultura y olivicultura; y, en la VIII región, está la hortofruticultura, ganadería ovina y bovina de calidad y algunos cultivos anuales.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El esquema de ejecución del Programa tiene tres niveles (Ver en anexo diagrama):

- **Nacional**, en la SUBDERE a través de la División de Desarrollo Regional y el Departamento de Gestión de Inversiones Regionales, donde está la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD) y el Directorio Nacional;

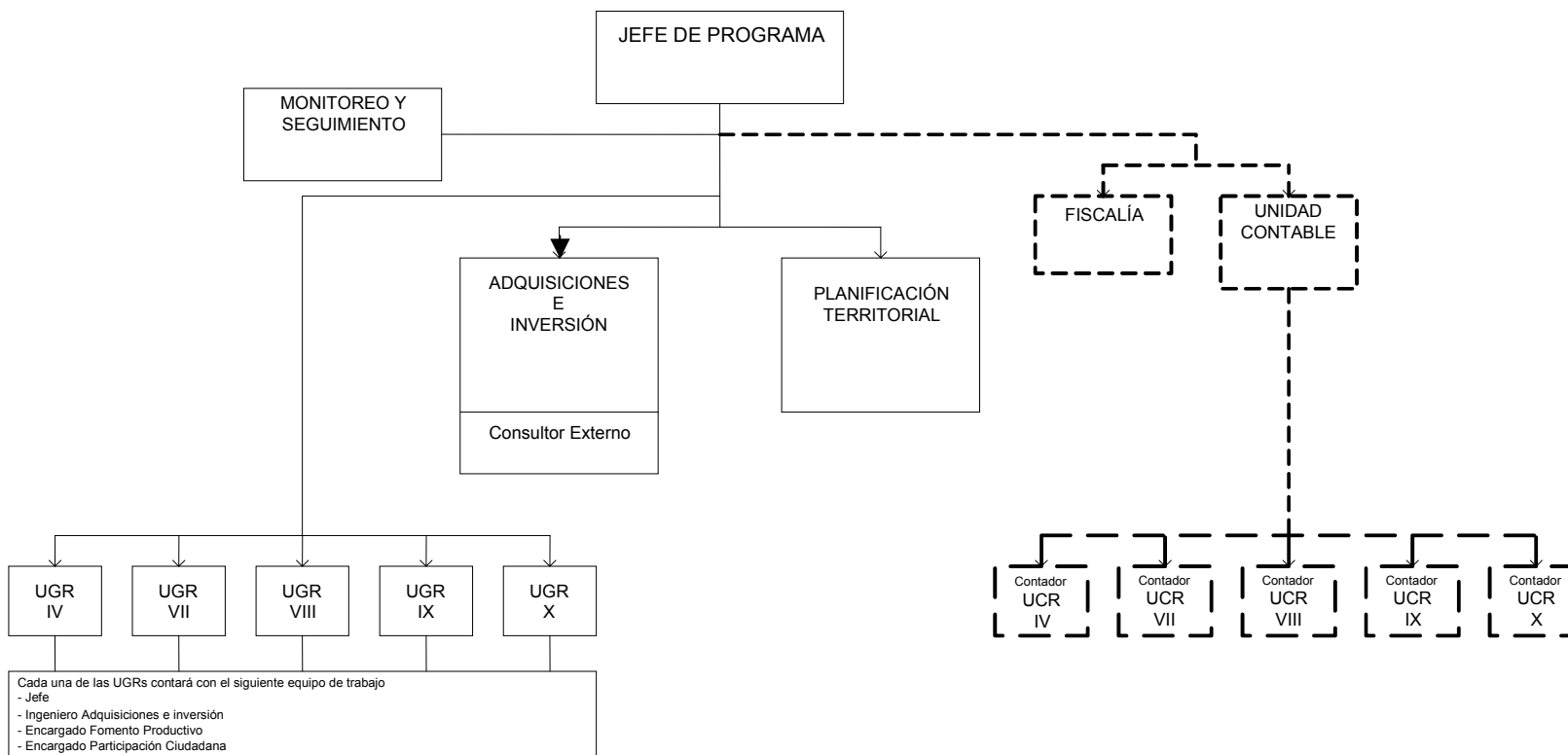
- **Regional**, en las Unidades de Gestión Regional (UGR), asignadas a una división o departamento del GORE, el CORE –a través de alguna forma de directorio o comisión específica- y las Unidades de Control Regional; y

- **Territorial**, comprende una Unidad de Gestión Territorial (UGT), que consiste en alguna forma de mesa territorial que sirve de contraparte de la UGR, apoyada por profesionales de los municipios y servicios públicos asociados.

Nivel Nacional

La SUBDERE preside el **Directorio Nacional**, que está integrado por los Subsecretarios de Obras Públicas, Planificación, Agricultura, Economía y el Director de Presupuesto. Este Directorio tiene un carácter consultivo velando que las direcciones estratégicas del programa sean adecuadamente acordadas y coordinadas entre las instituciones involucradas. Según el diseño inicial esta instancia debía recomendar líneas de acción generales, sobre la planificación y ejecución anual del Programa. Por un acuerdo interno el Directorio Nacional debía reunirse trimestralmente y las autoridades de las entidades participantes nombrarían a un representante que colaboran con la UGD. Este diseño inicial está en proceso de modificación dándole un carácter menor a esta instancia, ligado a la provisión de apoyo institucional a los Gobiernos Regionales y facilitar de parte de las agencias relevantes recursos presupuestarios para la realización de los diversos proyectos acordados.

Programa de Infraestructura para el Desarrollo Territorial
 ORGANIGRAMA UNIDAD DE GESTIÓN Y DESARROLLO (UGD)



Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD). Sus funciones son administrar el Programa y relacionarse con el Banco Mundial y las entidades regionales y territoriales, actuar como Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP Nacional), proveer asistencia técnica a las entidades regionales, monitoreo y evaluación del logro de metas y resultados, análisis de las experiencias y formulación de propuestas de acciones correctivas. Además es responsable por la preparación de las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos, mantenimiento de los registros contables y financieros, preparación y prestación de los informes financieros trimestrales relacionados con los gastos de inversión en proyectos de infraestructura, preparación y prestación de los estados financieros auditados y otros informes requeridos. Toda las actividades financiero contables son apoyadas por la SUBDERE, a través del Departamento de Operaciones de la División de Desarrollo Regional en conjunto con el Departamento de Administración y Finanzas. La UGD se ubica en la ciudad de Santiago en las dependencias de la SUBDERE.

La UGD tiene un Coordinador, cuyas principales funciones son: administrar, coordinar, supervisar y orientar la ejecución de las actividades del Programa; crear el mecanismo que asegure el eficiente manejo de los recursos, ejecutar el componente de fortalecimiento institucional, como así mismo responsabilizarse por la gestión global. Además actúa como Secretario Técnico del Directorio Nacional, vela por la integralidad, coherencia y pertinencia de las intervenciones, aprueba el traspaso de los recursos a los GORE y aprueba y suscribe contrataciones, acuerdos y contratos.

La UGD cuenta con un equipo de trabajo constituido por especialistas que tiene, al menos, los siguientes perfiles:

- **Especialista en Infraestructura**, tiene a su cargo la gestión y coordinación, a nivel nacional y territorial, de la formulación, diseño, ejecución y evaluación de la provisión de infraestructura rural. Además, coordina la supervisión de estudios relacionado con modelos de gestión de servicios de infraestructura, sistematiza técnicas y buenas prácticas y evaluaciones de impacto ambiental. Es también responsable de coordinar con los especialistas de MIDEPLAN, la aplicación de criterios y estándares de evaluación de las carteras de proyectos de infraestructura rural.
- **Especialista en Planificación Territorial y Desarrollo Rural**, responsable de los estudios, a nivel nacional, de sistematización, evaluación, difusión y otros relacionados con las áreas de la planificación territorial, la coordinación de inversiones y el desarrollo productivo local. Apoya a las regiones en el levantamiento y validación técnica y productiva de los PMDT, el trabajo de constitución de mesas productivas, la promoción de fórmulas de coordinación de programas públicos y privados, la construcción de la línea base de intervención para gestionar y validar la calidad y pertinencia de los datos de evaluación y monitoreo.
- **Especialista Sistemas de Adquisiciones**, quien supervisa que todas las adquisiciones y contrataciones, a nivel nacional y regional, se ejecuten de acuerdo a las normas establecidas. Organiza programas de capacitación y provee asistencia

técnica a las unidades técnicas regionales, asegurándose que los procesos de contratación para la ejecución de las inversiones se realicen de acuerdo a los procesos establecidos.

- **Especialista monitoreo y seguimiento**, encargado de registrar, validar, mantener, y actualizar las bases de datos y la información relativa a las distintas actividades y compromisos del Programa. Mantiene constante comunicación con los equipos regionales y profesionales y mantiene actualizada la información del programa a disposición de los usuarios.
- **Técnico responsable de gestión contable y supervisión de procedimientos del contrato de préstamo**. Realiza la supervisión de giros, contratos y las garantías de respaldo, las actas de acuerdos técnicos, certificados de aprobación y rendición de documentos de consultores. Además, es el responsable técnico de la ejecución y control de rendiciones al Banco Mundial, mantener la contabilidad del proyecto y proveer los informes mensuales de ingresos y gastos, auditoría interna y control de financiamiento del crédito.

Nivel Regional

Unidades de Gerenciamiento Regional (UGR), que actúan en cada región y que son dependientes de la División de Análisis y Control de Gestión y de los servicios correspondientes del Gobierno Regional. Sin embargo, al estar instaladas en los Gobiernos Regionales, dependen administrativamente del Gobierno Regional, coordinando sus acciones con funcionarios de las instituciones participantes, principalmente con los Seremis, Serplacs, Gobernadores Provinciales y los municipios (Alcalde, Concejales y funcionarios) de los territorios involucrados.

Las UGR tienen las siguientes responsabilidades: supervisar el proceso de implementación del programa en la región; realizar acciones de información, promoción y difusión en los territorios; conformar las UGT; realizar el proceso de análisis y evaluación de los PMDT; ser el vínculo con las Unidades Técnicas (UT) y los equipos territoriales; realizar la evaluación preliminar de los proyectos de infraestructura en conjunto con los sectorialistas de la SERPLAC; coordinarse con las UT para la evaluación de proyectos relativos a sus Direcciones; preparar los convenios, acuerdos y Pactos; realizar el seguimiento técnico a la implementación del PMDT y, en particular, de los proyectos de infraestructura. También es responsable por mantener informado a la UGD, y al Gobierno Regional de la implementación del Programa.

La UGR, integra la instancia existente en la Institucionalidad pública regional definida por el Intendente al servicio de la gestión territorial. Por su intermedio se relaciona con el Gabinete Regional ampliado y/o con la sub comisión de asuntos relacionados con fomento productivo e infraestructura.

Cada UGR está conformada por tres profesionales que deben cumplir con los perfiles y requerimientos definidos: Uno experto en desarrollo rural, otro en trabajo asociativo y el tercero especialista en infraestructura rural. Estos profesionales son

seleccionados por el Intendente y ratificados por la SUBDERE. Entre ellos el Intendente nombra a un Coordinador (a). La UGR se responsabiliza por las acciones en cada uno de los territorios y subterritorios seleccionados en la región.

Además en cada región existe alguna forma de **Directorio Regional o Comisión de Gestión Territorial** que -variando en cada caso- integran a distintos representantes de la institucionalidad sectorial, administrativa y política de la región (CORE).

La **Gerencia Territorial** debe cautelar y orientar la elaboración, implementación y evaluación de los Planes Marco de Desarrollo Territorial e impulsa los procesos de planificación territorial. Variando en cada caso según el modelo de gestión y coordinación institucional de cada región, está dirigido por el Gobernador Provincial o la entidad que decida el intendente y lo conforman los Directores de Servicios pertinentes al territorio y los municipios y / o asociación de municipios, y los Consejeros Regionales correspondientes a los territorios²⁰.

En materia de adquisiciones, la UGD era inicialmente la responsable de llevar adelante todos los procesos y las contrataciones necesarias para la adquisición de bienes, servicios de no consultoría y servicios de consultoría; y los GORE's a nivel regional, llevaban adelante los procesos de licitación de Obras y Estudios. Actualmente, se encuentran descentralizados la mayoría de los procesos de licitación, siendo los Gobiernos Regionales los responsables de licitar, evaluar, adjudicar y contratar los nuevos requerimientos, previa aprobación de la UGD.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN

SUBDERE convoca al Directorio Nacional, para que mediante las mesas técnicas de trabajo, se formulen propuestas y facilitar acuerdos interinstitucionales para el programa.

La Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD), dentro de la SUBDERE, realiza sus funciones desde la División de Desarrollo Regional coordinando con otros programas que operan a nivel regional. Asimismo, aporta a la institucionalidad pública regional particularmente en función de los objetivos creados para el PIRDT.

El Intendente, quien preside el Gobierno Regional, es el responsable político directo del programa en la región. Además, firma el Convenio de Trabajo que define la relación con SUBDERE junto con sus obligaciones en el Programa. También define los territorios a intervenir (en aprobación con el Consejo Regional), y determina la conformación de los equipos regionales.

La Unidad de Gestión Regional (UGR) se relaciona directamente con la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo a través de: visitas de los profesionales desde el nivel central, talleres de capacitación ya sea a nivel central o regional y/o contactos periódicos para retroalimentar la instancia de coordinación Nacional de la SUBDERE.

²⁰ Puede variar en su composición dependiendo de su grado de desarrollo integrando al Sector privado, y los Servicios públicos operando en la zona.

La Unidad Regional de SUBDERE (URS) que depende directamente de la División de Desarrollo Regional, es la unidad operativa para el control de la ejecución de los programas y créditos de la Subsecretaría. Actualmente es el representante de SUBDERE en la Región, actuando de enlace entre las autoridades regionales. Participa en cada una de las actividades PIRDT y facilita la comunicación de la UGD con otros actores en la región y es el primer nivel de control de procedimientos de adquisiciones, licitación de obras y otras actividades administrativas.

A través de la firma de convenios con los distintos Gobiernos Regionales y las Unidades regionales de Vialidad, Obras Hidráulicas u otra si correspondiese, éstos son responsables de la supervisión técnica y administrativa de la ejecución de las obras PIRDT. Se relacionan con las Unidades de Gestión Regional a través de la contratación de profesionales, entrega de informes, reuniones de coordinación, etc.

Los Municipios se relacionan con la UGR a través de reuniones o requerimientos de apoyo en financiamiento o asistencia técnica-profesional. Siendo el nivel más próximo a las mesas territoriales, es el ente coordinador ante los beneficiarios directos.

Con respecto al personal, de los 21 profesionales con que cuenta el programa, el 29 % se encuentran a nivel central. Un 52% son Ingenieros, seguido por un 24% de Sociólogos o Asistentes Sociales.

Los 15 funcionarios de las regiones tienen un régimen contractual a honorarios, así como 2 profesionales del nivel central. A estos profesionales debe agregarse una secretaria en el nivel central, siendo la única funcionaria de planta.

Cuadro N° 6
Personal del programa Nivel Central y Regiones
Tipo de profesiones
2007

Distribución geográfica	Profesiones				Totales	
	Ingenieros (Civiles, Agrónomos, comercial)	Sociólogos Trabajadores sociales	Relacionador Administrador Público	Otros (Veterinario Geógrafo)	N°	%
IV	2	1			3	
VII	2	1			3	
VIII	2		1		3	
IX	2	1			3	
X	1	1		1	3	
Regiones	9	4	1	1	15	71
Central	2	1	2	1	6	29
Totales	11	5	3	2	21	100
%	52	24	14	10	100	

Fuente: Programa PIRDT

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

Seguimiento

El programa cuenta con un Manual Operativo²¹ que establece el esquema institucional y define los procesos operacionales que regirán la ejecución de los diversos componentes. En este documento, se hace una descripción del Programa y del esquema institucional, establece los sistemas de seguimiento y evaluación, los procesos de adquisiciones y la gestión financiera. Este manual señala que es la UGD la que controla los logros y avances en la ejecución, incluyendo la preparación de informes periódicos para el control de gestión al interior de la SUBDERE e informar al Banco Mundial. Para ello, tiene sistemas de información sobre los recursos asignados al programa y controla que se logren los objetivos. Además la UGD hace seguimiento de la coordinación de las UGR, las URS y las Unidades Técnicas para monitorear la implementación de los proyectos de inversión y el cumplimiento de las normas de adquisiciones y de control financiero acordadas con el Banco Mundial.

Además, se incluye indicadores de resultados para controlar el cumplimiento de resultados finales e intermedios que están en la ML de este acuerdo²². Como los proyectos de inversión se definen por la demanda durante la formulación de los PMDT, no es posible cuantificar de antemano metas en términos de unidades físicas en los sectores de infraestructura, los que serán conocidos solamente al final del programa.

Por esta razón, las metas se han cuantificado en términos de la cobertura de servicios de infraestructura en cada sector que se espera lograr. Durante la formulación de cada PMDT se cuantifican las tasas de cobertura, la calidad y el uso de los servicios de infraestructura, definiendo una línea de base para cada territorio, cuyos aspectos más importantes considera: Situación socioeconómica de la población, Infraestructura existente, perfil económico y ejes productivos predominantes, elementos socioculturales e institucionales. Una vez completados los proyectos de inversión, se realiza una nueva cuantificación de los mismos parámetros, lo que permite analizar los resultados. Debido al nivel de avance, todavía no se ha realizado ninguna evaluación.

Se tienen consideradas supervisiones periódicas por parte del Banco Mundial para seguir la marcha del proyecto. Desde el inicio del proyecto en el año 2005 hasta el

²¹ SUBDERE – BIRF. Manual Operativo. Programa de infraestructura para el desarrollo territorial. Préstamo Birf – Ch N° 7269. Versión. Agosto 2007

²² A nivel global (Propósito) se plantean metas de cumplimiento en instalación de infraestructura (Agua y saneamiento básico, caminos y electrificación) respecto a la población beneficiaria. En los componentes se establecen metas respecto al número de PMDT formulados (25 al finalizar el 3° año), porcentaje de cumplimiento en provisión de servicios. Finalmente en fortalecimiento institucional, se plantea el uso a partir del 4° año, de la nueva metodología de evaluación de inversiones MIDEPLAN para incluir el enfoque de desarrollo territorial; Estudios de nuevos enfoques adoptados en agua y saneamiento que debiera estar en uso al término del 4° año de inicio del programa.

2007, se han realizado siete visitas de supervisiones. En la visita de octubre – Noviembre del 2007, se realizó lo que en la nomenclatura del Banco, se llama una evaluación de “medio término”. Se concluye que a raíz del diagnóstico realizado: “... la misión considera que los dos mayores desafíos para la segunda mitad de implementación del programa PIRDT van a ser (1) seguir mejorando la ejecución del programa, lo cual resulta primordial considerando los bajos niveles de desembolsos (US\$5 millones estimados para 2007 de un objetivo de US\$8 millones), pero también (2) dedicar mayores esfuerzos significativos a la revalorización de la imagen del PIRDT.”²³

Evaluación

La UGD apoya a las UGR para hacer un seguimiento de la implementación, en cada territorio, de un proceso participativo de consultas, que permita a los beneficiarios evaluar los resultados. En estos casos, se tiene especial atención a la recolección de datos de hogares y comunidades, para hacer seguimiento de los procesos participativos con especial referencia la situación de familias indígenas, cuando sea pertinente. Entre los datos relevantes considerados a recolectar están los datos demográficos, prioridades de servicios de infraestructura, disposición a pagar por los servicios mejorados y participación en la administración de los servicios.

Por otra parte, se establecieron indicadores para monitorear el cumplimiento de los resultados finales e intermedios del proyecto, en forma integral y por componente. Además, cada PMDT definirá indicadores específicos de acuerdo con sus objetivos globales y específicos.

En el marco de esta evaluación durante los meses de abril y mayo, se realizaron 20 entrevistas a beneficiarios que participaron en la elaboración de los PMDT de la Región del Maule, en los territorios de Ancoa, Maule Sur, Talca Poniente y Curicó. En entrevistas semiestructuradas se abordaron los temas de infraestructura en las localidades, sobre el conocimiento del Programa, la participación en los PMDT y evaluación de sus resultados²⁴.

1.11. Reformulaciones del Programa

No ha habido reformulaciones en el Programa. El componente Provisión de Infraestructura a partir del año 2008, financiarán otros proyectos diferentes de caminos, lo que deberá especificarse en el Manual Operativo.

1.12. Otros programas relacionados

El Programa en la elaboración de los PMDT se relaciona con todas aquellas entidades que se vinculan o pueden vincularse con el territorio, a través, de alguno de sus instrumentos. Desde luego, están los otros programas de la SUBDERE (PER, APR), que también promueven inversiones en el sector rural. También adquieren

²³ Chile-PRDT. Misión Supervisión. Octubre-Noviembre. 2007, Pág. 2

²⁴ En anexo, se puede ver aspectos metodológicos y conclusiones de este estudio

relevancia las vinculadas con el fomento productivo, por ejemplo, INDAP, CORFO, SERCOTEC, Chile Emprende o cualquiera otra entidad que participe en ese territorio.

También se vincula con Unidades Técnicas de diversas reparticiones para generar nueva infraestructura rural o mejorar la existente. En el caso de los proyectos de infraestructura de transporte la Unidad Técnica es la Dirección de Vialidad. Por su parte, los proyectos de agua potable rural y de saneamiento, tienen como Unidad Técnica a la Dirección de Obras Hidráulicas o las empresas sanitarias de la zona; en el caso de las iniciativas de electrificación, las empresas eléctricas de la zona y para los proyectos de telecomunicaciones, la SUBTEL.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N°7
Presupuesto Total del Programa 2004-2008 (miles de \$ año 2008)

Año	Presupuesto Total del Programa
2005	4.250.000
2006	6.180.000
2007	10.723.755
2008	15.999.910

Fuente: Elaborado por el Programa PIR

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa constató de forma correcta que en materia de infraestructura rural – especialmente en electrificación y agua potable – el país a mediados de esta década había alcanzado importantes logros de cobertura en poblaciones concentradas y semiconcentradas y que se incrementó de forma significativa en los años siguientes²⁵. El desafío era llegar a sectores poblacionales rurales dispersos. Aquí se produce el problema de que estos grupos, no tienen el número suficiente de consumidores que permita financiar, una vez construidas las obras su operación, administración y mantenimiento. En otros casos, no pueden conectarse a las redes públicas precisamente por su lejanía y dispersión.

Por otra parte, los criterios de elegibilidad de estos proyectos son medidos por la Metodología de Evaluación Social de Proyectos de MIDEPLAN, a través de el indicador VAN Social (Valor Actual Neto) mayor que 0, y una TIR (Tasa Interna de Retorno), igual o superior a un 8%. Este último valor fue establecido en el año 2006, anteriormente era de un 10%. Esto permitió incorporar localidades rurales que con los índices anteriores no cumplían con las condiciones de elegibilidad. Sin embargo, aún así la gran mayoría de los proyectos de Infraestructura para poblaciones dispersas no resultan elegibles.

Entre las alternativas para resolver el problema está directamente subsidiar no sólo la inversión, como se hace en estos casos, sino que también la operación y, por lo tanto, se debe utilizar una metodología de costo eficiencia buscando la alternativa de menor costo, en que las inversiones se justifican desde las políticas públicas. Otra posibilidad era, como lo plantea el PIRDT en su diseño, elaborar una nueva metodología MIDEPLAN con un enfoque multisectorial que incluye el análisis de la inversión territorial desde el punto de vista de la rentabilidad económica, como producto de la sinergia que generan el uso de las infraestructuras en los actores locales vinculados a actividades productivas. En cualquier caso, como este programa señala acertadamente con la actual metodología de MIDEPLAN que evalúa los proyectos por separado, no se logrará ampliar la cobertura hacia las poblaciones rurales dispersas.

A diferencia de los servicios anteriormente analizados, los de saneamiento básico y los de telecomunicaciones, tienen una cobertura bastante menor y en estos últimos

²⁵ El programa de Agua Potable Rural (APR) en el año 2004 había cubierto el 100% de las poblaciones rurales concentradas. Ver DIPRES. Minuta Ejecutiva. Programa Agua Potable Rural. Junio. 2007. <http://www.dipres.cl/>. En el caso del programa de electrificación Rural al año 2006 la cobertura a nivel nacional alcanzó el 90% de las viviendas en el sector rural. Ver Página Comisión Nacional de Energía. <http://www.cne.cl/per/per2000-2006.php>.

servicios claramente minoritaria, independientemente de la variable rural-urbana²⁶. Además, tiene otras complejidades al no tener solucionado componentes técnicos e institucionales para desarrollar estos servicios.

Entre los elementos del diagnóstico del programa que es necesario subrayar está la crítica a los enfoques sectorialistas. Para ser justos, las instituciones sectoriales – MOP-DOH, MOP vialidad, CNE – han logrado desarrollar en forma importante la infraestructura y aumentar la cobertura a nivel nacional de manera bastante significativa. Sin embargo, efectivamente en territorios económicamente deprimidos y con población dispersa es imprescindible la mirada multisectorial porque mejora la focalización de los servicios y permite proyectar su factibilidad en el tiempo de acuerdo a las demandas locales.

Asimismo, la mirada multisectorial está vinculada a lo territorial - otro elemento que también recoge el programa -, y al incluir el elemento participativo, efectivamente debiera ayudar a mejorar la coordinación entre las entidades públicas y privadas.

En cuanto, a la focalización de la población potencial y objetivo del componente Elaboración de PMDT es apropiada ya que corresponde a la que hicieron los propios gobiernos regionales y cumplen con las condiciones formuladas por el programa, que es tener una importante población rural, aislada o de baja concentración y con bajo acceso a los servicios de infraestructura anteriormente identificados.

Respecto, a la población beneficiaria del componente Provisión de Infraestructura, aunque su instalación favorezca a toda la población, es necesario identificar al subgrupo a que apunta esta infraestructura. En efecto, si se pretende que con estas instalaciones se colabore en la habilitación de oportunidades de negocio, debe identificarse la población beneficiaria que cumple con este perfil. Debiera tratarse de beneficiarios de bajos ingresos, aunque no necesariamente dentro de la línea de pobreza. Es lo que la literatura especializada ha diferenciado entre tipos de emprendimiento. Así se distingue entre aquellos que realizan un emprendimiento por necesidad, de carácter coyuntural y con una mínima posibilidad de sostener la empresa en el tiempo; y aquellos emprendimientos por oportunidad que corresponde a pequeñas empresas que por recursos actuales o potenciales tienen mayores posibilidades de mantenerse y crecer²⁷. Estos últimos son los que deben identificarse independientemente que una vez instalada la infraestructura, favorezca a un grupo más amplio de personas, como ocurre con los bienes públicos, tales como caminos o la instalación de WIFI.

²⁶ En el 2004 sólo había 304 puntos abiertos con sistema Wi-Fi en todo Chile, de los cuales el 48% se concentraba en la RM y todos ubicados en grandes ciudades. Ver : Centro de Estudios de la Economía Digital. La Economía Digital en Chile. 2004-2005. Editorial Cámara de Comercio de Santiago. Versión digital sin año. Pág 49

²⁷ Ver Larroulet; Cristián –Ramirez; M. Emprendimiento: factores claves para la nueva etapa de Chile. Estudios Públicos N° 1008. 2007; Listeri; J – Angelelli; Pablo. Is youth entrepreneurship an option ?. Development outreach. World Bank Institute. June 2007.

La población potencial y beneficiaria del componente Fortalecimiento Institucional, no está cuantificada y sólo responde al título genérico de funcionarios de los servicios públicos ligados a la mejor gestión del programa²⁸.

A su vez, el enfoque de género, se ha incorporado en el Componente Elaboración de Planes Marco, detectando su participación cuantitativa, lo que es apropiado por varias razones:

- Los acuerdos que el Estado chileno ha suscrito en beneficio de las mujeres rurales. Al respecto cabe destacar **La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)** que fue suscrita por el gobierno de Chile en 1989 que es el Principal instrumento jurídico internacional para que las mujeres ejerzan sus derechos. En la **IV Conferencia mundial sobre la Mujer de Beijing** (1995) se plantea un compromiso explícito de combatir todo tipo de discriminación y a promover el adelanto y potenciación de las mujeres rurales en el desarrollo.²⁹

- Las mujeres comparten ciertos problemas comunes de discriminación, situación de pobreza, desvalorización de su aporte a la economía e invisibilidad de su trabajo productivo y reproductivo³⁰. Por lo tanto, su participación en la elaboración de planes de desarrollo entrega una nueva mirada en su forma de abordarlos.

- Por último, las evidencias indican que la participación femenina en estrategias de desarrollo o en actividades económicas puede tener mayores perspectivas de éxito que sin su participación³¹.

En cambio, en el componente de Provisión de Infraestructura no corresponde el enfoque de género pues los servicios favorecen a todos. Sin embargo, en la identificación previa de los proyectos y su priorización, las mujeres pueden haber tenido una importante participación según lo analizado anteriormente.

1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios

Los criterios de focalización para identificar los territorios son pertinentes, puesto que corresponden a las carencias identificadas por el programa, a saber: alta incidencia de pobreza, falta o insuficiente infraestructura y ejes productivos identificados para el impulso del desarrollo económico local.

Por otra parte, no se tiene explicitado por el Programa puntos de corte de ruralidad, umbrales de pobreza y/o ponderaciones entre los tres factores considerados anteriormente. Son los gobiernos regionales los que deciden como se aplicarán estos criterios para seleccionar los territorios y subterritorios, lo que se considera pertinente

²⁸ Pueden ser funcionarios del PIRTD y de otras entidades desconcentradas o descentralizadas.

²⁹ INDAP. La transversalización de la dimensión de género. Logros y desafíos para el período 2001-2006. PÁG. 3 – 4. Sin año, ni editorial

³⁰ IICA-CIDER. Género y nueva ruralidad. 2000. Pág 15

³¹ IICA. Género y mujeres rurales. Avances 2000 – 2002. XXXI Asamblea de Delegadas del CIM. 29-31/10/2002. República Dominicana. Págs. 9 y ss.

en la medida que se respeta las diferencias regionales y locales y es coherente con los objetivos y metodología participativa del programa. En este sentido, cada GORE establece sus énfasis, por ejemplo, en la VIII región se priorizaron subterritorios ya seleccionados por la Asociación de Municipios, presencia de organizaciones productivas activas y con sentido de pertenencia y la existencia de líderes, entre otros aspectos locales³².

Sin embargo, no existen criterios de focalización explicitados para el componente 2 de Infraestructura Rural. Aquí surge la pregunta sobre la población que va a recibir fondos directamente del programa. Naturalmente un programa de agua potable rural o de electrificación benefician a un colectivo, en que pueden mezclarse poblaciones de distintos niveles de ingresos. Puede plantearse preguntas tales como: ¿Qué se prioriza? ¿Un conjunto de proyectos de infraestructura destinado mayoritariamente a productores de la economía familiar campesina de subsistencia? o ¿productores agrícolas de bajos ingresos, sobre la línea de pobreza que tienen actividades productivas con potencial económico y de oportunidades de negocio? Por los enunciados del programa debieran ser estos últimos, pero se evalúa negativamente que no estén explicitados estos criterios.

Tampoco existen mecanismos de selección de beneficiarios de este componente propios del Programa. Es el CORE que selecciona en cada territorio los proyectos elegibles. Aquí los criterios después que los proyectos son evaluados y aprueban su factibilidad técnica, son eminentemente políticos de acuerdo a la definición y prioridades fijadas por cada gobierno regional. Esta es una instancia que corresponde a decisiones de la política pública y al ejercicio de la democracia que el panel considera valiosa como principio.

En el caso del componente Fortalecimiento Institucional no tiene sus beneficiarios cuantificados. Esto obedece a que, a juicio del panel, este componente no está correctamente formulado. En rigor de acuerdo a su formulación actual, debiera considerarse que los funcionarios del PIRTD y otros profesionales de otras reparticiones debiera ser la población beneficiaria, lo que no es pertinente. Al realizar el análisis de la lógica vertical se discutirá este punto.

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

La asignación de recursos responde a los ítems presupuestarios especificados en el proyecto y convenio con el Banco Mundial. A su vez los mecanismos de transferencia se ajustan a un manual operativo del préstamo que describe los mecanismos de adquisición, transferencia de recursos y modalidad de pago. Este manual se ha ido ajustando de acuerdo a las necesidades, ahondando en precisiones que permiten asegurar la probidad en el uso de los fondos. Los criterios de asignación de fondos cuentan con una normativa que permite asegurar el adecuado uso. Al mismo tiempo, los ítems considerados son amplios y también al realizarse un concurso para que los

³² Información entregada por representantes del programa a nivel central y de la entrevista a profesional del PIRTD de la VIII región. Además, como se analiza en el punto 3.2.4 los territorios seleccionados cumplen con los criterios establecidos

privados postulen a la ejecución, existe el margen para que el programa se adecue a las distintas realidades y necesidades regionales y técnicas.

El Programa no tiene definidos una estructura formal de incentivos para la asignación de recursos, para los mecanismos de transferencia y tampoco para la modalidad de pago. La dirección del Programa distribuye los recursos entre las regiones en base a tres criterios que le permiten mejorar la gestión del Gasto: a) monto de arrastre (saldo de proyectos contratados en el período anterior); b) proyectos nuevos con recomendación ante Mideplan y c) monto estimado producto de la cartera nueva con posibilidades de ejecución. La modalidad de pago está regulada por los contratos de ejecución realizados para cada obra.

1.4. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Se considera que los componentes **Provisión de Infraestructura** y **Elaboración PMDT** son los necesarios para el cumplimiento del Propósito. En cambio, el componente **Fortalecimiento Institucional** contiene un conjunto de productos y servicios heterogéneos que deben ser precisados.

Por una parte, están las actividades que ayudan a la realización de los otros dos componentes y a mejorar la gestión del Programa, pero que en ningún caso deben considerarse parte de un nuevo componente. Es el caso de la capacitación a funcionarios del PIRDT o de otras reparticiones públicas y las reuniones de coordinación entre instituciones del sector público

En cambio, otros productos y servicios que también aparecen en este componente son bienes o servicios que constituyen un tercer componente que contribuyen al logro del Propósito, como es la elaboración de una nueva metodología de evaluación de proyectos MIDEPLAN y propuestas técnicas para el abastecimiento de agua potable, y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales no concentradas, entre otros estudios.

Por otra parte, el propósito está correctamente formulado ya que es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población, a partir de que cuentan con una infraestructura en base a los Planes Territoriales “que habilitan sus opciones de negocio”. Esto último requiere subrayarse, porque significa que el programa apunta a una población que tiene algún potencial de emprendimiento para realizar una actividad empresarial o de fomento productivo. No está dirigido a una población de subsistencia, aunque la generación de planes e instalación de servicios de infraestructura rural mejora también sus condiciones de vida.

Con los antecedentes expuestos en su lógica causal desde los componentes siguiendo con Propósito, hace que su diseño contribuya al Fin del Programa. Esto es el *desarrollo productivo de los territorios seleccionados* que de acuerdo a los criterios de focalización corresponde al problema identificado y que justificó la creación del Programa³³.

³³ Ver punto II.1.1 y II.1.2

En la realización de los componentes hay diversas actividades y productos que son externalizados y que los privados acceden a través de licitaciones públicas. Así en la elaboración de Planes territoriales son Consultoras en diversas regiones que se adjudican su realización. Lo mismo ocurre con el levantamiento de infraestructura que está a cargo de las Unidades Técnicas – como las empresas sanitarias y eléctricas – que proveen desde el diseño hasta las propias instalaciones, bajo supervisión de las entidades Públicas respectivas. Por último, en el componente fortalecimiento los Estudios también están a cargo de consultores privados. En este sentido, se considera adecuada para la producción de los componentes la participación de los privados. No se vislumbra por parte del panel, externalizar otras actividades.

Respecto de los supuestos, hay algunos de ellos que no lo son y que más bien corresponden a tareas que debe enfrentar el Programa. Es el caso de la “Coordinación de múltiples actores en diferentes niveles de gobierno”. Tampoco es un supuesto que las “Decisiones del CORE (sean de) acorde a los objetivos del Programa”, ya que debe ser una tarea del programa lograr estos acuerdos, en que la metodología de intervención territorial involucra procesos de aprendizaje para involucrar a estos actores regionales.

Deben agregarse supuestos, a nivel de Fin y Propósito y del Componente. En Fin y Propósito incluir uno sobre la estabilidad económica del país, sin el cual ninguna iniciativa de fomento productivo tiene éxito.

En los componentes de Planes e Infraestructura agregar un supuesto de que los GORE cumplen con los plazos para llamar a licitaciones. En el componente Elaboración PMDT, incluir la existencia de Consultoras y/o profesionales con las capacidades y experiencias para aplicar la metodología de elaboración de Planes. En este caso, estas capacidades debieran medirse por un número mínimo de postulantes a las licitaciones públicas que califican con un puntaje de elegibilidad para realizar los Planes.

No se tiene observaciones sobre los supuestos del Marco Institucional para la operación y mantenimiento de infraestructura y que MIDEPLAN reconoce acuerdos con otras instituciones. Como son situaciones simples de constatar, no requieren de indicadores para medirlos.

En cuanto, al enfoque de género no se consideró apropiado incluirlo, respecto de los componentes Provisión de Infraestructura y Fortalecimiento Institucional, puesto que los servicios básicos y los estudios u otros instrumentos son aplicables, independiente del sexo de los beneficiarios. El panel está de acuerdo con esta apreciación del programa.

También se evalúa positivamente, que el componente Elaboración PMDT considere la participación de las mujeres en su elaboración, ya que están dirigidos a relevar su rol estratégico en el desarrollo económico y social, y a favorecer su participación de acuerdo a los compromisos adquiridos por el país.

En conclusión, se valida parcialmente la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico, a la que se deben realizar los ajustes reseñados.

1.5. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico

En el propósito están formulados indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía. Existen indicadores de eficacia que más bien se refieren al componente Provisión de Infraestructura, ya que miden cobertura de agua potable, saneamiento básico, electrificación rural y acceso a telecomunicaciones. Por lo tanto, deben incluirse indicadores de resultado que midan la habilitación de opciones de desarrollo de negocios (En anexo con la matriz propuesta se incluyen indicadores para todos los niveles).

Estos pueden ser de Eficacia/Resultado tal como Unidades productivas que surgieron después de la provisión de infraestructura PIRDT, no identificadas en el PMDT; y de Calidad/Resultado Unidades productivas de bienes o servicios ya existentes en la localidad que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura financiada por el PIRDT y prevista en el PMDT³⁴.

Respecto a los componentes tienen indicadores para la mayor parte de las dimensiones. Sin embargo, en todos ellos falta un indicador de Eficiencia/Producto. Así en Elaboración de Planes debiera formularse un indicador de Eficiencia/Producto como es el de calcular el costo unitario de los PMDT. En el componente Infraestructura también falta agregar uno que mida el costo de cada uno de los tipos de infraestructura, que permita compararlo con otras entidades que también proveen estos servicios.

En la elaboración de Planes se debe incluir un indicador de eficacia/Producto que de cuenta del cumplimiento de metas respecto de lo programado. Asimismo, se debe agregar un indicador de Eficacia/ proceso que refleje la participación de las mujeres, medido a través de su porcentaje de asistencia en los talleres respecto del total de participantes. Además, debe considerarse un indicador de calidad sobre la satisfacción de los participantes con el proceso y el resultado de los Planes. Otro indicador de calidad a incluir es sobre los tiempos de demora en obtener su aprobación por el sistema de evaluación de MIDEPLAN.

Respecto a la disponibilidad de información de los indicadores de eficacia (Porcentaje de la inversión comprometida que se ejecutó en cada subterritorio, por año; Porcentaje de beneficiarios que inician, amplían o se afectan positivamente el desarrollo de sus actividades económicas independientes o empresas, por territorio y por año) y calidad (Tasa de variación porcentual de beneficiarios que formalizan su actividad empresarial, por territorio y año) del Propósito la mayoría, no es factible de obtenerlos de los actuales PMDT y de los proyectos. En el futuro con la nueva

³⁴ La formulación del indicador de Eficacia/Producto es: Porcentaje de Unidades productivas que surgieron después de la provisión de infraestructura PIRDT, no identificadas en el PMDT, respecto del total de Unidades Productivas existentes, por año y por territorio.

La formulación del indicador Calidad/Resultado es: Porcentaje de Unidades productivas de bienes o servicios ya existentes en la localidad que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura financiada por el PIRDT y prevista en el PMDT, respecto del total de Unidades productivas existentes, por año y por territorio

generación de PMDT y en el marco de la nueva metodología MIDEPLAN, ésta debería estar disponible. En cambio, los indicadores de Eficiencia y economía cuentan con información.

En cuanto al componente Elaboración de Planes, la mayoría de los indicadores cuenta con información disponible. El propuesto sobre participación de las mujeres es información actualmente no disponible, pero podría obtenerse porque los PMDT cuenta con un registro de participantes.

En el componente de Infraestructura los indicadores de eficacia sobre porcentaje de las infraestructuras construidas o levantadas respecto de lo comprometido es una información no disponible, pero que debiera obtenerse de los PMDT. Donde sí se dispone de información es de los indicadores de calidad respecto de los tiempos de demora en la ejecución de los servicios de infraestructura y en los que tienen Comités constituidos para su administración.

En Fortalecimiento Institucional la mayoría de los indicadores está sin información porque sus productos están en los inicios.

Por último, los medios de verificación en los distintos niveles son los necesarios y suficientes para obtener el cálculo de los datos y su eventual verificación externa.

La matriz de evaluación en su la lógica horizontal se valida parcialmente, ya que deben agregársele varios indicadores.

1.6. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

En el componente Provisión de Infraestructura se amplió a construir obras de transporte más allá de caminos, ya que en algunos territorios – por ejemplo, en la Región de Los Lagos³⁵ - surgió la demanda de construcción de pequeñas obras portuarias. Entonces, se incluyeron este tipo de obras y pequeños aeródromos, lo que es acertado ya que se ajusta a las demandas que pudieran aparecer en los territorios de acuerdo a los PMDT y que estaba previsto en el diseño original.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

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

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

(a) Estructura Organizacional

Se trata de una estructura organizacional simple que tiene un Directorio nacional que debería entregar las orientaciones estratégicas del Programa y un equipo operativo ubicado en la SUBDERE en Santiago y en las regiones.

³⁵ Chile – PIRDT. Misión supervisión. Octubre-Noviembre 2007. Ayuda Memoria. Pág. 2

La primera constatación es que el Directorio Nacional no funciona, lo que este panel no lo considera una situación tan relevante, puesto que sus integrantes son los Subsecretarios de varias reparticiones públicas y, al ser un programa más bien pequeño, probablemente tenga problemas de convocatoria. Si lo lograra difícilmente participarían los titulares, sino que más bien asistirían los representantes o asesores de estas autoridades, sin influencia para lograr desencadenar acuerdos de importancia para el desarrollo del Programa. En este sentido, son más importantes las coordinaciones que se han establecido en regiones, a través, de la Comisión de Gestión Territorio en que las Unidades del programa PIRDT tienen la Secretaría Técnica.

En cuanto los funcionarios estables del programa estos se sitúan a nivel central en la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD) que concentra el 28% de los profesionales de un total de 21 profesionales. Es un equipo numéricamente apropiado para cumplir con los objetivos, cuenta con tres profesionales por Región de carácter multidisciplinario que abordan las temáticas de Infraestructura, participación y adquisiciones-inversiones.

La dificultad con estos funcionarios es que son seleccionados por el Gobierno Regional y visados por la UGD y dependen en sus tareas del Gobierno Regional. Por lo tanto, no siempre responden a las lógicas del programa y, hasta el momento, respetando la autonomía de las regiones, se han aceptado las decisiones que vienen desde el GORE. La supervisión del Banco Mundial ha detectado el problema y ha propuesto potenciar la interlocución entre el Jefe de División y con un coordinador de la UGR para asegurar la comunicación y compartir la toma de decisiones en las regiones. Además sugiere crear una instancia de intercambio periódico entre los miembros del Programa³⁶. De todas maneras, se considera positivo que la toma de decisiones se haga en regiones, ya que apunta a la descentralización de ellas.

En resumen, se considera apropiada la estructura organizacional para el cumplimiento de las tareas del Programa.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

Como se señaló anteriormente en el punto 2.1a) el Directorio Nacional del PIRDT encargado de las orientaciones del Programa, de la coordinación entre las instituciones y detectar problemas de gestión, después de tres reuniones el comité fue desactivado durante la transición política del Gobierno de Lagos al de Bachelet.”³⁷

A juicio del panel, que no haya funcionado este Directorio Nacional no es relevante, para el funcionamiento del Programa. Más importante son los Directorios Regionales para la Coordinación de los recursos en estos espacios, ya que las inversiones se deciden en la Región en los CORE presidido por el Intendente. Hay además experiencias de distintas instancias de coordinación exitosas como el Directorio

³⁶ Chile -PIRDT. Misión supervisión. Marzo 2007. Op. cit. Anexo 2. Punto 14.

³⁷ Chile-PIRDT. Misión supervisión. Diciembre 2006. Ayuda Memoria. Punto 12. Pág 5

Regional en la IV región que la integra la Asociación de Municipios Rurales, SERPLAC, MOP, UCR, Intendente.

También ha habido instancias de reuniones con los equipos Técnicos regionales y con MIDEPLAN³⁸. Por ejemplo, en marzo del año 2007 se realizó lo que se llamó taller de reinstalación con participación de representantes de todas las regiones, tanto del PIRDT, gobiernos regionales, MIDEPLAN y SUBDERE.³⁹ Es decir, ha habido instancias para provocar esta relación con distintas entidades, especialmente desde el año 2006 en las regiones, y entre los equipos a nivel central y regional del programa, que este panel considera apropiados.

El programa, tiene un manual operativo que detalladamente establece el esquema institucional, definición de puestos, los procesos de adquisición y gestión financiera. Este instrumento se evalúa como satisfactorio, en la medida que ha permitido detectar los problemas, cuando no se cumplen algunas de esas normativas. Por otra parte, se evalúa negativamente la introducción de algunas rigideces, por ejemplo, respecto a la normativa de adquisiciones que no se ajustaban a los procedimientos nacionales, lo que contribuyó al retraso en la obtención de los productos. De todos modos, el Banco ha ido flexibilizando estos procedimientos.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

El PIRDT por definición necesita complementarse y coordinarse con diversas entidades ya que en los Planes espera convocar a las entidades públicas que tienen programas en los territorios. Asimismo, la Provisión de Infraestructura Rural, se hace a través de las entidades sectoriales involucradas (MOP, CNE; SUBTEL). Ahora bien, estas reparticiones tienen sus propias programaciones y metas, por lo que el PIRDT requería mostrar un grado de eficacia en identificar su cartera de proyectos, que como se sabe no estuvo disponible. Por lo tanto, el Programa no logró coordinarse con estas unidades que siguieron trabajando con sus propias prioridades, lo que obviamente afectó la obtención de sus productos. De todas maneras, a medida que estas entidades han llegado a tener una cobertura del 100% de las localidades concentradas y semiconcentradas, están más interesadas en buscar coordinarse con el Programa para llegar hacia los sectores rurales dispersos.

Además, como en estas infraestructuras son las unidades técnicas las responsables de realizarlas, no tienen el personal suficiente para formular además de sus propios proyectos, los provenientes de la cartera PMDT. Es el caso de la Dirección de Vialidad, la DOH y SUBTEL (no así del PER que lo hace a través de las empresas eléctricas)⁴⁰. Para paliar esta dificultad el programa ha tomado una medida realista y que es bastante apropiada, como es la de apoyarlas con la contratación de profesionales (Consultores) para que se integren a estas Unidades y apoyen la formulación y licitación de la cartera PIRDT.

³⁸ Chile-PIRDT. Misión supervisión. Junio 2006.Op.cit.. Punto 7. Pág 2; Punto 20, Pág 8

³⁹ Chile-PIRDT. Misión supervisión. Marzo 2007.Op.cit.. Punto 6. Pág 4;

⁴⁰ Información obtenida en las entrevistas al equipo central PIRDT y de la minuta entregada por el Coordinador del Programa al respecto. En las recomendaciones de la supervisión del Banco Mundial de Noviembre del 2007, se plantea contratar profesionales para ayudar a las unidades técnicas a preparar perfiles y estudios de diseño. Chile-PIRDT. Punto 24. Pág. 10.

Esto reafirmó a juicio del panel de evaluación, una imagen del Programa, que es la de ser una experiencia que está probando una metodología de intervención territorial y multisectorial que, por el momento, no soluciona el problema que tienen las entidades sectoriales de llegar a las comunidades rurales aisladas para instalar y mantener estas infraestructuras. Pero al mismo tiempo, los responsables de estas entidades que ya han cumplido con la cobertura en localidades concentradas, aún se muestran predispuestos favorablemente a este enfoque multisectorial, ya que les solucionaría las dificultades que tienen para llegar a comunidades semiconcentradas⁴¹.

Lo reseñado apunta a un tema más de fondo como es la capacidad del programa para establecer estas coordinaciones eficaces con los organismos sectoriales, especialmente en las regiones. Era una cuestión que ya se planteaba desde los inicios cuando se explicitaron los riesgos del proyecto: “Que la capacidad de la SUBDERE para administrar el Proyecto y coordinar de manera eficaz entre los distintos actores institucionales no esté a la altura de las expectativas”⁴². La solución planteada fue tener en funcionamiento la UGD antes de iniciar el proyecto y contratar personal calificado, lo que a la luz de los resultados no fue suficiente.

Otro riesgo planteado fue que: “Las Unidades Técnicas Ejecutoras no tienen una dependencia funcional con la SUBDERE y, por lo tanto, pueden tener menos incentivos para participar en el proyecto que para implementar sus propios programas y/o pueden prestar menos atención a la calidad de la ejecución”⁴³. Aquí se apostó a la eficacia de la Dirección Nacional del Programa, a que los Ministerios respectivos orientaran y supervisaran a las unidades descentralizadas en las regiones para asegurar su participación en el proyecto; y a que los Convenios Mandatos entre los Gobiernos Regionales y las Unidades Técnicas Ejecutoras, detallarán las responsabilidades de las UT y los procedimientos para ejecutar todas las actividades del proyecto.

Estas medidas de mitigación no fueron suficientes, porque al Programa se le endosaba una responsabilidad de coordinación que compete a los GORE y que el programa no está en condiciones de realizar. La Ley Orgánica Constitucional⁴⁴ le otorga al Gobierno Regional, presidido por el Intendente, tareas atinentes al desarrollo territorial y a un enfoque más integral. De ahí que la calidad de la coordinación y los acuerdos dependan de forma importante de la calidad del liderazgo en el Gobierno Regional, de los actores locales y de la “voluntad” en cumplir los acuerdos en el marco de la institucionalidad establecida.

⁴¹ Esto fue expresado por los responsables de los Programas PER y APR que fueron entrevistados por este panel evaluador. Algo similar se recoge de un informe del Banco mundial sobre la SUBTEL: “La misión se reunió en varias ocasiones con personal de SUBTEL, así como con el propio Subsecretario de Telecomunicaciones, y pudo constatar la existencia de un fuerte compromiso por parte de esta institución con los objetivos y mecanismos previstos en el PIRDT. Chile -PIRDT. Misión supervisión. Octubre - Noviembre 2007.Op.cit.. Punto 68. Pág 21

⁴² Banco Mundial. Documento de Evaluación. Op. Cit. Pág 26

⁴³ Ibid. Pág 26

⁴⁴ SUBDERE. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto refundido por DFL N1 – 19.175 de 2005, del Ministerio del Interior. Especialmente los Títulos I y II. Abril 2006

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

Una de las fortalezas del programa es precisamente la metodología participativa. La elaboración de los PMDTs es un producto generado con la participación de los beneficiarios junto con la institucionalidad pública que tiene que ser validada por ambas instancias. Además, se integran en una mesa con otros actores institucionales, sean públicos o privados.

Lo que se evalúa desfavorablemente es que los atrasos que ha tenido el programa (que se analizará en el capítulo de eficiencia), puede revertir el interés inicial de la gente, la que suele tener bastante expectativas. Si éstas no son cumplidas puede afectar seriamente su credibilidad, como se constató en el estudio complementario realizado en la VII Región en el marco de esta evaluación⁴⁵.

En efecto, de acuerdo a este estudio, en esta Región los participantes en la elaboración de los planes sienten que han sido engañados: *“Esto ha llevado a concluir que las intervenciones de inversión son poco claras pues continuamente están siendo objeto de diagnósticos “basta de diagnósticos...” “hasta cuando el Estado bota plata en diagnósticos..” “..Nos dijeron cuando se aprueben los proyectos quizás hacemos otro diagnóstico para ver si se mantienen las necesidades...” “..Cuando vengan a hacer otro diagnóstico, vamos a tener que recibirlos de nuevo...”*.⁴⁶

La conclusión del investigador es decisora: *“...podemos concluir que los resultados obtenidos en el análisis de las categorías de esta evaluación, son diametralmente opuestos a lo que se pretende con el programa. Esto porque se ha generado un enorme sentimiento de malestar, abandono y rabia en las distintas localidades quienes se sienten en el total vacío y ausencia de información sobre qué ocurrió con las iniciativas priorizadas en los PMDT. Incluso hay localidades en que han transcurrido 2 años según sus declaraciones, sin recibir ninguna información”*⁴⁷.

Por otra parte, el programa no tiene mecanismos de comunicación permanente con los beneficiarios que participan en estos planes. Esta interlocución debiera radicar en las instancias locales, las que finalmente no han funcionado como lo constata el siguiente informe del Banco Mundial: *“Por otro lado, los procesos participativos han generado altas expectativas de parte de las comunidades, las cuales no se han sabido manejar por los tiempos de los procesos que no han permitido cumplir calendarios de ejecución, así como por no contar con un sistema de comunicación y gestión hacia las comunidades”*⁴⁸.

La investigación en terreno constata la misma debilidad: *En síntesis, la mayoría de los entrevistados no conoce qué ocurrió con los proyectos e iniciativas surgidas, discutidas, priorizadas y aprobadas en los talleres de generación y posterior validación de los PMDT, salvo un caso donde el gobierno provincial comunicó alguna*

⁴⁵ Ver en el capítulo I.1.10 Evaluación, la ficha técnica del Estudio Complementario

⁴⁶ Bruno Barra P. Entrevistas de evaluación a participantes del programa PIR – Región del Maule. Mayo. 2008. Capítulo.3.3.4.1. Pág 27

⁴⁷ Ibid. 4 Conclusiones. Pág 36

⁴⁸ Chile-PIRDT. Misión supervisión. Octubre - Noviembre 2007.Op.cit. Punto 124. Pág 33

información. Esto produce una sensación de desánimo ya que la información llega a la localidad por otras vías y estas otras instancias no ponen énfasis en la procedencia de recursos del programa PIRDT en que la comunidad trabajó varios meses, manteniendo la sensación de desinformación⁴⁹.

Preciso es reconocer que las evidencias registradas están circunscritas a determinados territorios, sin embargo la hipótesis del panel es que estos hallazgos debieran extenderse a la mayoría de las zonas.

En cuanto al componente de Provisión de Infraestructura Rural las Unidades Técnicas tienen sus propios mecanismos de participación. Por ejemplo, el Programa de Electrificación Rural a través de la Junta de Vecinos o de un Comité Proluz, identifican la necesidad y solicitan el beneficio al Municipio y de allí continúa el proceso hasta ser presentados a los CORE.⁵⁰ Por su parte, el Programa de Agua Potable Rural exige que la comunidad rural demandante de la instalación de un sistema de agua potable, esté organizada previamente como Comité o Cooperativa que es la que hace la solicitud.⁵¹ Además, en ambos casos las organizaciones de la comunidad están involucradas en su mantenimiento. En este sentido, se evalúa positivamente que el PIRTD mantenga aquellos sistemas participativos que los programas sectoriales han generado.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios

Los criterios de focalización de territorios y, por ende, de selección de beneficiarios que están directamente vinculados con el Componente de Elaboración de Planes Marco, fueron puestos por el programa y estos debían ser aplicados por las instancias regionales, encabezada por el Intendente.

Los territorios y subterritorios finalmente seleccionados cumplieron con estos requisitos establecidos. En efecto, los indicadores de ruralidad, pobreza y ranking de índice de Desarrollo humano⁵² (En anexo está el listado de los territorios) para todas las comunas que integran algún territorio o subterritorio en las regiones IV, VII, VIII, IX, X y XIV responden a los criterios de selección. En general, las comunas tienen índices de ruralidad superior al 15% y los porcentajes de población pobre no indigente y de población indigente corresponden al 10,48% y 3,2% respectivamente, siendo todos estos guarismos superiores al promedio nacional.

Esto se evalúa positivamente, puesto que hubo temores que se introdujera en la selección otras variables que respondieran a intereses de grupos locales.

⁴⁹ Brun Barra O. Op. Cit. 3.3.3.1. Pág 21

⁵⁰ DIPRES. Programa de Electrificación Rural. Junio 2005. Capítulo I Antecedentes del programa

⁵¹ DIPRES. Programa de Agua Potable Rural. Junio 2007. Capítulo I Antecedentes del Programa

⁵² Posición que ocupa cada comuna en el mapa actual del desarrollo humano en Chile (ranking IDH 2003). El IDH mide variables de salud, educación e ingresos. Entre ellas se tiene: años de vida potencial perdidos, alfabetismo, años de escolaridad promedio, cobertura escolar, promedio per cápita de los ingresos autónomos del hogar, desigualdad en la distribución del ingreso e incidencia de la pobreza de ingresos.

En el caso del componente Provisión de infraestructura la focalización y selección de beneficiarios no está establecida de antemano por el programa, ya que son los propios gobiernos regionales en sus distintas instancias los que seleccionan los proyectos a financiar y de ahí salen los beneficiarios efectivos. Esto debiera corregirse, porque ante recursos escasos el programa debiera tener criterios, que orienten la toma de decisiones regionales. Se valora la participación regional y descentralizada en la selección de proyectos de inversión que representa el CORE, pero se corre el riesgo que estas se escapen a las definiciones que el propio programa se dé.

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

Los criterios de asignación de recursos se han cumplido, sin embargo, el bajo nivel de operación de los primeros años fue una señal de que la gestión del Programa requería ajustes. Los Documentos de supervisión del Banco Mundial dan cuenta de que ha existido preocupación y que se han tomado medidas para mejorar esta situación e incluso llegar a buenos niveles de ejecución proyectados para el año 2008. En la última visita de seguimiento en Marzo del presente año, el encargado de la Misión manifestó su satisfacción por las medidas correctivas tomadas y las buenas proyecciones al respecto.

Previo a la realización de las obras de infraestructura, se requieren de estudios técnicos, los cuales son requeridos a instituciones públicas especializadas o que sean supervisados por esas instituciones. Estas instituciones no cuentan con presupuesto para atender estas obras por lo cual se realizan transferencias de recursos esencialmente para personal adicional que se haga cargo de esas tareas. El problema se produce en que, aunque se haya detectado la necesidad de la transferencia y especificado los montos y las tareas a realizar, en algunas regiones se demora el proceso debido a que los GORE no adoptan la decisión y el proceso es demorado indefinidamente sin que la dirección del programa pueda influir.

No se ha encontrado evidencia hasta el momento que indique que haya habido problemas en las contrataciones de obras a ejecutar por privados, ni en oportunidad ni en volumen, que hayan afectado la ejecución de las actividades y productos comprometidos. Una vez que se determina una ejecución de un producto o servicio, se licita con especificaciones claras de deberes y derechos.

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

Se evalúa negativamente el sistema de seguimiento. No hay un sistema integral de monitoreo y seguimiento de los productos y actividades. No se tiene una información centralizada en una base de datos. Se trata de planillas Excel que proveen las regiones, pero que no está actualizada en la UGD.

Estas carencias hacen que hasta comienzos del 2007, no hubiera un plan actualizado de los compromisos de recursos requeridos para el cumplimiento de los

componentes, ni estuviera actualizada la cartera de proyectos, hubo atraso en la entrega de los informes al Banco Mundial. En la actualidad se ha regularizado, aunque no en base a un sistema de seguimiento.

Esto explica que pasara más de un año, sin que estuviera la información sobre los atrasos que el programa tenía y no se tomaran las decisiones para enfrentar las dificultades.

A fines del 2007, se contrató una consultoría para el diseño e implementación del sistema de monitoreo del programa. Este debe contemplar un plan de adquisiciones basado en la programación de cartera, pauta de monitoreo, perfil de desembolsos, informes anuales de progreso. Elementos que permitirían detectar las dificultades que se dan especialmente en las Regiones donde se ejecuta el PIRDT.

Tampoco, se tiene una base de datos de la información recopilada en los PMDTs que pudiera tener una rápida respuesta sobre población, actividades económicas, nivel organizacional, demanda de infraestructura, cumplimiento de cartera de proyectos, etc.

Las visitas de supervisión del Banco Mundial han entregado información sistemática de los avances y retrocesos del PIRDT, que quedaron registradas en la llamadas "Ayuda Memorias". Estas visitas son bien evaluadas porque a partir de los antecedentes recopilados, se tomaron decisiones en diferentes ámbitos, como presupuesto, cambios de personal, modificaciones de ítems, agregación de otros, lo que se refleja en las distintas acciones de los dos últimos años.

En cuanto a la información que se obtiene para hacer seguimiento de los estudios de diseño o ejecución de obras de las empresas o consultores privados que los realizan, es un sistema que es bien evaluado porque las empresas públicas sectoriales tienen experiencia en este tipo de convenios que son detallados respecto a las acciones comprometidas, los productos y los plazos estipulados. Además, están respaldando los contratos con boletas de garantía. Por esto, con pocos profesionales y el apoyo del área central, pueden supervisar las ejecuciones de los proyectos.

Sin embargo, hay deficiencias para obtener información pormenorizada para realizar seguimientos de las inversiones, tipos de infraestructuras, diferencias entre un mismo tipo de inversión, características de la población involucrada, etc. Son antecedentes que están porque se han pagado a los proveedores, pero para efecto de análisis por región o por proyecto, esta información no se utiliza para la gestión y la toma de decisiones.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

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

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

a) Elaboración de Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT)

El nivel de producción se cuantifica a través del número de PMDT finalizados y aprobados por el CORE. De acuerdo a la información contenida en el Manual Operativo y en el Contrato del Préstamo, se esperaba que, al cabo de tres años, un total de 25 PMDT fueran aprobados por los COREs. La meta inicial fue de 5 PMDT para el año 2005, 10 el año 2006 y 10 el año 2007. Sin embargo, estas no se cumplieron y fue necesario reprogramar los plazos en cuatro ocasiones, estableciéndose finalmente un total de 18 planes finalizados a diciembre del año 2007. Estos corresponden a los PMDT de las regiones de Coquimbo, del Maule, del Bío-Bío y de los Lagos. La IX Región, no se consideró, ya que el GORE se demoró en firmar el convenio de entrada al PIRDT, por su mismo retraso en validar los territorios, los que fueron finalmente definidos a principios del año 2007.

El Cuadro N° 3.1 muestra que hay un cumplimiento de un 88,9% en la elaboración de los PMDT respecto de la última meta establecida, medida como la finalización del estudio propiamente tal a diciembre de 2007. Sin embargo, a esa fecha ninguno fue aprobado por el CORE, que es uno de los pasos exigidos por la metodología. Cabe señalar que los 4 PMDT de la IV Región se encontraban aprobados por el Directorio Regional, que está conformado por 16 de los 18 miembros del CORE, lo que hace suponer que su aprobación no debiera tener problemas.

A principios del año 2008, el CORE de la Región del Maule aprobó los 4 PMDT, lo que sumado a los de la IV Región representan el 44,4% de los PMDT terminados y aprobados. Se espera que durante mayo de 2008 se aprueben los de la Región de Los Lagos y Bío-Bío.

La producción de este componente ha tenido problemas de cumplimiento, tanto en las metas como en los plazos. Se explica principalmente, por el proceso de definición y validación de los territorios y subterritorios, que es responsabilidad del CORE y constituye la primera etapa antes de formular los PMDT y del proceso de licitación de las consultorías. Al respecto, se debe tener presente que los CORE debieron realizar un esfuerzo para concordar un proceso de toma de decisión utilizando un criterio de focalización territorial fundamentado en ejes productivos y coordinación de inversiones, que es distinto al proceso de asignación de recursos proyecto a proyecto.

Estos problemas de cumplimiento en la elaboración de los PMDT fueron motivo de preocupación de las misiones de supervisión del Banco Mundial, hasta mediados del año 2007, ya que además de repercutir en el nivel de producción del componente Provisión de infraestructura, se estimó que ponía en riesgo, la credibilidad tanto del

programa, como de la metodología de intervención integrada, basada en el potencial productivo. En la evaluación realizada en terreno, se confirmó esta inquietud⁵³

**Cuadro N° 3.1
Nivel de Actividad “Elaboración de PMDT” a diciembre de 2007**

Región	Meta a Diciembre 2007	Estado PMDT			Nuevos PMDT por licitar (fuera de la meta)
		Ejecución Estudio	Cumplimiento meta	Aprobación por Directorio/CORE a diciembre 2007	
IV	4	4 PMDT terminados	100%	Aprobados por Directorio Regional, no por CORE	0
VII	4	4 PMDT terminados	100%	0	0
VIII	6	4 PMDT terminados 2 PMDT con segundo informe en preparación (*)	66,70%	0	7
IX	0	0			4
X (**)	4	4 PMDT con segundo informe entregado	100%	0	3
TOTAL PMDT Terminados	18	16	88,9%	4	14

Fuente: PIRT-Chile. Misión supervisión. Ayuda Memoria Junio 2007.

(*) El segundo informe se entregó a principios del año 2008.

(**) Se incluye un PMDT del territorio de Valdivia, que de acuerdo a la nueva división administrativa del país pertenece a la Región de Los Ríos.

Como se ha señalado, el programa ha tenido un problema en el diseño de implementación al iniciar la elaboración de los PMDT, sin disponer de la nueva metodología para su elaboración y evaluación, la que fue ejecutada a través del componente de fortalecimiento institucional, programándose su término para fines de

⁵³ Ver en el informe el capítulo II, 2.1.d en que se analiza este punto

agosto de 2007. En el intertanto, el primer grupo de PMDT (18) fue licitado con términos de referencia especiales, los que fueron aprobados por MIDEPLAN en septiembre de 2005, donde recién pudieron licitarse dichos estudios. Este primer grupo se denominó PMDT 1, PMDT de primera generación. En ellos, la identificación de los proyectos de infraestructura y productivos que debieran conformar el plan de inversiones que contribuye al desarrollo productivo de cada subterritorio, responde a un proceso similar al establecido en la metodología para formulación y evaluación de PMDT que se desarrolló. La principal diferencia radica en la forma que se evalúa la conveniencia para el país de ejecutar una determinada cartera de proyectos en cada subterritorio.

En términos generales, la metodología plantea la identificación de una cartera de proyectos e iniciativas que permiten cubrir las brechas del subterritorio para lograr la situación deseada, en términos de las restricciones de los procesos productivos y del entorno, para desarrollar las oportunidades de negocio consensuadas; en especial, los déficits en infraestructura respecto a: accesibilidad, disponibilidad de agua y energía, telecomunicaciones, disposición de residuos y saneamiento de aguas servidas⁵⁴. La conveniencia de llevar a cabo esta cartera de proyectos, se determina a través de “la evaluación social del negocio del conjunto de productores, asociado a la situación deseada en el subterritorio”⁵⁵, donde las inversiones en infraestructura se incluyen dentro de los costos de la evaluación, de manera que si el VAN social de la evaluación de las oportunidades de negocio es positivo, significa que es conveniente ejecutar estos proyectos para lograr el nivel de desarrollo productivo deseado para el subterritorio. En cambio en el caso de los PMDT 1, no se realiza una evaluación social que establezca la conveniencia de llevar a cabo una cartera priorizada de proyectos, sino que cada proyecto se evalúa en forma individual, de manera que no es posible capturar los efectos complementarios o sustitutos entre los distintos proyectos. Esto es negativo porque afecta la decisión de inversión principalmente, en aquellos proyectos que siendo complementarios, no son socialmente rentables en forma individual o, por el contrario, si se tratara de proyectos sustitutos a pesar de ser rentables socialmente en forma individual, en conjunto podrían no serlo.

Junto con los PMDT de la IX Región, falta por elaborar 14 planes marco de nuevos territorios que se agregaron en la Región del Bío Bío y Los Lagos. Está programado iniciarlos durante el año 2008, utilizando la metodología de MIDEPLAN en su nueva versión. Con esto el número total de PMDT financiados a través del programa alcanzará a 32, que corresponde a un aumento de un 28% respecto de lo establecido originalmente, lo que se considera un aspecto positivo al ampliar su cobertura inicial.

En lo que respecta al plazo de ejecución de los PMDT, se espera que ellos duren aproximadamente 6 meses. En la práctica el tiempo promedio de duración de los PMDT fue de 300 días, un 67% más del plazo estimado, Esto se debió principalmente a los procesos de participación y de revisión y corrección de los informes. Se debe considerar que su realización representó un esfuerzo, tanto para el sector público como privado, para adquirir las capacidades para realizarlos, donde las inversiones

⁵⁴ La segunda componente del programa PIRDT “Provisión de Infraestructura” comprende la ejecución de las inversiones en obras de infraestructura rural de esta tipología de proyectos.

⁵⁵ Metodología para formulación y evaluación de PMDT – MIDEPLAN.

debieran ser concebidas coordinadamente en torno a ejes productivos, para lograr el desarrollo integral de una zona. De hecho, en la VIII región donde se tenía más experiencia, la duración de los PMDT fue menor. A juicio del panel, los plazos establecidos originalmente fueron demasiado optimistas, más aún considerando que los Servicios públicos funcionan bajo una lógica sectorial y no territorial.

Cuadro N° 3.2
Plazos reales de ejecución PMDT

Región	Territorio	Llamado a Manifestación de Interés	Fecha Resolución aprueba Contratación	Total tramitación contrato e inicio estudio (1)	Duración proceso administrativo hasta inicio estudio N° días	Aprobación segundo informe (2)	Duración proceso elaboración PMDT N° días
		(a)	(b)	(c)	(c-a)	e	(e-c)
IV	Borde Costero Norte	13-11-2005	13-10-2006	17-10-2006	338	06-07-07	266
	Valle Interior	13-11-2005	19-07-2006	19-07-2006	248	24-07-2007	370
	Cuenca Choapa	13-11-2005	30-06-2006	03-07-2006	229	28-05-2007	332
	Corredor Limarí	13-11-2005	03-08-2006	03-08-2006	263	15-05-2007	285
VII	Provincia Talca	11-12-2005	24-11-2006	27-11-2006	348	07-12-2007	378
	Embalse Ancoa	11-12-2005	24-11-2006	27-11-2006	348	07-12-2007	378
	Mataquito	11-12-2005	25-01-2007	25-01-2007	410	07-12-2007	316
	Maule Sur	11-12-2005	25-01-2007	25-01-2007	410	16-01-2008	356
VIII	Punilla	13-11-2005	28-12-2006	28-12-2006	410	19-07-2007	203
	Valle del Itata	13-11-2005	28-12-2006	28-12-2006	410	19-07-2007	203
	Bío - Bío Cordillera	13-11-2005	14-12-2006	14-12-2006	396	19-07-2007	217
	Laja Diguillín	13-11-2005	28-12-2006	28-12-2006	410	19-07-2007	203
	Pencopolitano	13-11-2005	25-06-2007	24-09-2007	589	15-05-2008 (3)	325
	Bío - Bío Centro	13-11-2005	25-06-2007	24-09-2007	589	15-05-2008 (3)	325
X	Palena	11-12-2005	18-10-2006	18-10-2006	311	12-10-2007	359
	Borde Costero Pacífico Sur	11-12-2005	11-10-2006	11-10-2006	304	12-10-2007	366
	Chiloé	11-12-2005	23-10-2006	23-10-2006	316	10-08-2007	291
	Valdivia	11-12-2005	23-10-2006	23-10-2006	316	23-07-2007	273
	Duración Promedio				369		303

(1) PIRT-Chile. Misión supervisión. Ayuda Memoria .Junio 2007

(2) Hito que indica el término de un estudio PMDT

(3) A la fecha ambos informes finales están siendo revisados por la Contraparte Técnica, se señala la fecha máxima estimada para su revisión.

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Programa PIRDT.

Por otra parte, la licitación y contratación de las consultoras también fue extenso. Así la publicación de los PMDT 1 para presentar manifestación de interés se iniciaron, en

su mayoría, en noviembre de 2005 y la contratación terminó en junio de 2007, demorando este proceso un promedio de 369 días. Esto se debió principalmente a que el equipo evaluador de las empresas interesadas estaba compuesto por representantes del nivel central y regional, lo que dificultó la coordinación y realización de reuniones. Con todo, la ejecución de un PMDT desde el llamado de manifestación de interés hasta su término tuvo una duración promedio de 669 días, es decir 22 meses. Estos tiempos son claramente excesivos, ya que abarcan aproximadamente la mitad del plazo del programa, sobre todo si ellos son la base que fundamenta el plan de inversiones del componente provisión infraestructura PIRDT que debe ser ejecutado.

Un aspecto importante en la elaboración de los PMDT es el reconocimiento de ellos como una herramienta de planificación de cada subterritorio, donde la comunidad se compromete a desarrollar las actividades productivas que se verán potenciadas por las inversiones que se realicen. Este proceso de validación se ve reflejado tanto, en el pacto de gestión del PMDT que firman las mesas subterritoriales, como en la aprobación final del mismo por parte del CORE.

El Cuadro N° 3.3 muestra el número de subterritorios que conforman los territorios de los PMDT 1 y el porcentaje de mesas que firmaron pactos de gestión en el año 2007⁵⁶. Se puede apreciar que el 96% de las mesas constituidas cuentan con pacto de gestión firmado. Sin embargo, este porcentaje no es suficiente, ya que en rigor cada subterritorio debe contar con una mesa y firmar su propio pacto, de manera que de un total de 75 territorios sólo 28 cuentan con mesas constituidas, es decir, el 37%⁵⁷. De todas las regiones que han realizado PMDT, la región con mejor cumplimiento es la IV, que de un total de 13 subterritorios, cuenta con 12 mesas constituidas de las cuales 11 han suscrito pacto de gestión; en el caso de la X Región de un total de 22 subterritorios, 16 cuentan con mesa subterritorial constituida y de ellas el 100% tienen su pacto de gestión firmado. Las regiones con peor cumplimiento son la VII y VIII, las cuales a diciembre de 2007, no tenían mesas constituidas y tampoco pacto de gestión firmado.

Lo anterior, se debió a que no todas las regiones implementaron la misma secuencia. Por ejemplo, la Región del Maule optó por formalizar la firma de pactos de gestión con posterioridad a la aprobación del CORE, lo que explica que a pesar de tener sus PMDT aprobados por el CORE, aún no se han suscrito los pactos de gestión. En opinión del panel esto es consecuencia de los problemas de diseño del programa, ya que no se estableció un procedimiento uniforme para llevar a cabo los PMDT.

⁵⁶ Los años anteriores al 2007 no hubo constitución de mesas subterritoriales ni firma de pactos.

⁵⁷ La IX Región no ha iniciado elaboración de PMDT.

Cuadro N° 3.3:
Porcentaje de mesas subterritoriales con pacto de gestión firmado (PMDT 1)

Región	N° de Territorios	N° de Subterritorios	2007		
			N° mesas constituidas	N° Mesas suscriben Pacto Gestión de PMDT	%
IV	4	13	12	11	92%
VII	4	30	0	0	
VIII	6	10	0	0	
X	4	22	16	16	100%
TOTAL	18	75	28	27	96%

Fuente: Programa PIRDT

En la Matriz de Marco Lógico se definió como indicador de calidad para este componente, el porcentaje de proyectos que cuentan con recomendación favorable por parte de MIDEPLAN (SERPLAC). En el Cuadro N° 3.4 se muestra el porcentaje de proyectos ingresados al Sistema Nacional de Inversiones (S.N.I.) cada año presupuestario, que han obtenido recomendación favorable (RATE RS). En términos generales, en opinión del panel existe un adecuado cumplimiento de este indicador. De hecho en el año 2005, el 100% de los proyectos presentados al S.N.I. obtuvo recomendación favorable para ser ejecutados (RATE RS), mientras que en los años 2006 y 2007 correspondió al 65% y 79% respectivamente. Los años 2006 y 2007 las regiones IV y VII se destacan por su buena evaluación de los proyectos ingresados al Sistema. El peor cumplimiento lo obtuvo la X Región, en la que sólo el 38% de los proyectos ingresados obtuvieron RATE favorable.

Cuadro N° 3.4:
Porcentaje de proyectos que obtienen recomendación favorable de MIDEPLAN, por proceso presupuestario

Región	2005			2006			2007		
	N° proyectos PIRDT presentados al S.N.I	N° proyectos PIRDT aprobados (RATE RS)	%	N° proyectos PIRDT presentados proceso presup.	N° proyectos PIRDT aprobados proceso presup.	%	N° proyectos PIRDT presentados proceso presup.	N° proyectos PIRDT aprobados proceso presup.	%
IV	11	11	100	1	1	100	8	8	100
VII	1	1	100	9	9	100	15	15	100
VIII	0	0		0	0		18	16	89
IX	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	
X	0	0		13	5	38	16	6	38
TOTAL	12	12	100	23	15	65	57	45	79

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Programa PIRDT.

Por último, otras regiones han manifestado interés en elaborar, lo que se considera un logro del PIRDT, ya que uno de sus objetivos es la extensión del concepto de planificación territorial. Así la Región Metropolitana, tiene programado realizar el PMDT en la Ruta del Maipo, con sus propios recursos.

b) Provisión de infraestructura rural

Su nivel de producción se mide a través de los proyectos de infraestructura que se ejecutan con cargo al programa (proyectos PIRDT), lo que comprende conexiones de agua potable rural, de saneamiento y sistemas de electrificación construidos y de conservación de caminos en proyectos de transporte.

Este componente opera por la demanda que arrojen los PMDT y del número de iniciativas que han obtenido la recomendación favorable de MIDEPLAN (SERPLAC). Por tanto la meta anual, corresponde al proyecto de presupuesto para ese año, donde se incluye la cartera en condiciones de ser financiada, priorizándose la cartera de arrastre, seguida por los proyectos nuevos con RATE RS y posteriormente, aquellas iniciativas que no cuentan con recomendación favorable, en este caso, se prioriza de acuerdo al estado de avance del diseño.

Se financian tres grupos de proyectos: los que provienen de la cartera de financiamiento retroactivo, aquellos de la cartera Pre- PMDT (de reconocimiento de gasto) y los proyectos PMDT propiamente tal, que provienen de la elaboración de los planes marco. Respecto de estos últimos, el Cuadro N° 3.5 muestra el total de proyectos PIRDT identificados en los PMDT elaborados por Región, para cada tipo de infraestructura. De todos ellos, sólo se ha ejecutado un proyecto de conservación de caminos en la X Región, que según información registrada en el Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN, fue terminado el año 2007. De acuerdo a esta información el porcentaje de ejecución de proyectos PIRDT provenientes de la cartera de proyectos de los PMDT ha sido nulo en la IV, VII y VIII regiones, mientras que en la X Región sólo se habría ejecutado, el año 2007, el 0,84% del total de proyectos identificados para esa región (1 proyecto de 119), que a nivel del total de las regiones participantes, equivale al 0,3% de los proyectos identificados.

Cuadro N° 3.5
Número de proyectos PIRDT identificados en los PMDT,
por tipo de infraestructura

Tipo de infraestructura	Número proyectos PIRDT identificados en PMDT				
	IV Región	VII Región	VIII Región	IX Región (*)	X Región
APR	15	46	10	S/I	35
Saneamiento	11	45	9	S/I	14
Caminos	13	82	29	S/I	51
Electrificación	17	4	3	S/I	9
Telecomunicaciones	6	3	0	S/I	10
TOTAL	62	180	51	S/I	119

(*) Los PMDT de la IX Región no se han elaborado.

Fuente: Elaboración propia basado en información entregada por UGD.

Para suplir el bajo nivel de producción de este componente, debido a la demora en la contratación de los PMDT, en el período 2005 – 2007 se ejecutaron los denominados proyectos Pre-PMDT⁵⁸. Para identificar y justificar la conveniencia de ejecutar estos proyectos se acordó con MIDEPLAN utilizar un procedimiento que incorporó los principios del PIRDT⁵⁹, particularmente lo que dice relación con la complementariedad de inversiones en infraestructura rural, aprobación de los CORE y realización de procesos participativos, generando de esta manera una cartera coherente con las características, potencialidades y necesidades de los subterritorios identificados.

El Cuadro N° 3.6 muestra el detalle de proyectos de reconocimiento de gasto y Pre-PMDT que fueron construidos y terminados en el período 2005 – 2007. Esta cartera representa el 60% del total de proyectos cuya construcción se inició en este mismo período (un total de 77 proyectos). Todos los proyectos que falta terminar forman parte de la cartera Pre-PMDT, los que fueron iniciados recién el año 2007. La mayor proporción de proyectos terminados corresponde a caminos (74%), seguidos por los de agua potable rural (20%), electrificación (4%) y saneamiento (2%), mientras que los proyectos de telecomunicaciones no fueron prioritarios en este período. Las regiones que más número de proyectos realizaron fueron la VII y X. En el caso de la VIII todos los proyectos fueron de conservación de caminos.

Cuadro N° 3.6
Número de proyectos cartera reconocimiento de gasto y Pre-PMDT terminados
Período 2005 – 2007

Tipología de Proyecto	Número de proyectos terminados				%
	2005	2006	2007	Total	
Agua Potable	3	1	5	9	20%
Saneamiento	0	0	1	1	2%
Electrificación	1	0	1	2	4%
Telecomunicaciones	0	0	0	0	0%
Caminos	11	4	19	34	74%
Total	15	5	26	46	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Programa PIRDT.

El Cuadro N° 3.7 muestra la distribución regional de la cartera de proyectos ejecutada. Se puede apreciar que la distribución es relativamente homogénea, lo que en términos generales, podría indicar que no se ha beneficiado a una región en desmedro de otra. Este es un aspecto positivo de la implementación del programa.

⁵⁸ Para efecto de la rendición de gasto al Banco Mundial esta categoría se subdivide en cartera Pre-PMDT propiamente tal, de reconocimiento de gasto y financiamiento retroactivo.

⁵⁹ Este procedimiento consistió en desarrollar una “matriz de coherencia” en la cual se identifica para cada eje productivo de un subterritorio, los proyectos de infraestructura que contribuyen a su desarrollo y luego para cada proyecto, se identificaban los efectos que éste generaba sobre los ejes productivos, los programas o acciones de fomento dirigidos a apoyar el desarrollo del negocio vinculado al eje productivo y la presencia de capacidades emprendedoras en dicho subterritorio que podían contribuir al éxito del proyecto.

Cuadro N° 3.7
Número de proyectos cartera reconocimiento de gasto y Pre-PMDT terminados
Período 2005 – 2007

Tipología de Proyecto	IV Región			VII Región			VIII Región			IX Región			X Región			Total			TOTAL	
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	N°	%
Agua Potable	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	2	2	0	1	3	1	5	9	20%
Saneamiento	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2%
Electrificación	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	4%
Telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Caminos	1	2	0	2	0	7	0	1	8	3	1	1	5	0	3	11	4	19	34	74%
TOTAL	2	3	2	3	0	9	0	1	8	3	1	3	7	0	4	15	5	26	46	100%
Total Región	7			12			9			7			11			46				
% Región del total	15%			26%			20%			15%			24%			100%				

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por Programa PIRDT.

Cabe señalar que existió demora en las contrataciones de los proyectos Pre-PMDT, debido a la resistencia de las unidades técnicas regionales para utilizar los documentos de adquisiciones del programa. Esto se debió, principalmente, al desconocimiento de los procesos establecidos, que fueron diseñados de acuerdo a documentos utilizados por la administración chilena, con algunas modificaciones para adaptarlos a las normas del Banco Mundial. Con el fin de mejorar este aspecto la SUBDERE, realizó varias acciones para informar a los actores regionales, que incluyó capacitación en adquisiciones y la designación de un profesional encargado de adquisiciones en las UGRs. Además, se gestionó con el Director General de Obras Públicas, la elaboración de un oficio a las Unidades Técnicas para que utilizaran las Bases de licitación del programa y finalmente, se gestionó la aprobación de las Bases de Licitación por parte de la Contraloría General de la República.

En la práctica, a través de este componente, sólo se ha invertido en proyectos Pre-PMDT. Esto se evalúa negativamente ya que si bien son proyectos que responden a los requerimientos del programa, la decisión del momento de inversión no obedece a la programación de un plan de inversiones debidamente evaluado, como lo establece la metodología de formulación y evaluación de PMDT.

Un aspecto interesante de evaluar es la sostenibilidad de los sistemas construidos. Al respecto, se debe distinguir entre servicios de ampliación de red y construcción de servicios locales. Los primeros, por pertenecer al área de concesión u operación de una empresa u organización constituida (como es el caso de los sistemas de APR y de electrificación) o por ser parte de un camino enrolado, tienen asegurada su sostenibilidad y por tanto, no son objeto de esta evaluación. En cambio, en los servicios locales, donde se instala por primera vez o no están incluidos en un área de concesión u operación, la constitución de comités de gestión responsable de su operación y mantención es un indicador adecuado para medir su sostenibilidad. No obstante, este parámetro no permite evaluar la calidad de la gestión, ya que el funcionamiento del comité involucra más aspectos que su sola constitución.

El Cuadro N° 3.8 presenta el porcentaje de sistemas de infraestructura que cuentan con comité de gestión constituido. Se puede apreciar que de los proyectos de APR y

saneamiento, el 100% tiene un comité de gestión constituido, que es lo que corresponde a la lógica de estos programas sectoriales. En lo que respecta a los proyectos de electrificación, sólo un proyecto construido en el año 2005 cuenta con comité de comité de gestión, mientras que el resto son atendidos por empresas eléctricas.

Cuadro N° 3.8
Porcentaje de sistemas de infraestructura terminados con comité de gestión

Región	N° Sistemas APR construidos	N° Sistemas APR con comité gestión constituido	%	N° Sistemas Saneamiento construidos	N° Sistemas Saneamiento con comité gestión constituido	%	N° Sistemas Electrificación construidos	N° Sistemas Electrificación con comité gestión constituido	%
2005									
IV	0	0		1	1	100%	1	1	100%
VII	0	0		0	0		1	0	0%
VIII	0	0		0	0		0	0	
IX	0	0		0	0		0	0	
X	0	0		0	0		0	0	
TOTAL	0	0		1	1	100%	2	1	50%
2006									
IV	2	2	100%	0	0	0%	5	0	0%
VII	1	1	100%	0	0		1	0	0%
VIII	0	0		0	0		0	0	
IX	0	0		0	0		0	0	
X	0	0		0	0		0	0	
TOTAL	3	3	100%	0	0		6	0	0%
2007									
IV	3	3	100%	2	2	100%	0	0	
VII	0	0		0	0		0	0	
VIII	0	0		0	0		0	0	
IX	0	0		0	0		0	0	
X	24	24	100%	0	0		0	0	
TOTAL	27	27	100%	2	2	100%	0	0	

Fuente: Programa PIRDT.

Finalmente, se evalúa el tiempo promedio que demora la instalación de un proyecto de infraestructura desde que es aprobada su ejecución por el CORE (Cuadro N° 3.9). Los proyectos que presentan la menor duración son los de conservación de caminos, siendo menor a un año, tiempo similar a los proyectos de conservación ejecutados sectorialmente. En los proyectos de agua potable rural, la duración promedio de instalación de todos los sistemas construidos por el programa fue de 16 meses, lo cual es similar al plazo promedio de los servicios construidos a través del Programa de Agua Potable de la DOH, que alcanza a 15 meses⁶⁰.

⁶⁰ Informe Final de Evaluación del programa de Agua Potable Rural. DIPRES, junio 2007.

Cuadro N° 3.9
Duración promedio en meses por tipología de proyecto
(Período 2005 - 2007)

Tipología proyecto	IV Región		VII Región		VIII Región		IX Región		X Región	
	Duración Promedio (meses)	N° Proyectos	Duración Promedio (meses)	N° Proyectos	Duración Promedio (meses)	N° Proyectos	Duración Promedio (meses)	N° Proyectos	Duración Promedio (meses)	N° Proyectos
APR	28	2	16	1		0	No disp.	No disp.	11,2	5
Saneamiento	38	1		0		0	No disp.	No disp.		0
Electrificación	18	1	27	1		0	No disp.	No disp.		0
Telecomunicaciones		0		0		0	No disp.	No disp.		0
Caminos	13	5	10,33	9	17	9	No disp.	No disp.	6,67	3

Fuente: Programa PIRDT.

c) Fortalecimiento institucional

Este componente incluyó la realización de distintas actividades, destacando las siguientes:

- Elaboración de una metodología para la formulación y evaluación de PMDT.
- Elaboración de un estudio de soluciones técnicas para el abastecimiento de agua potable rural y saneamiento de zonas rurales no concentradas.
- Talleres de capacitación orientados a la difusión del programa o a crear las capacidades para la implementación del programa, entre otros.

En el caso de la metodología para la formulación y evaluación de PMDT, según información entregada por la UGD, el contrato se finiquitó a fines de enero de 2008, cinco meses después de lo estimado originalmente. A la fecha MIDEPLAN ya ha realizado capacitaciones a profesionales de las SERPLAC. Sin embargo, falta realizar la validación de la metodología, para lo cual se hará un seguimiento de su aplicación en la contratación de los primeros PMDT que se inicien en el año 2008.

Se considera que esta validación es un aspecto relevante para disponer de una metodología adecuada a los objetivos del programa. Por el momento, no se está en condiciones de evaluar este instrumento, ya que no se explicita la forma cómo debiera aplicarse, principalmente respecto a la evaluación del "programa de inversiones", así como la optimización de que debiera ser objeto, con el fin de establecer el plan de inversiones más conveniente (secuencia de los compromisos de inversión que hacen que el programa de infraestructura sea el más conveniente socialmente⁶¹). De acuerdo a la metodología planteada, para definir la cartera de proyectos que integraría el plan de inversiones, se parte de la base de una visión de futuro que es compartida y consensuada para cada subterritorio y luego se determinan las brechas que impiden su obtención. Así las inversiones que dan solución a estas brechas

⁶¹ En el diálogo que sostuvo el panel con la consultora que elaboró la propuesta metodológica, ella señaló que este aspecto sí estaba explicitado. Es posible que la aplicación a los PMDT que se inicien en el año 2008, permitan establecer con mayor detalle los pasos que se deben realizar para evaluar el plan de inversiones, de manera de evitar las dudas que le surgieron a los profesionales de este panel.

constituyen las que sería necesario realizar, evaluadas a partir de las oportunidades de negocio que se rentabilizan con estas inversiones. Sin embargo, este procedimiento no es claro en cuanto a cómo se incorpora en el análisis aspectos tales como determinación del “tamaño óptimo del plan de inversiones”, o del momento óptimo en que debiera considerarse la ejecución de cada proyecto (público y privado) o la tasa de incorporación en que posiblemente se ejecuten los proyectos de fomento productivo por parte de los privados. Las evaluaciones de las oportunidades de negocio, para establecer si son rentables o no, parten de un año cero en que se supone que las inversiones en infraestructura se encuentran ejecutadas, sin considerar un horizonte de evaluación para todo el plan de inversiones, dentro del cual se debiera calendarizar el año en que se producen los costos y beneficios de cada inversión en infraestructura y negocio propuesto.

Por otra parte, como se indicó anteriormente, existen 18 PMDT que se realizaron previo a contar con la metodología, lo que representa el 56% de los PMDT de las regiones consideradas en el préstamo (18 PMDT de un total de 32, ver cuadro N° 3.1). Esto es mal evaluado, ya que más de la mitad de los planes marco finalizados no se hicieron con la nueva metodología de análisis integral que el propio programa definió como requisito. Este es un aspecto que se debería considerar al momento de hacer una evaluación de impacto, con el objeto de establecer la real contribución de la metodología a la planificación territorial, al compararla con la contribución al desarrollo de un territorio que tiene la ejecución de una cartera que no fue priorizada a partir de una evaluación integral.

También se considera importante evaluar si esta metodología es replicable. Sin embargo, esto no ha sido posible, ya que la metodología está recién finalizada.

El estudio de alternativas técnicas para los servicios de agua potable y saneamiento también se encuentra finalizado. Su plazo de ejecución se alargó 6 meses respecto de lo programado. En la misión de supervisión del Banco Mundial de Junio de 2007, se verificó que este estudio contribuyó al proceso de identificación de soluciones técnicas para proveer agua potable en poblaciones rurales dispersas, así como de servicios de saneamiento en localidades rurales de distintos tamaños. De hecho, el documento fue reconocido por MIDEPLAN como referencia para la identificación de alternativas técnicas de proyectos de agua potable y saneamiento rural en el marco del PIRDT. Además, proporcionó insumos para la elaboración de la propuesta de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, destacándose la inclusión del problema que enfrentan las comunidades dispersas. El estudio permitió proponer 12 indicaciones que fueran incluidas en el anteproyecto de Ley sobre la regulación del Servicio Sanitario Rural. En el Anexo 4 se detallan las indicaciones propuestas. El panel de evaluación estima que esta actividad ha sido un aporte del programa.

En cuanto a otros productos de fortalecimiento institucional, estos se han traducido en diferentes actividades tendientes a apoyar el funcionamiento de los demás componentes. Es así como a partir del retraso en la elaboración de los PMDT, surgió un plan de acción tendiente a solucionar los problemas de gestión que incluyó el relanzamiento del programa y capacitaciones en el tema adquisiciones.

También se realizaron 16 talleres en los que se capacitó a un total de 156 profesionales, algunos de los cuales asistieron a más de un taller de distinta índole. Los talleres estuvieron orientados principalmente a:

- Capacitar en la metodología de formulación y evaluación de PMDT, dirigido principalmente a los sectorialistas de las SERPLAC.
- Capacitar en el estudio Soluciones de Saneamiento Rural.
- Apoyar la gestión e implementación de PMDT en las Regiones, a través de talleres participativos en los territorios.
- Fortalecer las capacidades de las Unidades ejecutoras (UD-UGR-URS).

Sobre este último tipo de talleres, se pueden distinguir dos grupos. Los talleres denominados de “reinstalación” orientados a identificar acciones concretas para agilizar los procesos de ejecución; coordinación con las UGRs., fortalecer la relación entre el nivel central y regional, que en opinión del BM se había debilitado; intercambiar experiencias entre las regiones; identificar cuellos de botella y a detectar líneas de acción, para mejorar el desempeño del programa. El segundo grupo estuvo orientado a capacitar en aspectos de procedimientos respecto de la correcta ejecución de los procesos licitatorios aplicables al PIRDT según las Normas del Banco Mundial y lo establecido en el Acuerdo de Préstamo 7269-CH. Estas jornadas fueron regionales y participaron todos los actores involucrados en las licitaciones de obras⁶², En opinión del panel, las temáticas abordadas han sido adecuadas para el funcionamiento del programa, varias de las cuales surgieron como necesidad a partir de la implementación del programa.

d) Factores que explican los retrasos en el cumplimiento de los componentes

El programa ha presentado problemas de diseño de implementación y de gestión que han afectado el nivel de producción de los componentes. En efecto, uno de los productos del componente Fortalecimiento Institucional, la elaboración de la nueva metodología para formular y evaluar PMDT, aparece desfasada, ya que de acuerdo a los documentos acordados con el Banco Mundial esta metodología sólo estaba prevista terminarla en el año 2007, cuando la mayor parte de los PMDT debieran estar realizados y es, lo que efectivamente ocurrió⁶³. Esto constituye claramente un error puesto que los PMDT se realizaron sin tener los elementos de esta nueva metodología de evaluación integral de proyectos. Además, los planes elaborados no contienen información totalmente homogénea y completa de acuerdo a las exigencias de la metodología. Los informes de seguimiento del Banco Mundial constatan esta dificultad en los PMDT de la Región de Coquimbo, en la que se hacen observaciones sobre el tipo de información, identificado en el potencial de los ejes productivos que dificultaría la realización de una evaluación económica integral⁶⁴.

⁶² Participaron profesionales de las UGR's, los Jefes y Contadores URS's, los Jefes de licitaciones y contratos de las Unidades Técnicas (Vialidad, Obras Hidráulicas y municipios), asesores jurídicos de los Intendentes, funcionarios de la Contraloría Regional y profesionales SECPLAC de los Municipios.

⁶³ Banco Mundial. Documento de evaluación de un proyecto, Op. Cit. Pág 57

⁶⁴ Chile –PIRDT. Op cit. Marzo 2007. Punto 11. Pág 7

Por otra parte, el componente Provisión de Infraestructura también debía comenzar el primer año, por lo que era imposible seleccionar proyectos de inversión en base a un PMDT que estaba en elaboración. Entonces, las comunidades rurales dispusieron de una infraestructura sin que los PMDT estuvieran listos y validados por la comunidad. Además, técnicamente fueron aprobados con una metodología de evaluación que no reconoce la complementariedad o sustituibilidad de las inversiones en un subterritorio, ya que no se evaluó un plan de inversiones, sino que cada una en forma individual, de acuerdo a pautas concordadas en esa oportunidad con MIDEPLAN.

Adicionalmente, la elaboración de los PMDT se retrasó considerablemente, ya que las actividades previas no tomaron en cuenta los tiempos y oportunidad para llevarlas a cabo⁶⁵. Es el caso de los retrasos que hubo para definir y validar los territorios por parte de los Gobiernos Regionales; el mayor tiempo ocupado en preparar los términos de referencia; la no definición de los integrantes de la comisiones evaluadoras de PMDT a cargo de los Intendentes; la no correspondencia entre los tiempos de llamados a licitación con los tiempos de las aprobaciones presupuestarias; los mayores plazos para seleccionar las consultoras y evaluar las propuestas por parte del GORE; demora en la evaluación de las propuestas técnicas y emisión de los informes, entre otros aspectos⁶⁶. Además, la elaboración de los Planes en forma participativa requiere de un tiempo mayor que si los proyectos sólo se hicieran en gabinete.

Todo lo anterior deteriora la credibilidad del programa ante los beneficiarios⁶⁷ y las unidades sectoriales de los programas de Electrificación Rural y de Agua Potable Rural, al que también hacen referencia los informes del Banco Mundial.⁶⁸

Es preciso subrayar que a partir de la continúa supervisión del Banco Mundial se ha conseguido introducir correcciones para mejorar el nivel de producción, incluyendo cambio de estructura, desconcentrando la gestión, reforzando unidades o autorizando apoyo con fondo del programa a las Unidades Técnicas, entre otras medidas

⁶⁵ En el capítulo II.3.1 se señala que las metas para el cumplimiento en la elaboración de Planes por año, fueron cambiadas varias veces, debido a su no cumplimiento

⁶⁶ Chile - PIRDT. Misión supervisión Junio 2006-Ayuda Memoria. Punto 8. Pág 3

⁶⁷ Este punto se analizó en el capítulo II.1.d sobre participación y más adelante se retoma, en el capítulo 3.3 sobre satisfacción de usuarios.

⁶⁸ En un informe de Marzo 2007 se señala textualmente: "Estos atrasos hacen correr un riesgo significativo para la ejecución de los proyectos de infraestructura rural priorizados a través de los PMDTs...los cuales amenazan de manera creciente la credibilidad del programa y, más allá, la credibilidad de la metodología de intervención integrada PIRDT, basada en potencial productivo, la cual puede ser percibida como menos ágil y menos eficiente que la metodología aplicada por los instrumentos sectoriales. Chile-PIRDT-Misión de Supervisión Marzo 2007. Op cit. Punto 2 Pág 1.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

En términos generales el desempeño del Propósito ha sido bajo. Por otra parte, de acuerdo a los responsables del programa hay aportes cualitativos que ha permitido a los Gobiernos Regionales e institucionalidad sectorial aprender a enfocar las decisiones de inversión desde una perspectiva integral y territorial. Asimismo, ha propiciado la generación de coordinaciones entre distintas instituciones, públicas y privadas, con el fin de favorecer el desarrollo de los subterritorios seleccionados, a través de compromisos de inversión en fomento productivo, así como de articular instrumentos de fomento con inversiones públicas. En el anexo 8 de este informe, se incluye un detalle de los aspectos a los que ha contribuido el programa, durante el plazo de operación analizado.

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

Tal como se mencionó en el punto 1 de este capítulo, no se cuenta con metas definidas, cuantitativa y temporalmente para analizar el grado de cumplimiento del propósito, ya que a través de la ejecución del programa se van levantando requerimientos, los que deben ser satisfechos y que no es posible conocer previamente. Por esta razón, sólo se podría analizar la evolución de cada indicador durante el plazo de ejecución del programa. Sin embargo, a la fecha del informe no fue posible contar con la información sistematizada a partir de los PMDT realizados, que permita conocer el total de población que demanda cada uno de los tipos de infraestructura PIRDT por subterritorio; a pesar de que la UGR ha estado trabajando en obtenerla.

No obstante lo anterior, para evaluar la eficacia del programa en términos de resultados, es válido el análisis que se hace en términos de cobertura del programa en el punto 3.2.3 de este capítulo, más aún si se considera que la habilitación de las oportunidades de negocio, puede depender de la ejecución de más de un tipo de infraestructura a la vez. De acuerdo a esto, el componente que adquiere mayor relevancia es el de provisión de Infraestructura, cuya cobertura como se ha visto ha sido baja.

En cuanto al porcentaje de la inversión que realmente se efectuó en cada subterritorio, respecto del total comprometido, a la fecha del informe no se dispuso de la información sistematizada de los montos de inversión que implican las demandas de infraestructura PIRDT, consideradas en los PMDT. Sin embargo, a nivel agregado este indicador queda reflejado en el cumplimiento del porcentaje anual de ejecución presupuestaria, como se analiza en el capítulo 4. De acuerdo a estos resultados, el cumplimiento ha sido irregular durante el período 2005 – 2007. El año 2005 se obtuvo el mejor cumplimiento del presupuesto asignado con un gasto equivalente al 86,8% del monto asignado, seguido por el año 2007 con un 66,8% de cumplimiento. Sin embargo el año 2006 el porcentaje sólo alcanzó al 33%.

Además, cabe señalar que la elección de los proyectos que se han ejecutado entre los años 2005 y 2007, tampoco responde a una priorización que privilegie la ejecución

integral de infraestructura en un subterritorio, debido a que no se evaluaron de acuerdo a la nueva metodología de MIDEPLAN, donde efectivamente se estime la conveniencia de un programa de inversiones óptimo (contribución al desarrollo del subterritorio), respetando el momento más adecuado en que debiera estar disponible cada uno de los componentes de la cartera de inversiones, de manera que efectivamente existan las condiciones que habiliten las opciones de negocio de las comunidades rurales de ese subterritorio.

Por otra parte, todos los proyectos identificados en los PMDT 1 no cuentan con una evaluación social integral del plan de inversiones de manera que conformen el plan de inversiones más conveniente desde el punto de vista social para cada unidad territorial, sino que corresponden a iniciativas de inversión que han sido evaluadas en forma individual, sin considerar si son complementarias o sustitutas con otras inversiones que se realicen en el subterritorio. Esto es relevante ya que en el caso de las regiones IV y VII, todos los proyectos que se han identificado carecen de este análisis integral. Esta situación se repite en el 46% de los PMDT de la VIII Región y en el 57% de los PMDT de la X Región. Sólo la IX Región contará con toda la cartera de inversión evaluada en forma integral, ya que los PMDT se iniciarán durante el año 2008, bajo la metodología elaborada para estos efectos.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa.

El Cuadro N° 3.9 contiene la información respecto de los beneficiarios efectivos por componente y por año. En el caso del componente Elaboración de PMDT, los beneficiarios efectivos corresponden a la población objetivo de los subterritorios considerados en cada uno de los PMDT terminados ese año, ya que es el subterritorio la unidad básica que se beneficia con la elaboración de los PMDT, mientras que en el componente provisión de infraestructura, corresponde a la población que se beneficia con las obras de infraestructura terminadas cada año⁶⁹, ya sea por su uso con fines productivos (beneficiarios directos) como por el mayor consumo o ahorro de costos que obtienen otras personas del subterritorio que no utilizan la infraestructura con fines productivos (beneficiarios indirectos)⁷⁰.

No se cuantificaron los beneficiarios efectivos de los proyectos de camino debido a que los beneficios se pueden extender más allá de la población de las localidades beneficiadas. La UGR se encuentra estudiando la forma más apropiada para estimar estos beneficiarios, sin embargo a la fecha de este informe no se ha podido disponer

⁶⁹ Para estimar la población efectiva, se debe distinguir entre grupos de proyectos que sean separables e independientes desde el punto de vista de sus beneficiarios, ya que es posible que una misma persona se vea beneficiada por más de un proyecto, dependiendo de las brechas de infraestructura que deban ser cubiertas para habilitar sus opciones de negocio. Por ejemplo, en un subterritorio puede ser necesario que se necesite un proyecto de AP y otro de electrificación para que un grupo de personas dispongan de las condiciones que habiliten sus opciones de negocio; en este caso la población efectiva es la misma y no la suma de la población que beneficia cada proyecto. Este aspecto se consideró al momento de estimar la población efectiva.

⁷⁰ La información de los beneficiarios efectivos de los proyectos ejecutados en el período 2005-2007 se obtuvo de la información ingresada al Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN, que refleja la información que proviene de los estudios de respaldo de los proyectos.

de esta información. Cabe destacar que el programa está trabajando en una metodología para cuantificar estos beneficiarios; sin embargo, no estuvo disponible para ser incorporada en este informe. En el caso de los proyectos de APR, saneamiento y electrificación, se consideró la población que beneficia cada uno de los proyectos, de acuerdo a la información registrada en el Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN. Esto porque no existe una mejor estimación que de cuenta de los beneficiarios directos (uso productivo) e indirectos. Por otra parte, dado que son proyectos que benefician a distintas localidades, no existe riesgo de duplicar los beneficiarios efectivos⁷¹.

No se ha incluido el componente Fortalecimiento institucional debido a que la población efectiva es específica para cada tipo de actividad que ha financiado este programa, y la información no estuvo disponible. Por otra parte, en el caso de los principales productos del componente, tales como la metodología de formulación y evaluación de PMDT y el estudio de alternativas técnicas de sistemas de agua potable y saneamiento, no es posible cuantificar la población efectiva, ya que son estudios que sirven a varios grupos de beneficiarios. Tampoco se incluye a los beneficiarios totales, ya que los beneficiarios efectivos del componente Provisión de infraestructura están contenidos en el componente elaboración de PMDT.

Cuadro N° 3.10
Población efectiva por componente del programa

COMPONENTE	2005	2006	2007	% Variación 2005 - 2007
Elaboración de PMDT	0	0	109.794	--
Provisión de infraestructura Rural (*)	2.424	2.180	4.501	+86%

(*) Corresponde a los beneficiarios informados en el Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Programa PIRDT y Banco Integrado de Proyectos MIDEPLAN.

Como se aprecia en el cuadro N° 3.10, en el caso del componente Elaboración de PMDT sólo se tiene beneficiarios efectivos en el año 2007, cuando se terminó un grupo de PMDT. En el caso del componente Provisión de infraestructura, debido a las acciones adoptadas para agilizar la ejecución de proyectos, se tienen beneficiarios efectivos desde el año 2005, llegando en el año 2007 a 4.501 habitantes, lo que significó un aumento de un 86% respecto del año 2005.

Desde el punto de vista del propósito, el análisis relevante es la población de comunidades rurales que efectivamente se ha visto beneficiada por los servicios de infraestructura que financia el programa, esto es los beneficiarios efectivos del componente Provisión de infraestructura. En el Cuadro N° 3.11 se muestra el detalle

⁷¹ Sólo se corrigió la población beneficiada en el año 2007, dado que ese año se ejecutó un proyecto de abastecimiento de agua potable en la misma localidad donde el año 2005 se construyó un proyecto de electrificación.

de los beneficiarios efectivos por Región y tipología de proyecto, durante los tres años del programa. Dado que no se ha incluido a los beneficiarios de los proyectos de camino, entonces los beneficiarios efectivos se concentran en las Regiones IV, VII y X, que son las únicas donde se han ejecutado proyectos de agua potable, electrificación y saneamiento.

Se puede apreciar que la mayor parte de los beneficiarios efectivos de este tipo de infraestructura, se ha concentrado en la IV Región, seguido por la VII. Por otra parte, la mayor parte de esta población se ha visto beneficiada por servicios de agua potable rural (84,8%), seguido por saneamiento (7,9%) y electrificación (7,3%).

Cuadro N° 3.11
Población efectiva por Región y tipología de proyecto, Componente Provisión de Infraestructura
(Período 2005 – 2007)

Tipología de Proyecto	IV Región			VII Región			VIII Región			IX Región			X Región			Total			TOTAL	
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	N°	%
Agua Potable	0	2.180	140	1.240	0	1.870	0	0	0	0	0	459	524	0	1.306	1.764	2.180	3.775	7.719	84,8%
Saneamiento	0	0	720	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	720	720	7,9%
Electrificación	660	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	660	0	6	666	7,3%
Telecomunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
TOTAL	660	2.180	860	1.240	0	1.876	0	0	0	0	0	459	524	0	1.306	2.424	2.180	4.501	9.105	100%
Total Región	3.700			3.116			0			459			1.830			9.105				
% Región del total	40,6%			34,2%			0,0%			5,0%			20,1%			100%				

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por UGD y Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN.

3.2.3. Análisis de Cobertura

El Cuadro N° 3.12, presenta el porcentaje de cobertura del componente Elaboración de PMDT, respecto de la población beneficiada durante el año 2007. Al analizar el porcentaje de cobertura de la población objetivo se puede apreciar que el 67% de la población de los subterritorios considerados en el programa disponen de PMDT terminado, con un 100% de cobertura en el caso de las regiones IV, VII y X. Sin embargo, en el caso de la VIII, a diciembre de 2007 se habían terminado sólo 4 PMDT lo que beneficia al 22% de la población objetivo, mientras que en la IX Región, la cobertura es nula, debido a que esta región a fines de 2007 aún no se iniciaba la elaboración de PMDT.

En el caso de la población potencial, los PMDT elaborados benefician al 21% de dicha población. Si se compara la población beneficiada en las Regiones donde se han elaborado todos los PMDT (100% de cobertura de la población objetivo) se puede ver que la IV Región es donde se tiene mayor porcentaje de cobertura de población potencial (98%), seguido por la VII Región (28%).

Cuadro N° 3.12
Porcentaje de Cobertura Componente Elaboración de PMDT

Región	Población Potencial	Población objetivo	Beneficiarios efectivos Componente Elaboración de PMDT (*)	Cobertura año 2007	
				respecto Población Objetivo	respecto Población Potencial
	(N° Habitantes)	(N° Habitantes)	(N° Habitantes)	%	%
IV	50.931	50.097	50.097	100%	98%
VII	114.709	32.125	32.125	100%	28%
VIII	133.636	41.783	9.288	22%	7%
IX	121.728	20.630	0	0%	0%
X	112.806	18.284	18.284	100%	16%
TOTAL	533.810	162.919	109.794	67%	21%

(*) Población informada por las UGR.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Programa PIRDT.

El Cuadro N° 3.13, muestra la cobertura total del componente Provisión de infraestructura al año 2007, respecto de la población objetivo y potencial. La cobertura de la población objetivo alcanza aproximadamente al 5,6%, mientras que en el caso de la población potencial llega al 1,7%. Esto da cuenta del bajo nivel de producción del componente. Sin embargo, cabe señalar, que en los beneficiarios efectivos, no se ha considerado aquellos relacionados con los proyectos de caminos, que representan la mayor parte de los proyectos ejecutados en el período 2005- 2007.

La X Región es la que presenta el mayor porcentaje de cobertura de la población objetivo, que benefician al 10% de dicha población, seguido por la VII Región (9,7%).

Cuadro N° 3.13
Porcentaje de Cobertura Componente Provisión de Infraestructura

Región	Población Potencial	Población objetivo	Beneficiarios efectivos Componente Provisión de Infraestructura (*)	Cobertura al año 2007	
				respecto Población Objetivo	respecto Población Potencial
	(N° Habitantes)	(N° Habitantes)	(N° Habitantes)	%	%
IV	50.931	50.097	3.700	7,4%	7,3%
VII	114.709	32.125	3.116	9,7%	2,7%
VIII (**)	133.636	41.783	S/I		
IX	121.728	20.630	459	2,2%	0,4%
X	112.806	18.284	1.830	10,0%	1,6%
TOTAL	533.810	162.919	9.105	5,6%	1,7%

(*) Población informada por las UGR. (**) No se consideran los proyectos de camino, única tipología de proyectos construidos en la VIII Región. Los proyectos de la IX Región corresponden a reconocimiento de gasto.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Programa PIRDT.

3.2.4. Focalización del Programa

Como se mencionó, los criterios de focalización utilizados para seleccionar los territorios objetivo del programa, consistieron en que tuvieran población semiconcentrada y dispersa, en condiciones de pobreza y que existieran ejes productivos claros y bien definidos. Si bien no se dispone de información precisa por subterritorio que permita verificar el cumplimiento de estos criterios, a partir de la revisión de una muestra de PMDT⁷² se puede apreciar que, en términos generales, los territorios y subterritorios seleccionados cumplen con los criterios de selección definidos.

En lo que respecta al componente de provisión de infraestructura rural, la focalización responde a la priorización de las inversiones que se determine en los PMDT y en el caso del componente de fortalecimiento institucional, la focalización se realiza en la medida que se detectan necesidades de capacitaciones o fortalecimiento de Unidades Técnicas necesarias para ejecutar en forma adecuada los componentes de elaboración de PMDT y provisión de infraestructura.

3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

A nivel de propósito, el programa propiamente tal no ha efectuado encuestas de satisfacción de usuarios. Con el Estudio Complementario realizado en el marco de esta evaluación se tienen antecedentes sobre satisfacción, al menos, de los beneficiarios de la VII región.

⁷² Se revisaron PMDT de las regiones IV, VII y X.

En términos generales y de acuerdo a los resultados de las entrevistas se pueden diferenciar dos tipos de percepciones⁷³. La primera se refiere a los equipos que elaboraron los PMDT, los cuales son bien evaluados, debido a que los entrevistados declaran haberlos visto como profesionales preparados, que eran capaces de utilizar un lenguaje adaptado al campesino y que realizaron un gran esfuerzo para que la gente entendiera los contenidos.

La segunda percepción dice relación con la situación ex post al desarrollo de los talleres de elaboración de Planes Marco. Los participantes señalaron que los resultados son muy lentos, pero principalmente aquellos relacionados con la entrega de información sobre el proceso; la mayoría declara sentirse desinformado, incluso decepcionado y molestos por esta situación. Estiman que se generó una gran intervención, para después pasar a una ausencia total de información y presencia institucional una vez finalizado los talleres.

Para el panel estas opiniones reflejan que no sólo es importante la ejecución de los proyectos propiamente tal, sino que la intervención en los subterritorios debe incorporar la entrega oportuna de información, respecto del avance de las gestiones para obtener el financiamiento y la concreción de las iniciativas de inversión, incluso si las inversiones se retrasan. La falta de información una vez terminado el PMDT se evalúa como un aspecto negativo del programa.

Finalmente, cabe señalar que efectivamente la elaboración de los PMDT 1 incluyó un proceso altamente participativo, lo que contribuyó a generar expectativas, por esta razón en la Metodología desarrollada para la formulación y evaluación de PMDT se estableció que las mesas subterritoriales sean constituidas hacia el final del proceso para la validación y aprobación del PMDT. Sin embargo, esta medida no suple la necesidad de información que la comunidad solicita.

3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Es preciso reiterar que el principal componente del mismo, que concentra más del 90% de los recursos financieros, es la infraestructura rural identificada y evaluada en distintas condiciones. Existen obras que provienen de una experiencia piloto, las que surgen de PMDT anteriores a la elaboración de la guía metodológica y obras que provendrán de PMDT elaborados con base en dicha guía metodológica.

Ahora bien, cuando toda la infraestructura proviniera de PMDT formulados de acuerdo a la guía metodológica y que se hayan privilegiado negocios que existen en la actualidad y que se encuentran operando en los subterritorios, el programa habrá contribuido a que se generen negocios en ese territorio. Por supuesto, la concreción de estas oportunidades dependerá también de las iniciativas individuales y organizacionales de los beneficiarios, de la coordinación entre los programas públicos y de los instrumentos de fomento productivo que estén disponibles para la zona.

⁷³ Bruno Barra P. Op. Cit 3.3.4.1. Págs 26 y 27

Si bien el programa financia los estudios de preinversión de las iniciativas de fomento productivo (a partir del año 2008), tampoco es suficiente para asegurar que estas opciones de negocio se realicen dentro del plazo que rentabiliza socialmente el plan de inversiones⁷⁴. En efecto, existen muchos factores no controlables como la capacidad empresarial y de gestión de las personas, capacidad financiera, acceso al crédito, acceso real a los instrumentos de fomento presentes en la zona (varios de los cuales operan por concursos), entre otros. Por otra parte, en varios casos los instrumentos de fomento productivo son concursables, por lo tanto, existe la posibilidad de que no se concrete en el plazo más conveniente.

De todos modos, a la fecha no es posible evaluar el impacto del programa en el logro del fin, debido al grado de desarrollo del mismo.

⁷⁴ La guía metodológica no es clara en lo que se refiere a que el plan de inversiones óptimo debe ser aquel que rentabilice socialmente la inversión, identificando los momentos óptimos de ejecución de los distintos proyectos de infraestructura. Por otra parte, en la evaluación de las unidades productivas, no se menciona que pudiera existir una “tasa de incorporación” de estos proyectos a lo largo del horizonte de evaluación del plan, que represente la gradualidad con la que estos proyectos se podrían ejecutar; lo que también afecta su rentabilidad.

4. RECURSOS FINANCIEROS

4.1 Fuentes y Uso de Recursos Financieros

4.1.1 Presupuesto del Programa de acuerdo al convenio con el Banco Mundial (BIRF)

A continuación, en los cuadros 4,1, 4.2, 4.3 y 4.4 se puede observar las fuentes de financiamiento y las partidas principales de los componentes, en términos porcentuales, de acuerdo al programa convenido con el Banco Mundial.

Cuadro N° 4.1
Financiamiento por Componente
Aportes y composición⁷⁵
%

FINANCIAMIENTO POR COMPONENTE	BANCO MUNDIAL (BIRF) % aporte dentro del componente	SUBDERE % aporte dentro del componente	%del componente dentro del Presupuesto Total
Componente 1: Elaboración PMDT	70%	30%	4,2%
Componente 2: Provisión de infraestructura	53%	47%	84,7%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	70%	30%	4,9%
4.- Otros Destinados a Administración	66%	34%	6,2%
TOTAL	56%	44%	100%

Datos del Contrato entre el Banco Mundial y la SUBDERE

Este cuadro muestra los aportes del Banco Mundial, del Gobierno de Chile y los énfasis presupuestarios para el conjunto de los años que dura el Programa:

- El Componente Provisión de Infraestructura contempla el 84,7% de los recursos.
- Los gastos destinados a administración del programa son de tan sólo de un 6,2%, incluye distintas provisiones como se ve en el cuadro 4.4.
- Estos montos cubren todo el período de ejecución del Programa
- Los otros dos componentes tienen un peso menor al 5% del presupuesto. Son procesos de soporte a la ejecución: Elaboración de los Planes PMDT y Fortalecimiento Institucional.

En el siguiente cuadro se observa el desglose de los principales ítems del componente Provisión de Infraestructura, adonde presupuestariamente en términos porcentuales se dirige la mayor parte de los recursos:

⁷⁵ El Presupuesto Total del proyecto para los 6 años es de US\$ 90.260.000 (entre\$ 50 y 60 mil millones dependiendo del tipo de cambio) los cuales se convierten al tipo de cambio en que se efectúan los desembolsos, por lo tanto, en pesos el presupuesto varía dependiendo del tipo de cambio existente. Sinembargo los porcentajes asignados a cada componente y en su interior están determinados por contrato en US\$.

Cuadro N° 4.2
Composición del Componente Provisión de Infraestructura
% aportes, % dentro del Componente y % respecto al presupuesto total del Proyecto

COMPONENTE 2. Provisión de Infraestructura	BANCO MUNDIAL (BIRF) % aporte dentro del ítem	SUBDERE % de aporte dentro del ítem	% Respecto al presupuesto del componente	% Respecto al presupuesto total del programa
Formulación de proyectos de preinversión	70%	30%	10,5%	8,9%
Ejecución de Inversiones	50%	50%	83,1%	70,4%
Supervisión de Ejecución de las Inversiones	70%	30%	3,1%	2,6%
Apoyo para establecer mecanismos de gestión local de operación de mantenimiento	70%	30%	3,4%	2,9%
TOTAL COMPONENTE 2	53%	47%	100,0%	84,7%

Fuente: Elaborado por el Panel en base a información entregada por los responsables del Programa PIR.

El componente Provisión de Infraestructura, marca presupuestariamente el énfasis en el financiamiento de la ejecución de inversiones de infraestructura, con un 83,1% del componente. En el presupuesto total del Programa significa un 70,4%. El resto del financiamiento es para apoyar el diseño y la ejecución de esta inversión.

El componente Fortalecimiento (cuadro 4.3), está destinado preferentemente a las unidades de ejecución (67,6 %), el monitoreo, evaluación y expansión del Programa (20%) y estudios con un 12,3 % del presupuesto del componente.

Cuadro N° 4.3
Composición del Componente 3: Fortalecimiento Institucional
% aportes, % dentro del Componente y % respecto al presupuesto total del Proyecto

COMPONENTE 3.Fortalecimiento Institucional	BANCO MUNDIAL (BIRF) % aporte dentro del ítem	SUBDERE % de aporte dentro del ítem	% Respecto al presupuesto del componente	% Respecto al presupuesto total del programa
Fortalecimiento Unidades de Ejecución	70%	30%	67,6%	3,3%
Estudios de Metodologías y Políticas	70%	30%	12,3%	0,6%
Monitoreo , Evaluación y expansión del Programa	70%	30%	20,0%	1,0%
TOTAL COMPONENTE 3	70%	30%	100,0%	4,9%

Elaborado por el Panel en base a información entregada por los responsables del Programa PIR.

Finalmente, en los otros ítems presupuestarios destinados a administración, la partida más importante la constituye una provisión para contingencias que es el 5% de todo el presupuesto del Programa. El resto está desglosado en la compra de una pequeña partida de bienes para operación, una provisión por gastos incrementales de operación y un ítem denominado Comisión Inicial que consiste en una disposición que el Banco tiene como pago por cualquier préstamo otorgado que es usualmente de un

1% y sin embargo se rebajó a un 0,5%, lo cuál se entiende que son gastos del Banco en la elaboración y negociación del Programa con el país beneficiario. (Cuadro4.4).

Cuadro N° 4.4

Composición de los Otros ítems presupuestarios

% aportes, % dentro del Componente y % respecto al presupuesto total del Proyecto

	BANCO MUNDIAL (BIRF) % aporte dentro del ítem	SUBDERE % de aporte dentro del ítem	% Respecto al presupuesto del componente	% Respecto al presupuesto total del programa
OTROS DESTINADOS A ADMINISTRACIÓN				
BIENES NO DESTINADOS A SUBPROYECTOS	70%	30%	6,4%	0,4%
GASTOS INCREMENTALES DE OPERACIÓN	70%	30%	7,9%	0,5%
COMISIÓN INICIAL	100%	0%	4,5%	0,3%
CONTINGENCIAS	64%	36%	81,2%	5,0%
TOTAL OTROS	66%	34%	100,0%	6,2%

Elaborado por el Panel en base a información entregada por los responsables del Programa PIR.

4.1.2 Asignación Presupuestaria Anual

Como se observó en el punto 4.1.1 existe un presupuesto global para toda la duración del Programa, con especificaciones de partidas para los componentes y dentro de los componentes. Dentro de ese contexto, año a año se decide, a través de la Ley de Presupuestos respectiva, el presupuesto anual, el cual indudablemente debe estar enmarcado en el presupuesto total del programa.

Las fuentes de financiamiento del Programa se muestran en el cuadro N° 4.5:

Cuadro N° 4.5
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2008)

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias									
1.1. Asignación específica al Programa	4.250.000	91,5	6.180.000	94,2	10.723.755	97,1	15.999.910	97,8	276,5%
1.2.1 Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros) ⁷⁶	167.230	3,6	172.247	2,6	127.141	1,2	133.919	0,8	-19,9%
1.2.2. Aportes de Institución responsable para soporte administrativo en regiones ⁷⁷	229.870	4,9	210.300	3,2	191.664	1,7	228.355	1,4	-0,7%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Extrapresupuestarias	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4.647.100	100	6.562.547	100	11.042.560	100	16.362.184	100	252,1%

Fuente: Programa PIRDT

El Programa comienza en el año 2005 y su asignación presupuestaria crece fuertemente hasta el año 2008 (un 276,5%), respondiendo a las expectativas de que se podrá ejecutar un gasto significativo.

La asignación de la institución responsable para soporte administrativo decrece globalmente como peso relativo en el presupuesto del programa, de 8,5% a 2,2% , sin embargo la variación en términos absolutos no es significativa (20%).

El Cuadro N° 4.6 muestra que, el Gasto devengado de la institución responsable del Programa crece fuertemente entre el año 2005 y el año 2007 (94,2%). Sin embargo, se debe tener presente que hubo una baja significativa en el año 2006, el cual se recupera en el año 2007. Descontada la recuperación el crecimiento real sería de un 49%. Estos cambios son consistentes con el nivel de actividad del programa: en un principio se reconocieron gastos y actividades que venían del año 2004 y posteriormente en el año 2006 hubo un importante un retraso en la elaboración y puesta en marcha de los PMDT⁷⁸. Posteriormente hubo un cambio en la dirección del Programa al imprimírsele un mayor dinamismo en la ejecución del gasto del año 2007.

⁷⁶ Con estos recursos se puede efectuar todo tipo de gastos, incluso en personal, hasta por \$ 124.329 miles (2005; 130.584 – 2006; 84.020 -2007; 87.549 – 2008) Monto anual indicado en el Presupuesto que demande el funcionamiento de la unidad encargada de la formulación y control del convenio de crédito para Inversión Rural que se suscribió con el Banco Mundial. Subtítulo 24, ítem 03-394. Las personas que se contratan con cargo a las asignaciones de estos ítems, pueden tener la calidad de agentes públicos para todos los efectos legales, conforme a lo que se establezca en los contratos respectivos.

⁷⁷ Estos valores corresponden a la suma de los recursos traspasados por Dipres a los Gores, para cancelar los costos de Sueldos y Viáticos de los equipos UGRs

⁷⁸ Ver capítulo 3 de Eficacia

Cuadro N° 4.6
Gasto Total del Programa
(Miles de \$ 2008)⁷⁹

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2005	3.686.847	No aplica	3.686.847
2006	2.036.229	No aplica	2.036.229
2007	7.159.743	No aplica	7.159.743
Variación 2005-2007	94,2%	No aplica	94,2%

Fuente: Programa PIRDT

El Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros se muestra en el cuadro N° 4.7, el cual refleja que el énfasis del Programa se encuentra en la Inversión que en promedio constituye aproximadamente el 95% de los gastos

El gasto en personal ha crecido en forma importante en un 71,8%, lo cual se explicaría por el pleno funcionamiento de las UGRs.

Cuadro N° 4.7
Desglose del Gasto Devengado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros
(Miles de \$ 2008)

	2005		2006		2007		Variación 2005-2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal (UGD y UGRs)	144.894	3,9	167.332	8,2	248.895	3,7	71,8%
2. Bienes y Servicios de Consumo ⁸⁰	-	-	-	-	-	-	-
3. Inversión	3.532.598	95,8	1.859.891	91,3	6.889.403	96,0	95,0%
4. Otros (gastos de operación)	9.355	0,3	9.006	0,4	21.445	0,3	129,2%
Total Gasto Devengado	3.686.847	100	2.036.229	100	7.159.743	100	94,2%

Fuente: Programa PIRDT y Sistema Methasys utilizado para el registro contable del crédito Publicaciones, Viáticos y Viajes

El siguiente Cuadro N° 4.8 muestra el gasto total anual por componente.

⁷⁹. Los años 2005 y 2006 consideran gasto inversión en obras, en cambio el 2007, el valor corresponde a obras (\$ 6.469.754 Miles) más fortalecimiento (PMDT, Consultorías, Profesionales U.T., etc.) lo que representa \$ 518.217 Miles.

⁸⁰ El sistema contable, con el que se han rendido los gastos al Banco Mundial, no tiene cargados gastos en el ítem Bienes y Servicios de Consumo.

Cuadro N° 4.8
Gasto Total por Componente (Miles de \$ 2008)

	2005		2006		2007		Variación 2005-2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1: Elaboración PMDT	0	0	138.237	6,8	366.863	7,1	n/a
Componente 2: de Provisión de infraestructura	3.532.598	100,0	1.798.146	88,3	4.735.506	91,9	34,1%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	0	0	99.846	4,9	50.000	1,0	n/a
Total	3.532.598	100,0	2.036.229	100,0	5.152.369	100,0	45,9%

Fuente: Programa PIRDT Sistema Methasys utilizado para el registro contable del crédito

En este Cuadro se ratifica lo señalado en el Punto 3.1 sobre el desempeño del Programa en cuanto a que hubo diversos retrasos y problemas⁸¹ en la elaboración de los PMDT, lo cual repercutió en el posterior cumplimiento en la provisión de infraestructura.

Las cifras mostradas en Provisión de infraestructura reflejan un crecimiento cuantitativo importante entre el año 2005 y 2007, de un 34,1%. Los gastos en el año 2005 se refieren fundamentalmente a proyectos en que se reconoce el gasto efectuado en el año 2004 (previo al Programa), el verdadero salto ocurre en el año 2007 producto de un cambio en la dirección del programa que se hizo cargo de las diversas inquietudes y aprensiones en la Subdere y en el Banco Mundial por realizar una ejecución del gasto que se acercara a los niveles presupuestados en el proyecto.

⁸¹ La explicación de los retrasos se puede encontrar en el del Punto 3.1d), de este informe.

4.2 Eficiencia del Programa

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Se ha considerado para la realización de este análisis el gasto declarado por la Dirección del Programa que se muestra en el anexo 3 y en los cuadros 4.5 al 4.8 que se encuentran en el punto 4.1.2 Asignación Presupuestaria Anual.

Cuadro N° 4.9
Gasto Promedio por Unidad de Producto⁸²
(Miles de \$ 2008)

	2005	2006	2007	Variación 2005-2007
Componente 1: Elaboración PMDT	-----	-----	22.928,94	-----
Componente 2: Provisión de infraestructura	235.506,53	359.629,20	182.134,85	-22,66%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaborado por el Panel en base a información del Programa

El Cuadro 4.9 sólo entrega información para el componente Provisión de Infraestructura. Se puede constatar que el gasto por unidad de producto disminuyó en un 22,6 % entre el 2005 y el 2007. El año 2006 el gasto promedio por unidad de producto creció fuertemente, un 52,7% respecto del año 2005, debido a que se terminaron pocos proyectos⁸³ lo cual se recuperó en el año 2007. La aparente mejora en eficiencia en el año 2007 es consecuencia de la gran cantidad de productos terminados ese año (26) que superan en forma importante el aumento de gastos.

El gasto promedio por beneficiario (cuadro 4.10), congruente con la variación en el gasto por unidad de producto, disminuyó en un 27,8% reforzando idea de que efectivamente habría una mejora en eficiencia del Programa en el 2007 en el componente Provisión de Infraestructura, puesto que los proyectos no son en promedio de un valor menor.

Respecto del componente Elaboración PMDT, no existe una serie contra la cual comparar. Por su parte, el componente Fortalecimiento Institucional, no parece relevante el gasto promedio por su heterogeneidad.

⁸² Se consideró como producto para el componente 1, los PMDT terminados o con informe entregados, es decir sólo 16 en el año 2007 y como producto para el componente 2 es la información del cuadro 3.6 Número de proyectos cartera de reconocimiento de gasto y Pre PMDT terminados.

⁸³ El número de productos en el componente Provisión de Infraestructura son proyectos terminados, los cuales fueron 15 el 2005, 5 el 2006 y 26 el 2007. Al considerarse como proyectos terminados se produce la situación que existen gastos que se realizan antes de que se termine el producto y que, por lo tanto, se contabilizan antes que el proyecto se termine provocando. Esto es lo que sucedió en el año 2006 en que se logró finiquitar tan sólo 5 proyectos pero existieron varios gastos que se materializaron en ese año y que pertenecen a productos que se terminaron el año siguiente 2007. Esto explica que el gasto promedio por unidad de producto se elevó en el año 2006.

El costo promedio de cada PMDT es de \$ 23 millones, lo cual no parece elevado dada la gran cantidad de situaciones que demanda la metodología en términos de la realización de los estudios y de las actividades participativas que involucra un análisis territorial. Esto no elimina las dudas planteadas respecto a la eficacia de la implementación de este Programa al usarse la metodología elegida, lo cual es materia de un análisis de impacto que queda fuera del alcance de esta evaluación, pero que se requiere de realizar para probar definitivamente la metodología elegida.

Cuadro N° 4.10
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Miles de \$ 2008)⁸⁴

	2005	2006	2007	Variación 2005 -2007
Componente 1: Elaboración PMDT	-----	-----	3,4	-----
Componente 2: Provisión de infraestructura	1457,3	824,8	1052,1	- 27,81%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional ⁸⁵	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaborado por el Panel en base a información del Programa

Dado que la cantidad de beneficiarios varía mucho entre los componentes (Cuadro 3.10), el análisis de gasto por componente por beneficiario promedio se distorsiona, especialmente en el año 2007, donde aparece la mayor cantidad de beneficiarios del componente Elaboración del PMDT⁸⁶. Esto se refleja en el siguiente cuadro 4.11:

Cuadro N° 4.11
Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa por Beneficiario (miles de \$ año 2008)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario ⁸⁷	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario ⁸⁸
2005	1.457,34	63,63	1.520,98
2006	934,05	80,89	1.014,94
2007	31,60	1,66	33,26
Variación 2005-2007	No pertinente	No pertinente	No pertinente

Fuente: Elaborado por el Panel en base a información del Programa

⁸⁴ Se construyó en base al cuadro 4.8 Gasto Total Por componente y el cuadro 3.9 Población efectiva por componente del programa y no incluye información de gastos de administración.

⁸⁵ No es posible cuantificar la población beneficiaria del componente 3 tal como se expresara anteriormente puesto que son estudios y actividades de capacitación y fortalecimiento a otras instituciones públicas que son requeridos según necesidades determinadas por el programa a medida que se va implementando el mismo.

⁸⁶ El Componente 1: Elaboración PMDT no registra beneficiarios efectivos en el año 2005 y 2006 y el año 2007 registra una población beneficiaria efectiva muy importante de 107.690.

⁸⁷ El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivo. Los gastos totales de producción de los componentes del programa están consignados en el ítem 2.4 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁸⁸ El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

4.2.2 Gastos de Administración

Cuadro N° 4.12
Gastos de Administración del Programa
(Miles de \$ 2008)

Año	Gastos de Administración ⁸⁹	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa)*100
2005	154.249	3.686.847	4,18%
2006	176.338	2.036.229	8,66%
2007	270.340	7.159.743	3,78%

Fuente: Programa PIRDT Sistema Methasys utilizado para el registro contable del crédito

Los gastos administrativos han crecido en forma sustantiva desde \$ 154 millones a \$ 270 millones (un 57%). Sin embargo, el nivel de operación subió en poco más de un 94%, lo que indica una mejora en la eficiencia en la implementación.

Los gastos Administrativos (el gasto en personal sumado a otros gastos de operación) se encuentran actualmente en torno al 4% del gasto total, lo que es bajo en comparación a cualquier administración tanto pública como privada..

4.2.3 Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

No son pertinentes otros indicadores de eficiencia por cuanto los usuarios reciben un beneficio que es colectivo (obras de infraestructura, planes PMDT) que no se puede dividir por unidad de tiempo o por otra variable relevante.

4.3 Economía

4.3.1 Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 4.13
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2008⁹⁰)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado(b)	% ⁹¹ (b/a)*100
2005	4.250.000	3.686.847	86,75%
2006	6.180.000	2.036.229	32,95%
2007	10.723.755	7.159.743	66,77%

Fuente: Elaboración del Panel en base a información del Programa PIRDT

⁸⁹ Se consideró como gasto administrativo a los ítems 1 (Personal (UGD y UGRs)) y 4 (Otros (gastos de operación)) que se muestran en el Cuadro N° 4.3, los cuales están perfectamente delimitados por el programa y corresponden a los ítems consensuados entre Subdere y el Banco Mundial.

⁹⁰ Estas cifras de presupuesto incluyen todos los gastos devengados del Programa incluidos los que todavía no son reconocidos por el Banco Mundial

⁹¹ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

La ejecución presupuestaria en el primer año fue menor en aproximadamente un 13% con respecto al Presupuesto inicial, a pesar de que la cifra de gasto devengado de ese año contiene gastos que fueron “reconocidos como tales en el año 2005”, que corresponden a actividades realizadas previamente para diseñar el Programa.

El nivel de ejecución del año 2006 tiene un bajo nivel de cumplimiento (32,95%), que refleja la baja capacidad de inversión. Esta situación motivó a que el Banco Mundial y las autoridades de la Subdere reestructuraran la dirección del Programa, cambiando a su Director, e incorporando personal que tenía un mayor nivel de conocimiento del funcionamiento de proyectos en el sistema público.

Durante el año 2007 se logró recuperar el déficit de gasto del año 2006, lográndose un nivel de operación de poco más del doble del alcanzado en el año 2005. En este sentido, el nivel de mejora en la gestión del gasto es importante, a pesar de que se logra cumplir tan sólo el 66,77% del presupuesto del año 2007.

Nuestra apreciación es que dados los bajos niveles de ejecución del Programa ha existido una fuerte presión por “recuperar” los niveles estimados originalmente⁹², sin embargo la gestión del Programa debiera actuar con mayores criterios de realidad y no comprometerse a cifras que son irreales, lo cual probablemente nuevamente sucederá si uno observa el Presupuesto para el año 2008 que es de \$ 15.999 millones. Es decir el presupuesto del 2008 es un 49,2% más alto que el del 2007, pero es un 123, 5% más alto que el gasto devengado el año 2007 (2,2 veces lo realizado en el año 2007). Estamos seguros que subirán en forma importante los gastos por la concreción de diversos proyectos en el año 2008 superándose el año 2007 pero no es claro que a esos niveles. Por lo tanto, efectivamente no ha existido una adecuada planificación de lo que debiera ser el presupuesto anual.

4.3.2 Rendición de Cuentas del Programa

El Programa como se ha señalado desde un comienzo en la descripción del mismo, obedece a un convenio entre la Subdere y el Banco Mundial, por lo tanto para efectos de este convenio, los gastos efectuados son reales una vez que ellos sean reconocidos (aprobados) por ambas partes.

De acuerdo a las cifras del Banco Mundial, los gastos reconocidos por ellos (aprobados) se pueden observar en el cuadro 4.14:

⁹² El gasto presupuestariamente de acuerdo a Programa debiera haberse logrado en términos acumulados un 4,5% al año 2005, un 19,4% al 2006, un 49,1% al 2007, un 84,2% al año 2008 y finalmente llegar al 100% el año 2009.

Cuadro N° 4.14
Gasto Totalⁱⁱ por Componente (Miles de \$ 2008)
(Gastos reconocidos por el Banco Mundial como pertinentes al programa)⁹³

	2005		2006		2007		Variación 2005-2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1: Elaboración PMDT	0		1.995	-10,8	366.863	7,1	n/a
Componente 2: Provisión de infraestructura	3.031.150	100,0	-20.438	110,8	4.735.506	91,9	56,2%
Componente 3: Fortalecimiento Institucional	0		0		50.000	1,0	n/a
TOTAL	3.031.150	100,0	-18.443	100,0	5.152.369	100,0	70,0%

Fuente: Programa PIRDT Sistema Methasys utilizado para el registro contable del crédito

Estas cifras no corresponden con las cifras de inversión en proyectos PIRDT del programa puesto que el Banco Mundial ha declarado como elegibles a algunos de los proyectos y a otros no. La razón principal de la no elegibilidad es que los procedimientos de compra del Banco son distintos a los establecidos en la Ley Chilena, a veces son más permisivos y en otros aspectos más estricto⁹⁴. Por lo anterior, el porcentaje de ejecución acumulado al 31 de Diciembre del 2007 es de un 18,5%. Ver Cuadro 4.15:

Cuadro N° 4.15
Inversión en Proyectos PIRDT y elegibilidad del Banco Mundial como gasto del Programa (Miles de \$ 2008)

	Tipos de Proyectos	Inversión (Miles \$)			TOTAL
		2005	2006	2007	
1	Elegibles para el Banco Mundial (BM)	2.412.656	751.690	3.859.543	7.023.889
2	No elegibles para el BM	1.119.942	1.046.456	809.958	2.976.355
3	Sin Definición (IX región)	14.945	0	149.803	164.748
4	Pre PMDT en Revisión si son elegibles para el BM	0	0	1.650.450	1.650.450
	TOTAL	3.547.542	1.798.146	6.469.754	11.815.442

Fuente: Programa PIRDT

Las causas para declararse no elegibles para el Banco Mundial se pueden resumir en:

- No enviarse la documentación completa del proceso de licitación.
- Adjudicarse la licitación a un presupuesto que no es el más bajo dentro de los presentados.
- Adjudicarse licitación cuando sólo existe una sola empresa compitiendo.

⁹³ Este cuadro muestra exclusivamente los valores informados al Banco mundial, registrado en los estados financieros.

⁹⁴ De los 77 proyectos iniciados en el periodo 2005 a 2007 44 proyectos se encuentran negociándose con el Banco Mundial de los cuales 17 se declararon no elegibles, 2 se encuentran sin definición y 25 se encuentran en revisión.

- Adjudicar licitación a una empresa que presenta un presupuesto superior al estimado.
- Adjudicar una licitación en un territorio distinto al definido en esa fase del Programa.

Al observar los gastos no elegibles para el Banco Mundial (línea 2 del cuadro 4.15 anterior) vemos que existe una evolución positiva en términos porcentuales pues entre el año 2006 y el 2005 decrecen en un 7 % y posteriormente decrecen en un 29,2 % entre el 2006 y el 2007. Esta evolución indica un esfuerzo por realizar las cosas de acuerdo a procedimiento, sin embargo, nos parece que pasados 3 años de los 5 del Programa la cifra es bastante alta a la cual se suma la línea 4 que son los Pre-PMDT que aparecen en revisión de elegibilidad de \$ 1.650 millones (poco más del 25% del gasto de ese año).

Por lo tanto desde el punto de vista de rendición de cuentas, el porcentaje de rendición de gastos acumulado al 31 de Diciembre del 2007 sería de tan sólo un 18,46%, si se considera los valores reconocidos por el Banco Mundial. Esa cifra si se ajusta incorporando todos los gastos no elegibles por el Banco Mundial y se corrige por un menor valor del dólar a precios actuales en torno a los \$ 450, es decir sensibilizando al máximo, se constata que recién se estaría logrando un nivel gastos reconocidos en torno al 30% del presupuesto total del programa (30,26%). En donde pesan fuertemente (con las mismas correcciones anteriores), el gasto en inversiones en obras y bienes, los que solamente han alcanzado el 39,6%, en los tres años de ejecución⁹⁵.

Otra forma de ver este tema es pensar optimistamente que sólo los proyectos de la fila 2 del cuadro 4.15 quedaran definitivamente como rechazados (filas 3 y 4 serán reconocidos por el Banco Mundial como gastos elegibles). Esta cifra es igualmente considerable puesto que representa a la fecha que el 25,2% de los gastos en proyectos (uno de cada 4 en promedio) no ha podido ser presentado adecuadamente de acuerdo a procedimiento, mostrando serios problemas de gestión.

4.3.3 Aportes de Terceros

El Programa⁷, al promover la construcción de un programa integral en forma participativa requiere que terceros y beneficiarios se comprometan en tiempo y con recursos⁹⁶. Los PMDT requieren la articulación de muchos actores y en la etapa de ejecución los proyectos de infraestructura requieren complementarse con otras inversiones.

-

⁹⁵ El Programa tiene una duración definida de 6 años, es decir actualmente a fines del año 2007 lleva tres años de ejecución (la mitad del Programa). Se contempla eso sí que se puede extender un año adicional si se realizan las solicitudes correspondientes.

⁹⁶ Ver Punto 1 Antecedentes del Programa.

Existen por tanto muchos aportes de terceros que potencialmente pueden ser valorados, cuestión que el Programa ha podido medir en forma limitada refiriéndose a aportes directos comprometidos en los PMDT.

4.3.3 Recuperación de Gastos.

No se contemplan mecanismos de recuperación de gastos y la población atendida tiene altos niveles de precariedad por lo que no es posible visualizar que esto sea posible

5.- SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

- Institucionalidad y Organización

El PIRDT ha tenido problemas para implementar sus componentes, lo que se ha traducido en un notorio atraso en el cumplimiento de los productos y ejecución presupuestaria. Esto ha repercutido seriamente en la imagen del programa y del enfoque multisectorial y territorial de las inversiones. Hasta el momento, el PIRDT no mostró ser más eficiente y eficaz en realizar inversiones en infraestructura Rural. Utilizó más tiempo que otras entidades sectoriales y en los primeros años terminó financiando proyectos que se acordó con MIDEPLAN utilizando lo que se llamó la matriz de coherencia, pero que no corresponde a una evaluación integrada de proyectos⁹⁷.

Asimismo, por el tamaño del programa en relación a sus recursos humanos y económicos, no está en condiciones de influir en la Institucionalidad Nacional y Regional para impulsar coordinaciones de las entidades descentralizadas y desconcentradas e introducir la mirada territorial en las inversiones regionales. El ordenamiento legal le entrega esa posibilidad al Intendente que encabeza el Gobierno Regional.

Tal vez donde el programa podría tener mejor recepción en cuanto al enfoque territorial y multisectorial en el futuro, es paradójicamente en las mismas Direcciones sectoriales encargadas hasta ahora de una exitosa cobertura de servicios, como son el Programa de electrificación Rural (PER) y el programa de Agua Potable Rural (APR). Esto porque instalación de infraestructura rural en sectores semiconcentrados y dispersos con la metodología actual, está resultando inviable. Por lo que ellos están bien predispuestos a coordinar sus inversiones a los territorios PIRDT.

Por lo tanto, la sostenibilidad Institucional del PIRDT resulta precaria.

- Recursos humanos y financieros

En el programa se han ido formando recursos humanos especializados en los problemas del desarrollo territorial. Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes disponibles en regiones las capacidades profesionales son más heterogéneas y en muchos casos débiles. Las exigencias de la nueva metodología requerirán de fuertes capacidades profesionales para elaborar los PMDT de segunda generación, por lo que no se sabe, si existen dichas capacidades para emprender estas tareas.

En cuanto a los recursos financieros, de acuerdo al convenio de préstamo del Banco Mundial, pudiera seguir hasta junio del 2010 e incluso prolongarse un año más para colocar todos los recursos comprometidos. El PIRDT en cuanto programa establecido tendría asegurado ese horizonte.

⁹⁷ Ver punto 3.1.1.b de este informe

Por otra parte, recursos para el enfoque territorial estarían disponibles, porque si la metodología MIDEPLAN elaborada por el propio programa se valida, obligará a todas las regiones a considerar esta nueva metodología como una exigencia para invertir, al menos, una parte de los recursos regionales.

- **Credibilidad ante los beneficiarios**

A la luz de las entrevistas realizadas a los beneficiarios y a funcionarios de las instituciones sectoriales, la lectura de los documentos, sobre todo, de los informes de seguimiento del Banco Mundial y, el conocimiento de los integrantes de este equipo evaluador del ámbito rural, la credibilidad del programa ante los beneficiarios debe estar bastante resentida. La experiencia indica que las expectativas de los sectores rurales pobres (Como la de cualquier grupo humano en esa condición) cuando llegan programas que ofrecen instalar servicios largamente esperados y estos no se materializan en plazos razonables, la credibilidad y la legitimidad de ese agente externo se pierden rápidamente.

- **Economía**

Dado el bajo nivel de ejecución logrado en los 3 primeros años, existirá una gran presión por el gasto de tal manera de que en los próximos 3 años (más uno posible de alargar según convenio) se ejecute el 70% restante. Esto puede que centre la atención de la gestión en la ejecución de la inversión y no en la evaluación y ni en extraer lecciones que permitan replicar el modelo de intervención territorial.

6.- JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

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

El diagnóstico que justificó el origen del programa sigue vigente, puesto que los enfoques sectoriales están plenamente presentes. Tampoco el país ha logrado realizar inversiones en áreas rurales dispersas que permita a sus habitantes mejorar su calidad de vida y acceder a nuevas oportunidades.

Ahora bien, el diseño de implementación del programa tuvo serios problemas, en relación a la secuencia en que se desarrollaron sus componentes, de los plazos considerados para los hitos relevantes y el comienzo de los desembolsos y gastos lo que afectó la gestión del mismo y que se tradujo, en una baja producción de bienes y servicios de acuerdo a lo considerado originalmente. Los que se produjeron se terminaron haciendo bajo la metodología que se suponía que se estaba superando – proyectos pre-PMDT -, los Planes Marco de Desarrollo territorial (PMDT) de “primera generación” se hicieron sin que estuviera lista la nueva metodología de evaluación para inversión multisectorial, por lo que muchos de ellos tienen limitaciones debido a la falta de información que requiere esta metodología. A lo que debe agregarse, su muy baja ejecución presupuestaria como consecuencia de todo lo anterior.

Para su continuidad, debe considerarse un diseño de implementación que considere aprovechar la metodología de evaluación integral de proyectos territoriales – que debe ser validada – para su aplicación en MIDEPLAN. Este instrumento debería permitir que proyectos de inversión para poblaciones rurales semiconcentradas y/o dispersas sean susceptibles de ser aprobados. Además esta modalidad de evaluación tendría impacto nacional, porque todas las regiones estarían incluidas.

En este contexto, el PIRDT no debe perder de vista la importancia de concentrarse en la preparación, seguimiento y validación de los Planes como un instrumento que apoya el proceso de toma de decisiones en materia de inversión, basado en un enfoque territorial y multisectorial (Componente Elaboración de Planes). Realizar estudios que permitan ir midiendo resultados de las inversiones, elaborar instrumentos que apoyen a las entidades sectoriales a realizar inversiones en sectores rurales semiconcentradas (Tal como se hizo en saneamiento básico) y todos aquellos monitoreos que permitan validar la metodología que se desarrolla en las regiones. En cuanto al componente, Provisión de Infraestructura, debe asegurarse que en los próximos años efectivamente se realicen de acuerdo a los Planes Marco elaborados.

III. CONCLUSIONES

Diseño

1.- El Programa constató de forma correcta que en materia de infraestructura rural se habían alcanzado importantes logros de cobertura en poblaciones concentradas, pero no ocurría lo mismo en sectores con poblaciones semiconcentradas y dispersas ya que no tienen el número suficiente de usuarios que permita financiar su operación. Asimismo, identificó acertadamente la necesidad de elaborar Planes de Desarrollo Territorial de forma participativa para estos sectores y que fuera evaluado por una nueva metodología MIDEPLAN, que incluya el análisis de la sinergia que generan las actividades productivas desde un enfoque territorial y multisectorial.

2.- Los criterios de focalización para identificar y seleccionar los territorios son pertinentes, puesto que corresponden a las carencias identificadas por el programa, a saber: alta incidencia de pobreza, falta o insuficiente infraestructura y ejes productivos identificados para el impulso del desarrollo económico local. También es coherente con los objetivos y metodología que sean los gobiernos regionales los que seleccionen los territorios a intervenir. Sin embargo, no existen criterios de focalización, ni selección explicitados para el componente de Infraestructura Rural. El componente Fortalecimiento Institucional no tiene sus beneficiarios cuantificados y caracterizados, los que implícitamente corresponden a funcionarios públicos

3.- En la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico los componentes Provisión de Infraestructura y Elaboración PMDT son los necesarios para el cumplimiento del Propósito. En cambio, el componente **Fortalecimiento Institucional** contiene un conjunto de productos y servicios de capacitación a funcionarios y tareas de coordinación que más bien apoyan la gestión del Programa y no constituyen un producto en si mismo. En cambio sí son apropiados y constituyen un componente la elaboración de una nueva metodología de evaluación de proyectos MIDEPLAN y propuestas técnicas para el abastecimiento de agua potable, y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales no concentradas, entre otros estudios. En la lógica horizontal tiene indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía, a nivel de Propósito y Componentes. Sin embargo, falta a nivel del Propósito un indicador de Eficacia que permita medir la habilitación de los negocios de los beneficiarios como consecuencia de la realización de los bienes realizado en los componentes.

Organización y Gestión

4.- El PIRTD ha tenido dificultades en cumplir sus productos, por un equivocado diseño de implementación en la realización de sus componentes, debido a:

- El producto de la nueva metodología de evaluación de proyectos MIDEPLAN (Componente Fortalecimiento) estuvo planificado terminarlo a fines del tercer año, mientras que los PMDT estuvieron previstos realizarlos desde el primer año. Esto constituyó claramente un error, puesto que los PMDT se hicieron sin tener los elementos de la nueva metodología.

- El componente Provisión de Infraestructura también debía comenzar el primer año, pero de acuerdo a la lógica del diseño esto no podía ser posible, porque primero se realizaban los Planes Marcos y de acuerdo a éstos se hacía la inversión en infraestructura.
- Entonces, de todos modos se hicieron proyectos de inversión que fueron aprobados con una metodología de evaluación que no reconoce la complementariedad o sustituibilidad de las inversiones en un subterritorio, ya que no se evaluó un plan de inversiones, sino que cada una en forma individual, de acuerdo a pautas concordadas en esa oportunidad con MIDEPLAN (Matriz de coherencia).

5.- Otro gran problema en el diseño de implementación fue no haber sopesado las debilidades institucionales del aparato público para llevar adelante el enfoque territorial. Las lógicas de los gobiernos regionales tienen su propia dinámica de la que el PIRDT no tiene la capacidad de cambiar. Se ha esperado que fuera capaz de influir en las instituciones Nacionales y Regionales sobre el enfoque territorial. Desgraciadamente el Programa no tiene la envergadura institucional (Un Programa dentro de la SUBDERE), ni la cantidad de recursos, ni la influencia política para cambiar los enfoques sectoriales.

6.- La elaboración de los PMDT se retrasó considerablemente, ya que las actividades previas no tomaron en cuenta los tiempos administrativos para llevarlas a cabo, de hecho se estimó que ellos durarían 4 meses en circunstancias que en la realidad demoraron 10 meses en promedio. Además, su confección participativa requiere de un tiempo mayor que si los proyectos sólo se hicieran en gabinete. Lo anterior también retrasó la aprobación y ejecución de la infraestructura, lo que afectó la producción de bienes y servicios y su baja ejecución presupuestaria desde el inicio.

7.- La participación es un elemento de la metodología relevante del programa y los beneficiarios tienen una buena evaluación de los talleres de elaboración de los Planes Marco. Sin embargo, se evalúa negativamente que una vez terminado este proceso no se tienen mecanismos de comunicación periódico con ellos y, al no tener durante meses, información sobre las propuestas de inversión trabajadas en conjunto, se produce decepción, molestia y pérdida de credibilidad con el programa que costará posteriormente remontar⁹⁸. Los dirigentes y gente de base no sólo valora que las inversiones se realicen, sino que también la de tener una información oportuna del estado de avance de las iniciativas de proyectos en infraestructura, incluso si ellas se retrasan o no se ejecutan.

8.- Se evalúa negativamente el sistema de seguimiento del Programa en la que no se cuenta con un sistema integral de monitoreo de los productos y actividades. No se tiene una información centralizada en una base de datos y la disponible se recopila en planillas Excel que proveen las regiones, pero que no está actualizada en la UGD. Existen deficiencias para obtener información pormenorizada de las inversiones, tipos de infraestructuras, diferencias entre un mismo tipo de inversión, características de la

⁹⁸ Se realizaron entrevistas a 20 participantes de todos los subterritorios de la VII región y en ella se constató esta situación. Ver Bruno Barra P. Entrevistas de evaluación a participantes del programa PIR – Región del Maule. Mayo. 2008.

población involucrada, etc. Son antecedentes que debieran estar puesto que se han pagado a los proveedores que, por ejemplo, realizaron los PMDT, pero para efecto de análisis por región o por proyecto, esta información no se utiliza para la gestión y la toma de decisiones.

Eficacia y Calidad

9.- El proceso de elaboración de los PMDT 1, dado que no existía una metodología para su formulación y evaluación, constituyó en sí un proceso de aprendizaje. Esto se ve reflejado en algunos aspectos que diferenciaron su elaboración entre las regiones, por ejemplo en la VII Región se prefirió no constituir las mesas subterritoriales sino hasta el momento de validación del PMDT, para evitar la generación de expectativas de la población respecto de la construcción de inversiones en su subterritorio.

10.- El 69% de la población objetivo dispone de PMDT terminado. Sin embargo, al analizar las regiones se puede apreciar que en la VIII, los PMDT terminados benefician sólo al 22% de la población objetivo, mientras que en la IX la cobertura ha sido nula, debido a que estos aún no se realizan. En el caso de la población potencial, los PMDT elaborados benefician al 21% de dicha población. Si se compara la población beneficiada en las Regiones donde se han elaborado todos los PMDT (100% de cobertura de la población objetivo) se puede ver que la IV Región es donde se tiene mayor porcentaje de cobertura de población potencial (98%), seguido por la VII Región (28%), mientras que en la X Región, los PMDT benefician sólo al 16% de la población potencial

11.- A través del componente de provisión Infraestructura sólo se ha invertido en la cartera de financiamiento retroactivo, reconocimiento de gasto y Pre-PMDT que no obedecen a un proceso de evaluación social integral para determinar la cartera de inversión más conveniente para el desarrollo económico de un territorio.

12.- Otro producto del componente fortalecimiento institucional, es el estudio realizado de alternativas técnicas para los servicios de agua potable y saneamiento también se encuentra finalizado. El panel estima que esta actividad ha sido un aporte ya que contribuyó a identificar las soluciones técnicas para proveer agua potable en poblaciones rurales dispersas, así como de servicios de saneamiento en localidades rurales de distintos tamaños. El documento fue reconocido por MIDEPLAN como referencia para la identificación de alternativas técnicas en estos temas. Además proporcionó insumos para la elaboración de la propuesta de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, destacándose la inclusión del problema que enfrentan las comunidades dispersas.

13.- La nueva metodología de evaluación de inversión integrada para MIDEPLAN estuvo terminada a comienzos del año 2008 y durante este año se espera validarla en 14 nuevos PMDT, razón por la cual, no se está en condiciones de evaluar este instrumento. Además, no está explicitada su aplicación respecto a la evaluación del "programa de inversiones", ni cómo se debiera efectuar el análisis del "tamaño óptimo del plan" y en qué plazos, ni el momento oportuno en que debiera considerarse la ejecución de cada proyecto, ni la calendarización de los costos y beneficios

asociadas a cada inversión en infraestructura y negocio propuesto a lo largo del horizonte de evaluación del Plan, entre otros aspectos.

14.- La cobertura de la infraestructura rural construida respecto de la población objetivo alcanza al 5,5%, y al 1,6% de la potencial. Cabe señalar, que en la cuantificación de los beneficiarios efectivos, no se ha considerado aquellos que se benefician con los proyectos de camino, que representan la mayor parte de los proyectos ejecutados en el período 2005- 2007, debido a que este tipo de infraestructura puede beneficiar a población que se encuentra fuera del subterritorio.

Eficiencia y Economía

1.- El Presupuesto del Programa destina el 84,7% de su presupuesto total al Componente Provisión de Infraestructura, marca un sentido esencialmente de ejecución y las actividades de diseño son más bien montos que sirven para ajustar cualquier implementación. El componente Fortalecimiento considera partidas presupuestarias para estudios de metodologías y políticas (0,6% del presupuesto total del Programa) y; para monitoreo y evaluación del programa (1%). Se estima que estos fondos son pequeños en relación a la envergadura de los desafíos que significa influir o cambiar la lógica de inversión en base a proyectos por una evaluación integral y con enfoque territorial, considerando una metodología participativa que tiene por objetivo la habilitación de actividades empresariales, la cual debe sistematizarse, monitorearse muy de cerca, evaluarse, difundir y sensibilizar sobre las mejores alternativas y prácticas.

2.- El Programa ha tenido una deficiente ejecución presupuestaria, el año 2005 tuvo un cumplimiento de un 87% alcanzada porque la cifra de gasto devengado de ese año contiene gastos que corresponden a actividades realizadas previamente para diseñar el Programa. El año 2006 tuvo un cumplimiento de apenas un 33%. Durante el año 2007 se logró recuperar el déficit de gasto del año 2006 en forma importante, por lo que se evalúa positivamente esta mejora en la gestión del gasto, aún así se logra ejecutar tan sólo el 67% del presupuesto de este último año.

3.- La rendición de cuentas presenta un problema puesto que el Banco Mundial no ha reconocido todos los gastos a la fecha (junio 2008). La razón principal de la no elegibilidad es que los procedimientos de compra del Banco son distintos a los establecidos en la Ley Chilena, a veces son más permisivos y en otros aspectos más estricto⁹⁹. Por lo anterior, el porcentaje de ejecución acumulado al 31 de Diciembre del 2007 es de un 18,5%. d¹⁰⁰. Esa cifra si se ajusta incorporando todos los gastos no elegibles por el Banco Mundial y se corrige por un menor valor del dólar a precios actuales, se encuentra que el programa recién estaría logrando un nivel de ejecución en torno al 30% del presupuesto total lo que contrasta con la programación inicial del Programa según la cual se debería haber ejecutado un 49,1% al año 2007, donde

⁹⁹ De los 77 proyectos iniciados en el período 2005 a 2007 44 proyectos se encuentran negociándose con el Banco Mundial de los cuales 17 se declararon no elegibles, 2 se encuentran sin definición y 25 se encuentran en revisión.

¹⁰⁰ De los 77 proyectos iniciados en el período 2005 a 2007, 44 proyectos se encuentran negociándose con el Banco Mundial de los cuales 17 se declararon no elegibles, 2 se encuentran sin definición y 25 se encuentran en revisión.

pesan fuertemente, el gasto en inversiones en obras y bienes que solamente ha alcanzado el 39,6%, en los tres años de ejecución.

4.- El gasto promedio por beneficiario, en el componente Provisión de Infraestructura, congruente con la variación en el gasto por unidad de producto, disminuyó en un 27,8% reforzando la mejora en eficiencia del Programa en el 2007. Respecto del componente Elaboración PMDT, no existe una serie contra la cual comparar. Por su parte, el componente Fortalecimiento Institucional, no parece relevante el gasto promedio por su heterogeneidad.

5.- Los gastos administrativos han crecido en forma sustantiva, sin embargo, dado que el nivel de operación subió en una proporción aún mayor, se observa una mejora en la eficiencia en la implementación disminuyendo desde un 4,2% en el 2005 a un 3,8% el año 2007. Cifras que se consideran bajas por el panel, en comparación a cualquier administración de programa tanto pública como privada.

IV. RECOMENDACIONES

1.- Diseño

1.- Respecto a la población objetivo ligada a actividades económicas y productivas del Componente Provisión de Infraestructura Rural

- Cuantificar y caracterizar a la Población objetivo del componente Provisión de Infraestructura rural que corresponde a los sectores productivos. En la aplicación de la nueva guía metodológica para formular y evaluar un PMDT debe considerarse un levantamiento detallado de las organizaciones productivas y empresariales y empresas individuales, tanto agrícolas como no agrícolas, susceptibles de ser beneficiarios con infraestructura rural del PIRDT para que mejoren sus opciones de negocio. Al mismo tiempo, actualizar e identificar esta misma población en los PMDT ya elaborados (Debido a la heterogeneidad de estos PMDT, algunos pueden tener los datos ya levantados, otros requerirán sólo actualizarlo a partir de los proyectos elaborados y otros actualizar datos en terreno.).
- Levantamiento de línea de base. Identificar parámetros que permitan medir la situación actual de estos empresarios, actualizando los datos de los PMDT iniciales en que sea posible e incluyéndolos sistemáticamente en los nuevos, para posteriormente hacer comparaciones sobre los resultados que han tenido los servicios implementados.

2.- Ajustes a la matriz de Marco Lógico. (Se adjunta propuesta de matriz en anexo)

- Lógica Vertical. Reformular el componente de fortalecimiento por otro destinado a relevar los Instrumentos o Estudios que se realizan para apoyar los Planes y realización de Infraestructuras. Sacar de este componente las actividades de capacitación a funcionarios y las reuniones de coordinación por ser actividades de apoyo a la producción de los componentes. Deben eliminarse algunos supuestos, ya que corresponden a tareas que le competen al Programa, tales como “Coordinación de múltiples actores en diferentes niveles de gobierno”. Se propone agregar otros a nivel del Fin y Propósito, como el de la estabilidad económica del país; o en los componentes sobre que el GORE cumple con los plazos para llamar a licitaciones; y que existen Consultoras y/o profesionales con las capacidades y experiencias para aplicar la metodología de elaboración de Planes.
- Lógica Horizontal. Incluir un indicador de resultado crucial para medir el cumplimiento del Propósito respecto a **la habilitación de opciones de desarrollo de negocios**. Lo importante es medir que el resultado conjunto de componentes y en especial el de infraestructura Rural, apuntan no sólo a la provisión de servicios para el consumo, sino el de estar vinculado al fomento productivo. Se proponen indicadores tales como: Porcentaje de Unidades productivas que surgieron después de la provisión de infraestructura PIRDT, respecto del total de Unidades Productivas existentes, por año y por territorio; o Porcentaje de Unidades productivas de bienes o servicios ya existentes en la localidad que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura financiada por el PIRDT y prevista en el PMDT, respecto del total de Unidades productivas existentes, por año y por territorio¹⁰¹. Por último, en todos los componentes, incluir indicadores de Eficiencia/Producto sobre el costo de producir los bienes y servicios.

¹⁰¹ Por supuesto pueden haber otros, pero lo que interesa al panel evaluador es la medición del tema de habilitación de desarrollo de negocios.

3.- Decisión sobre el enfoque territorial y sus componentes. Es necesario aterrizar las posibilidades que tiene el Programa de influir el enfoque territorial y multisectorial. Se proponen los siguientes énfasis:

A.- Fortalecer los componentes de Elaboración de PMDT y el de Instrumentos y Estudios. Esto significa elaborar un Plan de seguimiento de los 14 nuevos territorios en que se aplicarán los PMDT 2, de acuerdo a la nueva metodología, tendiente a hacer las correcciones y finalmente validarla.

Este Plan de Acción debe contemplar:

- Establecer un Manual Operativo de la Metodología elaborada en el marco del Programa para formular y evaluar PMDT.
- Establecer un cronograma que lleve a establecer los procesos que culminen con la validación de la nueva metodología.
- Estudiar las capacidades técnicas de las contrapartes institucionales existentes en regiones para aplicar la nueva metodología
- Talleres con las Consultoras que realizaran los planes, tendiente a homogeneizar la aplicación de la metodología de formulación y evaluación de PMDT.
- Seleccionar territorios (Tal vez uno por Región) en los que se hará un seguimiento mas detallado de su aplicación considerando registrar elementos claves en su desarrollo. Por ejemplo, hitos Institucionales, participación, estudios de inversión integral con una aplicación secuencial, identificar elementos dinámicos y estáticos del proceso, etc.
- Considerar en el Presupuesto el aumento que significa este seguimiento para ambos componentes, detallando los items correspondientes.
- Elaboración de Informe analítico de resultados del proceso, considerando las modificaciones realizadas a la metodología.
- Convocar a expertos internacionales para analizar el tema del desarrollo territorial a la luz de la experiencia comparada a nivel mundial y aportar al debate teórico y práctico que el PIRTD puede entregar. En este sentido, los especialistas del Banco Mundial deberían hacer una contribución en esta dirección.
- Sistematizar las buenas prácticas de las actividades realizadas
- Desarrollar un plan de seguimiento a la validación de la metodología por MIDEPLAN, de tal manera de asegurar que la metodología finalmente sea incorporada en el Sistema Nacional de Inversiones.

B.- Alinear y completar la información de los primeros PMDT de acuerdo a la nueva metodología elaborada. Si es necesario se debe contratar consultorías adicionales para realizar esta labor.

2.- Organización

4.- Aporte a la identificación de la institucionalidad para el desarrollo territorial

De acuerdo al ordenamiento legal chileno es el GORE la entidad a cargo del desarrollo territorial. A partir de esa constatación es necesario identificar dentro de ella, la unidad que puede llevar adelante el enfoque territorial e impulsar las inversiones multisectoriales. Estas deben ser unidades a las que el PIRTD tendrá como referente hasta el término del programa y, sobre todo, perfilarla como la entidad operativa más allá del PIRTD. Deben clarificarse los siguientes aspectos:

- Identificar la Unidad organizacional respectiva: SERPLAC, Agencias de Desarrollo Regional, etc.
- Establecer si corresponde una misma organización para todas las regiones o establecer diversas de acuerdo a las realidades locales.
- Establecer si debe haber subunidades institucionales de coordinación, menores que a escala regional.
- Analizar la alternativa de proponer una agencia actualmente inexistente que pueda encargarse del tema.

5.- Plan de Comunicaciones con beneficiarios de los subterritorios. A partir de los 14 PMDT a elaborar durante el año 2008, establecer un Plan de información al término de su elaboración que permita mantener informado a los beneficiarios participantes de los talleres. Este debe contemplar:

- Responsable: Debiera radicar en las UGR, aunque en los contactos en terreno, pueden participar otras personas y entidades. Por ejemplo, una vez confeccionado los Planes Marco por las Consultoras debiera contemplarse una exposición de estos, ante los dirigentes participantes. También, se puede considerarse la participación de representantes del GORE o de entidades sectoriales.
- Periodicidad. Aspecto relevante, sobre todo, cuando se producen atrasos en las resoluciones y puesta en marcha de las obras.
- Medios a utilizar: Convocatoria a reuniones, medios de comunicación, etc.

Respecto a los subterritorios que tienen PMDT desde hace largo tiempo, plantearse estrategias para informar a estos beneficiarios, especialmente, aquellos que todavía no han recibido ninguna infraestructura. Esto es importante, puesto que se requiere complementar y reactualizar información, ante beneficiarios que no estarán predispuestos a participar nuevamente.

3.- Gestión

6.- Sistematización de los procesos de evaluación y seguimiento. Es necesario que el programa sistematice las acciones de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, se requiere implementar un programa que especifique las acciones y los tiempos de realización para los próximos tres años de las siguientes tareas:

- Estudios y políticas que refuercen lo ya realizado o identificar otras necesidades que apoyen el programa.
- Establecer plan de publicación de divulgación y/o de análisis de la experiencia y sus conclusiones.
- Diseño y aplicación de nuevas metodologías ó herramientas e instrumentos de apoyo a la gestión con los enfoques del Propósito del Programa.

7.- Implementar un sistema de Información que provea datos para la toma de decisiones, realizar el seguimiento del programa y entregue insumos para el análisis, incorporando como mínimo los siguientes elementos:

- Inversiones: Financiamiento realizado a cada territorio y subterritorio, origen de los fondos y tipo de inversión.

- Identificación de beneficiarios. Estableciendo las características del negocio, rubro, ingresos, tecnología y todos los elementos que permitan hacer comparaciones en un antes y un después.
- Condiciones de operación de los sistemas de acuerdo a los modelos que tienen las entidades sectoriales. Por ejemplo, N° de usuarios, tipo de organización, sistema tarifarios, etc. En el caso, de los APR y PER estos son llevados por las respectivas entidades a cargo de estos programas, pero el PIRTD debiera también tener disponible esta información (Tal vez deba realizarse un convenio con esas entidades para recibir la información respecto de los beneficiarios del programa PIRTD).
- Costos por productos y por beneficiarios de tal manera de focalizarse en la eficiencia del programa
- Medir los aportes de terceros y de los beneficiarios.

V. BIBLIOGRAFÍA

Bahamondes; Miguel	Poder y reciprocidad en el mundo rural. Un enfoque crítico a la idea de capital social. GIA. 2004
Banco Mundial	Documento de evaluación de proyecto de un Préstamo propuesto Por una cantidad de US\$ 50 millones para un Proyecto de Infraestructura para el Desarrollo Territorial. Traducción Oficial. Julio 2005. Versión electrónica
Barra; Bruno	Entrevistas de evaluación a participantes del programa PIR – Región del Maule. Mayo. 2008
Centro de Estudios de la Economía Digital.	La Economía Digital en Chile. 2004-2005. Editorial Cámara de Comercio de Santiago. Versión digital sin año.
CHILE - PIRDT.	Misión supervisión. Junio 2006. Ayuda Memoria
CHILE - PIRDT.	Misión supervisión. Diciembre 2006. Ayuda Memoria
CHILE - PIRDT.	Misión supervisión Marzo 2007. Ayuda Memoria
CHILE - PIRDT	Misión supervisión. Junio 2007. Ayuda Memoria
CHILE - PIRDT	Misión supervisión. Octubre-Noviembre 2007. Ayuda Memoria
DIPRES.	Minuta Ejecutiva. Programa Agua Potable Rural. .Junio. 2007.
DIPRES	Programa de Electrificación Rural. Junio 2005
IICA.	Género y mujeres rurales. Avances 2000 – 2002. XXXI Asamblea de Delegadas del CIM. 29-31/10/2002. República Dominicana
IICA-CIDER.	Género y nueva ruralidad. 2000
INDAP.	La transversalización de la dimensión de género. Logros y desafíos para el periodo 2001-2006. Sin año, ni editorial
Larroulet; Cristián – Ramírez; Macarena.	Emprendimiento: factores claves para la nueva etapa de Chile. Estudios Públicos. 108. 2007
Llisterri; Juan – Angelelli; Pablo	Is youth entrepreneurship an option ?. Development outreach. World Bank Institute. June 2007.
MIDEPLAN	Sistema Nacional de Indicadores comunales, Ficha Comunal.
Programa de infraestructura rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)	Evaluación de proyectos de desarrollo territorial. Bases propuestas de términos técnicos de referencia para la formulación de los Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT). Septiembre.2007.
Programa de infraestructura rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)	Estudio evaluación de proyectos de desarrollo territorial. Informe final - documento 1. Guía metodológica para formular y evaluar un PMDT. Dic 2007.
SUBDERE.	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto refundido por DFL N1 – 19.175 de 2005, del Ministerio del Interior. Abril 2006
SUBDERE .BIRF	Manual Operativo. Programa de infraestructura para el desarrollo territorial. Préstamo BIRF- Ch N° 7269. Versión. Agosto 2007
SUBDERE. División de Desarrollo Regional	Manual de operaciones. Procedimientos BM-BID. Reglamento operativo. Programa PIR. BM.N° 7269-CH. 28 Mayo. 2007
Waissbluth; M – Leyton; Cr.	La descentralización en Chile. Asignatura pendiente. 2006. http://www.mariowissbluth.com

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

Fecha	Participantes
18/Enero/2008	Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Edmundo Ortiz. Programa Infraestructura Rural Sarelia Sepúlveda. Programa Infraestructura Rural Pamela Carmona. Programa Infraestructura Rural Soledad Quiroz. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
21/Enero/2008	Edmundo Ortiz. Programa Infraestructura Rural Alvaro Romero. SUBDERE Hernán Reyes. Evaluador
21/Enero/2008	Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
22/Enero/2008	María Angélica Ropert. SUDDERE. Jefe División. Soledad Quiroz. SUBDERE Patricio Escobar. SUBDERE María Teresa Hamuy. DIPRES Nelson Guzmán. DIPRES Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
23/Enero/2008	Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural Edmundo Ortiz. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
28/Enero/2008	Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
29/Enero/2008	Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Pamela Carmona. Programa Infraestructura Rural. Patricio Navarro. Evaluador
29/Febrero/2008	Rosa María Argomedo. Jefa Unidad Programa Electrificación Rural (PER) Patricio Navarro. Evaluador
3/Marzo/2008	Reynaldo Fuentealba. Jefe Unidad Programa Agua Potable Rural. DOH Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora
4/Marzo/2008	Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Nicolás Peltier-Thiberge. Banco Mundial Ana Silvia Aguilera. Banco Mundial Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador
1/Abril/2008	Nemesio Arancibia. SUDDERE.

	<p>Soledad Quiroz. SUBDERE María Teresa Hamuy. DIPRES Nelson Guzmán. DIPRES Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Sarelia Sepúlveda. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora</p>
9/Abril/2008	<p>Dario Vergara. Programa Infraestructura Rural. Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Ximena Montenegro. Consultora Programa Viviana Espinoza. MIDEPLAN Marcia Vallejos. MIDEPLAN Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora</p>
10/Abril/2008	<p>Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Edmundo Ortiz. Programa Infraestructura Rural Sarelia Sepúlveda. Programa Infraestructura Rural Pamela Carmona. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora</p>
10/Abril/2008	<p>Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Fredy Herrera. Programa Infraestructura Rural IV Región. José Miguel Urzúa. Programa Infraestructura Rural. VIII Región. Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluador</p>
17/Mayo/2008	<p>María Teresa Hamuy. DIPRES Nelson Guzman. DIPRES Rodrigo Cuadra. DIPRES</p>
19/Mayo/2008	<p>María Angélica Ropert. SUDDERE. Jefe División. Soledad Quiroz. SUBDERE María Teresa Hamuy. DIPRES Nelson Guzmán. DIPRES Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora</p>
12/Junio/2008	<p>Sergio Espinoza. Coordinador Programa Infraestructura Rural. María Teresa Hamuy. DIPRES Darío Vergara. Programa Infraestructura Rural. Paola Posligua. Programa Infraestructura Rural Sarelia Sepúlveda. Programa Infraestructura Rural Pamela Carmona. Programa Infraestructura Rural Patricio Navarro. Evaluador Hernán Reyes. Evaluador Marcela Salinas. Evaluadora</p>

VII. ANEXOS

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 1 MATRIZ DE MARCO LÓGICO

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2005 MINISTERIO RESPONSABLE: Interior SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencias para complementar la inversión pública con criterios de compensación, emergencia y desarrollo territorial. PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Diseño y administración de programas y distribución fondos de inversión pública en el territorio.</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN Contribuir al desarrollo productivo de los territorio seleccionados a través del uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural.</p>	<p>Porcentaje de aumento en la producción de áreas claves identificadas en los PMDT¹⁰².</p>			

¹⁰² Plan Marco de Desarrollo Territorial.

PROPÓSITO Comunidades rurales de los subteritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilitan sus opciones de desarrollo de negocios.	EFICACIA/RESULTADO Porcentaje de la población beneficiada con servicio de APR y saneamiento respecto del total de población que demanda el servicio en el subteritorio.	(N° personas beneficiadas con sistema de APR / N° total de personas que demandan el servicio APR en el subteritorio) * 100	Matriz de seguimiento de línea base PMDT - 2 Encuesta a usuarios.	Marco institucional para operación y mantenimiento de infraestructura en zonas rurales Coordinación de múltiples actores en diferentes niveles de gobierno Decisiones CORE acorde a los objetivos del programa
	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de electrificación respecto del total de población demanda el servicio	(N° personas beneficiadas con electrificación / N° total de personas que demandan el servicio electrificación en el subteritorio) * 100		
	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de telecomunicaciones respecto del total de población con déficit en el subteritorio	(N° personas beneficiadas con sistemas de telecomunicaciones / N° total de personas que demandan el sistema de telecomunicaciones en el subteritorio) * 100		
	Porcentaje de la inversión comprometida realmente que se ejecutó realmente en cada subteritorio por año.	(Monto inversión realizada en el subteritorio i en el año j / monto total de inversión demandada en el subteritorio i) * 100		
	Porcentaje de población del subteritorio i que ha recibido algún beneficio de infraestructura.	(N° personas del subteritorio i que recibieron algún tipo de infraestructura / N° total de personas que demandaron del subteritorio i) * 100		
	EFICIENCIA / RESULTADO Inversión por beneficiario en cada subteritorio.	Monto de inversión ejecutada en el subteritorio i en el año j / N° total de personas beneficiadas en el subteritorio i		
	Porcentaje del costo administrativo respecto del gasto total anual del programa	(Monto de gasto administrativo en el año i / monto total invertido en el programa en el año i) * 100		

	ECONOMÍA / PRODUCTO Porcentaje anual de ejecución presupuestaria	(Monto ejecutado en el año i / monto asignado en el año i)*100		
COMPONENTE 1 Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE.	EFICACIA / PROCESO Porcentaje de PMDTs aprobados por el CORE en el año i respecto de los que son presentados a su consideración	(N° de PMDT aprobados por CORE año i/ N° total de PMDT presentados para aprobación en el año i) *100.	Actas de sesiones del CORE en los que consta la aprobación de PMDT BIP PMDT Documentación UGR	Mideplan reconoce acuerdos con otras instituciones públicas Implementación de acuerdos de instituciones públicas.
	EFICACIA/PRODUCTO % de mesas subterritoriales ¹⁰³ que firman pactos de gestión de PMDT	(N° mesas subterritoriales que firman pactos de gestión de PMDT año i / N° total de mesas subterritoriales que deben firmar pactos * 100		
	CALIDAD/PROCESO Porcentaje de cartera de proyectos PIRDT - PMDT evaluados favorablemente por MIDEPLAN	(N° de proyectos PIRDT - PMDT con RS/ N° total proyectos presentados) * 100 por año.		
	% de cumplimiento de elaboración de PMDT	(Tiempo Real de elaboración PMDT contratado año i)/ tiempo planificado) * 100.		
	ECONOMÍA/PROCESO % de recursos de la cartera comprometida de inversores no PIRDT	(Monto inversión comprometida de otros inversores no PIRDT en subterritorio i/ Monto total inversión comprometida en el subterritorio i)*100		
	EFICACIA/PRODUCTO Porcentaje de conexiones de agua potable rural construidas. ¹⁰⁴	(N° total de sistemas de agua potable rural construidas por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de agua potable rural comprometidos en el subterritorio i) * 100	Matriz de control de ejecución de cartera PMDT	

¹⁰³ Refiera a distintas expresiones del acuerdo local para hacerse cargo del PMDT.

¹⁰⁴ Se entiende como sistema aquellos que abarcan ampliación y la construcción de nuevos sistemas.

COMPONENTE 2 infraestructura rural financiada por el programa PIRD realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y disponiendo de mecanismos que hagan sostenible su provisión.	Porcentaje de conexiones de saneamiento construidas.	(N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de saneamiento comprometidos en el subterritorio i) * 100		
	Porcentaje de sistemas de electrificación construidos.	(N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de electrificación comprometidos en el subterritorio i) * 100		
	Porcentaje de caminos rehabilitados.	(N° total de caminos rehabilitados por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de caminos por rehabilitar comprometidos en el subterritorio i) * 100		
	CALIDAD/PROCESO Duración promedio de instalación de un proyecto de infraestructura desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo promedio. (Comparación en meses)		
		Tiempo total de ejecución de proyectos de infraestructura (por tipo) / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		
	Porcentaje de sistemas de APR con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de APR con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de APR construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		
	Porcentaje de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		
	Porcentaje de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		

COMPONENTE 3 Fortalecimiento Institucional de las capacidades del Sector Público para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial.	EFICACIA /PRODUCTO Porcentaje de cumplimiento de diseño metodología MIDEPLAN.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / número de meses programados)*100	Sistema Nacional de Inversiones de Mideplan.	
	EN APR: Porcentaje de cumplimiento de propuesta de alternativas técnicas de solución para abastecimiento de agua potable y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / número de meses programados)*100	Evaluar el grado de interlocución con entidades involucradas en la adopción de los estándares identificados.	
	EFICACIA / PRODUCTO. Porcentaje de metodologías aplicadas.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de Metodologías aplicadas / número de metodologías diseñadas)*100		
	(i)Eficacia / proceso Porcentaje de indicaciones acogidas para un marco legal que regule y garantice la sostenibilidad de todas las acciones de producción y distribución de agua potable, recolección y disposición de aguas servidas en el sector rural.	Eficacia / Proceso (Número de indicaciones de marco legal aceptadas en la mesa interministerial para generar el proyecto de ley / número total de indicaciones generadas)*100	Anteproyecto de ley	
	EN GORE: (i) Eficacia / proceso. Porcentaje de personal clave capacitado.	Eficacia / Proceso. Número de personal clave ¹⁰⁵ que participo de la capacitación en gestión de inversión PIRTD / total de personal clave.		
	REPLICABILIDAD: (i) Calidad/producto Porcentaje de instituciones regionales que adoptan componentes de metodología PIRDT	Calidad / Producto. Número de instituciones regionales que aplican componentes de la metodología PIRTD / número total de instituciones que trabajan algún componente de inversión de infraestructura en zonas rurales.		

¹⁰⁵ Se entiende por personal clave a los funcionarios responsables de: Relación con las Unidades Técnicas y pago de avance de obras.

	<p>ECONOMÍA/ PROCESO N° de acuerdos con otras instituciones públicas sobre acuerdos PMDT</p>	<p>ECONOMIA / PROCESO. (Numero de instituciones que invirtieron en la cartera PMDT ./ numero de instituciones publicas convocadas a invertir en el PMDT) * 100 subterritorio.</p>		
	<p>ECONOMIA PRODUCTO. Porcentaje de inversión apalancada por acciones de preinversión PIRDT.</p>	<p>ECONOMIA PRODUCTO. (Numero total de proyectos con inversión no PIRDT / numero total de estudios de PRE inversión realizados por el programa)* 100 año y territorio.</p>		

ANEXO 1(b): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO (PERIODO 2004 - 2007)

Evolución de Indicadores

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		CUANTIFICACIÓN			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2004	2005	2006	2007
FIN Contribuir al desarrollo productivo de los territorios seleccionados a través del uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural.	Porcentaje de aumento en la producción de áreas claves identificadas en los PMDT ¹⁰⁶ .					
PROPÓSITO Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilitan sus opciones de desarrollo de negocios.	EFICACIA/RESULTADO Porcentaje de la población beneficiada con servicio de APR y saneamiento respecto del total de población que demanda el servicio en el subterritorio. (*)	(N° personas beneficiadas con sistema de APR / N° total de personas que demandan el servicio APR en el subterritorio) * 100		En proceso	En proceso	En proceso
	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de electrificación respecto del total de población demanda el servicio (*)	(N° personas beneficiadas con electrificación / N° total de personas que demandan el servicio electrificación en el subterritorio) * 100		En proceso	En proceso	En proceso
	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de telecomunicaciones respecto del total de población con déficit en el subterritorio (*)	(N° personas beneficiadas con sistemas de telecomunicaciones / N° total de personas que demandan el sistema de telecomunicaciones en el subterritorio) * 100		En proceso	En proceso	En proceso

¹⁰⁶ Plan Marco de Desarrollo Territorial.

(*) No se dispone de la información respecto al número total de personas que demandan cada tipo de servicio por subterritorio y tampoco a nivel de cada una de las regiones que integran el programa.

	Porcentaje de la inversión comprometida realmente que se ejecutó realmente en cada subterritorio por año.	(Monto inversión realizada en el subterritorio i en el año j / monto total de inversión demandada en el subterritorio i) *100		En proceso	En proceso	En proceso
	Porcentaje de población del subterritorio i que ha recibido algún beneficio de infraestructura. ¹⁰⁷	(N° personas del subterritorio i que recibieron algún tipo de infraestructura / N° total de personas que demandaron del subterritorio i) *100		1,5%	2,8%	5,6%
	EFICIENCIA/RESULTADO Inversión por beneficiario en cada subterritorio.	Monto de inversión ejecutada en el territorio / N° total de personas beneficiadas (componente 2) (en miles de \$ del 2008)		1.457,3	824,8	1.052,1
	Porcentaje del costo administrativo respecto del gasto total anual del programa	Porcentaje del costo administrativo respecto del gasto total anual del programa		4,18%	8,66%	3,78%
	ECONOMÍA/PRODUCTO Porcentaje anual de ejecución presupuestaria	(Monto ejecutado en el año i / monto asignado en el año i) *100		86,75%	32,95%	66,77%
Componente 1: Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE.	EFICACIA /PROCESO Porcentaje de PMDTs aprobados por el CORE en el año i respecto de los que son presentados a su consideración.	(N° de PMDT aprobados por CORE año i/ N° total de PMDT presentados para aprobación en el año i) *100.		0%	0%	0%
	EFICACIA/PRODUCTO % de mesas subterritoriales ¹⁰⁸ que firman pactos de gestión de PMDT	(N° mesas subterritoriales que firman pactos de gestión de PMDT año i / N° total de mesas subterritoriales que deben firmar pactos * 100		0%	0%	36%
	EFICIENCIA/ PRODUCTO Costo promedio por PMDT elaborado por año	Gasto total en elaboración de Planes / N° total de PMDTs elaborados		S/I	S/I	S/I

¹⁰⁷ Se estimó el porcentaje de población total que recibió infraestructura en agua potable, saneamiento, electrificación y telecomunicaciones. No se dispone de información de beneficiarios efectivos por subterritorio.

¹⁰⁸ Se refiere a distintas expresiones del acuerdo local para hacerse cargo del PMDT.

	ECONOMÍA/PROCESO % de recursos de la cartera comprometida de inversores no PIRDT	(Monto inversión comprometida de otros inversores no PIRDT en subterritorio i/ Monto total inversión comprometida en el subterritorio i)*100		S/I	S/I	33%
	CALIDAD/PROCESO Porcentaje de cartera de proyectos PIRDT - PMDT evaluados favorablemente por MIDEPLAN	(N° de proyectos PIRDT - PMDT con RS/ N° total proyectos presentados) * 100 por año.		100%	65%	79%
	% de cumplimiento de elaboración de PMDT	(Tiempo Real de elaboración PMDT contratado año i)/ tiempo planificado) * 100.				253%
Componente 2 Infraestructura rural financiada por el programa PIRDT realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y disponiendo de mecanismos que hagan sostenible su provisión. 2.- Infraestructura de agua potable mejorada para localidades con APR	EFICACIA/PRODUCTO¹⁰⁹ Porcentaje de conexiones de agua potable rural construidas. ¹¹⁰ (*)	(N° total de sistemas de agua potable rural construidas por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de agua potable rural comprometidos en el subterritorio i) * 100	Financ. Retroactivo y Pre PMDT	33,3%	11,1%	55,6%
			PMDT	0%	0%	0%
	Porcentaje de conexiones de saneamiento construidas. (*)	(N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de saneamiento comprometidos en el subterritorio i) * 100	Financ. Retroactivo y Pre PMDT	0%	0%	100%
			PMDT	0%	0%	0%
	Porcentaje de sistemas de electrificación construidos (*)	(N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de sistemas de electrificación comprometidos en el subterritorio i) * 100	Financ. Retroactivo y Pre PMDT	50%	0%	50%
			PMDT	0%	0%	0%
	Porcentaje de caminos rehabilitados (*)	(N° total de caminos rehabilitados por el programa en el subterritorio i en el año j / N° total de caminos por rehabilitar comprometidos en	Financ. Retroactivo y Pre PMDT	32,4%	11,8%	55,9%

¹⁰⁹ No existe información disponible procesada sobre N° de sistemas de infraestructura comprometidos por subterritorio.

¹¹⁰ Se entiende como sistema aquellos que abarcan ampliación y la construcción de nuevos sistemas.

(*) El indicador calculado corresponde al porcentaje total de sistemas construidos de cada tipo de infraestructura en las 5 regiones que integran el programa, debido a que no se dispone de la información desagregada por subterritorio. Se incluye en forma separada el porcentaje de proyectos construidos, respecto de las carteras Financiamiento retroactivo y Pre-PMDT y cartera proveniente de PMDT.

		el subterritorio i) * 100	PMDT	0%	0%	0,6%
	EFICIENCIA/PRODUCTO	Gasto total en sistemas instalados por año N / N° total de sistemas instalados		143.232,97	209.194	306.443,8
	Costo promedio por sistema APR instalado por año					
	Costo promedio por sistema eléctrico instalado, por año	Gasto total en sistemas eléctricos instalados año N / N° total de sistemas instalados		S/I	S/I	S/I
	CALIDAD/PROCESO¹¹¹			16 meses (corresponde a 8 proyectos)		
	Duración promedio de instalación de un proyecto de agua potable desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de agua potable / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		38 meses (corresponde a un solo proyecto)		
	Duración promedio de instalación de un proyecto de saneamiento desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de saneamiento / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		22,5 meses (corresponde a dos proyectos)		
	Duración promedio de instalación de un proyecto de electrificación desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de electrificación / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		No se han ejecutado proyectos		
	Duración promedio de instalación de un proyecto de telecomunicaciones desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de telecomunicaciones / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).				

¹¹¹ No se dispone de información que permita calcular anualmente el tiempo promedio de ejecución. Por otra parte el nivel de producción del componente no es significativo.

	Duración promedio de instalación de un proyecto de caminos desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de caminos / numero total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		12,7 meses (corresponde a 26 proyectos)		
	<p>▪ Sostenibilidad de sistemas locales</p> <p>Porcentaje de sistemas de APR con comité de gestión constituido</p>	(N° de sistemas de APR con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de APR construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		100%	100%	100%
	Porcentaje de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		100%	No hubo sistemas construidos	100%
	Porcentaje de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en total)*100 por año y por región		100%	0%	No hubo sistemas construidos
<p>Componente 3</p> <p>Fortalecimiento Institucional de las capacidades del Sector Público para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial.</p>	<p>EFICACIA /PRODUCTO EN MIDEPLAN</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de diseño metodología MIDEPLAN.</p>	(Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / numero de meses programados)*100				Se retrasó 5 meses respecto del plazo estimado (171%)
	<p>EN APR:</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de propuesta de alternativas técnicas de solución para abastecimiento de agua potable y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales.</p>	(Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / número de meses programados)*100				Se retrasó 6 meses respecto del plazo estimado (157%)

	Porcentaje de metodologías aplicadas.	Número de Metodologías aplicadas / número de metodologías diseñadas)*100		S/I	S/I	S/I
	EFICACIA/PROCESO Porcentaje de indicaciones acogidas para un marco legal que regule y garantice la sostenibilidad de todas las acciones de producción y distribución de agua potable, recolección y disposición de aguas servidas en el sector rural.	Eficacia / Proceso (Número de indicaciones de marco legal aceptadas en la mesa interministerial para generar el proyecto de ley / numero total de indicaciones generadas)*100				100%
	EN GORE: (i) Eficacia / proceso. Porcentaje de personal clave capacitado.	Eficacia / Proceso. Número de personal clave ¹¹² que participo de la capacitación en gestión de inversión PIRTD / total de personal clave.		S/I	S/I	S/I
	EFICIENCIA/PRODUCTO Costo promedio de la capacitación impartida por participante	Nº total de cursos y talleres impartidas/Gasto total en capacitación		S/I	S/I	32.122
	ECONOMÍA/ PROCESO Nº de acuerdos con otras instituciones públicas sobre acuerdos PMDT	ECONOMIA / PROCESO. (Numero de instituciones que invirtieron efectivamente en la cartera PMDT ./ numero de instituciones publicas convocadas a invertir en el PMDT) * 100 subterritorio.		No corresponde	No corresponde	5,1%
	ECONOMIA PRODUCTO. Porcentaje de inversión apalancada por acciones de preinversión PIRDT.	ECONOMIA PRODUCTO. (Numero total de proyectos con inversión no PIRDT / numero total de estudios de PRE inversión realizados por el programa)* 100 año y territorio.		S/I	S/I	1%

¹¹² Se entiende por personal clave a los funcionarios responsables de: Relación con las Unidades Técnicas y pago de avance de obras.

ANEXO 2(a): Matriz de Marco Lógico Propuesta

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2005 MINISTERIO RESPONSABLE: Interior SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencias para complementar la inversión pública con criterios de compensación, emergencia y desarrollo territorial. PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Diseño y administración de programas y distribución fondos de inversión pública en el territorio.</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN Contribuir al desarrollo productivo de los territorios seleccionados a través del uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural.</p>	Porcentaje de aumento en la producción de áreas claves identificadas en los PMDT ¹¹³ .	<p>Eficacia/Resultado $\left(\frac{\text{Producción sector económico "X" año t} - \text{producción sector económico "X" año 0}}{\text{producción sector económico "X" año 0}} \right) * 100.$</p>	Estadísticas económicas y agropecuarias INE	Estabilidad económica del país.
<p>PROPÓSITO Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilitan sus opciones de</p>	<p>EFICACIA/RESULTADO Porcentaje de Unidades productivas que surgieron después de la provisión de infraestructura PIRDT, no identificadas en el PMDT, respecto del total de Unidades Productivas existentes, por año y por territorio.</p>	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de Unidades productivas nuevas} / \text{N}^\circ \text{ total de Unidades productivas existentes}}{\text{territorio y año}} \right) * 100,$	Planes Marco iniciales y encuestas posteriores	Marco institucional para operación y mantenimiento de infraestructura en zonas rurales Coordinación de múltiples actores en diferentes niveles de gobierno Decisiones CORE acorde a los objetivos del programa

¹¹³ Plan Marco de Desarrollo Territorial.

habilitan sus opciones de desarrollo de negocios.	EFICACIA/PRODUCTO Porcentaje de la inversión comprometida que se ejecutó en cada subterritorio, por año.	(Monto inversión realizada en el subterritorio i en el año j / monto total de inversión demandada en el subterritorio i) *100, por año	Matriz de seguimiento de línea base PMDT – 2	
	CALIDAD/RESULTADO Porcentaje de Unidades productivas de bienes o servicios ya existentes en la localidad que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura financiada por el PIRDT y prevista en el PMDT, respecto del total de Unidades productivas existentes, por año y por territorio	(N° de Unidades Productivas que agregan valor agregado a sus productos/ N° de Unidades productivas existentes) * 100, por año y territorio	PMDT y encuesta posterior	
	EFICIENCIA / RESULTADO Inversión por beneficiario en cada subterritorio.	Monto de inversión ejecutada en el subterritorio i en el año j / N° total de personas beneficiadas en el subterritorio i	PMDT- Informes Programa	
	EFICIENCIA/PROCESO Porcentaje del costo administrativo respecto del gasto total anual del programa	(Monto de gasto administrativo en el año i / monto total invertido en el programa en el año i)* 100	Sistema Contable del Programa	
	ECONOMÍA / PRODUCTO Porcentaje anual de ejecución presupuestaria	(Monto ejecutado en el año i / monto asignado en el año i) *100	Sistema Contable del Programa	

COMPONENTE 1 Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) son elaborados de acuerdo a las metodologías y criterios acordados con Mideplan y validados por el GORE.	EFICACIA/PRODUCTO % de mesas subterritoriales ¹¹⁴ que firman pactos de gestión de PMDT	(N° mesas subterritoriales que firman pactos de gestión de PMDT año i / N° total de mesas subterritoriales que deben firmar pactos * 100	Informe Programa	Mideplan reconoce acuerdos con otras instituciones públicas Implementación de acuerdos de instituciones públicas. Los GORE cumplen con los plazos para los llamados a licitación. La existencia de Consultoras y/o profesionales con las capacidades y experiencias para aplicar la metodología de elaboración de Planes
	EFICACIA/PRODUCTO Porcentaje de cumplimiento de elaboración de los PMDT, respecto de los planificados.	(N° de PMDT Elaborados/PMDT Planificados)*100	Informe Programa	
	EFICACIA /PROCESO Porcentaje de PMDTs aprobados por el CORE en el año i respecto de los que son presentados a su consideración	(N° de PMDT aprobados por CORE año i/ N° total de PMDT presentados para aprobación en el año i) *100.	Actas de sesiones del CORE en los que consta la aprobación de PMDT BIP PMDT Documentación UGR	
	EFICACIA/PROCESO Porcentaje de mujeres que participaron en los talleres respecto del total de asistentes	(N° de mujeres asistentes a los talleres/N° total de Asistentes)*100	Lista de asistentes en Informes PMDT	
	CALIDAD/PROCESO Porcentaje de cartera de proyectos PIRDT - PMDT evaluados favorablemente por MIDEPLAN	(N° de proyectos PIRDT - PMDT con RS/ N° total proyectos presentados) * 100 por año.	Informe Programa y de MIDEPLAN	

¹¹⁴ Refiera a distintas expresiones del acuerdo local para hacerse cargo del PMDT.

	Porcentaje de proyectos recomendados en primera vuelta del total de proyectos presentados.	(N° de proyectos recomendados en primera vuelta/N° total de proyectos presentados)*100	Informe Programa y de MIDEPLAN	
	Tiempo promedio que demoran los proyectos aprobados en obtener el RS desde su ingreso al S.N.I.	Sumatoria de Tiempo del total de proyectos aprobados desde su ingreso al SNI hasta la obtención del RS	Informe Programa y de MIDEPLAN	
	% de cumplimiento en tiempo de la elaboración de PMDT	(Tiempo Real de elaboración PMDT contratado año i)/ tiempo planificado) * 100.	Informe Programa	
	% de participantes en la elaboración de los PMDT que se consideran satisfechos ¹¹⁵ de los Planes elaborados.	(N° de participantes satisfechos/N° total de participantes)*100	Encuesta al término de los PMDT	
	EFICIENCIA/PRODUCTO Costo promedio de elaboración de PMDT, por año	(Costo total en elaboración de PMDT/N° de PMDT elaborados, por año	Informe Programa Contabilidad Programa	
	ECONOMÍA/PROCESO % de recursos de la cartera comprometida de inversores no PIRDT	(Monto inversión comprometida de otros inversores no PIRDT en subterritorio i/ Monto total inversión comprometida en el subterritorio i)*100	Informe Programa	
COMPONENTE 2 infraestructura rural financiada por el programa PIRDT realizada de acuerdo a las	EFICACIA/PRODUCTO Porcentaje de la población beneficiada con servicio de APR y saneamiento respecto del total de población que demanda el servicio en el subterritorio.	(N° personas beneficiadas con sistema de APR / N° total de personas que demandan el servicio APR en el subterritorio) * 100	Matriz de seguimiento de línea base PMDT - 2 Encuesta a usuarios.	
	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de electrificación respecto del total de población demanda el servicio	(N° personas beneficiadas con electrificación / N° total de personas que demandan el servicio electrificación en el subterritorio) * 100		

¹¹⁵ Satisfechos se consideran aquellos encuestados que en una escala de 1 (Muy malo) a 7 (Muy bueno), colocan como mínimo una nota 6. Estos índices se pueden complejizar al evaluar por áreas: Participación, utilidad, calidad de las propuestas, etc.

realizada de acuerdo a las normas técnicas establecidas y disponiendo de mecanismos que hagan sostenible su provisión.	Porcentaje de la población beneficiada con servicio de telecomunicaciones respecto del total de población con déficit en el subterritoio	(N° personas beneficiadas con sistemas de telecomunicaciones / N° total de personas que demandan el sistema de telecomunicaciones en el subterritoio) * 100		
	Porcentaje de población del subterritoio i que ha recibido algún beneficio de infraestructura.	(N° personas del subterritoio i que recibieron algún tipo de infraestructura / N° total de personas que demandaron del subterritoio i) *100		
	Porcentaje de conexiones de agua potable rural construidas respecto de lo comprometido. ¹¹⁶	(N° total de sistemas de agua potable rural construidas por el programa en el subterritoio i en el año j / N° total de sistemas de agua potable rural comprometidos en el subterritoio i) * 100	Matriz de control de ejecución de cartera PMDT	
	Porcentaje de conexiones de saneamiento construidas respecto de lo comprometido.	(N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en el subterritoio i en el año j / N° total de sistemas de saneamiento comprometidos en el subterritoio i) * 100		
	Porcentaje de sistemas de electrificación construidos respecto de lo comprometido.	(N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en el subterritoio i en el año j / N° total de sistemas de electrificación comprometidos en el subterritoio i) * 100		
	Porcentaje de caminos rehabilitados respecto de lo comprometido.	(N° total de caminos rehabilitados por el programa en el subterritoio i en el año j / N° total de caminos por rehabilitar comprometidos en el subterritoio i) * 100		

¹¹⁶ Se entiende como sistema aquellos que abarcan ampliación y la construcción de nuevos sistemas.

	CALIDAD/PROCESO Duración promedio de instalación de un proyecto de infraestructura desde que se aprueba por el CORE, hasta la construcción de la infraestructura por año y por región.	Tiempo total de ejecución de proyectos de infraestructura (por tipo) / número total de proyectos de infraestructura PIR (por tipo).		
	Porcentaje de sistemas de APR con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de APR con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de APR construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		
	Porcentaje de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de saneamiento con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de saneamiento construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		
	Porcentaje de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido	(N° de sistemas de electrificación con comité de gestión constituido / N° total de sistemas de electrificación construidos por el programa en total)*100 por año y por región.		
	EFICIENCIA/PRODUCTO Costo Promedio de elaboración por tipo de Infraestructura	Costo total por tipo de infraestructura/N° total de infraestructura tipo elaboradas.		
COMPONENTE 3 Instrumentos o Estudios realizados de apoyo a la elaboración de los servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial.	EFICACIA /PROCESO Porcentaje de cumplimiento en tiempo de diseño metodología MIDEPLAN.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / número de meses programados)*100	Sistema Nacional de Inversiones de Mideplan.	
	EN APR: Porcentaje de cumplimiento de propuesta de alternativas técnicas de solución para abastecimiento de agua potable y tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de meses utilizados para la elaboración de la metodología / número de meses programados)*100	Evaluar el grado de interlocución con entidades involucradas en la adopción de los estándares identificados.	
	EFICACIA / PRODUCTO. Porcentaje de metodologías aplicadas.	EFICACIA / PRODUCTO. (Número de Metodologías aplicadas / número de metodologías diseñadas)*100	Informe Programa	

	EFICACIA/PRODUCTO Porcentaje de instituciones regionales que adoptan componentes de metodología PIRDT	Calidad / Producto. N° de instituciones regionales que aplican componentes de la metodología PIRTD / N° total de instituciones Regionales.		
	EFICACIA / PROCESO Porcentaje de indicaciones acogidas para un marco legal que regule y garantice la sostenibilidad de todas las acciones de producción y distribución de agua potable, recolección y disposición de aguas servidas en el sector rural.	Eficacia / Proceso (Numero de indicaciones de marco legal aceptadas en la mesa interministerial para generar el proyecto de ley / numero total de indicaciones generadas)*100	Anteproyecto de ley	
	ECONOMÍA/ PROCESO N° de acuerdos con otras instituciones públicas sobre acuerdos PMDT	. (Numero de instituciones que invirtieron en la cartera PMDT ./ numero de instituciones publicas convocadas a invertir en el PMDT) * 100 subterritorio.	Informe Programa	
	ECONOMIA PRODUCTO. Porcentaje de inversión apalancada por acciones de preinversión PIRDT.	(Numero total de proyectos con inversión no PIRDT / numero total de estudios de PRE inversión realizados por el programa)* 100 año y territorio.		
	EFICIENCIA/PRODUCTO Costo promedio por tipo de estudios	(Costo total de los Estudios por tipo/ N° total de Estudios)	Informe Programa Contabilidad Programa	

ANEXO 3)

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2008, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

AÑO	FACTOR
2004	1.154
2005	1.119
2006	1.083
2007	1.042
2008	1.000

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2004-2007 (en miles de pesos año 2008)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado¹¹⁷ de la Institución Responsable del Programa

Cuadro N°1
Presupuesto Final y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2008)

AÑO 2004	Presupuesto final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Transferencias			
Otros (Identificar)			
TOTAL			

AÑO 2005	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal		144.894	
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		3.532.598	
Transferencias			
Otros (Identificar)		9.355	
TOTAL	4.250.0000	3.686.847	

AÑO 2006	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
----------	-------------------	-----------------	--

¹¹⁷ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

		Monto	%
Personal		167.332	
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		1.859.891	
Transferencias			
Otros (Identificar)		9.006	
TOTAL	6.180.000	2.036.229	

AÑO 2007	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal		248.895	3,47
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		6.889.403	96,2
Transferencias			
Otros (Identificar)		21.445	0,29
TOTAL	10.723.755	7.159.743	

AÑO 2008	Presupuesto Final
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Transferencias	
Otros (Identificar)	
TOTAL	15.999.910

Fuente:

**II. Información Específica del Programa, Período 2004-2007
(en miles de pesos año 2008)**

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

**Cuadro N° 2
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2008)**

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		2008		Variación 2005-2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias									
1.1. Asignación específica al Programa	4.250.000	91,5	6.180.000	94,2	10.723.755	97,1	15.999.910	97,8	276,5%
1.2.1 Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros) ¹¹⁸	167.230	3,6	172.247	2,6	127.141	1,2	133.919	0,8	-19,9%
1.2.2. Aportes de Institución responsable para soporte administrativo en regiones ¹¹⁹	229.870	4,9	210.300	3,2	191.664	1,7	228.355	1,4	-0,7%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Extrapresupuestarias	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4.647.100	100	6.562.547	100	11.042.560	100	16.362.184	100	252,1%

Fuente: Programa PIRDT

¹¹⁸ Con estos recursos se puede efectuar todo tipo de gastos, incluso en personal, hasta por \$ 124.329 miles (2005; 130.584 – 2006; 84.020 -2007; 87.549 – 2008) Monto anual indicado en el Presupuesto) que demande el funcionamiento de la unidad encargada de la formulación y control del convenio de crédito para Inversión Rural que se suscriba con el Banco Mundial. Subtítulo 24, ítem 03-394. Las personas que se contratan con cargo a las asignaciones de estos ítems, pueden tener la calidad de agentes públicos para todos los efectos legales, conforme a lo que se establezca en los contratos respectivos.

¹¹⁹ Estos valores corresponden a la suma de los recursos traspasados por Dipres a los Gores, para cancelar los costos de Sueldos y Viáticos de los equipos UGRs

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

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

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2008)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Final del Programa	%
2005	4.250.000	4.250.000	100
2006	6.180.000	6.180.000	100
2007	11.385.000	10.723.755	94
2008	15.999.910	-	

Fuente: Programa PIRDT

2.3. Gasto Total del Programa

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2008)¹²⁰

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2005	3.686.847	No aplica	3.686.847
2006	2.036.229	No aplica	2.036.229
2007	7.159.743	No aplica	7.159.743
Variación 2004-2007	94,2%	No aplica	94,2%

Fuente: Programa PIRDT

¹²⁰. Los años 2005 y 2006 consideran gasto inversión en obras, en cambio el 2007 el valor corresponde a obras (\$ 6.469.754 Miles) más fortalecimiento (PMDT, Consultorías, Profesionales U.T., etc.) lo que representa \$.518.217 Miles.

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas ¹²¹.
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2008)

AÑO 2004	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal			
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión			
Otros (Identificar)			
Total			

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal		144.894	
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		3.532.598	
Otros (Identificar)		9.355	
Total	4.250.000	3.686.847	

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal		167.332	
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		1.859.891	
Otros (Identificar)		9.006	
Total	6.180.000	2.036.229	

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal		248.895	
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversión		6.889.403	
Otros (Identificar)		21.445	
Total	11.385.000	7.159.743	

AÑO 2008	Presupuesto Inicial
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Otros (Identificar)	
Total	15.999.910

Fuente: Programa PIRDT

¹²¹ Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

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

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(En miles de pesos año 2008)

AÑO 2005	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2				778.788			11.003	1.330.948	280.493	629.918				3.031.150
Componente 3														
Total				778.788			11.003	1.330.948	280.493	629.918				3.031.150

AÑO 2006	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1									1.995					1.995
Componente 2				-93.874				227.973	9.984	-164.521				-20.438
Componente 3														
Total				-93.874				227.973	11.979	-164.521				-18.443

AÑO 2007	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1									-1.995				368.858	366.863
Componente 2				59.787			574.672	1.567.497	148.414	2.385.136				4.735.506
Componente 3													50.000	50.000
Total				59.787			574.672	1.567.497	146.419	2.385.136			418.858	5.152.369

Fuente: SISTEMA METHASYS UTILIZADO PARA EL REGISTRO CONTABLE DEL CREDITO

LO INDICADO EN EL CUADRO ANTERIOR CORRESPONDE A LOS VALORES INFORMADOS AL BANCO MUNDIAL , REGISTRADO EN LOS ESTADOS FINANCIEROS.

SE EXCLUYE EN LOS COMPONENTES LOS GASTOS DE PERSONAL (UGD Y UGRS)

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

Cuadro N°7
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2008

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes¹²²	Total Gasto del Programa
2005	154.249	3.532.598	3.686.847
2006	176.338	1.859.891	2.036.229
2007	270.340	6.889.403	7.159.743

Fuente: Programa PIRDT Sistema Methasys utilizado para el registro contable del crédito

¹²² Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

Anexo 4).
Antecedentes de la evaluación de eficacia y calidad

Estudio de Saneamiento Rural

a) Indicaciones propuestas para incorporar en el anteproyecto de Ley sobre regulación del Servicio Sanitario Rural, que se derivaron del estudio.

1. Apoya en el rol del Estado la satisfacción de las necesidades de agua del consumidor rural, amparándose en su definición de Bien Nacional de uso público.
2. Establece la falta de un programa Nacional de Saneamiento Rural, estableciendo como precedente de su viabilidad la existencia de su homólogo, APR.
3. Destaca la necesidad de una normativa que clarifique “responsabilidades y competencias”.
4. El estudio propone al MOP, como responsable nacional de Saneamiento dada sus competencias.
5. Propone los medios de financiamiento y metodologías a desarrollar para la consecución de las obras.
6. Establece las diferencias entre un sistema de abastecimiento de agua potable y un sistema de disposición de aguas servidas.
7. Establece el concepto de la “propensión a la participación de los usuarios”, reflejado en las organizaciones sociales y el ciudadano común.
8. Determina la necesidad de alojar en una institución del Estado, la responsabilidad de implementar la política de agua potable y saneamiento en el sector rural.
9. A su vez prioriza la existencia de un solo proveedor para cada zona, proponiendo a un solo actor como responsable del agua potable y saneamiento rural en una comunidad.
10. Establece la dificultad que se presenta en los sistemas rurales, respecto de su autofinanciamiento. Por lo que busca establecer medios de pago.
11. Plantea los beneficios de los comités o cooperativas existentes, definiéndolos como la mejor herramienta para gestionar la detección de la necesidad y la ejecución de las obras.
12. Establece que es función del estado apoyar el uso del servicio y la disposición a pagar de los usuarios, debiéndose elaborar una estrategia para aprovechar esta situación.

b) Indicaciones recepcionadas en el anteproyecto de Ley:

1. La propuesta IV.1 se refleja en el anteproyecto de ley que regula el Servicio Sanitario Rural.
2. La propuesta IV.2 se encuentra inserta en el contenido de la ley, Título I, Artículo 1.
3. El anteproyecto de Ley establece una diferenciación entre los poseedores de licencias para administrar un servicio sanitario rural.
4. El MOP asume responsabilidades en este proyecto dada la magnitud y el alcance del mismo. (IV.3 y IV.4)
5. Capítulo III, acoge sugerencia sobre el otorgamiento de licencia a comités o cooperativas.(IV.5)
6. Artículo 26. (IV.6)
7. Artículo 45 (IV. 6)
8. Artículo 46 (IV. 6)
9. Artículo 1. mantiene el principio (IV. 7) propuesto.
10. Artículo 2, Inciso p (IV.8) Se creara la Subdirección de servicios sanitarios rurales.
11. Artículo 22. (IV.9)
12. Artículo 67. (IV.10)
13. Artículo 19 (IV 11)
14. Artículo 74 (IV. 12)
15. Artículo 93 (IV. 12)

Anexo 5
Indicadores de pobreza e IDH comunales, año 2003

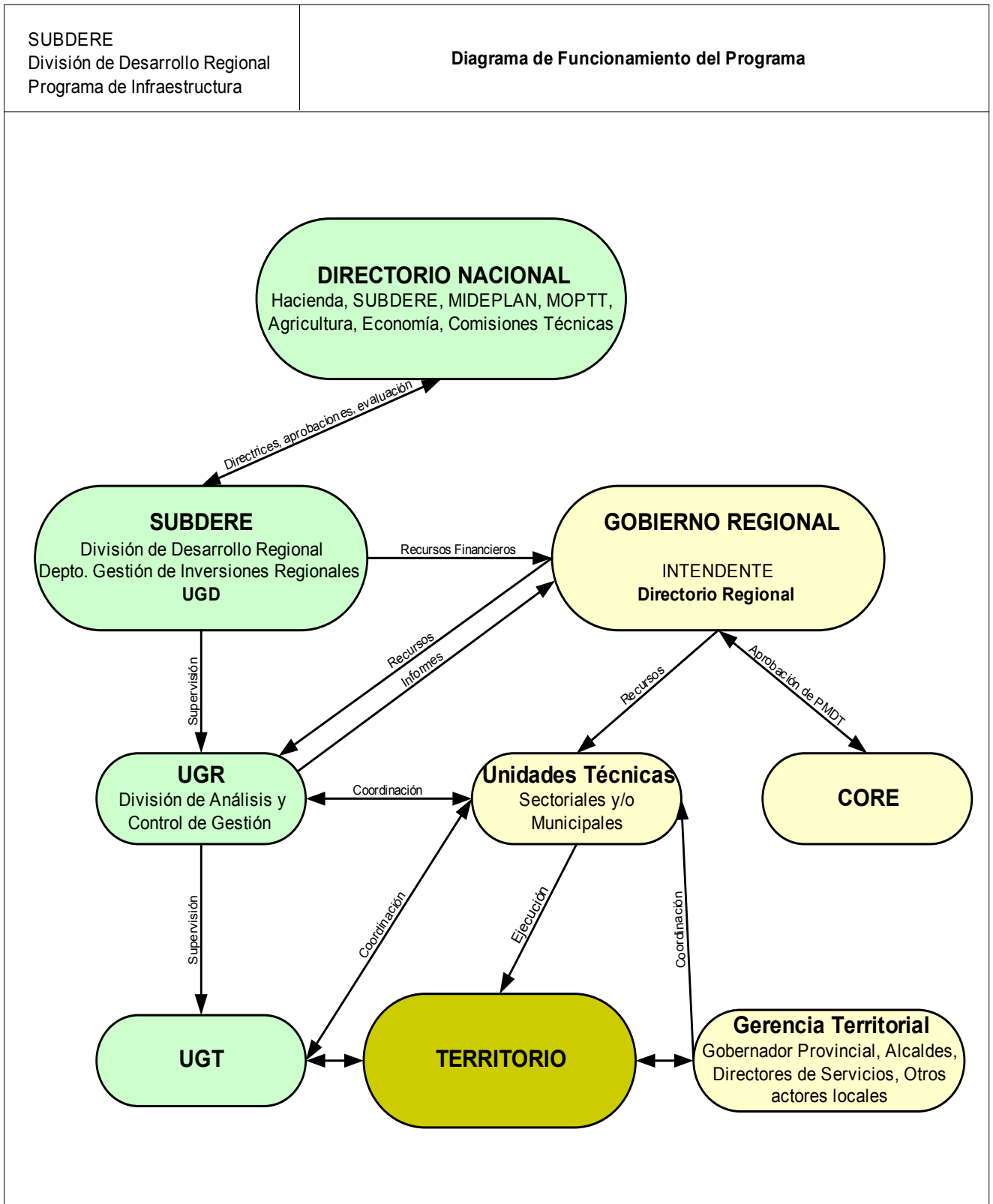
Región IV	Nombre Comuna	Estimación INE para año 2006		% población pobre no indigente	% población indigente	Ranking IDH 2003
		% población Rural	% Población Urbana			
Costero Norte	La Higuera	67,14	32,86	19,36	1,98	193
Corredor Limarí	Ovalle	23,97	76,03	16,31	4,65	82
	Punitaqui	59,38	40,62	20,54	5,26	238
	Monte Patria	53,74	46,26	13,90	2,28	239
Valle Interior	Río Hurtado	100,00	0,00	12,98	5,07	240
	Vicuña	39,67	60,33	17,21	3,36	97
	Paihuano	100,00	0,00	7,17	0,00	62
	Andacollo	7,33	92,67	22,17	4,57	181
Cuenca Choapa	Illapel	28,68	71,32	8,73	2,06	204
	Salamanca	44,61	55,39	10,97	6,04	178
	Canela	81,66	18,34	9,59	7,08	263
	Los Vilos	23,43	76,57	16,79	2,81	183
Región VII	Nombre Comuna	Estimación INE para año 2006		% población pobre no indigente	% población indigente	IDH 2003
		% población Rural	% Población Urbana			
Cuenca Mataquito	Vichuquén	70,04	29,96	9,33	1,75	173
	Licantén	45,23	54,77	14,08	7,95	124
	Hualañe	47,81	52,19	20,15	9,42	289
	Rauco	59,46	40,54	12,44	4,46	218
Maule Sur	Pelluhue	26,85	73,15	19,37	4,16	148
	Chanco	56,30	43,70	17,02	6,42	316
	Cauquenes	22,80	77,20	18,26	8,37	228
Embalse Ancoa	Linares	19,95	80,05	17,59	5,96	110
	Colbún	67,09	32,91	17,42	4,91	275
	Yerbas Buenas	89,35	10,65	14,63	8,23	272
	Villa Alegre	60,40	39,60	15,98	2,29	251
	San Javier	46,11	53,89	19,27	4,86	235
Poniente provincia Talca	Curepto	63,06	36,94	18,18	2,92	262
	Empedrado	42,83	57,17	24,82	3,82	278
	Constitución	22,08	77,92	18,26	3,64	99
	Pencahue	72,03	27,97	10,76	0,79	250

Región VIII	Nombre Comuna	Estimación INE para año 2006		% población pobre no indigente	% población indigente	IDH 2003
		% población Rural	% Población Urbana			
Valle del Itata	Cobquecura	67,51	32,49	11,76	8,00	287
	Quirihue	29,77	70,23	16,08	15,39	333
	Ninhue	70,42	29,58	21,98	11,46	339
	Trehuaco	71,60	28,40	16,34	6,97	340
	Portezuelo	66,81	33,19	21,95	9,95	330
	Coelemu	40,94	59,06	15,49	5,70	319
	Ranquil	78,74	21,26	7,43	1,23	335
	Quillón	42,78	57,22	21,84	1,44	334
	San Nicolás	63,56	36,44	26,60	4,92	305
Punilla	Coihueco	68,79	31,21	18,77	8,11	274
	San Carlos	38,13	61,87	14,70	7,11	241
	Ñiquén	91,26	8,74	12,54	5,54	295
	San Fabián	60,05	39,95	18,90	15,45	311
Pencopolitano	Concepción	2,29	97,71	11,15	3,53	37
	Chiguayante	0,08	99,92	11,22	3,90	32
	Hualpén	1,15	98,85	16,74	4,41	s/i
	Talcahuano	0,36	99,64	11,52	6,10	69
	Tomé	12,31	87,69	18,87	8,25	201
	Penco	1,71	98,29	15,60	3,75	150
	San Pedro de la Paz	0,36	99,64	14,19	3,46	16
Laja Diguillín	Bulnes	35,74	64,26	10,72	7,47	304
	El Carmen	61,68	38,32	23,90	14,22	318
	Pemuco	56,86	43,14	20,99	6,56	288
	Yungay	30,85	69,15	19,92	4,23	196
	Pinto	61,05	38,95	16,96	8,96	310
	Chillán Viejo	13,52	86,48	7,57	5,39	68
	San Ignacio	54,74	45,26	20,93	14,66	312
Bío Bío Centro	Laja	30,77	69,23	12,74	7,02	209
	Nacimiento	19,16	80,84	16,22	9,63	229
	Los Angeles	25,45	74,55	13,56	3,68	141
Bío Bío Cordillera	Tucapel	29,51	70,49	15,81	3,50	232
	Quilleco	40,79	59,21	27,57	4,73	271
	Santa Bárbara	45,65	54,35	16,85	7,50	279
	Quilaco	55,52	44,48	22,37	87,00	282
	Mulchén	23,48	76,52	20,44	8,71	273
	Negrete	34,62	65,38	21,91	7,26	294
	Alto BíoBío	82,36	17,64	21,33	14,51	s/i
	Antuco	45,02	54,98	9,86	4,74	214

Región IX	Nombre Comuna	Estimación INE para año 2006		% población pobre no indigente	% población indigente	IDH 2003
		% población Rural	% Población Urbana			
Araucanía Andina	Curacautín	29,76	70,24	21,96	11,55	224
	Lonquimay	66,13	33,87	11,15	14,53	291
	Victoria	29,43	70,57	16,78	7,94	162
	Cunco	57,67	42,33	12,35	3,79	221
	Melipeuco	62,40	37,60	16,71	7,36	296
	Vilcún	63,12	36,88	5,90	3,69	266
Vergel del Sur	Collipulli	28,14	71,86	21,41	11,75	286
	Angol	10,66	89,34	15,92	6,73	119
	Ercilla	71,87	28,13	23,99	9,98	320
	Renaico	19,77	80,23	24,48	7,78	314
Cluster Forestal	Los Sauces	55,20	44,80	22,49	12,40	329
	Purén	44,03	55,97	15,39	9,81	332
	Lumaco	63,76	36,24	21,59	10,85	328
	Traiguén	29,12	70,88	19,64	10,22	225
	Galvarino	75,66	24,34	16,14	19,54	317
Valle Araucanía	Padre Las Casas *	46,45	53,55	12,84	3,77	213
	Temuco	5,86	94,14	7,89	4,17	33
	Nueva Imperial	39,06	60,94	21,54	4,62	292
	Freire	68,21	31,79	15,77	7,26	315
	Chol-chol	53,33	46,67	17,27	5,18	s/i
Región X	Nombre Comuna	Estimación INE para año 2006		% población pobre no indigente	% población indigente	IDH 2003
		% población Rural	% Población Urbana			
Valdivia	Panguipulli	46,53	53,47	18,64	6,11	300
	Futrono	33,68	66,32	15,38	7,95	277
	Mariquina	45,97	54,03	16,44	7,91	243
	Corral	35,22	64,78	13,34	3,28	223
	La Unión	37,70	62,30	15,40	4,85	161
	Lago Ranco	73,42	26,58	18,77	5,91	322
	Lanco	32,58	67,42	18,25	4,83	253
	Río Bueno	57,33	42,67	10,85	14,09	307
Borde Costero Pacífico Sur	San Juan de la Costa	88,37	11,63	8,67	5,63	341
	Río Negro	59,64	40,36	13,17	2,91	284
	Purranque	37,93	62,07	15,67	4,62	301
	Calbuco	63,60	36,40	6,53	3,95	268
	Fresia	53,13	46,87	6,83	3,06	227
	Los Muermos	61,24	38,76	5,87	3,02	252
	Mauñín	56,17	43,83	5,77	3,33	151
Chiloé	Ancud	33,18	66,82	6,32	0,76	123
	Castro	27,28	72,72	9,86	1,42	91
	Chonchi	62,92	37,08	5,15	2,03	270
	Curaco de Velez	100,00	0,00	2,81	0,00	127
	Dalcahue	46,66	53,34	0,69	2,71	156
	Puqueldón	100,00	0,00	2,61	0,99	299
	Quemchi	70,00	30,00	3,47	0,00	231
	Queilén	60,80	39,20	9,46	0,00	258
Quellón	35,70	64,30	8,85	4,86	194	
Palena	Hualaihue	57,06	42,94	1,73	2,58	220
	Chaitén	41,93	58,07	2,95	3,81	258
	Futaleufú	40,61	59,39	4,18	0,98	208
	Palena	100,00	0,00	3,87	0,27	205

Fuente: MIDEPLAN, Sistema Nacional de Indicadores comunales, Ficha Comunal.

Anexo 6



Anexo 7

Antecedentes metodológicos y conclusiones sobre el Estudio Complementario denominado: Entrevistas de evaluación a participantes del programa PIR –región del Maule.

Esta evaluación fue de carácter cualitativo y busco conocer las percepciones de los habitantes de zonas rurales poseían respecto del programa. Las localidades respectivas corresponden a los “Territorios” donde el programa PIR ha intervenido en la región del Maule. Se entrevistaron 4 personas en el territorio de Ancoa, 5 en Maule Sur, 7 en Talca Poniente y 4 en Mataquito.

Instrumentos utilizados

Se realizaron entrevistas semiestructuradas, con la siguiente guía de preguntas:

1.-Sobre la provisión de infraestructura:

1.1.-¿Cómo es la situación de infraestructura en el sector donde Uds. Trabajan?, (agua, camino, electrificación, saneamiento, etc.),

1.2.-¿Les hace falta para los productos que generan?,

1.3.-¿Hace mucho que están tratando de conseguir estos servicios?,

1.4.-¿Cuales han sido los resultados?,

2.- Sobre el programa: (El entrevistador debe revisar la forma de hacer estas preguntas, pues la gente probablemente no asocia la acciones realizadas con el PIRDT, sino con el gobierno regional u otra instancia pública)

2.1.- ¿Qué sabe del Programa?

2.2.-¿La gente de su comunidad u organización sabe de qué se trata?;

2.3.-¿Puede describirlo?

2.4.-¿Qué opina de lo realizado? Señale las cosas positivas y negativas

3.- Sobre los PMDT:

3.1.-¿En qué consistió su participación en los talleres?

3.2.-¿Qué aprendió?

3.3.-¿Lo consideró útil?

3.4.-¿Para que han servido estos planes?

3.5.-¿Le parecieron competentes las personas que dirigieron los talleres?

3.6.-¿Fue buena la participación?

3.7.-¿Para qué le ha servido a su organización y/o comunidad estos planes?

4.- Sobre otros productos

4.1.-¿Qué beneficios ha recibido del programa?

4.2.-¿Cuáles? ¿Qué opina de lo recibido ?.

4.3.- Si no ha recibido nada ¿Por qué?

5.- Evaluación general y el futuro

5.1.-En una escala de 1 a 7 ¿Qué nota le colocaría a lo hasta ahora realizado?

5.2.-¿Qué espera en el futuro?

5.3.-¿Qué sugerencias tiene?

Principales Conclusiones.-

Los entrevistados tienen una percepción de insuficiencia respecto de la infraestructura rural, probablemente debido a que conocen cada vez más un concepto de intervención integral de infraestructura rural, lo que les hace tener una noción clara del estado que deberían alcanzar para obtener un nivel de vida adecuado y aún equivalente dentro de lo posible a la vida en la ciudad. También podemos concluir que dichas intervenciones de infraestructura todavía se encuentran en niveles bajos de cobertura limitándose la mayoría de dicha inversión a cobertura eléctrica y agua potable.

Los resultados obtenidos en el análisis de las categorías de esta evaluación, son diametralmente opuestos a lo que se pretende el programa. Esto porque se ha generado un enorme sentimiento de malestar, abandono y rabia en las distintas localidades quienes se sienten en el total vacío y ausencia de información sobre qué ocurrió con las iniciativas priorizadas en los PMDT. Incluso hay localidades en que han transcurrido 2 años según sus declaraciones, sin recibir ninguna información.

¿Que pudiera ocurrir? El programa contempla la participación del ejecutor del PMDT – un consultor externo del programa PIR - hasta el momento de validación del PMDT con la comunidad. Todo esto en un lapso de 4 meses aproximadamente. Luego viene una fase de gabinete donde el equipo ejecutor del PMDT debe desarrollar los proyectos para dejarlos en situación RS según el sistema de inversión regional del FNDR, donde transcurren 2 meses más. Enseguida, el equipo ejecutor termina su trabajo entregando el PMDT final a la Unidad de Gestión Regional (UGR) – que es la contraparte gubernamental del programa en la región - y esta a su vez a la SUBDERE para su aceptación conforme final en unos 2 meses. Ahí termina definitivamente el trabajo del ejecutor PMDT, pero su relación con la localidad término con el último taller de validación del PMDT.

Entonces, ahí se genera el vacío, la ausencia y pérdida de imagen corporativa. Esto es lo que lleva a la dicotomía que puede observarse en los resultados. Una positiva evaluación del desarrollo de los talleres de generación y validación del PMDT y una muy negativa de lo que ocurrió con posterioridad en cuanto a la entrega de información a la comunidad. Las comunidades se basan en rumores, creencias, suposiciones, que con el paso del tiempo generaron indignación. En este sentido, los únicos entrevistados que se encontraban informados correspondían a los de un territorio donde la Gobernadora respectiva se dirigió a comunicar los resultados, sin poder precisar las personas si correspondía al programa o no, es decir, el vacío en este caso se suple por la existencia de un actor del gobierno con un desempeño quizás más proactivo.

El trabajo de generación y validación de los PMDT involucró una importante inversión de recursos públicos tendientes a que las localidades intervenidas quedaran satisfechas e informadas. Toda esa inversión posteriormente se pierde, producto de la inacción del programa en plazos de hasta 2 años sin tener ninguna comunicación con las localidades. Pero no sólo se produce una pérdida de inversión en el sentido que se vuelve a cero en cuanto al involucramiento de las comunidades, sino que además se retrocede al generar desconfianza, indignación y sentimiento de engaño, lo que hará necesario volver a invertir y aún más para recuperar niveles de participación que ya se habían alcanzado.

Como sugerencia, el programa debería acercarse a instancia técnicas de experiencia y pertinencia en el trabajo con el mundo rural en los aspectos de comunicación e información, como por ejemplo FUCOA del Ministerio de Agricultura para fortalecer su imagen que desaparece en la fase expost.

En la variable género no se observa mayor diferencia en la opinión y percepción de la imagen del PIR, es decir, la sensación de ausencia y falta de información sobre el destino de las iniciativas que los habitantes propusieron, discutieron y priorizaron en los respectivos PMDT se observa de igual forma en ambos grupos.

De los 4 territorios intervenidos en la región, “Maule Sur”, es el único donde los entrevistados han recibido algún beneficio del programa consistente en el mejoramiento de un camino público rural – el tramo Chovellen – Mata de Boldo – El Risco. Sin embargo puede apreciarse que aún así en los entrevistados de dichos subterritorios ya beneficiados, existe la sensación de molestia por la falta de información debido a que no logran asociar las inversiones realizadas al programa evaluado. No se percibe ninguna claridad respecto a la inversión anterior realizada, así como desinformación por parte del programa, del destino de las iniciativas aprobadas en el año 2007, las cuales fueron priorizadas en el PMDT respectivo que se formuló en la comunidad a principios del mismo año 2007.

Anexo 8 Aportes del Programa

AREA DE INTERÉS	APORTE	UBICACIÓN
1. APOORTE PIRDT A LA ESTRATEGIA Y ACCIONES DE LOS GORE	<p>PMDT como instrumentos base y/o que aportan a otros procesos de planificación regional y territorial</p> <p>Los PMDT se utilizan para la elaboración de planes casos como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Región del Maule, territorio Maule Sur: construcción del Plan de Acción territorial en el marco de la Experiencia de EXPIDER II. - Región de Los Lagos: Plan Chiloé, Plan Palena, Plan Borde Costero. - Han sido presentados para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional. 	Todas las regiones
	<p>Funcionamiento PIRDT en relación con el Modelo de Gestión Territorial del Bío Bío</p> <p>Funcionamiento del PIRDT en el marco de modelo de gestión territorial (territorios, ejes productivos y operación de las Unidades de Gestión Territorial UGT), le otorga la oportunidad de aporte de infraestructura pero también de una mirada más local, al focalizar subterritorios y actuar con sus actores locales públicos y privados.</p>	Región del Bío Bío
2. PARTICIPACIÓN DEL CORE EN HITOS DE ACCIÓN DEL PIRDT	<p>Participación CORE en focalización del PIRDT</p> <ul style="list-style-type: none"> - COREs participan en levantamiento y definición de territorios y subterritorios para la operación del PIRDT. - COREs participan en las instancias de discusión de la infraestructura requerida en los subterritorios. - COREs participan en las instancias de aprobación de los PMDT, en el Gobierno Regional, aprobando en definitiva una cartera de inversión multi sectorial en diversas zonas de la región. <p>Esto implica la generación de una instancia para que los CORE utilicen un enfoque territorial para visualizar y decidir la inversión regional, distinta de la perspectiva comunal y proyecto a proyecto, que es la habitualmente utilizada.</p>	Todas las regiones
	<p>Directorio Regional PIRDT Coquimbo</p> <p>Formación del Directorio regional para la gestión del PIRDT en la región, representa un aporte a la gestión de inversión con enfoque territorial, con la participación de Alcaldes, representantes de los sectores y del CORE en una única instancia.</p>	Región de Coquimbo
3. RELACIÓN PIRDT CON SECTORES		
MIDEPLAN	<p>Generación de instrumentos para la evaluación de proyectos PIRDT</p> <p>Se generan instrumentos que permiten analizar, evaluar y otorgar Rate a proyectos PIRDT, lo cual implica que los sectorialistas agregan antecedentes de la planificación, de la justificación productiva y de una visión integrada de los proyectos de la cartera resultante. Entre estos instrumentos, se elabora un "Instructivo" para abordar los proyectos PIRDT 2007 – 2008, que es utilizado por sectorialistas, unidades técnicas correspondientes y equipos UGR PIRDT.</p>	Nivel nacional
	<p>Homogenización de operación de sectorialistas para proyectos PIRDT</p> <p>A partir de la definición de una línea de trabajo para los proyectos PIRDT desde MIDEPLAN para los sectorialistas, se realiza una sistematización del proceso y se logra una homogenización de los tipos de estándares para todas las regiones para las tipologías PIRDT, pero que consideran la diversidad de condiciones y requerimientos en cada una de ellas.</p>	Nivel nacional y todas las regiones
	<p>Generación de condiciones para la Metodología de Evaluación integrada</p> <p>A través del trabajo conjunto MIDEPLAN – PIRDT esta institución participa en la elaboración de la Metodología de Evaluación Integrada, o que facilita y viabiliza su aprobación y posterior adopción en su operativa normal.</p>	Nivel nacional

	Diseño de Agua Potable y Saneamiento Aporte conjunto para la elaboración de la guía de diseño para la operación de proyectos de agua potable y saneamiento.	Nivel nacional
Servicios Infraestructura	Caminos - Como producto de la decisión conjunta de DOH y PIRDT para priorizar proyectos se genera un cambio del plan de Vialidad para la mantención de caminos rurales. - Vialidad se abre a la posibilidad de participar en la discusión para darle sostenibilidad a caminos no enrolados, que son parte de demanda de Gobiernos Regionales y Municipios.	Nivel nacional
	APR y Saneamiento - PIRDT concuerda con DOH diseño de soluciones técnicas para APR y Saneamiento en zonas dispersas. - Las empresas sanitarias comienzan a implementar acciones en zonas dispersas, en circunstancias que antes no operaban en este ámbito.	Nivel nacional
	Electrificación Se viabiliza RATE a proyectos trifásicos.	Nivel nacional
	Telecomunicaciones Diseño de mecanismo para el funcionamiento de telecomunicaciones como producto de trabajo conjunto SUBTEL y PIRDT.	Nivel nacional
	Acción PIRDT con unidades técnicas Apoyo a las contrapartes técnicas sectoriales en la formulación de pre-inversión de infraestructura en zonas desconcentradas.	Nivel nacional y regiones
Servicios Fomento Productivo	Convenios con institucionalidad de Fomento Productivo y Desarrollo Territorial Trabajo con MINAGRI y Chile Emprende para establecer espacios de trabajo común, que quedarán recogidos en Convenios de Trabajo (en etapa final de análisis para la firma durante junio).	Nivel nacional
	Convenio CONAF – GORE Coquimbo Establecimiento de Convenio de Trabajo CONAF – GORE Coquimbo para el trabajo conjunto en Territorio Corredor del Limarí (6 poblados rurales).	Región de Coquimbo
	Convenio CONAF – GORE Maule Establecimiento de Convenio de Trabajo CONAF – GORE Maule para abordar trabajo conjunto en 11 subterritorios de la región. Ello implica un trabajo conjunto de ambas instituciones en la planificación de la inversión a partir de la demanda de los productores locales de estos subterritorios, en el marco de lo cual el PIRDT financia el proceso de elaboración de PMDT a partir de los PDC (Planes de Desarrollo Comunal) cuyo levantamiento apoya CONAF.	Región del Maule
	Trabajo conjunto con Maule Emprende y Gobernación Se trabaja en conjunto la planificación para abordar el desarrollo productivo en el territorio, destacando lo referente a la demanda en el ámbito de las telecomunicaciones, lo que implica que cada una de estas instituciones aporta en términos de la elaboración de los proyectos pertinentes y su posterior implementación.	Región del Maule
	Compromiso de servicios de fomento en la implementación de los proyectos de fomento productivo resultantes de los PMDT de la Región del Maule Una vez terminado el proceso de elaboración de PMDT y definidas, por tanto, las carteras integradas correspondientes y los proyectos de fomento productivo priorizados, se solicita a los distintos servicios de fomento aportes para la inversión en estos proyectos, considerando recursos humanos para el diseño de los proyectos como financiamiento para su implementación, los que han comprometido un apoyo concreto son: MINAGRI (CONAF, INIA, INDAP), SENCE, Chile Emprende, Agencia Regional de Desarrollo Productivo (incluye CORFO), etc.	Región del Maule

	<p>FNDR Fomento Productivo de ejecución FOSIS, focalizados en Subterritorios PIRDT Programa FNDR de inversión directa a los productores de los subterritorios PIRDT, que se ejecutará con el Fosis a través del Programa de apoyo a las actividades económicas (PAAE).</p>	Región del Bío Bío
	<p>Trabajo conjunto CNR – PIRDT Bío Bío Trabajo conjunto con CNR para abordar proyectos de riego priorizados de las carteras integradas de los PMDT de los Subterritorios A.</p>	Región del Bío Bío
	<p>Consultoría Preinversión de Fomento Productivo El PIRDT financia la preinversión de los proyectos de fomento productivo priorizados de los Subterritorios A (a excepción de los correspondientes a riego, que se abordan en conjunto con la CNR).</p>	Región del Bío Bío
	<p>Trabajo conjunto PIRDT con ONG Gef Marino, en que esta institución aporta con el proyecto para un Complejo Social, Turístico, Comercial y Educativo Bahía Mansa. En la comuna de San Juan de la Costa.</p>	Región de Los Lagos
4. RELACIÓN CON MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	<p>Operación de proyectos PIRDT a través de Acciones Concurrentes. Se ha generado un involucramiento adicional de los Municipios con el desarrollo de los territorios, en virtud que tanto los Municipios como Asociaciones de municipios, generan solicitudes de acciones concurrentes para el financiamiento de iniciativas de agua potable y aguas servidas.</p>	Todas las regiones
	<p>Relación PIRDT con Asociación de Municipios Rurales de Coquimbo, en particular la Asociación de municipios rurales de la región, ha participado activamente en la definición de territorios, subterritorios y definición de infraestructura PIRDT de la región. Esta actuación es una novedad en las tareas de una Asociación y una novedad en la forma en que se levanta una cartera.</p>	Región de Coquimbo
	<p>Aportes de municipios a la implementación de PMDT La mayor parte de los municipios correspondientes a territorios y subterritorios donde opera el PIRDT comprometen aporte profesional para la pre-inversión de proyectos de fomento productivo priorizados de los PMDT.</p>	Región del Maule
	<p>Relación PIRDT con Asociaciones de Municipios de la Región de Los Lagos. Se ha trabajado con diversas asociaciones en la definición de cartera, la novedad en este caso que también se han involucrado en la gestión de la misma.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Borde Costero Pacífico - Palena - Cruce Lago Llanquihue - Chiloé 	Región de Los Lagos
5. RELACIÓN CON ORGANIZACIONES DE BASE Y CIUDADANÍA	<p>Aporte al Control Social El PIRDT, ha generado sin proponérselo una serie de acciones que en definitiva tienden a la madurez de la comunidad en lo que respecta a la supervigilancia de los compromisos que adquiere el estado para con ellos, una vez que se ha generado un proceso de participación.</p>	Todas las regiones

Anexo 9

CUADRO ANALISIS DE GENERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES
Nombre Programa	Producto estratégico asociado ¿Aplica enfoque de género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación enfoque de género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en formulación de indicadores?	
				¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	
				Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	
Programa Infraestructura Rural		Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) que habilitan sus opciones de desarrollo de negocios	No	No	No	No	No	
			No	No	No	No		