

**INFORME CONSOLIDADO FINAL**

**EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS**

**PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL  
DESARROLLO TERRITORIAL (PIRD T)**

**Unidad de Evaluación  
Departamento de Estudios y Evaluación  
División de Políticas y Estudios  
SUBDERE**

**Santiago de Chile, Diciembre de 2007**

*\* El equipo evaluador agradece la colaboración de todas las personas que participaron de esta evaluación, especialmente al equipo nacional y los equipos regionales del Programa*

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento constituye una síntesis del Informe Final de Evaluación del Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT), realizado por la Unidad de Evaluación del Departamento de Estudios y Evaluación de la SUBDERE entre los meses de agosto y diciembre del año 2007.

### 1. El Programa

El PIRDT aborda la problemática de los territorios rurales pobres, considerando una perspectiva participativa de planificación y un enfoque territorial del desarrollo para la provisión de infraestructura (agua y saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones) vinculada a experiencias productivas, de modo de contribuir a su sostenibilidad y al desarrollo territorial. Se estructura en tres componentes: a) Planificación territorial participativa, b) Provisión de servicios de infraestructura y c) Fortalecimiento institucional. Sus acciones se despliegan en las regiones de Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos desde el año 2005 a la fecha.

### 2. Objetivo y Diseño de la Evaluación

La evaluación tuvo por objetivo “determinar el grado de cumplimiento de los componentes del Programa en los territorios definidos para la intervención, observando especialmente los procesos de gestión y la articulación de los actores involucrados”. Su diseño se sustentó en dos enfoques evaluativos: i) evaluación de resultados intermedios, referida a la determinación del grado de cumplimiento de los componentes del Programa; y ii) evaluación de procesos, referida al análisis de la dinámica interna del Programa en cuanto a sus actores, instrumentos y mecanismos de acción.

Se definieron cuatro dimensiones de análisis, las cuales fueron abordadas a lo largo del documento considerando tanto aspectos de diseño como de implementación: i) características del diseño; ii) articulación de actores y estructura organizacional; iii) planificación territorial y gestión de inversiones; y iv) fortalecimiento institucional.

Metodológicamente incluyó la aplicación de técnicas de investigación cualitativas para la recopilación de información primaria y análisis cuantitativo de información secundaria disponible, a lo que se agrega una revisión de la documentación asociada al diseño y a algunos de sus productos (los Planes PMDT). En cuanto a la información primaria, se realizó un amplio trabajo de campo que incluyó talleres y entrevistas con los actores relevantes en las 5 regiones en las cuales el Programa tiene presencia (Intendentes, Jefes de División GORE, Consejeros Regionales, SERPLAC, UCR, encargados de DOH, Vialidad y SUBTEL, presidentes de asociaciones de municipios y los equipos profesionales del PIRDT), alcanzando un total de 61 entrevistados. A lo anterior se suma la realización de dos reuniones con el equipo nacional del Programa, entrevistas individuales a sus dos coordinadores y al jefe del Departamento de Gestión de Inversiones de la División de Desarrollo Regional. En cuanto a la información secundaria, se analizó la cartera de proyectos según tipo, número, año de ejecución y montos asociados.

### 3. Principales Resultados

- El Programa presenta un nivel de cumplimiento bajo de sus componentes, entrado ya en su tercer año de ejecución. Las razones para ello se relacionan con aspectos tanto de diseño como de implementación.
- La ejecución en regiones ha mostrado niveles de avance diversos. En cuanto a planificación territorial, la región de Coquimbo es la única que cuenta con todos sus PMDT elaborados. Bio-Bio y Los Lagos tienen la mayoría de los suyos elaborados; y Maule aún no tiene ninguno concluido. En ninguna de las regiones los PMDT se encuentran aprobados por el CORE. En materia de provisión de infraestructura, las inversiones han precedido a los Planes, siendo la mayoría de los proyectos de caminos, seguidos de agua y electrificación. Dicha ejecución presupuestaria sitúa a Los Lagos y Bío-Bio como las regiones con mayor ejecución, seguidas por Coquimbo y Maule.
- La región de la Araucanía representa una situación especial, por cuanto a la fecha se observa un grado nulo de cumplimiento de los componentes del Programa. En materia de planificación territorial no cuenta con ningún PMDT elaborado, de hecho, aún ni siquiera está adjudicada su formulación. En cuanto a provisión de infraestructura, tal como en las demás regiones, los proyectos corresponden a iniciativas previas a los Planes, sin embargo, su ejecución presupuestaria es la más baja de las cinco regiones.
- Los aspectos relativos al diseño que explican los resultados aluden a: i) deficiencias en el diseño (poca claridad, inconsistencia de los objetivos y resultados con sus indicadores, estructura institucional compleja y multi-nivel, ausencia de pertinencia respecto de los ciclos de inversión regionales y debilidad en la capacidad de negociación frente al Préstamo); ii) alta ambición del diseño (aspira a generar cambios en tres ámbitos de la gestión pública: la planificación, la evaluación de proyectos de inversión y la sostenibilidad de las obras, sin considerar que los plazos y procedimientos para ello exceden lo propuesto); y iii) un alto centralismo (el diseño no consideró las experiencias de gestión territorial ya iniciadas en regiones y otorgó un poder de decisión importante al nivel central).
- Los aspectos relativos a la implementación que explican los resultados tienen que ver con: i) una secuencia de ejecución inconsistente con el propósito del Programa (se ejecutó inversión sin haber terminado la planificación y sin contar con una metodología adecuada de evaluación de los proyectos); ii) un débil posicionamiento en regiones (no logró sensibilizar, sumar y articularse con el GORE y con la institucionalidad pública desconcentrada); iii) deficiencias en la gestión de los equipos regionales (escasa especialización en materias críticas como inversiones, infraestructura y fomento productivo; poca proactividad para resolver situaciones o demandar apoyo al nivel central en busca de soluciones, y alta rotación profesional); a lo que se suma iv) un equipo nacional con poca presencia en las regiones, informalidad en las comunicaciones y escaso conocimiento de los ciclos de ejecución de la inversión regional.

#### 4. Conclusiones y Recomendaciones

Las recomendaciones se distribuyen dos grandes grupos: aquellas orientadas al mejoramiento del diseño y las otras orientadas a la implementación del programa.

Las recomendaciones orientadas al diseño son:

- **Recomendación 1:** Revisar y modificar los objetivos y resultados establecidos en el “Convenio de Crédito”, por los objetivos y resultados establecidos en el “Manual de Operaciones – Reglamento Operativo del PIR” y el “Documento de Evaluación del Proyecto (PAD)”, solicitando a la Dirección de Presupuestos realizar una adenda al Convenio de Crédito.
- **Recomendación 2:** Revisar y modificar el propósito, componentes, indicadores y metas de la matriz de marco lógico del programa, dado que existen errores e inconsistencias que perjudicarán la evaluación de impactos y resultados del programa.

Dado que el principal problema de esta etapa del programa, es la gestión inadecuada de la cartera de proyectos de inversión surgidos de los PMDT, se proponen las siguientes recomendaciones:

- **Recomendación 1:** Desarrollar un plan de trabajo, que involucre a los actores más relevantes de esta fase, para gestionar adecuadamente la cartera de inversiones, identificando la etapa y los obstáculos que pudiese enfrentar.
- **Recomendación 2:** Dada la situación crítica de la Araucanía, se recomienda acelerar las gestiones referidas al plan desarrollándolo en un mes, plazo en el cual evaluar el eventual cierre del programa.
- **Recomendación 3:** Fortalecer a los equipos regionales para una gestión técnica adecuada de la cartera de inversión.
- **Recomendación 4:** Fortalecer al equipo nacional y apoyar su acción con tiempos y recursos.
- **Recomendación 5:** Proponer al Banco Mundial una flexibilización máxima de sus instrumentos para descentralizar el programa en regiones.

## INDICE

	Página
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>6</b>
<b>I. OBJETIVOS DE LA EVALUACION</b> .....	<b>7</b>
<b>II. DISEÑO DE LA EVALUACION</b> .....	<b>7</b>
<b>III. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Origen del Programa</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Descripción del Programa</b> .....	<b>11</b>
<b>IV. EVALUACION DE RESULTADOS INTERMEDIOS</b> .....	<b>18</b>
<b>1. Análisis del Grado de Cumplimiento de los Componentes</b> .....	<b>18</b>
<b>2. Generación de Expectativas por parte del Programa</b> .....	<b>29</b>
<b>V. EVALUACION DE PROCESOS</b> .....	<b>32</b>
<b>1. Características del diseño</b> .....	<b>33</b>
<b>2. Articulación de Actores y Estructura de Funcionamiento</b> .....	<b>38</b>
<b>3. Planificación Territorial y Gestión de Inversiones</b> .....	<b>44</b>
<b>4. Fortalecimiento Institucional</b> .....	<b>46</b>
<b>VI. CONCLUSIONES</b>	
<b>1. Conclusiones Generales</b> .....	<b>48</b>
<b>2. Conclusiones sobre el Diseño</b> .....	<b>51</b>
<b>3. Conclusiones sobre la Implementación</b> .....	<b>51</b>
<b>VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO</b> ..	<b>53</b>
<b>1. Recomendaciones orientadas al Diseño</b> .....	<b>53</b>
<b>2. Recomendaciones orientadas a la Implementación</b> .....	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....	<b>59</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>60</b>

## INTRODUCCION

El presente documento corresponde al Informe Final de la “Evaluación de procesos y resultados intermedios del Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)”, realizado por la Unidad de Evaluación del Departamento de Estudios y Evaluación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) entre los meses de agosto y diciembre del año 2007.

El PIRDT aborda la problemática de los territorios rurales pobres, considerando una perspectiva participativa de planificación y un enfoque territorial del desarrollo. Sus acciones se despliegan en las regiones de Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos desde el año 2005 a la fecha, presentando distintos niveles de avance.

Desde sus inicios, dicho programa ha enfrentado una serie de dificultades operativas y de coordinación institucional cuyos efectos más importantes han sido una débil ejecución presupuestaria anual, traduciéndose en bajos niveles de inversión al segundo año de ejecución del programa (en torno a 26% respecto del presupuesto inicial). Por otro lado, la percepción de diversos actores respecto del programa señalan que este instrumento tiene un accionar lento, con exceso de burocracia y con ciertos grados de indefinición de roles y responsabilidades, lo que traducido a los territorios seleccionados para su implementación, en algunos casos no ha mostrado suficientes resultados en términos de las expectativas generadas por el propio programa en las regiones.

Dada esta situación y a pedido de la autoridad, se desarrolla esta evaluación en la fase intermedia de ejecución del Programa, con el objetivo de contar con información rigurosa y validada que pudiera servir de base para eventuales modificaciones en el diseño y forma de operación del mismo, destinadas a mejorar la gestión y lograr el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados.

La evaluación se concentró en determinar el grado de cumplimiento de los componentes del Programa, observando especialmente los procesos de gestión y la articulación de los actores involucrados en su implementación, para lo cual se hizo una revisión de la documentación asociada al diseño y a algunos de sus productos, junto con un análisis de la cartera de proyectos y un amplio trabajo de campo que incluyó talleres y entrevistas con los actores relevantes en las 5 regiones en las cuales el PIRDT tiene presencia.

El documento se estructura en siete secciones. La primera presenta los objetivos de la evaluación y la segunda el diseño metodológico utilizado. La tercera sección presenta los antecedentes y descripción del PIRDT; para pasar a continuación a la evaluación de resultados intermedios, que incluye el grado de cumplimiento de los componentes del Programa de acuerdo a su matriz de marco lógico, y posteriormente a la evaluación de los procesos que explican dichos resultados, contemplando una mirada sobre las características del diseño, la gestión y articulación de actores, la planificación territorial y gestión de las inversiones, y las acciones en materia de fortalecimiento institucional. A la evaluación de resultados y de procesos la siguen las conclusiones, presentadas en la sexta sección, para finalmente culminar con las recomendaciones y propuestas de mejoramiento. A ello se agregan los anexos relevantes.

## OBJETIVOS DE LA EVALUACION

La presente evaluación tiene por objetivo general “determinar el grado de cumplimiento de los componentes del Programa en los territorios definidos para la intervención, observando especialmente los procesos de gestión y la articulación de los actores involucrados”.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Evaluar el grado de cumplimiento de los componentes del programa en las cinco regiones en las que éste opera.
- Determinar los factores facilitadores y obstaculizadores de la intervención en las cinco regiones en las que opera.
- Evaluar el rol, grado y ámbitos de participación de los actores regionales en las distintas fases del Programa.
- Sistematizar y proponer acciones de mejoramiento del modelo de gestión, que permita la mejor implementación del programa.

## DISEÑO DE LA EVALUACION

La presente evaluación se ha desarrollado a partir de dos enfoques: evaluación de resultados intermedios y evaluación de procesos.

La evaluación de resultados intermedios consiste en centrar la atención en los componentes (resultados) del programa y medir su desempeño a la fecha de la evaluación. Se preocupa de establecer el cumplimiento de los componentes y metas del programa y de consignar los productos que se han logrado a la fecha de la evaluación (bienes y servicios producidos en términos de tipo, cantidad, calidad y los destinatarios de los beneficios que otorga). Esta evaluación no menciona en qué medida estos beneficios contribuyen al logro de los objetivos del programa, cuestión que si resuelve una evaluación de impacto.

Por otro lado, la evaluación de procesos consiste la revisión de la dinámica interna de los actores estratégicos del programa, sus instrumentos, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos entre estos aspectos. Este tipo de evaluación permite conocer los factores que sustentan la implementación, los cuales explican el desarrollo y el impacto final del programa. Se conoce también como “evaluación formativa” y tiene por objeto mejorar el desempeño en la fase de implementación del programa.

Para contrastar los dos tipos de enfoques propuestos con la implementación del programa, se realizará lo siguiente:

1. Para la evaluación de resultados intermedios se desarrollará una revisión exhaustiva de la matriz de marco lógico con los resultados y plazos comprometidos por el programa.

2. Para la evaluación de procesos, se desarrolla la siguiente tabla que representa el las condiciones y supuestos de buen funcionamiento del programa que serán contrastados con la realidad. Estas condiciones definen lo que llamamos el “modelo de gestión” y representan las condiciones ideales que deben cumplirse para la entrega de los productos y resultados en tiempos oportunos y con la necesaria pertinencia establecida en el programa.

La tabla siguiente es una simplificación de los elementos presentes en el diseño del programa, realizada por el quipo evaluador para efectos de enunciar las dimensiones, supuestos y condiciones que lo sustentan, y así contrastarlos con la práctica:

**Cuadro N°1: Dimensiones y supuestos del modelo de gestión del programa**

<b>Dimensión</b>	<b>Supuestos y condiciones</b>
1. Características del diseño	1.1. Claridad de los objetivos y resultados del programa en el diseño, y consistencia en la implementación de dichos objetivos y resultados.
	1.2. Normas y procedimientos definidos y claros para los diversos niveles y actores del programa, y capaces de adecuarse a la realidad de cada región.
	1.3. Diseño de una secuencia de acciones estratégicas apropiada y pertinente y su aplicación consistente en la práctica.
2. Articulación de actores y estructura organizacional	2.1. Selección óptima del equipo regional con profesionales proactivos y roles definidos.
	2.2. Sólido liderazgo y adecuada capacidad de negociación técnica y política del equipo nacional frente a actores estratégicos del programa.
	2.3. Generación o reconocimiento de líderes territoriales que se posicionan como contraparte de la institucionalidad pública en los territorios y subterritorios seleccionados.
	2.4. Regularidad de funcionamiento de los actores del organigrama institucional, fluidez de las comunicaciones y relaciones entre ellos, incluyendo mecanismos de autocontrol de la estructura para enfrentar situaciones problemáticas y buscar las soluciones apropiadas.
3. Planificación territorial y gestión de inversiones	3.1. Planes de desarrollo territorial (PMDT), con proyectos de inversión generados en tiempos oportunos para su implementación (al cabo del primer año de ejecución del programa).
	3.2. Incorporación de recursos para inversión una vez que los planes (PMDT) estuviesen aprobados por el Consejo Regional, para no cambiar el foco de la intervención.
4. Fortalecimiento institucional	4.1. Metodología de evaluación de MIDEPLAN disponible en el momento de la evaluación de los proyectos de inversión.
	4.2. Un sistema de seguimiento y evaluación sólido que permita predecir y prevenir posibles hechos problemáticos para la implementación y que, al cierre del programa, permita identificar y medir los impactos generados.

Esta identificación de dimensiones y supuestos permite realizar la comparación con lo que efectivamente ocurrió en la práctica de la implementación del programa y nos permite relevar la propuesta de mejoramiento del mismo.

La metodología tiene un carácter esencialmente cualitativo (orientado a informantes clave), considerando también el análisis cuantitativo de la ejecución física (cartera de proyectos) y financiera (ejecución presupuestaria) del programa a la fecha. Los instrumentos de recolección de información utilizados fueron los siguientes:

- **Talleres grupales.** Se desarrollaron tres talleres con los equipos regionales del programa (uno en Concepción con los equipos de las regiones de Maule y Bio Bio, otro en Temuco con los equipos de las regiones de Araucanía y Los Lagos, y otro en La Serena, con el equipo de la región de Coquimbo). El objetivo del taller era conocer el proceso de implementación del programa en cada región, considerando como foco una revisión de los procesos y su impacto sobre los resultados del programa. Los focos del taller fueron el rol y articulación de los actores regionales, secuencia del programa en la práctica, elaboración de los PMDT, acciones de fortalecimiento institucional, instalación del sistema de seguimiento y evaluación del programa, y facilitadores y obstaculizadores de la implementación del programa.
- **Entrevistas semi-estructuradas.** Se realizaron entre nueve y doce entrevistas en cada una de las regiones. En todos los casos, el objetivo era conocer la opinión de los actores regionales respecto de la implementación del PIRDT, concentrando la atención en los factores facilitadores, obstaculizadores y recomendaciones para el mejoramiento del proceso de implementación. Los focos fueron el rol de cada entrevistado dentro del programa, grado de influencia de su acción, opinión respecto del proceso de implementación, identificación de factores (positivos y negativos) asociados a la implementación del programa y aspectos metodológicos asociados a la elaboración de los PMDT.
- **Análisis documental.** La revisión documental consideró los siguientes antecedentes: Traducción Legítima del Convenio de Crédito, Traducción Legítima del PAD, Manual de Operaciones – Reglamento de Operaciones del PIR, revisión y análisis de cifras presupuestarias de información enviada por equipo nacional del programa, y los informes de una muestra de 4 PMDT elaborados.

El trabajo de campo asociado a la evaluación tuvo lugar en las cinco regiones en las que se está implementando el PIRDT: Coquimbo, Maule, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos<sup>1</sup>.

En general, los instrumentos de recolección de información fueron aplicados a los siguientes informantes:

**Cuadro N°2: Instrumentos e informantes**

<b>Instrumentos</b>	<b>Informantes</b>
Taller grupal	Equipos PIRDT regionales (UGR)
Entrevistas semi-estructuradas	Intendentes Jefes de División GORE Consejeros Regionales SEREMI SERPLAC UCR Encargados DOH Encargados Vialidad Encargados SUBTEL Presidentes Asociaciones de Municipios Profesionales Equipo Nacional PIRDT

<sup>1</sup> En Anexos se puede ver el detalle de las actividades de trabajo de campo realizadas.

### III. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) es una iniciativa conjunta entre la SUBDERE y los Gobiernos Regionales de Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos, que tiene por objetivo apoyar a comunidades rurales pobres a potenciar su desarrollo productivo y social sostenible, a partir de una gestión participativa territorial, y el mejoramiento de acceso, calidad y uso de servicios de infraestructura.

#### 1. Origen del Programa

El PIRDT fue inicialmente propuesto por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT). Al año 2004, el MOPTT ya había formulado un prediseño del Programa levantado en conjunto con el Banco Mundial (BM), cuya característica central era la de ser un programa para el desarrollo local gestionado y ejecutado por las instancias regionales del Ministerio (SEREMIs). Esto explicaría el importante papel jugado en el Gobierno del Presidente Lagos por las instancias nacionales y regionales del MOPTT, en ese tiempo a cargo de un Bi-Ministro, tanto en el origen como en las disposiciones futuras del Programa. En particular, se estableció la obligación para los Gobiernos Regionales de ejecutar sus proyectos con la Dirección de Vialidad y la Dirección de Obras Hidráulicas de acuerdo a la Ley de Presupuestos desde el año 2004 en adelante.

Sin embargo, dado que el PIRDT influiría en el ámbito de competencia de las regiones, la Dirección de Presupuestos toma la determinación de proponer como su ejecutor a la SUBDERE, con los mecanismos presupuestarios que se utilizaban para el ciclo de inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Una vez formalizada esta decisión, la autoridad de la época establece que la instancia gerencial nacional del Programa debía estar radicada en la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE.

El MOPTT de la época da inicio al proceso de traspaso de la información demostrando sus autoridades cierta reticencia respecto del manejo que pudieran, eventualmente, realizar del Programa los Gobiernos Regionales así como la consecución de los objetivos y resultados del mismo.

El año 2004, con financiamiento de la cooperación japonesa, y a solicitud del BM, se desarrolló el Plan Piloto del Programa en las regiones de Bio-Bio y Araucanía, utilizando para sus procesos y procedimientos la normativa nacional, y rescatando experiencias de gestión territorial desarrolladas previamente. Al año siguiente (2005), comenzará su implementación en cinco regiones seleccionadas (Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos).

#### 2. Descripción del Programa<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa en la revisión de los documentos oficiales del PIRDT: Convenio de Préstamo (2005), PAD (2005) y Manual de Operaciones, Reglamento Operativo (2007), recogiendo fundamentalmente la información de este último, dado que constituye el documento guía para la implementación del Programa.

## 2.1. Marco conceptual y focalización

El diagnóstico que está a la base del diseño del PIRDT es que el actual marco institucional de la gestión pública ha privilegiado los enfoques sectoriales para evaluar y materializar inversiones en infraestructura, logrando avances importantes en materia de extensión de coberturas de servicios de electrificación, agua potable, saneamiento, caminos y telecomunicaciones, sin embargo, dado que el enfoque de extensión de cobertura opera con criterio de rentabilidad por economía de escala, en la práctica se ha generado una situación de rezago de la inversión en infraestructura para zonas rurales dispersas, debido a que esta resulta ser más cara de proveer, mantener y administrar.

El Programa pretende lograr la aplicación de nuevas modalidades y alternativas técnicas que permitan acceder a infraestructura a comunidades rurales pobres con diversos grados de concentración poblacional a través de la utilización de enfoques participativos. Su finalidad es contribuir al uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura de parte de estas comunidades en territorios seleccionados de las regiones de Coquimbo, Maule, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos. En consecuencia, se espera que el PIRDT logre promover una gestión participativa del desarrollo territorial que permita a los ciudadanos una conexión efectiva con oportunidades de desarrollo productivo en conjunto con los agentes públicos, privados y sociales de la región, de modo de poder incrementar la sostenibilidad económica, ambiental y social de los territorios seleccionados.

El Programa tiene el desafío de lograr inversión en zonas dispersas y mantener la sostenibilidad planificada, puesto que la inversión en infraestructura se liga a los ejes de desarrollo productivo, adoptando un enfoque territorial que potencia las opciones de desarrollo socioeconómico privilegiando a las comunidades rurales pobres que, por sus condiciones de aislamiento o baja concentración, no han logrado acceder a un mejoramiento de sus condiciones de vida ni tampoco desarrollar su potencialidad para la generación de ingresos.

Los elementos conceptuales que sustentan el diseño del Programa son los siguientes:

**Redefinición de lo rural.** Se plantea definir lo rural en función de su territorialidad, es decir, en el sentido del territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales donde se generan una serie de procesos productivos, culturales, sociales, ambientales y políticos que nacen bajo el efecto de apropiación territorial. El PIRDT permitiría conciliar las condiciones y requerimientos de la actividad agrícola con las de otros sectores y provocar un acercamiento a núcleos urbanos inmediatos, y por otra parte, relevar los lineamientos principales para el desarrollo de la economía rural local en un territorio determinado.

**El territorio como espacio de concertación e identidad.** El territorio es entendido como un espacio de concertación de actores (públicos, privados y sus alianzas consecuentes) y de toma de decisiones sobre las prioridades de inversión territorial. Los territorios, compuestos a su vez de sub-territorios, contienen las unidades básicas de inversión en donde se articulan los procesos de planificación, de implementación de planes, programas y proyectos, y la demanda local ayudando a

la focalización de la inversión a través de la identificación de las líneas prioritarias de desarrollo que, en conjunto con la comunidad y en instancias de participación, se ha logrado identificar y relevar.

**Diagnósticos integrales y su análisis proyectivo para determinar las definiciones de desarrollo económico en un territorio.** La determinación de los elementos relevantes del desarrollo económico que se busca para un determinado territorio precisa de un análisis diagnóstico integral de los factores incidentes en el mejoramiento de las condiciones de vida y de ingresos de sus habitantes en consideración, además, de todas las formas de capital presentes en el territorio.

**La gestión territorial entendida como un ciclo participativo y articulado.** La gestión territorial comprende la planificación participativa de las intervenciones de inversión, desarrollada en un territorio definido y validado de forma participativa en conjunto con los actores involucrados. El proceso implica altos grados de articulación a nivel de la comunidad como de coordinación a nivel de la institucionalidad pública regional para la gestión y administración eficiente de recursos e iniciativas acordadas en las áreas de infraestructura y fomento productivo.

**Lo productivo como pilar de sustentación de las acciones del territorio.** Los procesos productivos que permanecen en el tiempo sientan las bases para el desarrollo territorial y son reconocidos por el aumento sostenido de productividad, agregación de valor y mayor inserción en los mercados. Procesos así caracterizados implican el desarrollo de un sistema tecnológico-productivo que apoya la sostenibilidad del territorio y fortalece su competitividad.

Junto a estos pilares conceptuales, el diseño del PIRDT se sustenta en cinco principios esenciales:

- Apoyar la sostenibilidad del territorio en localidades rurales pobres.
- Potenciar la participación de las instituciones locales en la identificación de la demanda y en la toma de decisiones sobre la provisión de los servicios de infraestructura.
- Mejorar la articulación de la inversión en infraestructura rural al desarrollo de emprendimientos productivos.
- Agregar valor a la inversión existente.
- Promover la eficiencia en los modelos de planificación, suministro y gestión de los servicios de infraestructura.

### ***Selección de regiones y población objetivo***

Las regiones participantes del Programa fueron seleccionadas en base a los siguientes criterios:

- i) los requerimientos relativamente altos de inversión en el área de infraestructura rural,
- ii) altos niveles e incidencia de pobreza rural,
- iii) bajos niveles relativos en la cobertura de servicios de infraestructura,
- iv) nivel de desarrollo de esquemas de planificación y gestión territorial, y

- v) capacidad para coordinar inversiones públicas de las áreas de infraestructura rural y fomento productivo.

En principio, fueron cuatro las regiones seleccionadas para la instalación del Programa (Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos), sin embargo, producto de la solicitud de la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico de la Región de Coquimbo, apoyada por el Intendente y los parlamentarios de la región, se decidió incorporarla, en base al alto grado de organización y avance de la asociatividad municipal rural regional, aspecto que se preveía como facilitador para la ejecución del Programa.

La población objetivo definida para el Programa corresponde a comunidades rurales que poseen una media a baja concentración poblacional, que no tienen cubierta su demanda en infraestructura y pueden dar sustentación de la misma a través de un dinamismo productivo, diferenciándose de aquellos sectores rurales que no alcanzan un nivel medio de dinamismo productivo, abordándose estos últimos con instrumentos públicos de carácter social.

## **2.2. Objetivos y Componentes**

El propósito del PIRDT, definido en su matriz de marco lógico, es el “*uso efectivo y productivo de los servicios de infraestructura por comunidades rurales pobres, en territorios seleccionados de las regiones de Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos*”.

El Programa se estructura en tres componentes, en torno a los cuales se plantea una secuencia de 8 pasos críticos de implementación.

### **a) Componente 1: Planificación Territorial Participativa**

Este componente comprende la preparación de un Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) en cada territorio de intervención del Programa, que debe incluir una cartera de proyectos de infraestructura rural y un conjunto de ideas de proyectos de carácter productivo.

De acuerdo al Manual Operativo del programa, se define el PMDT como “un plan marco para apoyar el desarrollo de un territorio dentro de una región elegible, que: i) integre las inversiones productivas y la infraestructura rural; ii) haya sido elaborado por una región elegible siguiendo los procedimientos participativos especificados en el Manual Operativo; y iii) esté respaldado favorablemente por el Consejo Regional sobre la base de los criterios de elegibilidad especificados en el Manual Operativo”.

De este modo, se trata, en primer lugar, de un proceso de planificación integrada que identifica y prioriza las inversiones en un territorio, basado en la participación de los actores públicos, comunitarios y privados; y en segundo lugar, considera un proceso de articulación interinstitucional de las inversiones entre las entidades relevantes en las áreas de infraestructura y fomento productivo.

El PMDT considera cuatro aspectos esenciales:

- Una cartera integrada de todas las iniciativas que se deben desarrollar para llevar a cabo los objetivos de impacto del plan. Las inversiones que se hacen a través de financiamiento públicos deben estar listadas y vinculadas entre sí, a fin de ser presentadas como una cartera de proyectos territoriales.
- Los recursos requeridos del sector público para financiar la cartera integrada en los territorios validados. Los proyectos deben identificar claramente qué institución, qué fondo, programa y/o línea de financiamiento hará posible la inversión. Además se deberá indicar, para cada iniciativa, un programa de ejecución y la temporalidad presupuestaria de cada uno de ellos. Es importante que la población afectada o beneficiada por cada iniciativa conozca muy bien los plazos requeridos para materializarla, de modo que las expectativas sean compartidas entre la autoridad local, los habitantes y la institución ejecutora o responsable de materializarla.
- Diálogo intersectorial y coordinación de los servicios, para la definición de acciones conjuntas. Sólo es posible financiar iniciativas integradas en territorios acotados cuando hay visiones compartidas de desarrollo por todos los actores involucrados, basadas en una fluida interacción, sustentada por un diálogo permanente que permita compartir oportunamente la información disponible.
- Organización local de los negocios y la inversión mediante la constitución de mesas de trabajo, que incluyan la participación pública y privada. Se espera que a través de mesas de trabajo temáticas, por eje de desarrollo, se involucre a los actores relevantes, que tengan liderazgo local, y que en definitiva permitan entregar aportes e insumos permanentes para la definición de las inversiones del territorio.

Para el desarrollo de este componente se definen 5 pasos:

1. Definición de territorios o localidades a intervenir: Preparación de mapa e indicadores para seleccionar territorios; identificación, selección, pre-validación por los equipos técnicos y constatación de los déficit de infraestructura rural.
2. Validación técnica y política de la propuesta de territorios a intervenir: Pacto entre el sector público y la comunidad en torno a la definición de los territorios a intervenir.
3. Análisis de la oferta pública existente en los territorios: Revisión de las iniciativas de inversión en infraestructura y fomento productivo presentes en los territorios:
  - análisis de la cartera de inversión pública presentada para el próximo proceso presupuestario,
  - propuesta de cartera de inversión para los territorios y áreas focalizadas de intervención ya concordados,
  - identificación de fuentes de inversión por tipo de beneficio (FOSIS, Orígenes, Chile Solidario, fondos municipales, etc.).
5. Formulación de los PMDT:
  - evaluación social y línea base en infraestructura y actividad productiva por territorio,
  - determinación de la demanda e identificación de los negocios del territorio con la comunidad y mesa público- privada del territorio,

- formulación de cartera de proyectos articulada entre inversión en infraestructura y fomento productivo.
6. Validación de los PMDT: Presentación del Plan al CORE y aprobación de parte de éste; y validación ante los actores públicos y privados relevantes y la comunidad.

## **b) Componente 2: Provisión de Servicios de Infraestructura**

Este componente comprende la ejecución de proyectos de inversión en los ámbitos de agua y saneamiento, caminos, sistemas de electrificación rural y telecomunicaciones. Busca la materialización de las inversiones en obras de infraestructura rural y su posterior operación y mantenimiento, incluyendo la ejecución de programas de fortalecimiento de la capacidad local para la gestión de los servicios de infraestructura.

Los sectores y tipos de proyectos para la inversión en infraestructura rural que el Programa considera son los siguientes:

- Rehabilitación y construcción de sistemas 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 la provisión de servicios continuos y mejoramiento de conexiones de red monofásica a trifásica) y construcción de sistemas aislados como generadores, paneles solares y energía eólica.
- Expansión de la red de acceso secundaria de **telecomunicaciones**, tele-centros y conexiones a Internet.

El componente incluye, además, el fortalecimiento de la capacidad de acción y de autogestión en las comunidades y organizaciones territoriales. Del mismo modo, contempla capacitación y asistencia técnica a las comunidades beneficiadas; capacitación a dirigentes en materias de liderazgo, gestión y administración, oferta pública y resolución de conflictos; y capacitación y asistencia técnica a las asociaciones de productores rurales.

El paso correspondiente a este componente es el siguiente:

7. Ejecución de la inversión en infraestructura y estudios de preinversión (según tipologías de proyectos). Incluye gestión en los procesos de: evaluación técnico económica, administrativos y legales de las iniciativas de inversión.

## **c) Componente 3: Fortalecimiento Institucional**

Este componente busca introducir mejoras en la capacidad de las agencias de gobierno para proveer servicios de infraestructura basados en un enfoque territorial. Comprende

fundamentalmente acciones relativas a incorporar en la metodología de evaluación de MIDEPLAN el enfoque territorial, adoptar nuevos enfoques en materia de agua y saneamiento, desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación y fortalecer la gestión institucional en esta materia. Se estructura en tres líneas de acción:

- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de 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.
- Mejoramiento del marco institucional para la formulación de políticas públicas relacionadas con la introducción de nuevas metodologías y prácticas para la evaluación de proyectos integrales, la utilización de nuevos enfoques para la provisión de servicios de infraestructura rural; y
- Definición e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación incluyendo esquemas para la difusión de información relativa a procesos de aprendizaje y buenas prácticas.

El componente pone especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades para la ejecución del Programa a nivel regional y territorial. En particular, a nivel regional se espera fortalecer la vinculación interinstitucional con el nivel nacional; el desarrollo de alianzas institucionales e incorporación de asociados públicos y privados, y la formulación de metodologías ad-hoc para su aplicación; el soporte metodológico, técnico y operacional para la gestión de los PMDT y el apoyo institucional desde el nivel nacional y regional para la canalización de recursos.

A nivel territorial se priorizará la coordinación y articulación de actores y la generación de alianzas haciendo hincapié en la generación de confianzas, compromiso y protagonismo en el Programa; la formulación de metodologías de trabajo y seguimiento para la coordinación de los equipos territoriales y otros actores locales; y la circulación oportuna de la información relevante para la gestión eficiente y coordinada entre los equipos regionales y nacional. El componente espera, además, generar las capacidades y compromisos en las comunidades rurales para la adopción de procesos de planificación y ejecución participativa.

Finalmente, el componente busca mejorar las capacidades técnicas, sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes respecto del Programa de manera de incorporar el enfoque de la planificación y gestión territorial en zonas rurales con perspectiva participativa y pertinencia indígena y de género con el propósito de mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos, y a la vez, mejorar la capacidad de acción y de autogestión en las comunidades y organizaciones territoriales, dando especial importancia a la generación de capacidades en el contexto territorial.

Los pasos correspondientes a este componente son los siguientes:

8. Gestión integrada de la inversión: Instalar capacidades y el modelo de gestión local de las inversiones/servicios, a través de los siguientes aspectos:

- apoyo técnico a los usuarios (productores y habitantes de los territorios) en la puesta en marcha del proyecto,
  - generación de capacidades en la comunidad para la administración de la inversión,
  - capacitación en técnicas de asociación de la comunidad,
  - apoyo a las iniciativas de emprendimiento productivo (articulación público-privado).
9. Seguimiento, evaluación y actualización de los PMDT: Se contará con la constitución de equipos de trabajo en las regiones y territorios, la capacitación del personal y la instalación de un sistema de monitoreo y evaluación.

#### IV. EVALUACION DE RESULTADOS INTERMEDIOS

Esta sección presenta el grado de cumplimiento de los componentes del Programa de acuerdo a su matriz de marco lógico. Además, se describen los resultados por componente, desarrollando los productos logrados y sus características. Para el componente de Planificación Territorial Participativa, se presenta el avance en la elaboración y aprobación de los PMDT, con sus territorios y sub-territorios respectivos. Para el componente de Provisión de Servicios de Infraestructura, se presenta el grado de avance y características de la ejecución presupuestaria, junto con la descripción general del tipo de iniciativas financiadas. Por último, para el componente de Fortalecimiento Institucional, se presenta el grado de avance de los principales productos comprometidos (nueva metodología de evaluación de proyectos y nuevos enfoques en agua y saneamiento), junto con la descripción de las acciones realizadas en relación al sistema de seguimiento y evaluación.

##### 1. ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS COMPONENTES

En el siguiente cuadro se resume el grado de cumplimiento de los componentes del programa a Octubre de 2007, de acuerdo a los indicadores establecidos en la matriz de marco lógico:

**Cuadro N°3: Matriz de marco lógico del programa**

COMPONENTE	INDICADORES	META/GRADO DE CUMPLIMIENTO
<u>C1: Planificación Territorial Participativa.</u>  PMDTs son preparados e implementados de acuerdo con metodologías y criterios de elegibilidad acordados.	<u>C1: Planificación Territorial Participativa.</u>  * Cantidad de PMDTs aprobados por los CORE, de acuerdo con estándares acordados, incluyendo: (a) evidencia de participación comunitaria, en general, y de grupos indígenas y de género, en particular; (b) aprobación de las comunidades de las inversiones identificadas; y (c) consideración adecuada de los aspectos sociales y ambientales.	*Meta: 25 al final de Agosto 2008. *Grado de cumplimiento: A Octubre 2007 existen 11 PMDT elaborados, de los cuales ninguno ha sido aprobado por los CORE respectivos. Existen otros 7 PMDT en elaboración, que no han sido concluidos aún.
<u>C2: Provisión de Servicios de Infraestructura.</u>  La disponibilidad y la calidad de los servicios de infraestructura demandados en los PMDTs, es alcanzada y se dispone de mecanismos para asegurar su sostenibilidad.	<u>C2: Provisión de Servicios de Infraestructura.</u>  * Porcentaje anual de proyectos de inversión, medida en costos, en una muestra representativa de PMDT, que es evaluada favorablemente por MIDEPLAN.	* Meta: 75% a Agosto de 2007 y 90% a Agosto de 2009. * Grado de cumplimiento: A Agosto de 2007, el cumplimiento es 0%. En la Región de Coquimbo, de los 44 proyectos informados, 31 proyectos están OT y 13 en gestión para ingresarlos fuera de plazo. (Al no tener código BIP, se desconocen los totales de inversión). En la Región de Los Lagos, de los 77 proyectos informados, 16 tienen RS, y el resto están en condición FI, OT o Sin Rate. En las regiones de Maule y Bio-Bio, no se informaron Códigos BIP de cada proyecto para su verificación. (Idem). En la Región de Araucanía, no hay proyectos ingresados informados.

	<p>* Porcentaje de cumplimiento anual de las metas establecidas en los PMDT:</p> <p>- % de conexiones de agua y saneamiento construidas, cuyos proveedores de servicio tienen ingresos superiores a los costos de operación y mantenimiento.</p> <p>- % de kilómetros de caminos rehabilitados con mecanismos sostenibles establecidos para su mantenimiento rutinario.</p> <p>- % de sistemas de electrificación construidos, cuyos proveedores de servicio tienen ingresos superiores a los costos de operación y mantenimiento.</p> <p>* % de proyectos incluidos en los PMDTs administrados por organizaciones locales, con adecuada consideración a los aspectos indígenas y de género.</p>	<p>* Meta: 80% a Agosto de 2007 y 95% a Agosto de 2009.</p> <p>* Grado de cumplimiento: 0%. A Agosto de 2007, no existe cumplimiento por verificar, dado que no se ha ejecutado ningún proyecto proveniente de los PMDT.</p> <p>* Meta: 80% a Agosto de 2007 y 95% a Agosto de 2009.</p> <p>* Grado de cumplimiento: 0%. A Agosto de 2007, no existe cumplimiento por verificar, dado que no se ha ejecutado ningún proyecto proveniente de los PMDT.</p> <p>* Meta: 80% a Agosto de 2007 y 95% a Agosto de 2009.</p> <p>* Grado de cumplimiento: 0%. A Agosto de 2007, no existe cumplimiento por verificar, dado que no se ha ejecutado ningún proyecto proveniente de los PMDT.</p> <p>*Meta: 65% a Agosto de 2007 y 80% a Agosto de 2009.</p> <p>*Grado de cumplimiento: 0%. No existe cumplimiento por verificar, dado que no se ha ejecutado ningún proyecto proveniente de los PMDT.</p>
<p><u>C3: Fortalecimiento Institucional</u></p> <p>Capacidad en el sector público para proveer servicios de infraestructura basada en un enfoque territorial, mejorada.</p>	<p><u>C3: Fortalecimiento Institucional</u></p> <p>* La metodología de MIDEPLAN revisada para incluir la evaluación de proyectos con el enfoque de desarrollo territorial introducido por el Programa.</p> <p>* Nuevos enfoques adoptados en agua y saneamiento en: (a) tecnologías apropiadas para poblaciones dispersas; (b) mejoramiento de prácticas financieras para aumentar la recuperación de costos; (c) un marco legal que permita a los proveedores mejorar su capacidad gerencial y de generación de ingresos; y (d) la asignación de responsabilidades institucionales para sistemas aislados.</p> <p>* Cantidad de PMDTs de calidad (o como % de la inversión pública regional) implementados, con enfoque territorial, en otras regiones y utilizando otros recursos.</p>	<p>* Meta: A Agosto de 2009 en uso.</p> <p>* Grado de cumplimiento: A Noviembre 2007 la metodología para la evaluación de los proyectos PIRDT fue concluida por la consultora y se acordó su aplicación por parte de MIDEPLAN.</p> <p>* Meta: A Agosto de 2007 definida y Agosto de 2009 en uso.</p> <p>* Grado de cumplimiento: A Agosto 2007 se encuentra concluido el “Estudio sobre Agua y Saneamiento Rural”, que desarrolla los puntos a, b, c y d, y ha sido distribuida por MIDEPLAN a las SERPLAC de las 5 regiones correspondientes.</p> <p>* Meta: A Agosto de 2009 25%.</p> <p>* Grado de cumplimiento: No corresponde la medición de este indicador. A la fecha no se observan acciones respecto del cumplimiento de este indicador.</p>

La verificación de niveles de avance de cada componente se presenta a continuación.

### 1.1. Planificación Territorial Participativa

Este componente comprende la preparación de un Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) en cada territorio de intervención del Programa, que debe incluir una cartera de proyectos de infraestructura rural y un conjunto de ideas de proyectos de carácter productivo.

A la fecha de la presente evaluación, se informan como finalizados 11 PMDTs, correspondientes a territorios de las regiones de Coquimbo, Bio-Bio y Los Lagos, sin embargo, a la fecha ninguno de ellos ha sido aprobado por los CORE respectivos. De acuerdo a lo declarado por los equipos regionales, dicha aprobación debiera ocurrir a fines de diciembre del presente año.

Por su parte, están aún en elaboración otros 7 PMDTs correspondientes a otros territorios de las mismas regiones. Respecto de la región de la Araucanía, a octubre del 2007 los PMDTs aún no se habían licitado, por lo que no existen informes.

En el siguiente cuadro se presenta la descripción de los territorios, sub-territorios y comunas asociadas a los 11 PMDTs finalizados, así como la consultora que los elaboró:

**Cuadro 4: Planes terminados a la fecha indicando consultora responsable, región, territorio, sub-territorio y comuna**

REGIÓN	TERRITORIOS / CONSULTORA	SUB-TERRITORIOS	COMUNAS
COQUIMBO	<b>Borde Costero Norte (FLACSO)</b>	<b>Cuenca Los Choros:</b> Tres Cruces, Punta Colorada, El Trapiche, Los Choros.	La Higuera
		<b>Borde Costero La Higuera:</b> Apollillado, Punta Choros, Chungungo, Totorahillo Norte, Caleta Los Hornos.	La Higuera
	<b>Corredores de Limarí (GIA)</b>	<b>Huanilla – El Tome:</b> Huanilla, Tome Bajo, Palos Quemados.	Monte Patria
		<b>Fray Jorge – Punilla:</b> Punilla, Barraza, Tabalí.	Ovalle, Punitaqui
	<b>Cuenca Choapa (AGRARIA)</b>	<b>Desembocadura del Choapa:</b> Puerto Oscuro, Cañas de Mincha Norte y Chigualoco	Canela, Los Vilos
		<b>Curso Medio Río Choapa:</b> Illapel – Huintil	Illapel
		<b>Curso Superior:</b> Salamanca, Chillipin, Cuncumén	Salamanca
	<b>Valle Interior (PET QUINTA)</b>	<b>Vicuña - Samo Alto - Andacollo</b>	Río Hurtado, Vicuña, Andacollo
<b>Monte Grande – Horcón – Alcohuaz – Cochihuaz</b>		Paihuano	
BIO-BIO	<b>Bio-Bio Cordillera (ALTERPLAN)</b>	<b>Negrete-Mulchen:</b> Bureo - Munilque- Miraflores	Mulchén, Negrete
		<b>Quilleco:</b> Peralillo, Nihue y Tinajón	Quilleco
	<b>Laja Diguillín (AGRARIA)</b>	<b>Santa Rosa – Bulnes:</b> Santa Rosa, Larqui Poniente, Las Esquinas y Espinar	Bulnes
		<b>Rinconada – Calle Dávila - El Carmen:</b> Calle Dávila, Rinconada, El Boldo	El Carmen
	<b>Punilla (PET QUINTA)</b>	<b>Tanilvoro Coihueco:</b> Tanilvoro Norte, Miraflores, Coleal, Chillinhue	Coihueco, San Fabian de Alico
		<b>Ñiquen-San Carlos:</b> Secano Transición: Curimón, Los Guindos, La Junta, Paredones, Comillaun, Mallocalen	San Carlos Ñiquen
	<b>Valle del Itata (PET QUINTA)</b>	<b>Minas de Leuque – Trehuaco:</b> Sector Minas de Leuque, Caña Dulce, Torreón, Las Nieves, Chudal	Trehuaco, Portezuelo
<b>Guarilhue – Batuco:</b> Guarilhue - Checura- El Galpón-Batuco		Coilemu, Ranquil, Quirihue	

<b>LOS LAGOS</b>	<b>Chiloé – Palena (VISIÓN INGENIEROS)</b>	Península de Lacuy y zona noroeste de la comuna de Ancud	Ancud Castro Chonchi
		Parque Nacional Chiloé y Cuencas de los Lagos Huillinco y Cucao	Castro Chonchi
		Península de Rilán y Borde Interior Costero de Chonchi	Castro Chonchi
		Estero de Huilad y Zona Centro Interior de Quellon	Quellon
		Borde Costero Interior Centro Norte Isla Grande de Chiloe	Ancud Quemchi Dalcahue
		Islas de Quinchao	Quinchao
		Pichicolo – El Manzano – Chauchil – Chaiten Sur – Villa Santa Lucía	Hualaihue Chaiten
		Río Azul – La Dificultad – Las Escalas	Futaleufu
		Puerto Ramírez – El Malito – El Tranquilo	Palena
	<b>Borde Costero Pacífico Sur (CONSEJO LAS AMÉRICAS)</b>	Pucatrihue - Bahía Mansa - Tril- Tril	San Juan de la Costa
		San Pedro Hueyelhue –Riachuelo – EL Bolsón – Millatue – Putrihue	Río Negro Purranque
		El Dao – Yaco Bajo y Alto Aguantao-Huayun	Calbuco
		Llico Bajo - Estaquilla Hua Huar – Quenuir	Fresia Los Muermos Maullín
	<b>Valdivia (VISIÓN INGENIEROS)</b>	Liquiñe	Panguipulli
		Lago Maihue	Futroneo
		Maiquillahue	Mariquina
		Chaihuin	Corral
		Cumleufu - Cuiuco Alto	La Unión
		Riñinahue	Lago Ranco

Analizando una muestra de los Informes Finales de los PMDT de cuatro de las cinco regiones (Araucanía no presenta planes elaborados a la fecha), es posible enunciar los siguientes comentarios<sup>3</sup>:

Los cuatro PMDTs revisados, si bien presentan diferencias de formato y de exhaustividad en la información, contienen una base común de contenidos, incluyendo los siguientes: línea base y diagnóstico social de los sub-territorios, visión estratégica de los territorios y sub-territorios, sus objetivos, una cartera de iniciativas de inversión y los actores e interacciones necesarias para el logro de los objetivos.

En el marco de la elaboración de los PMDT se realizaron talleres participativos informativos, de recolección de información y de validación, que incluyeron a miembros de la comunidad, emprendedores y pequeños productores, representantes de juntas de vecinos, de comités de APR y de municipios. Asimismo, se realizaron reuniones con representantes de SERPLAC, INDAP, SERNATUR, FOSIS, CONAF, entre otros. Además, se realizaron entrevistas a agentes públicos y privados seleccionados.

En general, los Planes contienen un listado integrado de iniciativas de inversión en infraestructura para los territorios a nivel de perfil (aunque en algunos sólo a nivel de idea). Asimismo, se señalan iniciativas de fomento productivo vinculadas a nivel de idea de proyecto.

<sup>3</sup> Los Informes revisados, seleccionados considerando las consultoras que elaboraron más de un Plan y eligiendo uno por cada región, son los siguientes: Región de Coquimbo: Valle Interior (PET QUINTA, Informe Final); Región del Maule: Maule Sur (CRATE, 1er Informe); Región del Bio-Bio: Laja Diguillín (PROF. AGRARIA, Informe Final); y Región de Los Lagos: Valdivia (VISIÓN INGENIEROS, Informe Final).

Los Planes señalan los recursos y las instituciones que debieran aportarlos para la ejecución de las iniciativas de fomento productivo vinculadas a los proyectos de infraestructura.

Los PMDT sitúan como instancia de articulación intersectorial a las Mesas Territoriales, compuestas por servicios públicos, gobernaciones, municipios y organizaciones sociales, los cuales deben establecer un Pacto Territorial. Se indican reuniones y posibles convenios para la ejecución de las iniciativas.

En general, se establece que en las Mesas Territoriales, a través de los acuerdos que se logren entre sus miembros, se tomarán las acciones correspondientes para asegurar la sostenibilidad de la intervención.

## 1.2. Provisión de Servicios de Infraestructura

Este componente comprende la ejecución de proyectos de inversión en los ámbitos de agua y saneamiento, caminos, sistemas de electrificación rural y telecomunicaciones. Las acciones se han desarrollado con mucho retraso respecto de lo programado, a pesar de los esfuerzos del equipo nacional del Programa para generar acciones de mejoramiento de la inversión. En efecto, si se comparan los indicadores de la matriz de marco lógico con el avance de la implementación, es posible señalar lo siguiente:

- El indicador “porcentaje anual de proyectos de inversión, medidos en costos, en una muestra representativa de PMDT, es evaluada favorablemente por MIDEPLAN”, que al segundo año (Agosto de 2007) debiera estar en torno al 75%, tiene un **nulo avance**, dado que los proyectos de los PMDT todavía no ingresan al Sistema Nacional de Inversiones o si han ingresado, como el caso de la Región de Coquimbo, todos los proyectos de la cartera están evaluados con un OT<sup>4</sup>. Un conteo nos muestra que 262 iniciativas de inversión han sido definidas en los PMDT de las cinco regiones, la mayoría sin identificación de Código BIP o con RATE OT. En dichos proyectos, se ha exigido una serie de requerimientos especiales adicionales para su evaluación desde SERPLAC, señalados en un Instructivo firmado por MIDEPLAN y SUBDERE. Posteriormente se concluyó un estudio sobre la metodología especial para evaluar proyectos PIRDT. Según opinión del equipo nacional del programa, esta metodología debiera estar instalada en los procedimientos de cada SERPLAC en el transcurso del próximo año (2008). Sin embargo, como se señalará más adelante, la modalidad de evaluación de estas iniciativas no será muy distinta en complejidad de la solicitud de información de MIDEPLAN realizada en estos y otros proyectos.
- El indicador de cumplimiento de las metas establecidas en los PMDT en cuanto a conexiones de agua y saneamiento, caminos rehabilitados y sistemas de

---

<sup>4</sup> Los proyectos señalados plantean la siguiente observación: “El estudio técnico económico que respalda la iniciativa de inversión se encuentra mal formulado, este debe desarrollarse de acuerdo a los requisitos para la formulación y evaluación de proyectos de agua potable (o electrificación), indicados en el Manual SEBI 2008, para proyectos incorporados en el Programa de Infraestructura Rural para el desarrollo del territorio”.

electrificación construidos también tiene **nulo avance**, considerando que en el diseño se estableció que a Agosto de 2007, los porcentajes de logro asociados a este tipo de proyectos debiera ser de 80%.

- Finalmente, respecto del último indicador de este componente, que señala el porcentaje de proyectos incluidos en los PMDT administrados por organizaciones locales tiene **nulo avance**, dado que no se ha ejecutado ningún proyecto proveniente de los PMDT y, por tanto, ninguna organización está administrando obras de infraestructura.<sup>5</sup>

Dado la disponibilidad de recursos desde el primer año de ejecución del programa para hacerse cargo de los arrastres de proyectos de la fase piloto o para atenuar las expectativas de las autoridades locales y comunidades junto con el retraso en la ejecución de los PMDT, el equipo nacional del programa planteó ciertas acciones de agilización de la inversión al Banco Mundial.

Dicha acción se tradujo en dos modalidades de financiamiento de proyectos, coherentes con el desarrollo del programa. La primera modalidad se denominó “Financiamiento Retroactivo” y se delineó para financiar proyectos desde Noviembre de 2004 y Marzo de 2005 en tanto no se firmará el Convenio de Crédito, hasta por un monto máximo de US\$ 5 millones de dólares. La segunda modalidad llamada “Reconocimiento de Gastos” (Inversión Pre PMDT) se desarrolló desde Marzo de 2005 a Octubre de 2006 y se utilizó para reconocer el gasto en obras de infraestructura que serían financiadas por el programa dado que correspondían al perfil de proyectos que financia el programa y en los territorios y subterritorios definidos de acuerdo al procedimiento establecido.

En este contexto se alcanzó a ejecutar en torno a 37 proyectos financiados con recursos del BM (11 iniciativas con financiamiento retroactivo y 26 iniciativas con reconocimiento de gasto), por un monto cercano a los \$ 8.270 millones, y un total de 19 iniciativas con financiamiento de Aporte Local con un monto de \$ 4.415 millones. Hasta el momento el monto estimado de la inversión del programa, considerando aporte del BM y aporte local, es de \$ 12.694 millones en 56 iniciativas financiadas.

Por otra parte, una estimación del financiamiento del Banco Mundial respecto del total de recursos invertidos en el programa muestra que un 65% corresponde a esta fuente de financiamiento, en tanto un 35% al aporte local estimado, alcanzando un monto conjunto superior a los 12.600 millones de pesos, con costo promedio por proyecto en torno a los \$226 millones de pesos, de acuerdo al cuadro siguiente:

**Cuadro N°5:**

---

<sup>5</sup> Es preciso reflexionar respecto de la conveniencia de mantener este como un indicador válido del programa, de acuerdo al capítulo de recomendaciones de este informe.

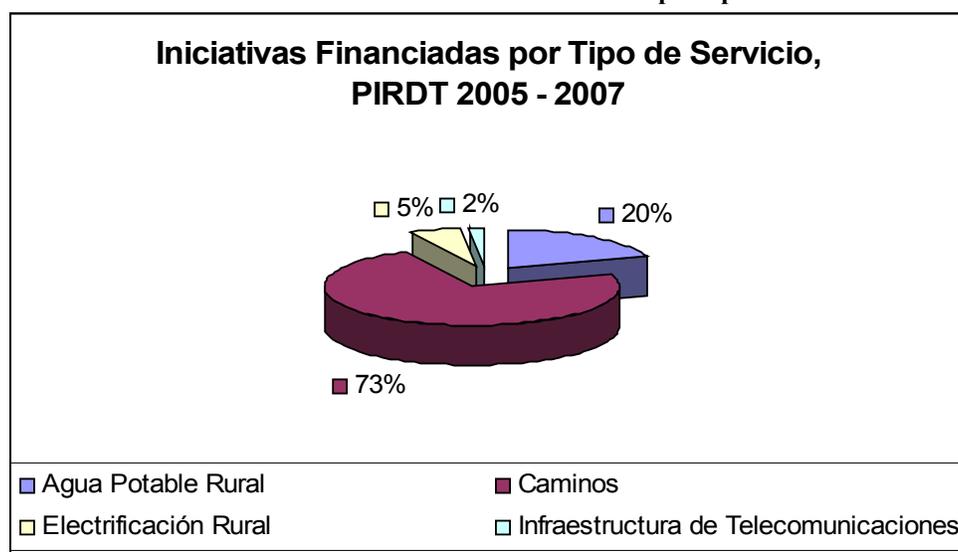
**FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL Y APORTE LOCAL AL AÑO 2007**  
(En Miles \$)

REGION	BANCO MUNDIAL		APORTE LOCAL		TOTALES	
	Nº PROYECTOS	MONTO	Nº PROYECTOS	MONTO	Nº PROYECTOS	MONTO
COQUIMBO	4	652.781	3	768.015	7	1.420.796
MAULE	8	645.987	6	1.611.669	14	2.257.656
BIO BIO	12	3.004.671	2	393.189	14	3.397.860
ARAUCANIA	3	238.588	2	308.051	5	546.639
LOS LAGOS	10	3.737.199	6	1.334.442	16	5.071.641
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>8.279.226</b>	<b>19</b>	<b>4.415.366</b>	<b>56</b>	<b>12.694.592</b>
		<b>65%</b>		<b>35%</b>		
				<b>Costo promedio por proyecto</b>		<b>226.689</b>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes del Equipo Nacional del programa.

En general, el tipo de servicio de infraestructura que tuvo mayor frecuencia fue Caminos con un 73%, en segundo lugar Agua Potable Rural con un 20% y luego Electrificación Rural e Infraestructura de Telecomunicaciones, con 7% en la suma.

Gráfico N° 1: Iniciativas de inversión financiadas por tipo de servicio.



En la ejecución de estas iniciativas, se puede señalar lo siguiente:

- Los recursos asociados a este programa son aprobados en la Ley de Presupuestos de cada año y se administran a través de una provisión (de Infraestructura Rural) que forma parte del Presupuesto de la SUBDERE (Partida 05 Capítulo 05 Programa 01), la cual es transferida de acuerdo al artículo 70 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975<sup>6</sup>, mediante decreto de la DIPRES al Presupuesto de los Gobiernos Regionales de acuerdo a las necesidades de recursos y programación de gastos de cada GORE. No existen diferencias entre la administración de esta provisión y el resto de las

<sup>6</sup> Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Artículo 70: Las materias que de acuerdo a las disposiciones del presente decreto ley deben sancionarse por decreto, serán cumplidas por el Ministro de Hacienda, bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República".

provisiones del FNDR. En todo caso, dichos recursos y las glosas asociadas respetan en términos las reglamentaciones del Convenio de Crédito con el BM.

- La ejecución de las iniciativas es idéntica a la realizada por cualquier proyecto ejecutado con fondos del FNDR. La única diferencia es que en el proceso de evaluación ex ante por SERPLAC de cada región, se establece un procedimiento especial de evaluación con condiciones particulares para los proyectos que ingresan al sistema a conseguir financiamiento de esta provisión.
- En general, no existe evidencia que permita establecer que las obras financiadas por el programa tienen mayor plazo de ejecución que las obras del FNDR en general. Esto fundamentado en que no se han ejecutado obras provenientes de los PMDT y sólo se han financiado obras de inversión Pre – PMDT que, en términos estrictos, una vez que ingresan al SNI, utilizan los mismos procedimientos que la normativa nacional.
- No se han desarrollado datos específicos respecto de la ejecución presupuestaria de cada región dado que al ser una provisión manejada a nivel nacional, corresponde realizar un análisis más global. Sin embargo, cabe destacar que la región de Bio-Bio y Los Lagos son lo que han contribuido de mejor manera a la ejecución presupuestaria (en torno al 26% cada uno) respecto del presupuesto inicial, en segundo lugar, la región de Maule y Coquimbo (20%) y última la región de Araucanía con un 9%, en el periodo 2005 – 2008 (proyectada).
- Respecto de las razones de haber incorporado recursos desde el inicio del programa, y que tuvo importantes implicancias para la implementación futura del programa cambiando el foco de la implementación desde la planificación a la ejecución desde el primer año, no fue posible establecer con certeza para el equipo de evaluación las razones de mayor peso para esta decisión. Los argumentos identificados que explican dicha decisión va en dos sentidos:
  - Dichos recursos permitían financiar y reconocer el arrastre de proyectos identificados en la fase piloto y que eventualmente debieran ser considerados en el programa.
  - Era necesario para atenuar las expectativas de los diferentes actores regionales y territoriales incorporados al programa, debido a la importante cantidad de tiempo que requiere la planificación y los procedimientos administrativos.

En el marco de la ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión Pre – PMDT en el periodo 2005 – 2008, el PIRDT muestra una ejecución presupuestaria en torno al 65,3% y con la característica de ser oscilante y con una fuerte caída el año 2006. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones del equipo nacional, la ejecución presupuestaria debiera mejorar este año y el próximo a niveles cada vez más cercanos a lo presupuestado inicialmente. Para este año, la ejecución presupuestaria estaría en torno al 65,4% alcanzando los \$7.447

millones, con 55 iniciativas en ejecución en las cinco regiones durante el año 2007, considerando proyectos de arrastre y nuevos.

**Cuadro N°6:**  
INVERSION EJECUTADA Y PROYECTADA (MONTO EN MILES DE \$)  
PERIODO 2005 - 2008

REGIONES	AÑOS									
	2005		2006		2007 (a)		2008 (a)		TOTALES	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Coquimbo	514.173	13%	753.423	46%	655.391	9%	2.919.000	23%	4.841.988	19%
Maule	749.548	19%	663.888	40%	1.231.365	17%	2.520.000	20%	5.164.802	20%
Bio Bio	1.372.614	35%	155.700	9%	2.361.300	32%	2.800.000	22%	6.689.615	26%
Araucanía	645.362	16%	73.069	4%	499.548	7%	1.008.000	8%	2.225.979	9%
Los Lagos	635.739	16%	0	0%	2.700.000	36%	3.360.000	27%	6.695.740	26%
<b>Total Inversión Ejecutada y Proyectada</b>	<b>3.917.436</b>	<b>100%</b>	<b>1.646.080</b>	<b>100%</b>	<b>7.447.604</b>	<b>100%</b>	<b>12.607.000</b>	<b>100%</b>	<b>25.618.123</b>	<b>100%</b>
<b>Ley de Presupuestos (Inicial)</b>	<b>5.682.788</b>		<b>6.180.000</b>		<b>11.385.000</b>		<b>16.000.000</b>		<b>39.247.788</b>	
<b>% Ejecución Presupuestaria Ejecutada y Proyectada</b>	<b>68,9%</b>		<b>26,6%</b>		<b>65,4%</b>		<b>78,8%</b>		<b>65,3%</b>	

(a) Inversión proyectada

Fuente: Ley de Presupuestos de cada año y Equipo Nacional del Programa.

## 12.1. Ejecución presupuestaria y financiamiento disponible

En la aplicación de los recursos se plantean dos situaciones que es necesario tener en cuenta respecto de posibles acciones futuras:

### a) La ejecución presupuestaria de las iniciativas aprobadas en los PMDT

Considerando que las iniciativas de inversión de la mayor parte de los PMDT están definidas al menos por su nombre (y estimadas en torno a 262 iniciativas), hoy día se requiere una serie de acciones para su pronta implementación: ingreso al Sistema Nacional de Inversión (SNI), selección por el GORE, evaluación por cada SERPLAC, y evaluación del financiamiento por el GORE.

Si dichas acciones no son realizadas con la prontitud que se requiere, nuevamente se enfrentarán los efectos de una mala administración de la cartera de proyectos: baja ejecución presupuestaria, bajo posicionamiento, deterioro de las expectativas.

### b) Disponibilidad de financiamiento para enfrentar la inversión del Programa

Cabe precisar que en el periodo 2005 – 2008, la inversión estimada bordea los \$39.000 millones que, comparado con el presupuesto del programa aprobado por el BM, se estaría en los límites de la inversión para el ítem II Provisión de Servicios de Infraestructura. En este contexto, cabe la pregunta acerca de la correspondencia entre los saldos del Convenio de Crédito v/s las necesidades de recursos de las carteras levantadas por los PMDT.

Para realizar este ejercicio, se han proyectado dos escenarios: uno optimista y otro pesimista.

Una estimación inicial, de acuerdo al cuadro siguiente, determina que las necesidades de recursos ascenderían a \$ 34.800 millones, generando un déficit de \$13.000 millones, situación “**optimista**”, determinada porque el costo de cada iniciativa bordeara en torno a

los \$100 millones. Esto no es complicado de resolver, dado que es muy probable que no todos los proyectos alcancen RATE RS o no sean necesariamente financiados.

Sin embargo, si la proyección del costo de las iniciativas se realiza con su promedio histórico, en torno a \$226 millones, se configura el escenario **pesimista** que señala que el déficit bordearía los \$37.000 millones.

**Cuadro N°8: Escenario pesimista respecto a financiamiento disponible**

<b>CARTERA FINANCIADA AL AÑO 2007 E INVERSION PROYECTADA 2008 EN ADELANTE</b>						
<b>(En Miles de \$)</b>						
REGION	CARTERA FINANCIADA		INVERSION PROYECTADA PMDT		TOTALES	
	N° PROYECTOS	MONTO	N° PROYECTOS	MONTO	N° PROYECTOS	MONTO
COQUIMBO	7	1.420.796	44	8.306.137	51	9.726.933
MAULE	14	2.257.656	99	24.411.000	113	26.668.656
BIO BIO	14	3.397.860	48	12.004.840	62	15.402.700
ARAUCANIA	5	546.639	0	1.830.000	5	2.376.639
LOS LAGOS	16	5.071.641	71	11.451.681	87	16.523.322
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>12.694.592</b>	<b>262</b>	<b>58.003.658</b>	<b>318</b>	<b>70.698.250</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Equipo Nacional PIRDT.

Nota:

(a) En las columnas de montos, sólo fueron considerados aquellos proyectos que han sido identificados con Código BIP en el SIN.

(b) En todas las regiones se consideró el monto de proyectos de arrastre 2007 en la columna de inversión proyectada PMDT.

© Además en la columna de inversión proyectada PMDT, se consideró un monto promedio de M\$ 226.000 para cada proyecto, del cual no se disponía Código BIP para su estimación del monto de inversión.

(d) En la Región de Araucanía, no se ha considerado el número y monto de proyectos PMDT dado que todavía no se ha iniciado la ejecución de los PMDT. No se conoce el número de proyectos posibles de ser elegibles para el programa.

### 1.3. Fortalecimiento institucional

Este componente comprende fundamentalmente acciones relativas a incorporar en la metodología de evaluación de MIDEPLAN el enfoque territorial, adoptar nuevos enfoques en materia de agua y saneamiento, desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación y fortalecer la gestión institucional en esta materia. En general, se observa por un lado una demora en la obtención de los productos y, por otra, la ausencia de algunos de ellos, en los ejes de fortalecimiento de la gestión y de seguimiento y evaluación.

En la línea de lograr la adopción de **nuevos enfoques en materia de agua y saneamiento**, el equipo nacional licitó y contrató el “Estudio sobre Agua y Saneamiento Rural”, cuyo objetivo principal era normalizar las soluciones de carácter sanitario en asentamientos rurales (poblaciones con menos de 1.000 habitantes), de modo que su implementación permita la infraestructura necesaria para alcanzar el desarrollo económico de un determinado territorio. Dentro de sus objetivos específicos, destacan el análisis del marco jurídico y de la normativa vigente sobre soluciones sanitarias rurales; la estimación de la demanda de soluciones en términos territoriales; el análisis y selección de las alternativas más adecuadas para comunidades rurales semi-concentradas o dispersas; la identificación de las obras necesarias y definición de los diseños tipo para su aprobación técnica; y una propuesta de requisitos para dar sostenibilidad en el tiempo a las soluciones planteadas.

El estudio fue finalizado en el año 2007 y de acuerdo a lo señalado por el equipo nacional del PIRDT, ha sido distribuido por MIDEPLAN a las SERPLAC de las regiones en donde opera el Programa. Asimismo, el estudio formó parte de la documentación de respaldo requerida por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Préstamo de Saneamiento Rural (una nueva Provisión manejada por el Departamento de Inversiones de la SUBDERE); con ello, corresponde que los proyectos enmarcados en ambas provisiones se diseñen de acuerdo a la Guía de Diseño resultante del estudio. Dicha Guía es uno de los productos del Programa, la cual resta que sea publicada y difundida.

Por otra parte, en la línea de incluir en la **metodología de MIDEPLAN** la evaluación de proyectos con el enfoque del desarrollo territorial, se contrató también un estudio para la definición de una metodología especial de evaluación de proyectos con enfoque territorial. Los objetivos del estudio eran disponer de una metodología de formulación y evaluación privada de los proyectos productivos de las localidades rurales; de una metodología de evaluación social de los mismos; un método que permita determinar la conveniencia de ejecutar cada una de las acciones del PMDT por su contribución a los proyectos productivos; y difundir las metodologías a las instituciones correspondientes.

El resultado de dicho estudio es una propuesta de términos técnicos de referencia para la formulación de los PMDT con los requerimientos que serían exigibles por las SERPLAC para los proyectos del PIRDT, así como una guía para la aplicación de la metodología. El estudio ya se encuentra en su versión final y de acuerdo al equipo nacional del Programa, entrará en vigencia durante el año 2008, pues existe ya un acuerdo con MIDEPLAN para su aplicación.

Cabe señalar que con anterioridad a este estudio, se redactó un instructivo firmado por SUBDERE y MIDEPLAN para la evaluación de los proyectos que se presentaban por el PIRDT (pre-PMDT) en los procesos presupuestarios 2007 y 2008. Sin embargo, a juicio de los equipos regionales, éste dificultó más su aprobación, pues las exigencias a los proyectos incluían más antecedentes que antes y hacían más engorrosa la presentación. Los proyectos siguieron siendo evaluados uno a uno y no como cartera integrada por territorio.

Al comparar los contenidos requeridos por el Instructivo SUBDERE-MIDEPLAN con aquellos que establece el Estudio de Metodología (Montenegro, 2007), se observa que lo propuesto por este último es más exhaustivo y exigente. Se trata de una metodología compleja, que incorpora una serie de pasos y elementos de análisis, tanto sobre el territorio, como con respecto a la cartera de proyectos que surgen de la planificación. La esencia de la metodología es que se evaluará lo contenido en los PMDT, dado que en los términos de referencia para su elaboración, se define taxativamente lo que éstos deben contener. De este modo, se evaluarán los Planes y se aprobará la cartera conjunta de proyectos que en ellos se proponga. Esto es un avance respecto del Instructivo previo, en el cual, dado que los PMDT no estaban finalizados y no se habían realizado con unos términos de referencia vinculados a la metodología de evaluación, la presentación de los proyectos se tornaba engorrosa. El Instructivo exigía como requisitos de postulación el documento correspondiente al PMDT en su versión preliminar; la ficha EBI acompañada del informe de desarrollo productivo y el informe del proyecto; y los antecedentes técnicos y legales correspondientes al sector particular en el que se inscribe el proyecto. El instructivo incluye una Guía para la

formulación y evaluación de proyectos, con especificaciones en los casos de agua, alcantarillado y caminos<sup>7</sup>.

En cuanto al **fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades ejecutoras**, las acciones llevadas a cabo son menores y se definen como insuficientes. Los equipos regionales señalan sólo la realización de algunos talleres del equipo nacional con ellos, en los cuales se reiteraban los temas y no se recogía la opinión de los equipos regionales. Por otro lado, se señala la realización de talleres con la SERPLAC y las Unidades Técnicas (DOH y Vialidad), que fueron importantes para la difusión y conocimiento del Programa. Por su parte, éstas señalan que además de esas reuniones no contaron con mayor información ni apoyo. En el último tiempo, desde el equipo nacional se planteó contratar profesionales para reforzar a las Unidades Técnicas, lo que contribuiría a que éstas avancen en el diseño y licitación de los proyectos, lo cual es valorado por éstas.

En este punto cabe una reflexión respecto al sentido que cobra este tipo de acciones en el marco de la misión de la SUBDERE. Los esfuerzos institucionales han estado y están puestos en la profundización de la descentralización, para el buen gobierno y desarrollo de los territorios. Sin embargo, la contratación de profesionales para las unidades técnicas sectoriales del MOP, en la práctica está fortaleciendo el aparato desconcentrado en regiones, en lugar de fortalecer las instancias descentralizadas. Cabe plantear la pregunta, entonces, acerca de alternativas de acción orientadas al fortalecimiento de los GORE en esta materia.

Finalmente, en cuanto a la **implementación de un sistema de monitoreo y evaluación**, el Programa exhibe como único instrumento regular de seguimiento, los informes mensuales de gasto, que deben ser completados y enviados por las UGR a la UGD. Sin perjuicio de ello, en algunas regiones señalan el llenado de fichas de seguimiento y pautas evaluativas respecto del avance regional de las acciones (Coquimbo y Los Lagos), sin embargo, no constituyen un instrumento estandarizado requerido desde el nivel central. En los equipos regionales se considera necesaria la existencia de un instrumento que guíe las acciones y permita monitorear cómo se avanza en la ejecución.

## **2. GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS POR PARTE DEL PROGRAMA**

En el desarrollo de su trabajo, los equipos regionales debieron desarrollar acciones de difusión y compromiso de los actores territoriales y comunidades respecto de la planificación, cuestión que forma parte de las acciones centrales del programa. Dicha acción, obviamente, ha generado expectativas tanto en las autoridades sectoriales y locales como en la comunidad.

La constatación de estas expectativas se realizó con un trabajo de campo en el que se entrevistó a los presidentes de Asociaciones de Municipios, tanto territoriales o temáticas, como a los Capítulos Regionales de la ACHM de las regiones correspondientes.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En los Anexos se presenta una relación entre los contenidos requeridos por el Instructivo y aquellos solicitados en el Marco Metodológico para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Territorial, del Estudio contratado por SUBDERE.

En general, las autoridades opinaron que efectivamente sí se generaron expectativas en las comunidades y en ellos, pero que todavía son bastante manejables, que la comunidad espera que se resuelva lo más prontamente posible.

El resumen general por región muestra lo siguiente:

VIII. En la región de **Coquimbo**, aunque los alcaldes entrevistados viven distintas situaciones con la comunidad respecto a las expectativas generadas en torno al PIRDT (comunidades demandantes y comunidades “desertantes”), lo observado en común, es que las expectativas en torno a la posibilidad de dar solución a los problemas históricos pendientes de sus localidades a través del Programa, están radicadas más en los alcaldes, concejales y un grupo de consejeros regionales que apoyó y visó rápidamente la selección de territorios y proyectos constitutivos de los PMDT. Esta situación ha llevado a los alcaldes a tomar decisiones radicales respecto a optar por otras vías de financiamiento para sus proyectos, como el mismo FNDR tradicional, sacándolos del PIRDT, aunque se vio en él la posibilidad cierta de llegar a territorios y comunidades de alta pobreza, ruralidad y aislamiento, y solucionar aquellos problemas que los sectores no cubren. En la actualidad, la UGR ha programado una agenda de visitas a los territorios del PIRDT que pretende retomar las conversaciones con los beneficiarios, dado la lentitud de la ejecución de las obras y su falta de visibilidad, por lo que se informará sobre lo que realmente el Programa podrá cumplir en sus distintas etapas. La agenda se implementará en Diciembre de 2007 con la realización de cuatro (4) mesas territoriales a nivel provincial.

- En el **Maule**, los alcaldes presidentes de las asociaciones de municipios de la región (A.M. Rurales del Maule SUR y Capítulo Regional de la ACHM) presentan distintas percepciones respecto de la llegada e implementación del PIRDT, así como sobre los beneficios o aportes que representa para los municipios y comunas. En el caso de la Asociación Regional de Municipios, existe escaso conocimiento del Programa, se señala que los alcaldes no han manifestado mayor inquietud respecto de él, y se destaca una buena disposición frente a una eventual futura participación en su implementación. En el caso de Maule Sur, donde se evidencia una participación directa en el Programa (el alcalde presidente de la asociación participó en la Mesa Territorial), se señala que el Programa constituye un aporte, pues ha permitido llevar a cabo proyectos de agua potable y caminos que contribuyen al desarrollo de las localidades, por lo que es valorado y se espera que continúe en el futuro llevando recursos a las zonas rurales.
- En el **Bio Bio**, las autoridades entrevistadas efectivamente señalan que sus comunidades se establecieron expectativas que, en algunos casos está siendo cumplida, y el programa representa una de las pocas posibilidades que tienen ciertos territorios de acceder a programas de inversión en infraestructura. Sin embargo, también existe la percepción que el programa es lento y burocrático, que la

---

<sup>8</sup> No se incluyó a la Araucanía en este punto, dado que en dicha región aún no se han formulado los PMDT, por lo que la difusión del Programa no alcanzó el nivel de las demás regiones. El listado de entrevistados puede revisarse en los Anexos.

información ha sido equívoca e insuficiente, en particular para las autoridades locales.

- En la región de **Los Lagos**, la instalación del PIRDT, despertó expectativas, no sólo en los “destinatarios” de los proyectos, sino que en los organismos públicos, municipios, consultoras y privados. Dada la complejidad del tema, expresada en el Convenio firmado entre el Banco Mundial y la SUBDERE y los antecedentes que forman parte de él, los equipos regionales no comprendieron a cabalidad el sentido y los alcances del programa y sus diferentes líneas de acción. En este proceso evaluativo nos hemos encontrado con muchos de estos casos, como, por ejemplo, funcionarios de las UCR’s que no pueden responder con prontitud y eficiencia a una consulta sobre el Programa. En una conversación con tres Alcaldes, presidentes de Asociaciones de Municipios, cuando se les pregunta acerca de las expectativas que el PIRDT ha generado en la gente de sus comunas, responden que varían entre los que tienen o no tienen Proyectos PIRDT; aquellos que lo tienen están felices y pero esperan contar con otros, y las comunas que no los tienen están frustrados, pero esperanzados porque ellos, los Alcaldes y no la SUBDERE dan la cara y mantienen la esperanza de la gente.

## V. EVALUACION DE PROCESOS

Esta sección presenta el análisis de los procesos que explican el grado de cumplimiento de los componentes y las características de la implementación del Programa. Dicho análisis aborda básicamente cuatro dimensiones: i) las características del diseño, ii) la articulación de actores y la estructura organizacional, iii) la planificación territorial y gestión de las inversiones, y iv) las acciones en materia de fortalecimiento institucional. Todo ello en una mirada global, acompañada de la situación particular de cada una de las regiones, cuando corresponda.

### DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Tal como señalamos anteriormente, la evaluación de procesos consiste la revisión de la dinámica interna de los actores estratégicos del programa, sus instrumentos, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos entre estos aspectos, con el objeto de mejorar el desempeño en la fase de implementación futura del programa. Para esto, se utilizará un modelo que permite identificar las condiciones y supuestos de buen funcionamiento del programa, representando las condiciones ideales que deben cumplirse para la entrega oportuna y pertinente de productos y resultados. Llamaremos a esto, el modelo de gestión del programa el cual definirá una serie de dimensiones y supuestos que son inherentes a su implementación, y de las cuales emitiremos juicios respecto de su aplicación práctica en la operación del programa.

Para esto, se definieron las dimensiones más determinantes junto con los supuestos y condiciones imprescindibles para el buen funcionamiento del programa, y se estableció lo siguiente:

- **Características del diseño.** Esta dimensión está referida a la revisión de la formulación clara de los objetivos y resultados en el diseño, junto con la coherencia en la implementación de la iniciativa. También, a la revisión de normas generales y procedimientos definidos y conocidos por todos los actores del programa y capaces de adecuarse a la realidad de cada región. Finalmente, a que el diseño establece una secuencia coherente de acciones estratégicas y con la aplicación consistente del programa.
- **Articulación de actores regionales y estructura organizacional.** Se utilizará para dar cuenta de la evaluación del equipo regional como profesionales proactivos y sus roles definidos; en segundo lugar, para evaluar el liderazgo del equipo nacional y su capacidad de negociación técnica – política con actores estratégicos del programa; tercero, evalúa la condición de liderazgo en el territorio que se posiciona como contraparte de la institucionalidad pública regional; y, finalmente, la regularidad y funcionamiento de los actores, sus comunicaciones y relaciones entre ellos.
- **Planificación territorial y gestión de inversiones.** Esta dimensión revisará los planes de desarrollo territorial como instrumentos de planificación participativa de la inversión, que generan iniciativas de inversión en tiempos oportunos y, en

segundo lugar, el cambio del foco de la intervención producto de la incorporación de recursos para inversión al inicio del programa.

- **Fortalecimiento institucional.** Se revisan los procesos asociados a la formulación y demoras en la operación de la metodología de MIDEPLAN; y se da cuenta de la instalación de un sistema de seguimiento y evaluación, el cual debe permitir predecir y prevenir dificultades, y que, al cierre del programa, permita identificar y medir los impactos generados.

Esta identificación de dimensiones y supuestos permite realizar la comparación con lo que efectivamente ocurrió en la práctica de la implementación del programa y nos permite relevar la propuesta de mejoramiento del programa.

## 1. CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO

Una revisión de los objetivos y resultados formulados en el diseño, muestran inconsistencias entre los diferentes instrumentos del programa, traduciéndose en distintas interpretaciones respecto del foco de la intervención. Por otro lado, se denotan deficiencias en el diseño respecto de la forma cómo se transfiere la información y se generan las relaciones entre los equipos operativos del programa. Respecto de la secuencia del programa, si bien es cierto dentro del diseño se establecían claramente los pasos críticos y la secuencia de ejecución, se tomó la decisión de adelantar la etapa de ejecución de la inversión antes de tener los PMDT lo que provocó un cambio en el foco de la intervención. Finalmente, cabe hacer mención a lo ambicioso del diseño.

### 1.1. Análisis de objetivos y resultados

El análisis reveló diferencias importantes entre los objetivos y componentes del Convenio de Crédito, el Reglamento Operativo y el Documento de Diseño del Programa (PAD). Entre estas diferencias las más notables son las siguientes:

- **El concepto de sostenibilidad a nivel de objetivos**

El objetivo general del Convenio de Crédito se enuncia como “utilizar más efectiva y productivamente los servicios de **infraestructura sostenible** en las comunidades rurales pobres en los territorios de las regiones elegibles (Coquimbo, Maule, Bio Bio, Araucanía y Los Lagos)”; en tanto, el propósito del Reglamento Operativo señala “uso efectivo y productivo de los servicios de infraestructura por comunidades rurales pobres en territorios seleccionados de las regiones de Coquimbo, Maule, Bio Bio, Araucanía y Los Lagos”, sin aparecer mencionada la “infraestructura sostenible”. Sin embargo, en el Reglamento Operativo, dentro de los principios esenciales se menciona en el punto “a) Apoyar la **sostenibilidad del territorio** en las localidades rurales pobres”.

Sin duda, no es posible comparar los conceptos involucrados en cada instrumento: Que la infraestructura sea sostenible quiere decir que se mantenga por sí mismo en el tiempo, y para esto se requiere el uso de la institucionalidad para establecer estos mecanismos (en este caso acuerdos institucionales con el MOP o la Municipalidad respectiva para que esto

ocurra). Para que un territorio sea sostenible se requiere que se mantenga por sí mismo en el tiempo<sup>9</sup> y en esto no basta sólo los acuerdos institucionales, sino más bien una serie de otras variables que no dependen necesariamente de los actores del territorio: vocación productiva definida y con alta productividad, normas institucionales estables, un nivel de accesibilidad apropiado, cierto nivel de inversión, y también el “viento” externo que permite el impulso para elevar el vuelo del “cometa”. Sin duda, la infraestructura influye en una parte respecto de la sostenibilidad, y debe ser considerada como una de las variables para darle sostenibilidad a los territorios seleccionados.

▪ **Creación de proveedores de servicios locales de administración de infraestructura a nivel de resultados**

Para efectos de la administración de la infraestructura construida, en el Convenio de Crédito se plantea la “creación y fortalecimiento de un programa de proveedores de servicios locales para operar, mantener y administrar dichos servicios”, por tanto, centrado en la generación y fortalecimiento de negocios locales para mantener la infraestructura pretendiendo que esto podría generar la sostenibilidad de la infraestructura. Sin embargo, en el Documento de Diseño del Programa (PAD) se plantea que la administración de los caminos, por ejemplo, debiera realizarse por el MOP en aquellos casos que corresponda (caminos enrolados) y por la Municipalidad en los otros, y en algunos casos entregar por el MOP o la Municipalidad, la mantención de los caminos a las organizaciones locales. La revisión de estos aspectos nos mostró que la enunciación de los objetivos se realizó sin comprender el contexto institucional chileno para efectos de los mecanismos de mantención de la infraestructura construida (agua potable, caminos, electrificación e infraestructura de telecomunicaciones). En el caso del agua potable, si bien existe institucionalidad, hoy día se discute en el proyecto de ley de aguas servidas, un tratamiento conjunto de ambas materias. En el caso de electrificación, en general el tratamiento institucional está relativamente resuelto con las empresas eléctricas concesionarias.

La importancia de fijar objetivos y resultados claros se traduce en que el foco de la intervención de uno u otro documento son radicalmente distintos. En este sentido, el foco para el equipo nacional y para los equipos regionales lo representa el Reglamento Operativo en que se desarrollan dos grandes aspectos: la infraestructura rural y el fomento productivo, en que la infraestructura rural es uno de las variables que permiten la sostenibilidad del territorio junto con otros relacionados con el fomento productivo.

**Ambiciones del diseño: tres grandes desafíos y un Programa de gran complejidad**

Al realizar una mirada crítica al diseño del Programa en cuanto a sus aspectos generales, se constata que incluye en sus pretensiones el logro de resultados en tres ámbitos institucionales y culturales de gran complejidad. Dichos ámbitos, transformados en objetivos y resultados esperados agregan un mayor nivel de dificultad en la fase de implementación:

- a) La revisión de la metodología de MIDEPLAN para incluir la evaluación de proyectos con el enfoque de desarrollo territorial (enfoque de evaluación de planes

---

<sup>9</sup> Sostenible: (adj) Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p.ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes (Diccionario RAE).

en territorios determinados y no proyecto a proyecto). Esto representa un cambio de gran magnitud en el Sistema Nacional de Inversiones y sus instrumentos, que implicaría una lógica de evaluar planes considerando no sólo los beneficios y costos de un proyecto sino también la sinergia que significan los beneficios y costos de proyectos complementarios y alternativos en un contexto territorial determinado. Sin duda, la rentabilidad de un proyecto productivo no es la misma si existen mejores condiciones de infraestructura para su acceso a los mercados o si su condición sanitaria está certificada. En su justa dimensión, ligar la rentabilidad social de un proyecto con otro de rentabilidad privada en un espacio territorial determinado no deja de tener sus complicaciones metodológicas y, principalmente institucionales.

- b) El desarrollo de la planificación participativa para el proceso de inversión pública. Existen escasas iniciativas en que el proceso de inversión pública es realizada con participación de la ciudadanía, tal vez el caso más emblemático es la iniciativa de presupuestos participativos desarrollado por municipios desde hace varios años. Uno de los aspectos que eventualmente pueden ser riesgosos tiene relación con las expectativas que se generan en autoridades locales y la ciudadanía respecto de estos procesos. Mal conducida, impacta en ámbitos políticos afectando la legitimidad de las autoridades.
- c) La generación de unidades productivas locales que se hagan cargo de la mantención y operación de la infraestructura construida por el Programa, de acuerdo a lo planteado en el Convenio de Préstamo. Dicha acción representa un cambio institucional importante en términos de crear los mecanismos para que la comunidad administre y opere la infraestructura (concesión municipal que permita la generación de ingresos: peajes), y por otro lado, la acción de generar ingresos atenta contra el desarrollo productivo en términos de encarecer la salida de productos hacia el mercado.

La ambición del Programa y su pretensión de afectar dinámicas arraigadas en los procesos de planificación e inversión pública, no constituye una deficiencia en sí misma, sin embargo, supone, por un lado, un diseño simple y claro que considere los procedimientos y plazos adecuados y, por otro, un soporte político-institucional que a la fecha no se ha observado.

## **1.2. Procedimientos claros para los diversos niveles y actores del programa**

La claridad en los procedimientos en los diversos niveles y actores del programa, está determinado por la forma en que la SUBDERE, organismo ejecutor del Convenio, desarrollara sus acciones de información, posicionamiento e imagen pública del programa en el nivel nacional y regional. Asimismo, en este concepto se debe considerar la relación apropiada del equipo nacional y los equipos regionales. Ambos aspectos son enunciados en el diseño en términos generales sin establecer procedimientos más detallados, dejando en los equipos la forma en cómo se comunican y relacionan en la ejecución del programa. Por otra parte cabe consignar que dichos procedimientos deben posibilitar su adecuación a la realidad de cada región, en particular en los mecanismos que sustentan el Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

En la revisión de estos aspectos, la mayoría de los equipos señalan deficiencias importantes que han ido superándose en este último año. En particular, señalan la existencia de grados de informalidad desde el nivel central hacia las regiones, y por otra, una solicitud de gran formalidad hacia las regiones por parte del nivel central.

Respecto de la información, en la mayoría de los entrevistados se ha notado ausencia de información para la operación o asignación de recursos del programa. En general se tiene información parcial, asimétrica entre distintos actores y con ciertos grados de contaminación respecto del mensaje central que se quiere emitir. Muchos entrevistados han responsabilizado de la lentitud del programa a los procedimientos del Banco Mundial; sin embargo, sólo en algunos casos esta opinión se confirma. En efecto, los procedimientos del Banco Mundial en el caso de los estudios y consultorías individuales y colectivas influyó fuertemente en el grado de velocidad de la elaboración de los PMDT, pero en ningún caso respecto de la ejecución de obras que los únicos requerimientos se tradujeron en la asimilación de las Bases Técnicas del BM por las Unidades Técnicas y la revisión ex post de los proyectos para reconocimiento de gasto en el caso de la Inversión Pre – PMDT. Además, la situación que se produce cuando se firma un Convenio de esta magnitud, determina que es el organismo ejecutor quien debe modificar sus procedimientos a los de la institución financiera, sino el Convenio no se firma. Esto dirige nuestra atención al proceso de revisión y negociación final del Convenio, que será desarrollado más adelante.

Respecto de los aspectos asociados al posicionamiento e imagen pública del programa, estos aspectos son deficientes en las regiones, con bajos niveles de involucramiento de las autoridades respecto de la “suerte” del programa y con una imagen deteriorada respecto de lo que pretende el programa. En general, los entrevistados ven el programa como lento, con excesiva burocracia y con distintas visiones de lo que el programa pretende: “llegar a sectores rurales pobres”, “instalar la infraestructura necesaria en sectores alejados”, “generar fomento productivo a través de la instalación de infraestructura”, “infraestructura con financiamiento de diversos programas de fomento productivo”. En este sentido, separar los aspectos de infraestructura rural y fomento productivo no será posible dado que las comunidades y las autoridades locales entienden al “Estado como uno solo”, y por tanto, no entienden el alcance del PIRDT por la SUBDERE y los GORE, y los mecanismos para el fomento productivo por las instituciones desconcentradas en cada región y que el programa pretende “motivar” (y no necesariamente obligar).

Finalmente, respecto de la relación entre los equipos regionales y el equipo nacional, actualmente se considera una relación apropiada, con mayores posibilidades de relacionarse “cara a cara” y la percepción de mayor apoyo por parte del equipo nacional del programa.

### **1.3. Secuencia lógica apropiada<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Recordemos que la secuencia lógica del programa de acuerdo a diseño establecía lo siguiente:

1. Identificación y selección de territorios y sub-territorios
2. Validación de territorios por el CORE
3. Evaluación de la oferta de inversión en infraestructura y fomento productivo

Esta sección busca relevar los aspectos de diseño relacionados con el ciclo de las actividades relevantes y su secuencia para el logro de los objetivos y resultados. En este sentido, cabe consignar que la secuencia lógica no se cumplió tal como estaba establecido en el diseño que privilegiaba una intervención desde la selección de territorios, la planificación y la inversión, cuestión que en la implementación cambió producto de la incorporación de recursos desde el primer año adelantando la etapa de inversión<sup>11</sup>. Esta acción contribuyó a que el programa concentrara su foco en la ejecución de la inversión antes que en el proceso de planificación participativa de la inversión, imprescindible para considerar las necesidades de los habitantes de los territorios seleccionados. Si bien es cierto, la incorporación de recursos desde el primer año pudo haberse debido a los arrastres del plan piloto, dicha acción se repitió también para el segundo año en montos significativos (M\$ 6.180.000 con 26,6% de ejecución presupuestaria), situación que difícilmente puede explicarse para cubrir arrastres.

Con las diferencias regionales correspondientes, podemos destacar que, al inicio de la ejecución del programa, los GORE con la participación de los municipios, habían iniciado la identificación de territorios y localidades de inversión con instrumentos tradicionales y propios de la institucionalidad pública regional (inversión FNDR, por ejemplo). Esto permitió que la cartera regional de proyectos formulada previamente a la llegada del PIRDT, fuera altamente coincidente con la cartera trabajada para los PMDT.

En general, la secuencia lógica del programa se desarrolló de acuerdo a las necesidades regionales y no necesariamente de acuerdo a lo que establecía el diseño. Por ejemplo, en el caso de la región de Bio Bio, desde el año 2003 se había iniciado un proceso de planificación y gestión territorial identificando nueve territorios con su respectiva gerencia territorial, y formulando el instrumento conocido como Planes de Desarrollo Territorial (PDT). Por tanto, en esta región el GORE trató de adecuar el programa a la formulación anterior y no “inventar” nuevos instrumentos dado que generaría confusión en los actores regionales.<sup>12</sup>

Un factor que afectó fuertemente a la secuencia y cumplimiento de los plazos programados, fue el desfase en la formulación de los PMDT, cuyo plazo era de cuatro meses y en la práctica tardaron un año. A la fecha, los PMDT ya elaborados no han sido aprobados por los Consejos Regionales, demorando la fase de diseño y ejecución de las inversiones.

- 
4. Elaboración de los PMDT
  5. Validación de los PMDT por el CORE
  6. Ejecución de la inversión en infraestructura y estudios de preinversión
  7. Instalación de capacidades y el modelo de gestión local de las inversiones/servicios
  8. Seguimiento y evaluación del programa.

Paralelamente, se desarrollaba la metodología de MIDEPLAN para la evaluación de planes de desarrollo territorial, orientada a superar la evaluación proyecto a proyecto.

<sup>11</sup> Las razones de dicha acción no están claras y se orientan al tema de los arrastres de los proyectos del plan piloto y a atenuar las críticas y expectativas de las autoridades comunales y la ciudadanía.

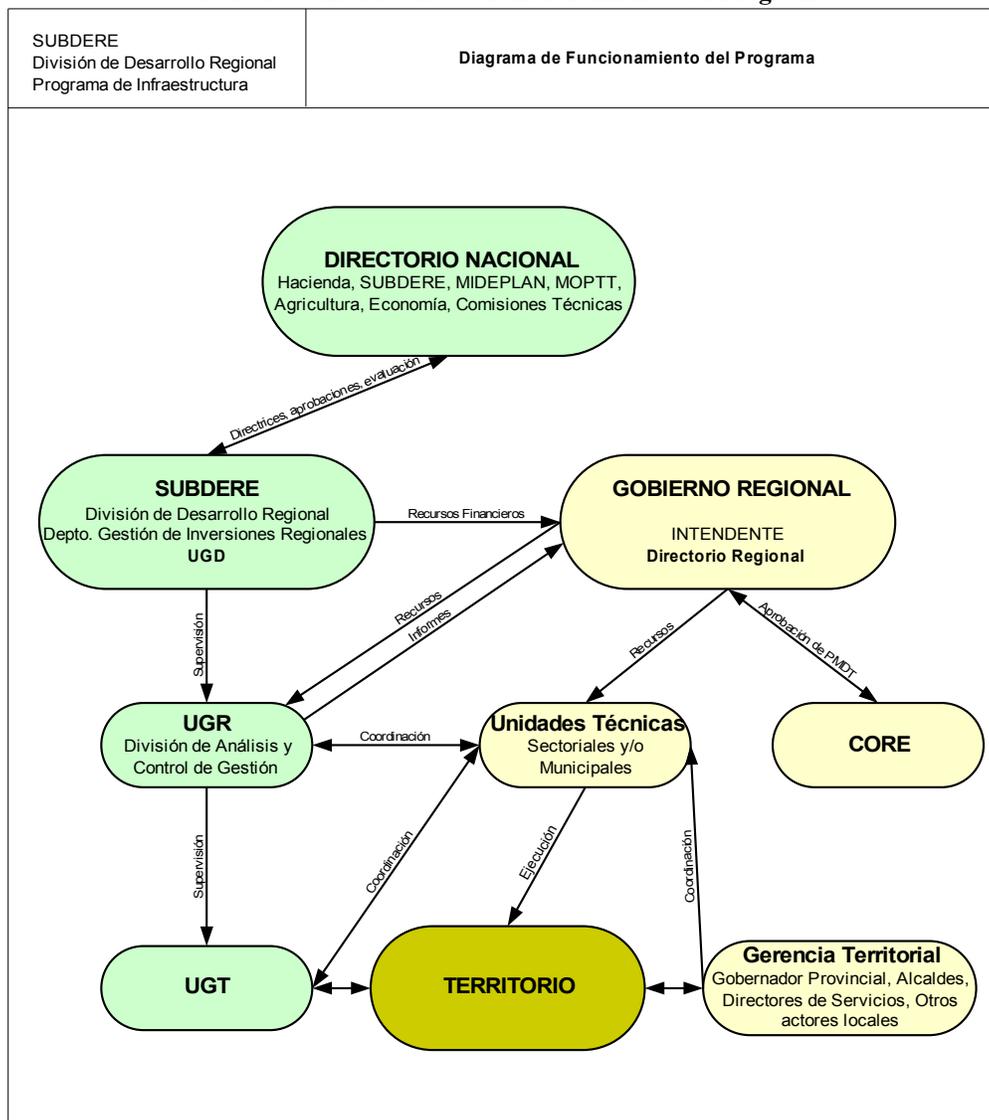
<sup>12</sup> Cabe mencionar que, a partir de una decisión del nivel nacional, se procedió a financiar el instrumento conocido como “inversión Pre – PMDT”, que consistía en una cartera existente en el SNI y con alta consistencia respecto de los objetivos del programa, que eventualmente podría ser reconocida como gasto por el Banco Mundial.

## 2. ARTICULACION DE ACTORES Y ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO

Esta sección inspeccionará la actuación y roles de los equipos regionales, el liderazgo y la capacidad de negociación para el cumplimiento de los objetivos del programa, el rol de los líderes territoriales como una condición inherente a la ejecución del programa, y finalmente, la actuación de los actores respecto de la estructura de funcionamiento del programa y la fluidez de las relaciones entre ellos frente a situaciones problemáticas.

De acuerdo a diseño, la estructura institucional está representada de la siguiente manera:

**Cuadro N°6: Estructura de Funcionamiento del Programa**



**Fuente: Manual de Operaciones – Reglamento Operativo PIR**

Esta estructura de funcionamiento tiene tres niveles de operación, coordinación y toma de decisiones: nacional, regional y territorial. Asimismo, en el diseño se establecieron los distintos roles que debían cumplir cada uno de los actores del Programa. Si bien es cierto, también se definió un nivel comunal, este actúa sólo como representación del nivel comunal y no necesariamente con un rol específico dentro del programa.

Al revisar el diseño, esta estructura de funcionamiento se presenta muy compleja por la cantidad de actores, su rol y la cobertura geográfica e institucional que debieran desplegar para una operación óptima. Por otra parte, no se vislumbraron mecanismos consistentes de operación y control efectivo frente a dificultades, reaccionando con mucha lentitud frente a los atrasos evidentes del programa, produciéndose sólo modificaciones puntuales respecto de la gestión en el equipo nacional. Finalmente, en la estructura no existe una delimitación clara entre el nivel político (toma de decisiones respecto de la distribución de recursos) y el nivel operativo (toma de decisiones respecto de funcionamiento y optimización del programa). Es vital ser consistente con este último punto dado que se podría estar generando acciones que estén fuera del marco institucional de la descentralización promovido por la SUBDERE. Tal es el caso, de la región de Coquimbo que algunos entrevistados consideran importante que el Directorio Regional PIRDT se haya ubicado casi al mismo nivel que el Consejo Regional, siendo que el Directorio Regional considera el aparato desconcentrado.

Respecto de la implementación, la estructura institucional, tanto regional como nacional, no estaba preparada para organizarse y funcionar de esta manera, particularmente en el nivel territorial, requiriendo un cierto espacio de tiempo para provocar este cambio en la forma de organización regional, a excepción de la región de Bio Bio que ya tiene su historia en este sentido.

### **2.1. Actuación y rol de los equipos regionales (UGR)**

De acuerdo al diseño, el equipo regional dependerá de la División de Análisis y Control de Gestión (DACG) y estará conformado por un coordinador y contará con el apoyo de un equipo técnico compuesto por técnicos en desarrollo rural y especialistas en proyectos de infraestructura rural. Este coordinador debe responsabilizarse por las acciones del Programa en cada uno de los territorios de la región respectiva en que se implementa.

Si bien es cierto, el diseño establece que existirá un coordinador de los equipos regionales, dicho coordinador de la unidad PIR no fue nombrado por el Intendente respectivo, provocando que la ausencia de designación de esta jefatura ha diluido las responsabilidades al interior de los equipos regionales. Como también que en aquellos casos de regiones que presentan un mejor funcionamiento se debe a la participación de un(a) profesional con características de liderazgo propias que ejerce como coordinador(a) del equipo, y no por un rol definido por la autoridad correspondiente, por ejemplo, Los Lagos.

Asimismo, cabe preguntarse por qué en el diseño no se estableció algún mecanismo para que el equipo nacional realice control y evaluación de desempeño sobre los profesionales de los equipos regionales, que pudo haberse instalado en el Convenio de Participación entre la SUBDERE y el GORE respectivo. Esta situación ha provocado que, a pesar de que se tiene una evaluación deficiente de algunos profesionales y regiones, no se tienen mecanismos para variar dicha situación.

En general, la actuación de los equipos regionales es considerada insuficiente para el logro de los objetivos y resultados del programa. En algunos casos, los equipos se han afiatado

bien produciendo una interesante mezcla de gestión técnica y política que ha enriquecido la ejecución del programa, tal es el caso del equipo regional de Los Lagos. En otros casos, la actuación de los equipos no ha logrado superar los mínimos que se requieren para una instalación apropiada del programa. En todo caso, esto se ha debido a diversos factores propios y externos, tales como el desconocimiento de los profesionales del Sistema Nacional de Inversiones, insuficiente interés de la autoridad para contratar los profesionales faltantes que se requieren, escasa capacidad de los profesionales de influir en las decisiones dentro del GORE, ubicación institucional no adecuada, falta de liderazgo y empatía de los profesionales. Este es el caso de la Araucanía, ubicándose las otras regiones entre Los Lagos y la Araucanía.

Por otra parte, los equipos regionales se muestran débiles en cuanto a sus roles y funciones, evidenciando que en todas las regiones el encargado de fomento productivo no conoce su rol y sus funciones, siendo que este profesional es clave para armar los compromisos con el aparato desconcentrado respecto de los programas de fomento productivo, motivando a los sectores para su intervención en los territorios seleccionados. Por otro lado, el encargado de infraestructura es el cargo clave para acelerar la inversión de los PMDT, pero no se concibe que todavía no se hayan presentado los proyectos al Sistema Nacional de Inversiones para su evaluación o alguna acción alternativa que permita su pronta ejecución.<sup>13</sup>

Otro de los factores incidentes en la operación y los escasos resultados a la fecha, es la ubicación institucional y el grado de posicionamiento de los equipos regionales del Programa. En términos generales, la ubicación institucional se estableció en los gobiernos regionales, en algunos casos dependiendo directamente del Intendente (Maule y Los Lagos) o de la División de Análisis y Control de Gestión (Bio Bio) y en otros casos, de la División de Planificación (Araucanía) una vez que fue creada, con la excepción del equipo regional de Coquimbo que se ubicó, inicialmente, en la SERPLAC y hoy depende de la DACG. La mayor parte de los equipos regionales tiene un grado de posicionamiento débil al interior de la institución, con excepción de aquellos en que se ubicaron directamente bajo dependencia del Intendente.

Un factor de común acuerdo que ha impedido que el equipo regional pueda avanzar en los logros del programa ha sido su alto nivel de rotación de profesionales que le ha restado continuidad a las acciones. Del mismo modo se indica como una debilidad la ausencia y falta de apoyo del equipo nacional en términos de directrices políticas claras y acciones programadas y concertadas junto a los actores regionales en los que se sustenta el programa. Sumado a esto están las carencias de tipo logístico (falta de transporte, poco personal y no suficientemente especializado, por ejemplo).

Hoy día, un elemento fundamental para la gestión del programa lo representa la expertiz y conocimiento del equipo regional del programa en el Sistema Nacional de Inversiones, como también el liderazgo y habilidad para motivar al aparato desconcentrado hacia las acciones de fomento productivo en los territorios. Finalmente, debe considerarse con claridad, su dependencia institucional, roles y funciones, y un sistema de evaluación de

---

<sup>13</sup> Cabe hacer presente que sólo el equipo nacional ha planteado soluciones para el

desempeño que permitiera renovar a los equipos de no ser capaces de cumplir con las metas propuestas.

## **2.2. Liderazgo y capacidad de negociación del equipo nacional (UGD)**

De acuerdo al diseño, la SUBDERE es la responsable de la ejecución global del Programa ante el Banco Mundial a través de la Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo (UGD), dependiente del Departamento de Gestión de Inversiones Regionales de la División de Desarrollo Regional (DDR). A través de sus múltiples funciones, la UGD es la encargada de monitorear permanentemente las acciones estratégicas y operativas del proyecto. La UGD está constituida por un coordinador y apoyado por tres especialistas: un especialista en infraestructura, un especialista en planificación territorial y desarrollo rural, y un especialista en sistema de adquisiciones.

De acuerdo a la opinión de los entrevistados, el equipo nacional ha ido asumiendo un rol de mayor liderazgo y proactividad en la relación con los equipos regionales, resolviendo dificultades y apoyando el accionar administrativo y técnico. Distinto fue la etapa inicial del programa, donde el equipo nacional fue una instancia lejana y demostró confusión en los roles y responsabilidades, generando acciones directas hacia territorios y comunas sin aviso previo a los equipos regionales, incluyendo a los Jefes de UCR (Araucanía y Los Lagos). Esta debilidad inicial generó problemas de conducción y orientación estratégica en los equipos regionales y son enunciadas por estos como dificultades importantes en las comunicaciones y relación con los equipos regionales.

Un error de la estrategia del programa fue no haber instalado un sistema de información y comunicaciones, junto con una estrategia comunicacional que diera cuenta de los objetivos y resultados del programa. Esto ha generado confusiones importantes en los mensajes que se han ido escuchando en los equipos regionales respecto del alcance del programa. Esto se demuestra en que, actualmente, algunos profesionales de equipos regionales tienen cierta resistencia de “dar la cara” en las instancias territoriales por las posibles promesas que no se han cumplido, como el caso de Coquimbo.

Por otra parte, las funciones del equipo nacional señalan que éste deberá controlar los logros y avances en la ejecución de sus actividades formulando informes periódicos que ayuden al control, mejoramiento y fortalecimiento de la gestión del mismo, tomando la decisión oportuna de realizar las correcciones que sean necesarias para el mejoramiento, a través de la instalación de un sistema de seguimiento y evaluación. Este sistema esta en licitación y permitirá ordenar la información y entregar indicadores útiles para el control de la gestión. No existen otros mecanismos sistemáticos para el control de la gestión, a excepción de los establecidos por el Banco Mundial a través de sus visitas semestrales y los instrumentos de control de gasto presupuestario establecido por la UGD.

## **2.3. Generación y reconocimiento de líderes territoriales**

El programa plantea en su concepción la generación de procesos de cooperación público – público y público – privado, lo que supone que en los territorios seleccionados se desarrolle un proceso intenso de articulación en función del cumplimiento de las acciones y proyectos

planteados en cada PMDT. Para esto, además de la participación de la institucionalidad pública regional, se requiere la generación y/o reconocimiento de líderes territoriales que operen como contraparte de la institucionalidad pública, que permita conducir el proceso de desarrollo territorial y realizar el seguimiento necesario a los compromisos de los actores públicos.

En general, no existe evidencia que este rol haya sido asumido por actores privados (empresarios o dirigentes sociales), sino más bien ha sido asumido por las autoridades comunales y sus equipos técnicos, particularmente dado su rol en el proceso de inversión regional. En todo caso, en las entrevistas realizadas a algunos alcaldes, esperaban que los PMDT fueran cumplidos en su totalidad, dado que la información fue levantada con las comunidades de los territorios y subterritorios seleccionados. Esto supone que tanto los compromisos de inversión como los relacionados al fomento productivo representan las expectativas de las autoridades y comunidades tienen del PIRDT.

#### **2.4. Funcionamiento y rol de los actores del Programa**

De acuerdo a la estructura de funcionamiento, en el programa operan tres niveles, con distintos roles y responsabilidades, algunos de mayor complejidad. Se realizará una revisión de los distintos niveles institucionales establecidos por el programa, en contraste con la documentación existente y la opinión de los actores entrevistados.

- **Nivel nacional**

En este nivel, se constituye el Directorio Nacional y la UGD como Secretaría Técnica. El Directorio Nacional, de carácter consultivo, está orientado a la coordinación estratégica entre las distintas instituciones involucradas (SUBDERE, Subsecretarios de Obras Públicas, Planificación, Agricultura, Economía y el Director de Presupuestos). Debía reunirse trimestralmente y sólo ha sostenido dos reuniones desde el inicio de la implementación (Agosto de 2005). Su rol no ha sido asumido en propiedad descansando en la estructura institucional de la SUBDERE (División de Desarrollo Regional) y de los GORE (Intendente y Divisiones).

Respecto de la UGD, dicha instancia actúa como el equipo de coordinación y monitoreo del programa en las cinco regiones, en conjunto con las Jefaturas de su División, las cuales prestan apoyo en las tareas estratégicas y las comunicaciones formales con los Intendentes.

- **Nivel regional**

Se constituye por la Unidad de Gerenciamiento Regional (UGR), también llamado equipo regional en este informe. De acuerdo a diseño, esta instancia debiera estar ubicada en cada GORE y depender de la DACG. Sin embargo, en Coquimbo partió dependiendo de la SERPLAC y hoy día está instalada en la DACG, y en el Maule partió desde la dependencia directa del Intendente y hoy día está en la División de Planificación. Han coordinado sus acciones a diversos organismos públicos regionales.

Se debió establecer un Directorio Regional, el cual opera sólo en la Región de Coquimbo cumpliendo su rol de asesor del Intendente. Sin embargo, tal como enunciamos, debiera revisarse su ubicación y rol dado que representa casi una estructura paralela al CORE. En las otras regiones se utilizó la estructura que ya se tenía en el marco de su planificación territorial (PDT – Bio Bio) y finalmente, en el resto no existe evidencia de la creación de este Directorio. En el nivel regional también operan las Unidades Técnicas (UT) encargadas de ejecutar las iniciativas de inversión en los territorios, en particular la Dirección de Vialidad y la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP.

- **Nivel territorial**

Se plantea a este nivel la creación de una Gerencia Territorial que deberá cautelar y orientar la elaboración, implementación y evaluación de los PMDT. En los inicios del programa se utilizaron “mesas territoriales” que validaron el proceso de elaboración de los PMDT. Posteriormente, dada la demora de la fase de elaboración de los PMDT, dichas mesas no se siguieron utilizando (a excepción de Bio Bio que utilizó el marco de su propio proceso de planificación no sólo para este programa sino para todo el proceso de planificación territorial), y hoy día están siendo reactivadas para el proceso de diseño y ejecución de inversión de proyectos de los PMDT.

En general, la estructura de funcionamiento del diseño es bastante compleja y no recogió antecedentes de planificación y gestión territorial ya realizado en algunas regiones, promoviendo una estructura propia para un programa relativamente pequeño, que representa aproximadamente un 6% del total de provisiones de la SUBDERE y un 2,6% del total de recursos de los Programas de Inversión Regional (FNDR + Ingresos Propios + Provisiones) de todas las regiones del país al año 2007.<sup>14</sup>

- **Coordinación con otros actores del programa**

En general, la coordinación con otros actores ha existido desde el comienzo a través de los equipos regionales. Sin embargo, dicha coordinación ha ido perdiendo fuerza en particular con los líderes territoriales debido al retraso de los proyectos de inversión que se levantaron en el proceso de elaboración de los PMDT y los excesivas instancias de validación hacia los actores que aprueban el proceso.

Los actores son críticos del programa, pero las críticas están basadas, principalmente, en sus formas de operación y de información, la lentitud de sus procedimientos y que no se vea todavía inversión a pesar de que han pasado dos años desde la instalación del programa. Tal es la opinión de algunos Alcaldes, tales como el Alcalde de Yumbel y el de Maullín. Sin embargo, también se plantea que, desde sus fundamentos y las promesas que el programa hizo, se le califica como un buen programa, debido a que viene a generar reflexión y dar a conocer ciertos territorios que no tienen acceso a la inversión pública por los procesos de evaluación y priorización de proyectos que realizan los organismos técnicos del GORE. Esto junto con que en algunos subterritorios se han realizado inversiones o se

---

<sup>14</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2007.

tiene la esperanza de que aquellas ocurran en el futuro cercano, se proyecta una percepción positiva. Esto último siempre y cuando se cumplan las “promesas” que instaló el programa.

La mayoría de los entrevistados de las UT manifestaron falta de información respecto del programa, desconocimiento de los objetivos y resultados del programa como de los equipos regionales, y por tanto, bajos niveles de coordinación para la implementación del mismo. En todo caso, dado que se le ha puesto un énfasis a la ejecución presupuestaria, los actores regionales han mejorado la coordinación para disminuir los obstáculos de la implementación.

Respecto a la participación de las UCR en el programa, ellas actuaron, principalmente como testigos de fe en las mesas territoriales, papel que avalaba la realización de los compromisos contraídos con la comunidad y, eventualmente, como apoyo al equipo nacional y regionales en términos logísticos.

En síntesis, el diseño es complejo, incluye una gama muy amplia de actores en los distintos niveles territoriales y supone una articulación virtuosa entre procesos de planificación, ejecución de la inversión y sostenibilidad de la misma. En este punto, se evidencia que el diseño trasunta un limitado conocimiento respecto de la inversión pública, sus ciclos y dinámicas regionales, toda vez que no los incorpora en su modelo de gestión.

### **3. PLANIFICACION TERRITORIAL Y GESTION DE INVERSIONES**

Uno de los supuestos más relevantes para evaluar los procesos es que las acciones críticas del programa se efectúan con la oportunidad y pertinencia requerida para el logro de objetivos y resultados en los plazos programados. Revisaremos este supuesto respecto de dos actividades centrales que impactaron en los plazos de ejecución y en el foco de la intervención.

#### **3.1. Planes de desarrollo territorial generados oportunamente**

El proceso de planificación territorial participativa se estructura en base a cinco pasos que son analizados a continuación:

**i) Elaboración del mapa de territorios a intervenir.** En general, todas las regiones, definieron los territorios durante el año 2005, fundamentalmente sobre la base de intervenciones desarrolladas anteriormente (por ejemplo, experiencia de las Agendas Territoriales de CONAF en el caso de Araucanía y experiencia de los PDT de Gestión Territorial del GORE en Bio-Bio) o bien exclusivamente a partir de un trabajo conjunto entre diversos servicios públicos, municipios, asociaciones de municipios y la UGR, entre otros actores. En el caso de aquellas regiones en las que había experiencias previas de gestión territorial, hubo algunas dificultades para conjugar dichas definiciones con las exigidas por el programa, dado que se temía pudieran superponerse territorios y modelos de gestión, sin embargo, se logró consensuar la definición tomando como base las experiencias ya desarrolladas.

**ii) Validación técnica y política de la propuesta de territorios.** Los territorios y sub-territorios fueron validados por los Consejos Regionales respectivos entre el año 2005 y el 2006, donde el caso de mayor atraso se dio en la Araucanía, debido a que costó lograr consenso de parte del CORE respecto de los sectores seleccionados.

**iii) Análisis de la oferta pública existente en los territorios.** Esto fue realizado en parte como una de las tareas dentro de la formulación de los PMDT. En los Planes se presenta un análisis de la cobertura de infraestructura (agua y saneamiento, red eléctrica y estado de caminos), sin embargo, no se evidencia un análisis relativo a la oferta pública existente en materia de fomento productivo.

**iv) Formulación del PMDT.** La formulación de los PMDT fue llevada a cabo por consultoras, las cuales fueron adjudicadas tras un proceso de licitación coordinado por el equipo nacional. En todas las regiones, salvo la Araucanía, la elaboración de los planes tuvo lugar entre los años 2005 y 2007, considerando cuatro (4) meses en el diseño, pero desarrollándose en la práctica en un año. Las razones aludidas por los equipos regionales para explicar la demora de la elaboración de los planes son tres: los requisitos definidos por el BM para la contratación de las consultorías; los obstáculos que las condiciones geográficas y climáticas pusieron al desarrollo de las visitas y realización de talleres (lluvia, nieve y dispersión); y el consiguiente atraso en la entrega de los informes por parte de las consultoras, a lo que se suma la revisión y devolución de algunos de ellos dado su carácter insatisfactorio.

Metodológicamente, la elaboración del PMDT se define como un ejercicio de planificación participativa, que considera la realización de talleres y jornadas de trabajo por eje estratégico, con actores públicos y privados, además de instancias que recojan la opinión de aquellos habitantes que no participan directamente en las jornadas.

De acuerdo a los equipos regionales, el proceso de licitación y adjudicación fue engorroso debido a las exigencias establecidas por el BM y el equipo nacional, la complejidad de las Bases de licitación, al tipo de concurso (lista corta homogénea) y a la necesidad de revisión y no-objeción por parte del Banco.

Este proceso de planificación territorial es uno de los componentes centrales del programa que determina el logro tanto de objetivos como de resultados. El atraso significativo en la elaboración de los planes, ha impactado fuertemente en el atraso de los procesos de inversión y en la percepción de excesiva burocracia y pérdida de confianza en los territorios seleccionados.

**v) Validación del PMDT.** Una vez elaborados, los PMDT deben ser aprobados, tanto por las Mesas Territoriales como por los CORE correspondientes. A la fecha, no hay ningún Plan aprobado por los CORE respectivos y, en algunos casos (p. ej. Maule), hubo una validación del Intendente para que los proyectos pudieran ser evaluados por la SERPLAC.

### **3.2. Incorporación de la inversión una vez que estuvieran concluidos los PMDT**

La revisión de la ruta de actividades críticas del programa muestra que, en el diseño, se estableció una secuencia donde la planificación era la base para los procesos de inversión en infraestructura y de fomento productivo. Sin embargo, en los hechos se incorporaron recursos significativos para inversión desde el primer año del programa y repetido en los años siguientes. Esto provocó que se idearan procesos alternativos para la ejecución de estos recursos ideando distintos mecanismos discutidos entre el equipo nacional y el BM. Entre estos mecanismos estuvieron el “financiamiento retroactivo” para reconocimiento de proyectos de arrastre y la “inversión pre – PMDT” (“reconocimiento de gastos”), ya analizados en el capítulo de resultados intermedios.

Dicha aplicación de recursos implicó una tarea no considerada en los equipos regionales (y también el equipo nacional), cambiando el foco de la intervención en esta etapa del desarrollo de la planificación participativa a la ejecución de inversiones y el control del gasto presupuestario. En efecto, la confusión generada por la incorporación de estos recursos implicó que cada equipo regional destinará tiempo a la búsqueda de proyectos de inversión en los territorios seleccionados y la ejecución de los procedimientos para la pronta ejecución de la inversión. Por otro lado, el equipo nacional debió realizar un esfuerzo adicional para armar los procedimientos asociados a las rendiciones de estos proyectos, quitando tiempo a la labor de apoyo a los equipos regionales en los procesos de planificación participativa. Cabe la pregunta respecto de cuál era el objetivo al incorporar recursos desde el inicio de la intervención, cuando tanto el diseño como la secuencia lógica de las acciones habían propuesto una acción distinta. O por qué realizar un diseño tan complejo y que requiere tiempos de maduración distintos a los tiempos institucionales que tiene la SUBDERE.

#### **4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Esta sección analiza dos procesos referidos al componente de fortalecimiento institucional del PIRDT: Metodología de MIDEPLAN y el sistema de seguimiento y evaluación.

##### **4.1. Metodología disponible al momento de la evaluación de los PMDT**

Se esperaba que el programa generara un cambio institucional en los sistemas de evaluación de proyectos, introduciendo el enfoque del desarrollo territorial. De acuerdo al equipo nacional, esto fue resistido por MIDEPLAN desde un primer momento, debido a la desconfianza respecto de que pudieran ser ingresados proyectos de baja calidad o que no cumplieran con los objetivos planteados en materia de fomento productivo. En la negociación, MIDEPLAN se convierte en un actor relevante exigiendo participar en los términos técnicos de referencia para la elaboración de los PMDT y estableciendo que éstos debiesen obtener RS otorgado por ellos en el nivel central.

##### **4.2. Sistema de seguimiento y evaluación del programa**

Las tareas asociadas al seguimiento y evaluación no se han desarrollado lo suficiente ni menos sistematizado para constituir un sistema, tal como se expresa en el diseño del programa. En general, los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación sólo están concentrados en instrumentos de control de gasto sin considerar instrumentos de

seguimiento y evaluación de objetivos y resultados. Esto complicará la etapa de finalización o cierre para la evaluación de los resultados e impactos del programa, dado que no se tendrá información que permita conocer cómo se alcanzaron dichos resultados e impactos. Asimismo, esto implicará que se deberá reconstituir la línea de información del programa desde el inicio y hasta su término, perdiendo precisión la evaluación que se haga.

Dado que el nivel de avance es poco significativo, no se han realizado acciones de evaluación intermedia relacionadas con el impacto socioeconómico en los territorios del programa; esto es, la contribución de los servicios de infraestructura a las actividades productivas y al bienestar de las familias participantes.

Los equipos regionales operan en general con instrumentos de seguimiento financiero y de control de gasto presupuestario, y algunos de los equipos consideran otros instrumentos de seguimiento tales como cronogramas por etapas y registros de información de cada proyecto. Al respecto, los equipos y actores regionales desconocen la formulación y aplicación de tales instrumentos que apoyen la implementación de un sistema mayor de seguimiento y evaluación del programa.

Los equipos regionales manifiestan que no existe un sistema que apoye las decisiones estratégicas del programa en su región y está mejorando el apoyo del equipo nacional para el control básicamente de la cartera de inversión. Respecto de un sistema de consultas a los beneficiarios para evaluar los resultados, como se señala en el diseño, no se han realizado acciones de tanta complejidad.

## **VI. CONCLUSIONES**

A continuación se presentan las conclusiones de la evaluación, que hacen referencia a aspectos tanto de diseño como de implementación. Los primeros dicen relación con lo cambiante del diseño, la revisión y negociación asociada a la firma del Préstamo y a la complejidad y ambición del mismo. Los segundos se refieren a los elementos de gestión que explican el estado de avance y características de implementación del Programa a la fecha, entre los que se cuentan la gestión y articulación de actores, los nudos críticos en la planificación territorial y en la gestión de las inversiones, así como las dificultades y falencias en materia de fortalecimiento institucional.

## 1. CONCLUSIONES GENERALES

- El Programa presenta un bajo nivel de avance de sus componentes, entrado ya en su tercer año de ejecución. Las razones para ello se relacionan con aspectos tanto de diseño como de implementación.
- El Programa ha presentado evidentes mejorías en el último año, validadas por los equipos regionales y el mejoramiento de la ejecución presupuestaria. Por otro lado, el coordinador del programa y su equipo han alcanzado ciertos logros respecto de la negociación con el Banco Mundial, lo que ha contribuido al mejoramiento de los plazos y la flexibilización de la gestión del programa.
- La ejecución en regiones ha mostrado niveles de avance diversos. En cuanto a planificación territorial, la región de Coquimbo es la única que cuenta con todos sus PMDT elaborados. Bio-Bio y Los Lagos tienen la mayoría de los suyos elaborados; y Maule aún no tiene ninguno concluido. En ninguna de las regiones los PMDT se encuentran aprobados por el CORE. En materia de provisión de infraestructura, las inversiones han precedido a los Planes, siendo la mayoría de los proyectos de caminos, seguidos de agua y electrificación. Dicha ejecución presupuestaria sitúa a Los Lagos y Bío-Bio como las regiones con mayor ejecución, seguidas por Coquimbo y Maule.
- La región de la Araucanía representa una situación especial, por cuanto a la fecha se observa un grado nulo de cumplimiento de los componentes del Programa. En materia de planificación territorial no cuenta con ningún PMDT elaborado, de hecho, aún ni siquiera está adjudicada su formulación. En cuanto a provisión de infraestructura, tal como en las demás regiones, los proyectos corresponden a iniciativas previas a los Planes, sin embargo, su ejecución presupuestaria es la más baja de las cinco regiones.
- Los aspectos relativos al diseño que explican los resultados aluden a: i) deficiencias en el diseño (poca claridad, inconsistencia de los objetivos y resultados con sus indicadores, estructura institucional compleja y multi-nivel, ausencia de pertinencia respecto de los ciclos de inversión regionales y debilidad en la capacidad de negociación frente al Préstamo); ii) alta ambición del diseño (aspira a generar cambios en tres ámbitos de la gestión pública: la planificación, la evaluación de proyectos de inversión y la sostenibilidad de las obras, sin considerar que los plazos y procedimientos para ello exceden lo propuesto); y iii) un alto centralismo (el

diseño no consideró las experiencias de gestión territorial ya iniciadas en regiones y otorgó un poder de decisión importante al nivel central).

- Los aspectos relativos a la implementación que explican los resultados tienen que ver con: i) una secuencia de ejecución inconsistente con el propósito del Programa (se ejecutó inversión sin haber terminado la planificación y sin contar con una metodología adecuada de evaluación de los proyectos); ii) un débil posicionamiento en regiones (no logró sensibilizar, sumar y articularse con el GORE y con la institucionalidad pública desconcentrada); iii) deficiencias en la gestión de los equipos regionales (escasa especialización en materias críticas como inversiones, infraestructura y fomento productivo; poca proactividad para resolver situaciones o demandar apoyo al nivel central en busca de soluciones, y alta rotación profesional); a lo que se suma iv) un equipo nacional con poca presencia en las regiones, informalidad en las comunicaciones y escaso conocimiento de los ciclos de ejecución de la inversión regional.

### **EL ORIGEN DEL GRAN PROBLEMA**

Después de la exhaustiva revisión de los antecedentes, la evaluación y las conclusiones, podemos señalar que el gran problema del programa tiene su origen en un diseño deficiente, con exceso de ambición y sin considerar la realidad que enfrentaba en cada una de las regiones.

Hemos establecido con numerosos detalles estos tres ámbitos de razones:

**Diseño deficiente.** Estas deficiencias del diseño se pueden reflejar en:

La revisión de los antecedentes fue realizada en forma poco rigurosa generándose errores que deben ser subsanados para la correcta orientación y evaluación del programa.

Capacidad de negociación deficitaria respecto del crédito.

Establecimiento de objetivos y resultados sin contraparte en un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores coherentes e instrumentos apropiados. Inconsistencias en las metas establecidas por el programa.

Estructura de funcionamiento compleja.

Desconocimiento de los diseñadores de los procedimientos asociados al Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

Escasez de mecanismos de evaluación a los equipos regionales.

**Diseño excesivamente ambicioso.** Se refleja en:

La revisión de la metodología de MIDEPLAN y la propuesta de evaluación de Planes de Desarrollo Territorial.

El desarrollo de la planificación participativa para el proceso de inversión pública.

La generación de unidades productivas locales o unidades de negocios para la mantención y operación de la infraestructura construida.

Validaciones excesivas de procesos, información simétrica y articulación/coordiación perfecta de todos los actores en función de los objetivos y resultados.

**Diseño excesivamente centralista.** Se refleja en:

La no consideración de las experiencias desarrolladas en regiones a la fecha y el paralelismo respecto de las mismas.

Diseño no consideró la particularidad territorial e institucional donde se instalaría.

Diseño le da un gran poder de decisión al nivel central en desmedro de los niveles regionales.

## **EL PROBLEMA ACTUAL DEL PROGRAMA**

Si el programa no presentara una baja ejecución presupuestaria, hoy día no estaría en el listado de problemas de la autoridad. El problema no es de imagen pública, tampoco de posicionamiento ni de expectativas, ni menos de escasez de recursos.

**El problema actual del programa es de gestión inadecuada de la cartera de proyectos.**

Esto produce una baja ejecución presupuestaria, genera una imagen equívoca del programa, impacta negativamente en su posicionamiento, genera expectativas que no son cumplidas y no permite acceder a los recursos que están disponibles en diferentes instituciones.

Si bien es cierto, el problema anterior era la dicotomía entre planificar y ejecutar inversión, hoy día esa dicotomía no existe en cuatro de las cinco regiones: los PMDT ya están formulados, las redes regionales de formulación y ejecución de la inversión siempre han estado establecidas y los procedimientos son altamente conocidos para esta etapa.

## **LOS PROBLEMAS FUTUROS DEL PROGRAMA**

Dada esta imagen respecto del problema actual que debe ser resuelto en esta etapa, queda identificar los problemas futuros y generar acciones para enfrentarlos.

El primer problema identificado en el futuro es el saldo para enfrentar las necesidades de financiamiento una vez que el programa haya agotado sus recursos para inversión. En un escenario optimista<sup>15</sup>, el déficit de recursos bordearía los \$ 13.000 millones y en un escenario pesimista<sup>16</sup>, el déficit estaría en torno a \$ 37.000 millones. Esto significa que en un escenario pesimista, que tiene mayor probabilidad de ocurrencia, los recursos necesarios para hacerse cargo del déficit se estiman en torno a los mismos montos del crédito actual.

Un segundo problema futuro es sostener la gestión técnica y financiera para asegurar la ejecución presupuestaria de las iniciativas aprobadas en los PMDT. Esto significa que se debe resolver hoy día los obstáculos a la inversión futura, como por ejemplo, la compatibilidad de criterios de los diferentes analistas de la SERPLAC en cada región, la uniformidad de procedimientos de las UT en las regiones, entre otras.

<sup>15</sup> Sin considerar proyectos en la Región de la Araucanía.

<sup>16</sup> Idem.

Debe existir sintonía fina para satisfacer las expectativas generadas por los mensajes del programa. Generar acceso a la inversión pública a sectores que no habían tenido la oportunidad de acceder a estos recursos es una magnífica idea siempre y cuando se explique que su consecución requiere de ciertos procedimientos y plazos que en ningún caso son cortos.

## 2. CONCLUSIONES SOBRE EL DISEÑO

- Poca claridad en el planteamiento de los objetivos y resultados esperados. Se observa un diseño que expresa diferentes énfasis en los distintos documentos oficiales del Programa. En concreto, los énfasis señalados en el Convenio de Préstamo se re-significan en el PAD y en el Manual Operativo, y estos últimos adquieren cuerpo en la implementación, haciendo difícil la comprensión de su sentido esencial.
- Los procesos de negociación para la firma del Convenio de Préstamo no resultaron en los acuerdos más adecuados, no sólo por el énfasis establecido en dicho documento, sino que porque se establecen limitaciones a la autonomía de gestión nacional en términos de procedimientos (bases de licitación y contratos).
- El diseño del programa es complejo y poco claro, involucra a un conjunto de actores de diversos niveles territoriales y supone una serie de aspectos que en la práctica son más complejos de lo que se esperaba. Se plantea como un diseño ambicioso que aspira a generar cambios en tres ámbitos de la gestión pública: la planificación, la evaluación de proyectos de inversión y la sostenibilidad de las obras.
- La matriz de marco lógico presenta deficiencias en el planteamiento de sus indicadores, en tanto no se entiende que se espere cumplimiento de metas de inversión en forma paralela a los procesos de planificación de la misma y con anterioridad a la disponibilidad de una metodología de evaluación especial para planes de desarrollo territorial.

## 3. CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

- El programa, entrado ya su tercer año de ejecución, tiene un grado de cumplimiento mínimo de sus componentes. De las cinco regiones, la situación más crítica se presenta en la Araucanía, donde el nivel de avance es nulo.
- La ejecución del programa se desarrolla “traicionando” el sentido lógico de su apuesta, en tanto ejecuta inversión sin antes haber concluido la planificación territorial y sin contar con una metodología de evaluación especial para planes territoriales.
- El programa no tuvo el posicionamiento necesario en regiones y no logró sensibilizar, sumar y articularse con el GORE y con la institucionalidad pública

desconcentrada. Ello, debido tanto a deficiencias en la gestión del equipo nacional como de los equipos regionales.

- Los equipos regionales en general se observan débiles en cuanto al cumplimiento de sus roles y funciones. Salvo excepciones, tienen poco conocimiento de las áreas específicas requeridas (ciclos de inversión, infraestructura, fomento productivo) y se muestran pasivos ante la lentitud de los procesos. A ello, se agrega una alta rotación profesional y a una declarada “falta de apoyo de parte del nivel central”.

## VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

Esta sección final presenta un conjunto de recomendaciones, acompañado de una propuesta detallada de Plan de Trabajo destinado a lograr el mejoramiento de la gestión y avanzar en el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados por el Programa. Siguiendo el hilo conductor del documento, se hacen propuestas en materia de diseño y de implementación; las primeras orientadas a modificar algunos aspectos del diseño original y las segundas tendientes a hacer más efectiva la ejecución operativa, tanto a nivel nacional como en las regiones.

### 1. RECOMENDACIONES ORIENTADAS AL DISEÑO

Las recomendaciones orientadas al diseño están basadas en los errores cometidos por los negociadores en la revisión y negociación de condiciones a la firma del Convenio de Crédito con el Banco Mundial, ya reseñados en las conclusiones.

Estas recomendaciones y propuestas de mejoramiento, son las siguientes:

#### **RECOMENDACIÓN 1**

**Revisar y modificar los objetivos y resultados establecidos en el “Convenio de Crédito”, por los objetivos y resultados establecidos en el “Manual de Operaciones – Reglamento Operativo del PIR” y el “Documento de Evaluación del Proyecto (PAD)”, solicitando a la Dirección de Presupuestos realizar una adenda al Convenio de Crédito.**

Para esto se debiera realizar las siguientes acciones:

- Revisar los objetivos y resultados establecidos en el Convenio de Crédito (donde la sostenibilidad está ligada a la infraestructura), el Reglamento Operativo y el PAD (donde la sostenibilidad está ligada al desarrollo territorial)<sup>17</sup>, identificando los aspectos en que existen diferencias significativas: el concepto de sostenibilidad establecido en los objetivos y la creación de microempresas como proveedoras de servicios de infraestructura.
- Solicitar a la Dirección de Presupuestos una readecuación de objetivos y resultados, enviando un documento que establezca estas diferencias en los documentos y solicitando una adenda que corrija dichos errores.
- Proponer al Banco Mundial una readecuación de objetivos y resultados, a través de la adenda que debiera anexarse al Convenio de Crédito.

<sup>17</sup> Ver Anexo.

## RECOMENDACIÓN 2

**Revisar y modificar el propósito, componentes, indicadores y metas de la matriz de marco lógico del programa, dado que existen errores e inconsistencias que perjudicarán la evaluación de impactos y resultados del programa.**

Las inconsistencias detectadas se dan en tres sentidos.

- Tanto el propósito como sus indicadores se definen en función del mejoramiento (aumento) en el uso de los servicios de infraestructura como en la producción, dando cuenta de una situación inicial con un determinado uso del servicio, comparado con una situación futura en que el uso del servicio mejora. Para esta medición se requiere levantar línea de base que permita establecer la situación inicial en cada territorio, tema que se desarrollaría con los PMDT. Sin embargo, de la revisión efectuada de los PMDT, sólo se podría medir con este instrumento los indicadores asociados a agua y electrificación con un chequeo respecto de su uso (dado que son de cobertura), pero respecto del uso de caminos y el aumento de la producción no se tienen datos confiables para su determinación. En efecto en los PMDT, respecto de caminos sólo se establecen el estado del camino (y no nivel de uso inicial) y el nivel de ventas del productor basado en una consulta y no respecto de la revisión de algún documento contable, lo que quita validez y objetividad a esta medición.
- Existen incongruencias en la meta asociada a la revisión de la metodología de evaluación de MIDEPLAN (Componente 3), revisión y evaluación favorable de MIDEPLAN respecto de los proyectos de los PMDT (Componente 2) y la cantidad de PMDT aprobados por los CORE (Componente 1). En el primer caso, la meta está establecida al año 4, en el segundo al año 2 y en el tercer al año 3. Dado que para la recomendación favorable de MIDEPLAN se requiere los PMDT aprobados y para los PMDT aprobados se requiere la metodología de evaluación de MIDEPLAN establecida, entonces se necesita que la metodología sea anterior a la recomendación favorable de MIDEPLAN. El mismo argumento para el Componente 1.
- Tanto el indicador de propósito como los indicadores del componente 2 asociados a los servicios de infraestructura, presentan problemas en cuanto a lo que se está midiendo. Los conceptos de “uso de servicios de calidad y sostenibles” son un concepto ambiguo dado que no está claro el concepto de sostenibilidad, tal como lo señalamos antes. Respecto de los indicadores de componentes, estos no miden el uso de los servicios de infraestructura sino “sostenibilidad de los proveedores de servicios” en el caso agua y electrificación.

En estos se debe realizar la revisión correspondiente, aclarar los conceptos y proceder a realizar la negociación que corresponda para efectos de no perjudicar la evaluación futura. Se propone realizar el mismo procedimiento que en el caso de la recomendación 1.

## 2. RECOMENDACIONES ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACION

Si el programa no presentara una baja ejecución presupuestaria, hoy día no estaría en el listado de problemas de la autoridad. En todo caso, el problema no es de baja ejecución o de imagen pública, así como tampoco es de escaso posicionamiento en las regiones ni de expectativas, ni menos de escasez de recursos. Estos efectos surgen de un problema central que es el nudo crítico, que una vez desatado, tanto la ejecución presupuestaria como la imagen pública y las expectativas serán resueltas.

**El principal problema de esta etapa del programa, es la gestión inadecuada de la cartera de proyectos de inversión surgidos de los PMDT.**

Si bien es cierto, el problema anterior era la dicotomía entre planificar y ejecutar inversión, hoy día esa dicotomía no existe en cuatro de las cinco regiones: la mayor parte de los PMDT ya están formulados y definidas las eventuales iniciativas de infraestructura a construir por el programa (estimadas en torno a 262 proyectos), las redes regionales de formulación y ejecución de la inversión siempre han estado establecidas y los procedimientos son altamente conocidos por los actores involucrados en esta etapa.

En la revisión de la documentación asociada a las iniciativas para su diagnóstico, se observa lo siguiente:

- La mayoría de las iniciativas han sido identificadas por sus nombres en las regiones (excepto en la Araucanía que está en licitación su PMDT).
- Sin embargo, sólo en dos de las cuatro regiones, la mayoría de dichas iniciativas tienen Código BIP, lo que significa que las iniciativas han sido ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones (SNI).
- De aquellas que ingresaron al SNI, pocas han sido seleccionadas para el año 2008 por el Gobierno Regional respectivo, requisito indispensable para que sean evaluadas por SERPLAC.
- La mayoría de las iniciativas están en etapa de idea y otras en etapa de perfil, y por tanto, la ejecución presupuestaria del próximo año y siguientes dependerá de:
  - La pertinencia de las iniciativas (que determina su RATE),
  - La etapa (diseño o ejecución) en que se presente la iniciativa al SNI para su evaluación.
  - La disponibilidad presupuestaria que tenga cada gobierno regional en el momento en que la iniciativa, en condición RS, se presenta a aprobación del Consejo Regional.

Para una gestión adecuada de la cartera de proyectos de inversión proveniente de los PMDT, se realizan las siguientes recomendaciones con sus propuestas de mejoramiento:

## RECOMENDACIÓN 1

**Desarrollar un plan de trabajo, que involucre a los actores más relevantes de esta fase, para gestionar adecuadamente la cartera de inversiones, identificando la etapa y los obstáculos que pudiese enfrentar.**

El plan de trabajo de esta fase tendrá por objetivo “identificar, gestionar y evaluar los proyectos de la cartera de inversiones provenientes de los PMDT para que, en el más breve plazo, esté en etapa de ejecución”.

En este plan, debiera desarrollarse una gestión política y una gestión técnica. La **gestión política** debiera estar a cargo de la autoridad o quien ésta designe, y su objetivo es informar a los(as) Intendentes(as) respectivos de los principales resultados de la evaluación y comprometer su apoyo respecto de las tareas urgentes del programa, incluyendo la evaluación del equipo regional. **La gestión técnica**, a cargo del equipo nacional y los equipos regionales, tiene por objeto identificar la cartera de proyectos PMDT y las acciones orientadas a su pronta ejecución.

El plan señalado debiera desarrollarse en no más de uno a dos meses, y contener a lo menos:

Una descripción del objetivo regional de este plan.

Revisión de la cartera de proyectos de inversión de los PMDT, fijando productos a obtener en plazos programados ((principalmente RS, fechas de licitaciones de obras, fechas de término, programación de desembolsos, entre otras).

Las estrategias a implementar, con al menos una estrategia de información y comunicaciones entre el equipo nacional y los equipos regionales, estrategia comunicacional del proyecto en cada región, estrategia y plan de compromisos hacia la institucionalidad de fomento productivo, y un componente de seguimiento y evaluación del plan.

Para efectos de la validez de dicho plan, debiera ser establecido mediante algún mecanismo formal entre las autoridades de la SUBDERE y cada Intendente(a), tal como un Convenio de Colaboración u otro mecanismo, que permita controlar las acciones regionales del programa a través de este mecanismo.

Para la formulación de este plan, se propone un encuentro o taller en cada región entre el equipo nacional y el equipo regional respectivo. Asimismo, debe considerarse la asistencia de funcionarios SUBDERE que conozcan de los temas para apoyar a los equipos, transformándose en “ministros de fe” respecto de lo que se acuerde entre ambos equipos. Finalmente, en este encuentro debiera establecerse el mecanismo de seguimiento y evaluación, al menos trimestral en la primera etapa, que permita el control riguroso del plan de trabajo aprobado por ambas partes.

## **RECOMENDACIÓN 2**

**Dada la situación crítica de la Araucanía, se recomienda acelerar las gestiones referidas al plan desarrollándolo en un mes, plazo en el cual evaluar el eventual cierre del programa.**

En la región de la Araucanía, el programa se ha desarrollado con un atraso de dos años y enfrentando muchas dificultades institucionales, políticas y técnicas. El análisis de plazos del programa quedando dos años de ejecución, es que esta región no alcanzará a generar la inversión que surja de los PMDT, dado que todavía no ha realizado la licitación de los PMDT.

Por tanto, se propone una acción de la autoridad hacia el Intendente donde se expone la crítica situación y se resuelven las distintas opciones del programa: el eventual cierre o la continuidad con estrictas condiciones de logro. Dicha continuidad debiera estar condicionada a la contratación de los profesionales que faltan en el equipo, relación directa del equipo nacional con el jefe de la DACG, apoyo político del Intendente para eliminar obstáculos a la ejecución, entre otras.

Luego, debiera realizarse una gestión intensiva de la UGD en la región, de modo de fortalecer el equipo, establecer un cronograma de acuerdos y compromisos político-institucionales y definir un plan de trabajo a poner en marcha en un plazo de un mes. En este nuevo contexto, la región podría comenzar un proceso más simple y rápido de ejecución de los PMDT y no demorarse un año, pero para ello es imprescindible que haya una fuerza política y técnica que lo sustente. Si aquello no ocurre, es decir, si no hay compromisos ni voluntad real desde el GORE, puede pensarse en retirar el Programa de la región.

## **RECOMENDACIÓN 3**

**Fortalecer a los equipos regionales para una gestión técnica adecuada de la cartera de inversión.**

Los equipos regionales debieran ser fortalecidos de modo que cumplan con los requerimientos necesarios para la gestión adecuada del programa. Se debiera establecer un programa de capacitación de acuerdo a las debilidades detectadas y la asistencia técnica necesaria de parte del equipo nacional y otros funcionarios SUBDERE si fuera necesario. Este programa de fortalecimiento debiera ser una de las líneas del plan general de la etapa.

Para esto, en el encuentro o taller regional debiera fijarse el perfil de lo que se requiere para esta etapa del programa. Asimismo, solicitar a la autoridad regional evaluar en base a ese perfil. Finalmente, la eventual contratación de nuevos profesionales con los perfiles requeridos para cada una de las funciones desarrolladas en el equipo (expertise técnica, liderazgo, proactividad, conocimiento de la institucionalidad pública, empatía, entre otras).

#### **RECOMENDACIÓN 4**

##### **Fortalecer al equipo nacional y apoyar su acción con tiempos y recursos.**

El equipo debe ser fortalecido para iniciar esta nueva etapa, reconocida como la de gestión intensiva de la cartera de inversión. Para esto, se debe:

- La Jefa de la División de Desarrollo Regional deberá apoyar al equipo nacional para posicionar el programa al interior de la Subsecretaría, fortaleciendo la interlocución con la autoridad para respaldar políticamente las acciones en regiones y lograr compromisos de parte de los otros actores institucionales relevantes para su éxito: SERPLAC, DOH, Vialidad, SUBTEL, FOSIS, SERCOTEC, INDAP, entre otros.

El equipo nacional debe redefinir sus funciones para un seguimiento, control y evaluación de la implementación en regiones, con importante presencia en regiones.

Dado que el programa representa tres ejes de acción definidos, ligados a planificación, inversión y fortalecimiento institucional, debe establecer un diálogo con los departamentos y unidades de la División de Desarrollo Regional que abordan dichos temas, para apoyar a los equipos regionales en su fortalecimiento.

#### **RECOMENDACIÓN 5**

##### **Proponer al Banco Mundial una flexibilización máxima de sus instrumentos para descentralizar el programa en regiones.**

Respecto del Banco Mundial, lo principal es sostener una conversación clara y directa respecto de sus procedimientos y solicitar el máximo apoyo sobre la necesaria fluidez para que el programa resulte. En caso de no conceder esto, se podría estudiar la eventual desvinculación respecto del Convenio de Crédito, dejando claramente establecido los esfuerzos que ha realizado nuestra institución para el mejoramiento.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Ministerio de RREE (2005) Traducción Oficial “Convenio de Préstamo Proyecto de Infraestructura para el Desarrollo Territorial”, 24.06.2005.
- Ministerio de RREE (2005), Traducción Oficial “Documento de Evaluación del Proyecto”, PAD, 24.06.2005.
- SUBDERE (2007) “Manual de Operaciones, Procedimientos BM-BID. Reglamento Operativo, Programa PIR-BM N° 7269-CH”, en su versión del 26.03.2007, DDR.
- PET QUINTA (2007) “Informe Final PMDT Territorio Valle Interior, Coquimbo”.
- CRATE (2007) “Primer Informe PMDT Territorio Maule Sur, Maule”.
- CONSULTORÍAS AGRARIA (2007) “Informe Final PMDT Territorio Laja-Diguillín, Bio-Bio”.
- VISIÓN INGENIEROS (2007) “Informe Final PMDT Territorio Valdivia, Los Lagos”.
- Montenegro, X. (2007) “Documento Principal, Informe Final Estudio Evaluación de Proyectos de Desarrollo Territorial. Bases propuestas de Términos Técnicos de Referencia para la formulación de los PMDT”.

## **ANEXOS**

1. Resumen del trabajo de campo
2. Instrumentos de recolección de información utilizados
3. Cambios en el Diseño del Programa: Convenio de Préstamo, PAD y Manual Operativo
4. Informes regionales de evaluación (próxima entrega)

## ANEXO N° 1: RESUMEN DEL TRABAJO DE CAMPO

REGIÓN	ENTREVISTADO	CARGO
Coquimbo	Freddy Herrera y Héctor Potthoff	Equipo UGR
	Luis Henríquez	Jefe División Análisis y Control de Gestión
	Lenka Rivera	Encargado regional PIRDT
	Raúl Cantuarias	Jefe UCR
	José Fernández	Consejero Regional
	René Olivares	Consejero Regional
	Tomás Cortés	Encargado DOH
	Mario Flores	Encargado Vialidad
	Juan Carlos Vega	Encargado SUBTEL
	Luis Lemus	Alcalde Illapel, presidente Capitulo regional ACHM
	Juan Carlos Castillo	Alcalde Monte Patria, presidente Asociación Municipios Rurales del N. Chico
Livia Zapata	Alcaldesa Río Hurtado, presidente Comisión de Infraestructura, directorio regional PIRDT	
Maule	Mauricio Espinoza y Elena Fuica	Equipo UGR
	Alexis Sepúlveda	Intendente
	Pedro Espinoza	Jefe División Análisis y Control de Gestión
	José Ramón Letelier	Jefe División Planificación
	Cyntia Muñoz y Juan Andrés Morales	UCR
	Waldo Lobos	Sectorialista Transportes SERPLAC
	César Muñoz	Consejero Regional
	Patricio Atria	Director DOH
	Juan Vásquez	Encargado Vialidad
	Margarita Torres y Pedro Orozco	SUBTEL
	Patricio Herrera	Alcalde Talca, Capítulo Regional ACHM
	Gonzalo Tejas	Alcalde Empedrado, presidente Asociación de Municipios Rurales Maule Sur
Bio-Bio	Isidoro Mena y Antonio Arriagada	Equipo UGR
	Oclides Anríquez	Jefe División Análisis y Control de Gestión
	Robinson Sáez	Jefe Departamento Inversiones Regionales
	Marcela Viveros	Contadora PIRDT - UCR
	María Luz Gajardo	SEREMI Planificación
	Renato Paredes	Consejero Regional
	David Venegas y Johanna Brunning	Encargado Vialidad
	Raúl Fuentealba	Encargado SUBTEL
	Luis Cuevas	Alcalde Trehuaco, Presidente AR Valle de Itata
	Raúl Betancur	Alcalde Yumbel, Presidente AMDEL

<b>Araucanía</b>	Edita Mansilla	Equipo UGR
	Emilio Roa	Jefe División Análisis y Control de Gestión
	Patricio Latorre	Jefe División Planificación
	Guillermo Jaramillo	Jefe UCR
	Andrés Montupil	SEREMI Planificación
	Andrea Frides	Consejero Regional
	Óscar Carrasco	Consejero Regional
	Alex Catalán	Encargado DOH
	Maryolen Salazar	Encargado Vialidad
<b>Los Lagos</b>	Tabita Gutiérrez y José Luis Suárez	Equipo UGR
	Jaime Bertín	Intendente
	José Luis Muñoz	Jefe División Planificación
	Andrés Saavedra	Jefe UCR
	Armando Pérez	SEREMI Planificación
	Consejero Rivera	Consejero Regional
	Jorge Celedón	Encargado DOH
	Enzo Alruiz	Encargado Vialidad
	Angela Villarroel	Encargado SUBTEL
	César Negrón	Alcalde de Purranque, presidente Asociación Provincial.
	Juan Cárcamo	Presidente Asociación Borde Costero Sur.
	Ramón Espinoza	Presidente Asociación Cuenca del Llanquihue.

**ANEXO N° 2: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN UTILIZADOS**

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA ENTREVISTA A JEFE DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE  
INVERSIONES, DIVISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL**

(Duración estimada: 45 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer los nudos críticos y las potencialidades de la implementación del PIRDT, a través del DGI.

***Foco de la entrevista***

\*Aspectos del diseño que afectaron la implementación.

\*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación

\*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

\*Recomendaciones

**Tema 1: Diseño y secuencia de ejecución del Programa**

1. ¿Por qué el Programa “cae” en la SUBDERE? (originalmente lo ejecutaría el MOP?)
2. En su origen, ¿a qué apuntaba el Diseño?, ¿qué se buscaba?, ¿Qué se negoció y qué se aceptó del BM?
3. ¿Cuál es la secuencia original del Programa?, ¿qué lógica estaba detrás?
4. ¿Por qué se definió esa estructura organizacional (directorio nacional, UGD, directorio regional, UGR, gerencia territorial, etc.)? / (al nivel del GORE)
5. ¿Por qué se traspasaron recursos para gasto en forma paralela a la planificación?
6. ¿Por qué se aceptó operar con normativa BM y no con normativa nacional?, Si fue así, ¿por qué el Piloto se hizo con normativa nacional?
7. ¿Del diseño y definiciones del Banco Mundial, ¿cuáles han sido los principales aspectos que afectaron la secuencia y ejecución del Programa?, ¿Por qué?, ¿Qué aspectos sería necesario cambiar y de qué forma, para lograr una mejor ejecución?

**Tema 2: Rol de los actores involucrados en el proceso de implementación del PIRDT**

8. ¿Cuál ha sido la relación de la UGD con la con jefatura SUBDERE (DDR y DGI): características, fortalezas y debilidades?
9. De todos los involucrados en el Programa, ¿cuáles son los actores clave y cómo ha sido la relación con ellos: características, fortalezas y debilidades?

**Tema 3: Obstáculos, facilitadores y recomendaciones**

10. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos en la implementación del Programa?
11. ¿Cuáles han sido los principales facilitadores en la implementación del Programa?
12. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la implementación del Programa, en caso de que este fuera reformulado?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA ENTREVISTA A PROFESIONALES DE UNIDAD DE GERENCIAMIENTO Y DESARROLLO (Integrantes Equipo PIRDT Nacional)**  
(Duración estimada: 90 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT, a través de la UGD.

***Foco de la entrevista***

\*Secuencia de ejecución del Programa

\*Rol de los actores involucrados en el proceso de implementación del PIRDT (nacional, regional, local)

\*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT

\*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación

\*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

\*Acciones realizadas en materia de fortalecimiento institucional

\*Acciones de seguimiento y evaluación del Programa

**Tema 1: Diseño y secuencia de ejecución del Programa**

1. ¿Cuál era la secuencia “ideal” de implementación del Programa y de acuerdo a su diseño?
2. ¿Cuáles son los principales cambios en la secuencia de implementación y los efectos que Ud. observa a partir de ellos? ¿Cuáles de esos cambios pueden considerarse como acertados y cuáles no?
3. Del diseño y definiciones del Banco Mundial, ¿cuáles han sido los principales aspectos que afectaron la secuencia y ejecución del Programa?, ¿Por qué?, ¿Qué aspectos sería necesario cambiar y de qué forma, para lograr una mejor ejecución?

**Tema 2: Rol de los actores involucrados en el proceso de implementación del PIRDT**

4. En la práctica, ¿cuál ha sido el rol y las principales funciones de la UGD en la implementación del Programa?
5. ¿Cuál ha sido la relación de la UGD con la con jefatura SUBDERE (DDR y DGI): características, fortalezas y debilidades?
6. ¿Cómo ha sido la relación con las UGR y los GORE: características, fortalezas y debilidades?
7. ¿Cómo ha sido la relación con las unidades técnicas a nivel nacional (DOH, Vialidad, SUBTEL) y con MIDEPLAN: características, fortalezas y debilidades?
8. ¿Cuál ha sido la relación con otros actores relevantes: características, fortalezas y debilidades? (con quiénes)
9. ¿Ha existido una relación directa con los municipios?, ¿qué características, fortalezas y debilidades ha tenido?

### **Tema 3: Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT**

10. En su opinión, ¿cuáles fueron los principales obstáculos que se produjeron en la definición de territorios y subterritorios de planificación en las regiones?, ¿Cómo abordó la UGD dichos obstáculos?
11. A su juicio, ¿cuáles fueron las principales dificultades en la elaboración de los PMDT?, ¿Cómo abordó la UGD dichas dificultades?

### **Tema 4: Acciones realizadas en materia de fortalecimiento institucional**

12. ¿Qué acciones se han desarrollado en el componente de Fortalecimiento Institucional del Programa?, ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?
13. Respecto de la metodología de evaluación de proyectos, ¿Cuáles han sido las características del proceso? (relación con MIDEPLAN, avances y nudos críticos)

### **Tema 5: Acciones de seguimiento y evaluación del Programa**

14. ¿Cuáles son los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en el marco del Programa?, ¿cuáles son los aspectos que se valoran de ellos?, ¿cuáles son sus deficiencias?

### **Síntesis y cierre**

15. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos en la implementación del Programa?
16. ¿Cuáles han sido los principales facilitadores en la implementación del Programa?
17. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar la implementación del Programa, en caso de que este fuera reformulado?

## EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**TALLER CON UNIDADES DE GESTIÓN REGIONAL (UGR)**

(Duración estimada: 1 día)

**Objetivo del Taller**

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la UGR.

**Foco del Taller**

- \*Rol de los actores involucrados en el proceso de implementación del PIRDT (nacional, regional, local)
  - \*Secuencia de ejecución del Programa en la región
- \*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT
  - \*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación
- \*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación
  - \*Acciones realizadas en materia de fortalecimiento institucional
  - \*Acciones de seguimiento y evaluación del Programa

**Cuadro 1: Programa del Taller**

<b>Hora</b>	<b>Actividad</b>	<b>Duración</b>
9:30 – 10:00	Introducción	30 m
10:00 – 11:00	Tema 1: Secuencia de ejecución del Programa	1 h.
11:00 – 13:00	Tema 2: Rol de los actores involucrados	2 h.
13:00 – 14:00	Tema 3: Implementación del modelo de gestión y PMDT	1 h.
14:00 – 15:00	ALMUERZO	1 h.
15:00 – 15:30	Tema 4: Fortalecimiento institucional	30 m.
15:30 – 16:00	Tema 5: Seguimiento y evaluación	30 m.
16:00 – 16:30	Síntesis y cierre	30 m.

**Introducción: Presentación del equipo; contexto y características de la Evaluación**

Duración: 30 minutos (UGRs de dos regiones juntos)

Luego, separación en dos grupos, cada UGR con dos profesionales de la U. de Evaluación.

**Tema 1: Secuencia de ejecución del Programa en la región**

Duración: 30 minutos.

1. Secuencia de implementación del Programa en la práctica y cambios respecto del diseño (una vez construida la secuencia real, se contrastará preguntando desde el diseño)
2. Efectos de los cambios en la implementación: aciertos y desaciertos
3. Ajustes recomendados para lograr una implementación exitosa

**METODOLOGÍA**

- a) En tarjetas escriben las etapas de implementación del Programa y se pegan en un papelógrafo según el orden que ellos indiquen de acuerdo a la práctica.
- b) En base a eso se contrasta con el diseño, se identifican cambios y sus efectos.
- c) Se recogen recomendaciones en términos de secuencia.

**Tema 2: Rol de los actores involucrados en el proceso de implementación del PIRDT**

Duración: 2 horas (20 minutos cada punto)

4. Descripción del rol y funciones de la UGR (en la práctica)
5. Relación con equipo nacional: características, fortalezas y debilidades; y relación con las jefaturas de la SUBDERE
6. Relación con el GORE: ubicación en el organigrama y reconocimiento; características, fortalezas y debilidades de la inserción
7. Relación con las unidades técnicas (DOH, Vialidad, SUBTEL): características, fortalezas y debilidades
8. Relación con otros servicios públicos: características, fortalezas y debilidades
9. Relación con los municipios: características, fortalezas y debilidades

*METODOLOGÍA*

- a) En tarjetas escriben las funciones de la UGR y se dibuja su ubicación en el GORE.
- b) Escriben en tarjetas los actores involucrados en la implementación del PIRDT (SUBDERE, GORE, DOH, Vialidad, SUBTEL, Municipios, otros SSPP, etc.)
- c) Luego, escriben Fortalezas y Debilidades de la relación con cada actor.

Actor	Fortalezas	Debilidades

**Tema 3: Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT**

Duración: 1 hora (20 minutos cada punto).

10. Definición de territorios y subterritorios de planificación: características, obstáculos, facilitadores; aspectos políticos y acciones de la UGR para abordarlos
11. Elaboración de los PMDT: características, fortalezas y debilidades
12. Coherencia entre PMDT y cartera de inversiones efectiva; relación con el PLADECO

*METODOLOGÍA*

- a) Respecto de la definición de territorios y subterritorios, escriben en tarjetas obstáculos, facilitadores y acciones de la UGR o de la UGD para abordarlos.
- b) Respecto de la elaboración de los PMDT, escriben en tarjetas fortalezas y debilidades.
- c) Relación con la cartera de inversiones efectiva.
- d) Relación con los PLADECO de los municipios de los territorios.

**Tema 4: Acciones realizadas en materia de fortalecimiento institucional**

Duración: 30 minutos.

13. Acciones realizadas: características, fortalezas y debilidades
14. Nueva metodología de evaluación de proyectos: características del proceso, relación con MIDEPLAN, avances y nudos críticos

*METODOLOGÍA*

- a) *Escriben en tarjetas las acciones realizadas. Indicar cuáles no se hicieron.*
- b) *Escriben en tarjetas las fortalezas y debilidades de dichas acciones.*
- c) *Escriben en tarjetas los avances y nudos críticos de la implementación de la nueva metodología de evaluación de proyectos.*

**Tema 5: Acciones de seguimiento y evaluación del Programa**

Duración: 30 minutos.

15. Instrumentos de seguimiento utilizados: descripción e identificaciones de aspectos valorados y deficientes según su utilidad para la gestión del Programa

*METODOLOGÍA*

- a) *Escriben en tarjetas los instrumentos de seguimiento utilizados.*
- b) *Identifican fortalezas y debilidades de dichos instrumentos.*

**Síntesis y cierre**

Duración: 30 minutos.

16. Principales obstáculos en la implementación del Programa
17. Principales facilitadores en la implementación del Programa
18. Grado de instalación de “mirada PIRDT” en la gestión regional
19. Recomendaciones para el mejoramiento de la implementación del Programa
20. Percepción sobre la evaluación que hacen los municipios sobre el PIRDT
21. Percepción sobre la evaluación que hace la ciudadanía sobre el PIRDT

*METODOLOGÍA*

- a) *Conversación.*
- b) *Escriben en tarjetas las recomendaciones para el mejoramiento de la implementación.*

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A INTENDENTE**

(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer la opinión del Intendente respecto del proceso de implementación del PIRDT en su región.

***Foco de la entrevista***

- \*Rol del Intendente en el proceso de implementación del PIRDT
- \*Opinión acerca del modelo de gestión y la metodología propuesta (PMDT)
- \*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación
- \*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?
2. ¿Cómo ha sido su relación con el encargado nacional del Programa?, ¿y con la UGR?, ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Dónde está instalado institucionalmente el Programa (UGR) dentro del GORE?
4. ¿Cómo se ha desarrollado el Programa en su región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
5. A su juicio, ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
6. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
7. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
8. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?; ¿Cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A JEFES DE DIVISIÓN (DAC y Planificación) GORE**

(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión de los Jefes de División GORE en la que estuvo o está radicada la UGR.

***Foco de la entrevista***

\*Rol del Jefe de División y del resto de los actores GORE en el proceso de implementación del PIRDT

\*Ejecución del Programa en la región

\*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT

\*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación

\*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?
2. ¿Cómo ha sido su relación con el encargado nacional del Programa?, ¿y con la UGR?, ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Cómo se ha desarrollado el Programa en su región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
4. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
5. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
6. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
7. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A JEFE UCR**

(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión del Jefe UCR.

***Foco de la entrevista***

\*Rol de la UCR y del resto de los actores GORE en el proceso de implementación del PIRDT

\*Ejecución del Programa en la región

\*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT

\*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación

\*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?
2. ¿Cómo ha sido su relación con el encargado nacional del Programa?, ¿y con la UGR?, ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Cómo se ha desarrollado el Programa en su región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
4. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
5. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
6. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
7. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A SERPLAC**

(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión del Jefe SERPLAC.

***Foco de la entrevista***

- \*Rol de la SERPLAC y del resto de los actores GORE en el proceso de implementación del PIRDT
  - \*Ejecución del Programa en la región
- \*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT
  - \*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación
  - \*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?
2. ¿Cómo ha sido su relación con la UGR?, ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
4. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
5. ¿Qué avances ha habido respecto del estudio e implementación de una nueva metodología de evaluación de proyectos de inversión?; ¿qué debilidades cree que pueda tener la implementación de esa metodología?, ¿qué fortalezas ve en ella?
6. A su juicio, ¿Cómo se ha desarrollado el PIRDT en su región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
7. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
8. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A CONSEJEROS REGIONALES**

(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión de los CORES.

***Foco de la entrevista***

\*Rol del CORE en el proceso de implementación del PIRDT

\*Ejecución del Programa en la región

\*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT

\*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación

\*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?
2. ¿Cómo ha sido su relación con la UGR?, ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
4. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
5. ¿Qué avances ha habido respecto del estudio e implementación de una nueva metodología de evaluación de proyectos de inversión?; ¿qué debilidades cree que pueda tener la implementación de esa metodología?, ¿qué fortalezas ve en ella?
6. A su juicio, ¿Cómo se ha desarrollado el PIRDT en su región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
7. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
8. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**PAUTA DE ENTREVISTA A ENCARGADOS UNIDADES TÉCNICAS  
(DOH, SUBTEL, VIALIDAD)**  
(Duración estimada: 60 minutos)

***Objetivo de la entrevista***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión de los encargados de las Unidades Técnicas.

***Foco de la entrevista***

- \*Rol de las Unidades Técnicas en el proceso de implementación del PIRDT
- \*Ejecución del Programa en la región
- \*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT
- \*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación
- \*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación

- Introducción: Presentación del entrevistador, contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado y cuál ha sido su rol?; ¿qué acciones específicas le corresponden a esta unidad técnica en el marco del Programa?
2. ¿Cómo ha sido su relación con la UGR?; ¿y con el resto de los actores de la región involucrados?
3. ¿Cuál es su opinión sobre el modelo de gestión propuesto por el Programa (gestión territorial, interinstitucional y participativa)?
4. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
5. A su juicio, ¿Cómo se ha desarrollado el PIRDT en la región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
6. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
7. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para optimizar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS INTERMEDIOS PIRDT

**ENTREVISTA A PRESIDENTES DE ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES  
VINCULADOS AL PIRDT**

(Duración estimada: 30 minutos)

***Objetivo del cuestionario***

Conocer el proceso de implementación del PIRDT en la región, a través de la opinión de los municipios

***Foco del cuestionario***

- \*Rol de los municipios en el proceso de implementación del PIRDT
- \*Ejecución del Programa en la región
- \*Implementación del modelo de gestión y elaboración de los PMDT
- \*Obstáculos y dificultades observadas en la implementación
- \*Facilitadores y factores positivos observados en la implementación
- \*Expectativas generadas y situación actual

- Introducción: Presentación del contexto y características de la evaluación

Preguntas:

1. ¿Qué conoce Ud. acerca del Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)?, ¿Cuál es el objetivo del Programa?
2. ¿En qué instancias relativas a la implementación del PIRDT ha participado la asociación de municipios y cuál ha sido su rol?; ¿y los municipios en forma individual?
3. ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología propuesta por el Programa (planificación de la inversión a través del PMDT)?
4. A su juicio, ¿Cómo se ha desarrollado el PIRDT en la región?, ¿Cuáles han sido los principales avances?, ¿Qué factores han contribuido de forma positiva al desarrollo del Programa?
5. ¿Cuáles han sido las principales dificultades y nudos críticos que han obstaculizado el desarrollo del Programa?
6. A su juicio, ¿qué nivel de expectativas generó el PIRDT en la comunidad y en los alcaldes y en qué medida se han visto satisfechas?
7. ¿Qué recomendaciones haría Ud. para mejorar la implementación del PIRDT?, ¿cuáles son a su juicio los aspectos clave para que el Programa sea exitoso?

### **ANEXO N° 3: CAMBIOS EN EL DISEÑO: Convenio de Préstamo, PAD y Manual Operativo.**

La presente evaluación toma como punto de partida los documentos oficiales del Programa, que representan el marco técnico (diseño) contra el cual contrastar los procesos llevados a cabo en la práctica (ejecución). Al revisar los documentos correspondientes al “Convenio de Préstamo Proyecto de Infraestructura para el Desarrollo Territorial” (Ministerio de RREE, 24.06.2005), el “Documento de Evaluación del Proyecto” (PAD, RREE, 24.06.2005) y el “Manual de Operaciones. Reglamento Operativo PIR-BM N°7269-CH”, en su versión del 26.03.2007, se observan algunas diferencias que, si bien no alteran el sentido de los objetivos, sí representan distintos énfasis, los cuales se evidencian en la evaluación.

De acuerdo al Convenio de Préstamo, el sentido del Programa dice relación con el uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura en las comunidades rurales pobres, los cuales deben ser sostenibles. La sostenibilidad estaría dada por la presencia de organismos locales proveedores de servicios de infraestructura que los deberán operar, mantener y administrar, para lo cual el Programa debe fomentar la generación y capacitación de microempresas locales que se hagan cargo de ello. El objetivo N°2 de la Parte B del PIRDT, de acuerdo a este documento, es la “Creación y fortalecimiento de un programa de proveedores de servicios locales para operar, mantener y administrar dichos servicios” (p.29).

Sin embargo, este sentido, si bien no desaparece, se tiende a diluir tanto en el PAD como en el Manual Operativo. De acuerdo al PAD, la sostenibilidad de la infraestructura es esencial para garantizar su calidad, continuidad y confiabilidad, sin embargo, dado que en el sector de agua potable rural como en el de caminos rurales y de electrificación Chile cuenta con la institucionalidad y normativa correspondiente para su sostenibilidad, no se plantea como desafío la creación de proveedores. En el caso del sector de agua potable rural (APR), existen los Comités de APR, requeridos por la Dirección de Obras Hidráulicas; en el caso de los caminos rurales, tanto la Dirección de Vialidad como las municipalidades tienen definidas sus responsabilidades en esta materia; y en electrificación existen los proveedores correspondientes a las empresas eléctricas. En el caso del agua, el Programa destaca como exitosa la modalidad y propone “financiar estudios y un trabajo de política” para la corrección de deficiencias como la excesiva subvención, la carencia de propiedad legal de los recursos hídricos por parte de los Comités y la imposibilidad de acceder a crédito, entre otras. En el caso de la electricidad, propone “apoyar a implementar las estructuras de gestión local necesarias para operar los servicios de telecomunicaciones y electricidad descentralizados no interconectados, basándose en las exitosas experiencias de Chile en el sector rural de agua”. Por último, en el caso de los caminos, propone que “la Dirección de Vialidad estará a cargo del diseño, ejecución y mantenimiento de los caminos dentro de su red; además promoverá un modelo para el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades en los territorios del proyecto para ayudar a administrar las redes viales dentro de su jurisdicción; y se formarán microempresas comunitarias que serán capacitadas de modo tal que puedan ser contratadas por la Dirección de Vialidad y las municipalidades para realizar actividades de mantenimiento” (PAD, RREE 2005, p.38).

Por su parte, en el Manual Operativo está ausente la palabra “microempresa” (salvo en los anexos) y se reemplaza por “comunidades y organizaciones territoriales con capacidad de autogestión”. Asimismo, se señala como uno de los principios del PIRDT “Potenciar la participación de los actores locales en la identificación de la demanda, en la toma de decisiones y en el monitoreo de la provisión de los servicios de infraestructura” (p.8), haciendo referencia al monitoreo y no a la administración de la provisión de los servicios de infraestructura.

De este modo, tanto en el PAD como en el Manual Operativo se evidencia un énfasis puesto en las acciones orientadas a la planificación territorial y a la provisión de infraestructura, más que a la administración y mantención de ella por parte de entidades locales. Esto es reafirmado por el equipo nacional del Programa, quienes señalan que su espíritu es la provisión de infraestructura vinculada a fomento productivo en zonas rurales. La sostenibilidad de dicha infraestructura estará dada por la sostenibilidad del desarrollo que se logre en los territorios a partir de las actividades productivas que ahí tengan lugar.

Lo que se espera del Programa es que sea capaz de dotar de infraestructura (camino, electrificación, saneamiento y agua) a zonas aisladas y con población dispersa en las cuales haya potencialidades productivas, de manera de contribuir al desarrollo de dichas potencialidades. Eso, y no la provisión de infraestructura para la creación de unidades locales de negocio que las administren y mantengan. Esta brecha entre el diseño contenido en el Convenio de Préstamo y aquél presentado en los otros documentos oficiales y declarado por el equipo nacional, constituye el primer elemento de juicio para la presente evaluación. Las razones para desestimar el objetivo planteado en el Convenio de Préstamo dicen relación, tal como se sugirió más arriba, con la realidad de la institucionalidad, normativa y política nacional en materia de vialidad, saneamiento y electrificación rural, que se sitúan en un estado de desarrollo superior a las de aquellos países tomados como modelo para el planteamiento del Programa (Colombia, Perú y Bolivia).

La implementación del Programa en la práctica expresa la orientación señalada, por cuanto la formulación de los PMDT en regiones se realizó con un foco claro: el desarrollo territorial a partir de la articulación de inversión en infraestructura y acciones de fomento productivo para sectores con potencialidad en ese ámbito. Muestras de esta orientación son las siguientes:

- *“La formulación del Plan Marco de Desarrollo integra el levantamiento de una visión estratégica del desarrollo del territorio en consideración de sus ejes de desarrollo productivo, una cartera de inversión en infraestructura rural y acciones de fomento productivo validadas”* (Informe Final PMDT Territorio Valle Interior, Región de Coquimbo. PET QUINTA, p.2).
- *“La relación entre dirigentes e instituciones locales es estrecha, pero es prioritario avanzar en el fortalecimiento de sus herramientas de gestión y elevar sus capacidades para visualizar estratégicamente sus acciones a favor del desarrollo de los territorios. La ejecución de los proyectos PIRDT han dado un paso fundamental en este sentido. Han logrado hacer participe a la comunidad para la conformación consensuada de estrategias de desarrollo y la priorización de negocios concretos que eleven sus ingresos principalmente agropecuarios”* (Informe Final PMDT Territorio Laja-Diguillín, Región del Bío-Bío. AGRARIA, p.1).
- *“El fin fundamental de este informe es; a partir de los elementos diagnósticos descritos en el informe uno, que justifican o no inversión del programa, se construyen los elementos bases para que dicha inversión, configure un mejoramiento real de la calidad de vida y un desencadenamiento de la*

*actividad productiva actual y potencial de las zonas*” (Informe Final PMDT Territorio Valdivia, Región de Los Lagos. VISIÓN INGENIEROS, p.3).

Así, el sentido del Programa planteado en el Convenio de Préstamo se ve matizado por los otros documentos oficiales, por la declaración del equipo nacional y por la implementación concreta en regiones, todos los cuales presentan un énfasis distinto, dado por su pertinencia y viabilidad en el país.

En el siguiente cuadro se presenta un contraste entre los objetivos señalados en el Convenio de Préstamo y los del Manual Operativo.

**Cuadro A: OBJETIVOS PIRDT en sus documentos oficiales**

<b>CONVENIO DE PRÉSTAMO (24/06/2005)</b>	<b>MANUAL DE OPERACIONES. REGLAMENTO OPERATIVO (26.03.2007)</b>
<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO GENERAL</b></p> <p>“Utilizar más efectiva y productivamente los servicios de infraestructura sostenible en las comunidades rurales pobres en los territorios de las regiones elegibles (Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos)”.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPÓSITO</b></p> <p>“Uso efectivo y productivo de los servicios de infraestructura por comunidades rurales pobres en territorios seleccionados de las regiones de Coquimbo, Maule, Bio-Bio, Araucanía y Los Lagos, mejorado”.</p> <p style="text-align: center;"><b>PRINCIPIOS ESENCIALES</b></p> <p>a) Apoyar la sostenibilidad del territorio en localidades rurales pobres.</p> <p style="border: 2px solid red;">b) Potenciar la participación de los actores locales en la identificación de la demanda, en la toma de decisiones y en el monitoreo de la provisión de los servicios de infraestructura.</p> <p>c) Mejorar la articulación de la inversión en infraestructura rural al desarrollo de emprendimientos productivos. d) Agregar valor a la inversión existente. e) Promover la eficiencia en los modelos de planificación, suministro y gestión de servicios de infraestructura;</p>
<b>PARTES DEL PROYECTO</b>	<b>COMPONENTES DEL PROYECTO</b>
<p><b>Parte A: Planificación Territorial Participativa.</b></p> <p>Elaboración, seguimiento y evaluación de los PMDT, incluyendo realización de estudios y consultas con los beneficiarios y municipalidades.</p>	<p><b>1. Planificación Territorial Participativa.</b></p> <p>“PMDT son preparados e implementados de acuerdo con metodologías y criterios de elegibilidad acordados”</p>
<p><b>Parte B: Provisión de Servicios de Infraestructura.</b></p> <p>1. Realización de estudios de factibilidad y provisión de servicios de infraestructura rural en transporte, agua y saneamiento, electricidad y TIC.</p>	<p><b>2. Provisión de servicios de infraestructura.</b></p> <p>“La disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura demandados en los PMDTs, es alcanzada y se dispone de mecanismos para asegurar su sostenibilidad”</p>
<p>2. Creación y fortalecimiento de un programa de proveedores de servicios locales para operar, mantener y administrar dichos servicios.</p>	<p>*Proyectos administrados por organizaciones locales.</p>

<p>3. Talleres de capacitación y difusión para municipalidades, destinados a fortalecer sus capacidades de suministro, operación, mantenimiento y seguimiento de los servicios de infraestructura.</p>	<p>*Fortalecimiento de la capacidad de autogestión en las comunidades y organizaciones territoriales, a través de cursos/talleres de capacitación y asistencia técnica a las comunidades y a las asociaciones de productores rurales.</p>
<p><b>Parte C: Fortalecimiento Institucional.</b></p> <p>Fortalecer la capacidad de la prestataria (República de Chile) para entregar servicios de infraestructura basada en un enfoque territorial.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de Unidades de Coordinación del Proyecto a nivel nacional y regional y la capacitación de su personal y del de las Unidades Técnicas Ejecutoras.</li> <li>2. Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación.</li> <li>3. Campañas de difusión de información, aprendizaje y comunicaciones para sistematizar las buenas prácticas y expandir el enfoque de desarrollo territorial a otras regiones.</li> <li>4. Realización de estudios para mejorar el marco institucional y de política de la prestataria para el desarrollo territorial y gestión del territorio a nivel regional (a) desarrollo de una nueva metodología para la evaluación técnica, social y económica de las inversiones basada en un enfoque territorial; b) identificación de nuevos enfoques en el sector de agua y saneamiento; c) desarrollo de una política de transporte rural.</li> </ol>	<p><b>3. Fortalecimiento institucional.</b></p> <p>“Capacidad en el sector público para proveer servicios de infraestructura basada en un enfoque territorial, mejorada”.</p>