

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL (PRAS)

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
SUBSECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE**

PANELISTAS:

Pamela Andrea Frenk Barquin (Coordinadora)

Noelia Figueroa Burdiles

María Verónica Monreal Álvarez

Diciembre 2022 - Junio 2023



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES: RESUMEN EJECUTIVO Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS)

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de Evaluación integrado por profesionales externos/as e independientes seleccionados/as. Los juicios evaluativos y recomendaciones aquí contenidas pertenecen a los y las autores/as y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: <https://www.dipres.gob.cl/>

Fecha de publicación: Agosto 2023

NOMBRE PROGRAMA: Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS)
AÑO DE INICIO: 2014
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Medio Ambiente
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría del Medio Ambiente

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2019-2022

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2023: \$1.107 millones¹

1. Descripción general del programa

El Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) se inicia el año 2014, y se encuentra bajo la responsabilidad de la Subsecretaría del Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

En sus orígenes, el PRAS se estableció como una prioridad política del programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet en los territorios de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, para hacerse cargo de los problemas históricos de contaminación ambiental y de los conflictos socio-ambientales en territorios ambientalmente vulnerables. Para esto se desarrollan los “Programas para recuperación ambiental y social” territoriales (PRAS territoriales²). Estos consisten en un conjunto de medidas consensuadas que ofrecen una solución concreta a los desafíos de recuperación socioambiental de cada territorio. Cada medida de solución responde a un objetivo territorial específico y se agrupa bajo 8 dimensiones socioambientales³. Las medidas son definidas en base a un diálogo participativo y democrático entre los distintos actores del territorio (Estado, la Sociedad Civil y las Empresas), y quedan plasmadas en un documento único por territorio, ofreciendo una “carta de navegación” u “hoja de ruta” para avanzar en la recuperación ambiental y social de cada uno de éstos: 95 medidas en Coronel, 67 en Huasco y 123 en Quintero-Puchuncaví. El Programa no tiene plazo de término.

Los PRAS territoriales fueron publicados el año 2017 y a partir de entonces comienzan a guiar las acciones del Programa, sustentadas en una estrategia multisectorial, multi-actor⁴ y multinivel⁵.

Al inicio de la evaluación, el Programa no contaba con un diseño avalado por el Ministerio de Hacienda. Si bien en el año 2022 se lleva a cabo un proceso de evaluación ex ante por

¹Presupuesto comprendido por la asignación específica en el programa presupuestario “Programas de recuperación ambiental y social” de la Ley de Presupuestos (Subtítulo 24, ítem 03, asignación 018), y aportes de la institución responsable (Subtítulo 21). Este monto no incluye asignación extrapresupuestaria recibida por el Programa en el 2023 de Open Society Foundations (OSF) por USD 274.261 o M \$247.932 bajo el proyecto “Apoyo para el desarrollo de la Estrategia de Transición Socioecológica Justa para Chile”, para financiar algunas actividades del PRAS.

² En diversos documentos y antecedentes del Programa, tanto el programa público sujeto a evaluación, como las intervenciones territoriales específicas, se identifican con el mismo acrónimo PRAS. Por tanto, a lo largo del documento se cuida de señalar en cada caso a qué tipo de alcance se refiere, aludiendo al primero como Programa o PRAS, y a los segundos, como programas territoriales, PRAS territoriales o mencionando el territorio específico de acción (ej. PRAS Coronel).

³ Estas dimensiones son: Aire, agua, mar, suelo, paisaje y biodiversidad, sociedad, salud, e infraestructura.

⁴ Se refiere a actores del sector público, del sector empresarial y de la sociedad civil.

⁵ Se refiere a nivel comunal, regional y nacional.

parte de la Dirección de Presupuestos, éste culmina con una calificación OT (Objetado Técnicamente por Falta de Información). De este proceso resulta una propuesta inicial de un árbol de objetivos/ soluciones y sistematización de algunos antecedentes de evaluación, pero su desarrollo queda incompleto. Por tanto, los distintos elementos de la Matriz de Marco Lógico (MML) son construidos especialmente para efectos de esta evaluación, incluyendo: definición de propósito del programa, componentes, indicadores, entre otros⁶.

Producto de lo anterior, el proceso de evaluación llevado a cabo por el Panel tiene un carácter dinámico que se fue actualizando y complementando con cada nueva entrega, a la luz de las aclaraciones, antecedentes, y contenidos que van surgiendo de forma paulatina. De hecho, y a propósito de la comprensión cada vez más madura e integrada que el Panel fue logrando del Programa durante el proceso de evaluación, es que decide proponer una MML distinta a la consensuada con el Programa al inicio de la evaluación. Este dinamismo en la evaluación conlleva también grandes esfuerzos en la recopilación, generación, organización y procesamiento de una cantidad sustantiva de información del Programa para poder llevar a cabo la evaluación. Además, implica la recolección de antecedentes de evaluación más allá de lo que se encuentra formalizado y/o sistematizado por escrito. Por esto, el Panel realiza entrevistas a 3 representantes del PRAS en los territorios⁷, y se desarrolla un Estudio Complementario⁸ para poder responder inquietudes respecto a la participación que el programa promueve en los territorios a través de los Consejos de Recuperación Ambiental y Social (CRAS), un elemento central de la implementación del Programa.

De acuerdo al consenso obtenido, se plantea que, **a nivel de fin**, el Programa tiene como objetivo:

“Comunidades más resilientes con sectores productivos innovadores y sustentables, donde existe trabajo decente⁹, se maximiza el bienestar y la salud de la población y se reestablece el equilibrio ecológico del territorio”.

⁶ Participan en este proceso: Ministerio de Medio Ambiente, Dirección de Presupuestos y Panel de evaluadoras.

⁷ Representantes territoriales del Programa en Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, dependientes de las SEREMI del MMA.

⁸ Se realizó un estudio complementario durante la presente evaluación, sobre la base de 60 actas de sesiones de los CRAS de las tres comunas, las que fueron provistas por los responsables del programa. A partir de estas actas se analizó el tipo de participación, la representatividad y la periodicidad de la instancia, además de un análisis en profundidad de 9 actas para los tres territorios.

⁹ El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres (Organización Internacional del Trabajo, 2023).

A nivel de propósito, por otro lado, su objetivo es

“Territorios ambientalmente vulnerables priorizados, inician procesos de Transición Socioecológica Justa (TSEJ)¹⁰, a través estrategias de recuperación ambiental y social y gobernanzas representativas¹¹”.

El Programa cuenta con 5 **Componentes**:

Componente 1: Instrumentos de gestión ambiental¹² identificados en las “hojas de ruta”¹³ para la recuperación ambiental y social de los territorios que promueven procesos de TSEJ en territorios ambientalmente vulnerables priorizados, han iniciado su desarrollo.

Este componente se centra en el desarrollo de estudios de matrices ambientales, de ecosistemas y su biodiversidad, y de evaluación de riesgo ambiental, que permiten delimitar las problemáticas ambientales del PRAS territorial e implementar los instrumentos de gestión ambiental propios, normativas y fiscalizaciones. Su producción se inicia con la selección de actividades para avanzar con las medidas priorizadas en los territorios, seguida de un proceso de licitación de los estudios, evaluaciones que culmina con la rendición de resultados y rendición de cuentas.

El Ministerio del Medioambiente cuenta con un sistema de fiscalización ambiental alojado en la Superintendencia de Medioambiente (SMA). El programa incluye esta materia a través del sub-componente de Fiscalización, que implica dos actividades principales: una, coordinar a nivel regional con la SMA la definición de los territorios como zonas prioritarias de fiscalización, y dos, coordinar la presentación y comunicación de los informes técnicos y de la implementación de los resultados de los planes de fiscalización de la SMA hacia las gobernanzas locales (CRAS).

Componente 2: Mecanismos de deliberación participativa¹⁴ implementados para impulsar procesos de TSEJ que incluyen la recuperación ambiental y social de territorios priorizados. Bajo este componente se constituyen los Consejos para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) que impulsan la participación y acción de diversos actores públicos y privados en la resolución de las problemáticas socio-ambientales de sus territorios. La constitución de estos CRAS inicia la producción del componente e implica la suscripción de un convenio que establece las representaciones de los diversos actores, cuya vigencia es de 2 años, y un reglamento de funcionamiento. En estas sesiones los funcionarios/as del programa informan sobre el avance de las medidas acordadas, diferenciando aquellas que son de competencia ministerial (las ambientales), de aquellas que implican la responsabilidad de

¹⁰ Transición Socioecológica Justa (TSEJ), según lo define los responsables del Programa, es el “proceso que, a través del diálogo social y el empoderamiento colectivo, busca la transformación de la sociedad en una resiliente y equitativa, que pueda hacer frente a la crisis social, ecológica y climática”.

¹¹ Gobernanzas representativas refiere a “la manera en que las sociedades definen objetivos y prioridades, toman decisiones e implementan y supervisan acciones de diversa índole para lograr esos objetivos y prioridades. Incluye toda la gama de medios existentes para acordar, gestionar, aplicar y supervisar políticas y medidas” (Bill et al 2021), reconociendo la contribución de distintos niveles de gobierno y la representatividad de los distintos sectores de la sociedad en las definiciones que se determinen y en la toma de decisiones.

¹² Los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) son herramientas de política pública que, mediante regulaciones, incentivos o mecanismos que motivan acciones o conductas de agentes, permiten contribuir a la protección del medio ambiente y prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales (<https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/C2-instrumentos-para-la-gestion-ambiental-rema-2021.pdf>)

¹³ Entendidas como el conjunto de medidas consensuadas en los PRAS territoriales.

¹⁴ La deliberación participativa se refiere tanto a las sesiones como a los acuerdos establecidos en los CRAS.

otros actores públicos y privados. Éstas son plasmadas en actas de sesión que recogerían los acuerdos generados y dan cierre al proceso de producción.

Componente 3: Instancias de coordinación intersectorial para impulsar procesos de TSEJ a través de la recuperación ambiental y social de territorios ambientalmente vulnerables, han sido establecidas y se encuentran funcionando.

Las instancias de coordinación intersectorial son múltiples y varían por territorio, incluyendo: mesas de trabajo intersectoriales, envío de oficios, establecimiento conjunto de requerimientos y/o términos de referencia para estudios, entre otros. La instancia de coordinación más transversal es el Comité de Ministros para la TSEJ¹⁵.

Componente 4: Estrategia de Reportabilidad socializada^{16 17} de los procesos de TSEJ para la recuperación ambiental y social de territorios ambientalmente vulnerables, ha sido diseñada e implementada.

Este componente provee el servicio de información respecto al cumplimiento de las medidas como estrategia de reportabilidad socializada. Las y los encargados del programa son responsables de llevar el seguimiento del cumplimiento de medidas, de acuerdo a su priorización, avance y socialización en los CRAS. Su producción se inicia con la definición de una estrategia de reportabilidad de los procesos TSEJ en los territorios y la contratación de los servicios de difusión y comunicación requeridos.

Actualmente, está en diseño una plataforma de gestión de procesos de TSEJ, que permitirá visualizar las medidas por territorio y su nivel de cumplimiento. Se han construido los indicadores ambientales para cada medida y se está en proceso de construcción de los indicadores sociales.

Componente 5: Impulsar y/o financiar proyectos de infraestructura y/o equipamiento, enfocados a los componentes de las Hojas de Rutas de los territorios ambientalmente vulnerables priorizados¹⁸.

Bajo este componente se establecen convenios con instituciones públicas y privadas implicadas en la implementación de las medidas de solución asociadas con equipamiento e infraestructura de los PRAS territoriales, y se les transfieren recursos para avanzar con dichas medidas. Al igual que en el componente 1, su producción se inicia con la selección de actividades para avanzar con las medidas priorizadas en los territorios, seguida de un proceso de tramitación y firma de convenio con la institución, hasta finalizar con la verificación del cumplimiento del convenio.

La **población afectada** corresponde a toda la población que habita los territorios de las comunas de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel.

Los tres territorios fueron priorizados por la confluencia de factores de riesgo tales como: concentración de actividad industrial contaminante, vulnerabilidad socioeconómica y eventos que afectan la situación de salud de las comunidades.

¹⁵ Organismo integrado de forma permanente por las carteras de Medio Ambiente; Economía, Fomento y Turismo; Energía; Trabajo y Previsión Social; Salud y Desarrollo Social y Familia. También colaborarán los ministerios de Interior y Seguridad Pública; Minería; Mujer y la Equidad de Género, y Educación, y que busca garantizar la participación y acción de los servicios implicados en las medidas a nivel territorial.

¹⁶ Reportabilidad socializada es dar a conocer y difundir los procesos y resultados del programa.

¹⁷ Los indicadores definidos aproximan la medición del conocimiento que tienen las personas sobre la existencia de reportes, acceso y uso. Además, se acercan al conocimiento sobre la percepción sobre su calidad y completitud.

¹⁸ Se propone medir el avance desagregado, si es financiado por el programa, por otras entidades o por ambas

La población objetivo del Programa es la misma que la población potencial y no se establece criterios de focalización. Se entiende que, en general, los impactos socio ambientales afectan simultáneamente a la totalidad de las distintas matrices ambientales, los ecosistemas presentes y las poblaciones residentes, generalmente de forma sinérgica.

A continuación, se presenta la población potencial y objetivo para el período evaluado:

Cuadro 1- Población Potencial y Objetivo Período 2019-2022

<i>Año</i>	<i>Población Potencial y Objetivo</i>
2019	190.884
2020	193.299
2021	195.315
2022	197.089
% Variación 2019-2022	3,25%

Fuente: Ficha 1 de Antecedentes del programa

El cuadro siguiente muestra la distribución de la población según comunas. Se aprecia a Coronel como la comuna con más población (65%), en tanto Huasco tiene el menor porcentaje poblacional entre los territorios (5,8%).

Cuadro 2 - Población Potencial y Objetivo Período 2019-2022 según comunas

<i>Comunas</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
Huasco	11.102 (5,8%)	11.264 (5,8%)	11.374 (5,8%)	11.455 (5,8%)
Quintero-Puchuncaví	55.029 (28,8%)	56.206 (29,1%)	57.212 (29,3%)	58.115 (29,5%)
Coronel	124.753 (65,4%)	125.829 (65,1%)	126.729 (64,9%)	127.519 (64,7%)
Total	190.884	193.299	195.315	197.089

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

El PRAS tiene un **presupuesto anual** promedio de \$1.282.398 (miles de pesos 2023) para el período 2019-2023, con una variación de -22,2%. Este presupuesto considera la mayor parte de recursos asignados al Programa presupuestario "Programas de recuperación ambiental y social" de la Ley de Presupuestos (Subtítulo 24, ítem 03, asignación 018). Específicamente, fondos destinados al financiamiento de los 3 PRAS territoriales consolidados en las comunas de Coronel, Huasco y Quintero-Puchuncaví y las medidas transversales de recuperación¹⁹. Esta asignación específica representa el 80% de los recursos del Programa en promedio.

El presupuesto restante se constituye de los aportes de la institución responsable con cargo al Subtítulo 21. No se incluyen aportes de otras instituciones públicas que permiten la implementación de medidas de los PRAS que se encuentran fuera de la competencia del MMA (medidas de la dimensión social). El año 2023 el Programa recibe aportes extrapresupuestarios de Open Society Foundations (OSF) por USD 274.261 o M \$247.932²⁰ bajo el proyecto "Apoyo para el desarrollo de la Estrategia de Transición Socioecológica Justa para Chile", para financiar algunas actividades del PRAS.

¹⁹ Los recursos destinados a otros territorios socio-ambientalmente vulnerables (Til Til y Tocopilla), si bien forman parte de la glosa de la asignación presupuestaria, no son parte del Programa PRAS, por lo que son excluidos de la presente evaluación.

²⁰ Según tasa de cambio de Naciones Unidas a Diciembre 2022 de 1USD=904 CLP.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

La institución responsable del programa identifica que el deterioro ambiental genera conflictividad social, pero no señala los elementos distintivos del problema ni elabora un diagnóstico del problema o necesidad que dio origen al programa. De allí que el panel en base a los antecedentes revisados ha considerado tres dimensiones diagnósticas: Situación de Salud²¹, Vulnerabilidad socioeconómica, y Percepción social. Para todas las dimensiones se detectan situaciones sociales a abordar.

En relación a la situación de salud, de acuerdo a datos entregados por Chile Sustentable (2018), los territorios de Huasco, Puchuncaví-Quintero y Coronel han sido impactados en la situación de salud local por el efecto de las termoeléctricas a carbón instaladas en sus localidades. En todas ellas se constata la superación de las normas de calidad del aire y han debido ser declaradas zonas saturadas de contaminantes atmosféricos y sometidas a planes de descontaminación. Respecto a la concentración de estos contaminantes, del total país, el 15% se ubica en Huasco, 22% en el territorio Puchuncaví-Quintero y 11% en Coronel (Chile Sustentable, 2018)²².

En cuanto a vulnerabilidad socioeconómica, el porcentaje de personas carentes de servicios básicos en las comunas de los tres territorios fluctúa entre el 9,1% y el 31,1%; los hogares en situación de hacinamiento entre el 13,3% y el 15,4%, y las personas en situación de pobreza por ingreso, entre el 9,3% y el 13,8% (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023)

Y respecto a la percepción social²³, durante el segundo semestre del 2016, el programa realizó una consulta ciudadana en los tres territorios, que ratificó la percepción de las comunidades sobre sus problemas ambientales y la necesidad de contar con acciones que mitigaran los efectos de la contaminación en los territorios identificados.

En vistas a la información levantada en estas tres dimensiones diagnósticas se determina que el problema que espera resolver el programa es el **deterioro de componentes ambientales**. Estos componentes refieren a los relacionados con: aire, agua, mar, suelo y humedales. Se constata que la situación ambiental en los territorios de las comunas Huasco, Quintero, Puchuncaví y Coronel trae consigo un fuerte impacto negativo en el bienestar de las personas que habitan esos lugares.

Por otra parte, en base a los resultados de las mediciones de contaminantes del aire informados por la Superintendencia del Medio Ambiente publicados en el 2022 - Norma de calidad del aire para MP2,5; Norma de calidad del aire para MP10 y Norma primaria de calidad del aire para Plomo (Pb) - se concluye que los contaminantes del aire mayormente no superan las normas en el período medido, aunque se identifican alzas específicas.

²¹ En relación a la situación de salud, el programa señala que: "Así como la vulnerabilidad socioeconómica está basada en información oficial de MIDESO, la situación de Salud debiese estar fundada en datos de MINSAL (SEREMI de Salud por ley N°19.937 tiene dentro de sus funciones: *Mantener actualizado el diagnóstico epidemiológico regional y realizar la vigilancia permanente del impacto de las estrategias y acciones implementadas*)" Sin embargo, el panel no accedió a información de esas fuentes que permitiesen identificar problemas en esa área.

²² Cada porcentaje refiere a la parte de 100 que se ubica en esa localidad, 100% es el país.

²³ La percepción social respecto al problema es parte del problema en tanto constituye la representación social (Moscovici, 1961) del mismo, es decir, define una manera de conocimiento social mediante las cuales las personas interpretamos y pensamos nuestra realidad cotidiana.

Se constata una deficiente coordinación del Estado para apoyar procesos de recuperación ambiental y social de los territorios vulnerables, lo que se evidencia en las insuficientes instancias de coordinación, multisectoriales, multitemáticas, locales y representativas, ausencia de planes integrales de recuperación ambiental y social, ampliamente validados, insuficiente monitoreo e insuficiente comunicación de la información.

El problema que aborda el programa está relacionado con temas distributivos o de equidad, dado que existe concentración de riesgos socios ambientales en los territorios de Huasco, Quintero, Puchuncaví y Coronel, y un déficit de medidas regulatorias, paliativas y reparativas en dichos territorios. Lo anterior se fundamenta pues en estos territorios hay una mayor concentración de industrias contaminantes que no han logrado ser regularizadas por falta de estudios, planes de manejo, prevención/descontaminación, y fiscalización.

Teniendo en cuenta todo el análisis realizado en los párrafos anteriores, se justifica la intervención del Estado.

El programa no ha incorporado la perspectiva de género en la identificación ni en el diagnóstico del problema, lo que es evaluado negativamente por el panel puesto que sí es necesario considerar en forma diferenciada la población, ya que la problemática socioambiental que enfrentan los territorios atendidos por el programa afecta especialmente a las mujeres, dado que las impele a movilizarse con todo el riesgo y costo que ello significa, lo que es reconocido a nivel internacional (ONU, 2013).

Como estrategia, el PRAS promueve un proceso de transformación de recuperación ambiental y social de los territorios ambientalmente vulnerables, considerando a la ciudadanía, pues los actores de estos territorios ocupan un lugar central. Es así como se establecen instancias de participación que alcancen acuerdos permanentes entre los organismos del Estado, la Sociedad Civil, y las Empresas. A esto se le ha denominado *enfoque ciudadano de gestión ambiental* regional y local permanente, donde el monitoreo, la reportabilidad y la comunicación oportuna de la información hacia los grupos de interés es una parte del modelo de acción (Durston y Martínez (2002)²⁴: Teniendo en cuenta la validez de este referente por el cual el mismo programa diseñó su estrategia, se advierte que las actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos y el control sistemático de los objetivos, no han sido abordados por el programa desde una metodología que dé cuenta con un sistema de indicadores de resultados de las medidas, que les permita el monitoreo y retroalimentación de sus acciones.

El panel no valida el diseño del programa puesto que el propósito²⁵ no expresa resultados sino formas de afrontar la problemática. Además, en cuanto a los componentes, el primero, Instrumentos de gestión ambiental y procesos de fiscalización²⁶ elaborados e inicializados, es necesario para enfrentar el problema identificado y las actividades diseñadas son necesarias, pero son insuficientes para la producción del componente, pues adolece de un elemento institucional²⁷ que permita a las instancias de participación efectivamente hacer seguimiento y monitoreo los resultados de la implementación del programa. Luego, el componente Mecanismos de deliberación participativa define actividades necesarias pero insuficientes, pues hacen falta tanto las relacionadas con la información requerida para la toma de decisiones informada y aquellas relativas a la generación de capacidad para la

²⁴ Durston J & Martínez F., (2002). *Experiencias y metodología de la investigación participativa*. CEPAL.

²⁵ En el anexo 5 del Informe se propone un propósito, el cual no corresponde al propósito del programa acordado al inicio de esta evaluación.

²⁶ Los procesos de fiscalización son parte del primer componente, en tanto dependen o refieren a la aplicación de los instrumentos de gestión.

²⁷ Los CRAS no tiene la institucionalidad suficiente como para fiscalizar.

mediación y resolución de conflictos en vistas a su deficiencia. En el componente Instancias de coordinación intersectorial, las actividades definidas son necesarias y suficientes para su producción y el componente es necesario para abordar el problema. Lo anterior se afirma en base a constatación de la puesta en marcha de una serie de instancias intersectoriales a diferentes niveles institucionales, a saber, ministeriales y locales. El componente Reportabilidad socializada no tiene una expresión independiente en el diseño pues sus actividades son parte del proceso productivo del componente de mecanismos de deliberación participativas. Los Proyectos de infraestructura y/o equipamientos impulsados y/o financiados²⁸ son un componente necesario, no obstante, la actividad definida “Elaborar convenios de transferencia de recursos” es insuficiente, pues no considera etapas previas para la validación participativa: un estudio, las primeras redacciones, el seguimiento, etc.

Es importante señalar que las medidas para cada territorio son amplias y refieren a diversas acciones, en tanto actividades equivalentes sirven a diferentes medidas, y no se advierte la priorización o selección de algún área medioambiental o para alguna población en particular.

Además, si bien los CRAS resultan un elemento interesante para asegurar la participación de diversos actores en el programa, no resulta una estrategia efectiva para dar seguimiento a las medidas, en tanto no tienen facultad vinculante²⁹ respecto a ser informados sobre si las medidas se han cumplido o no y de qué forma, así, de no estar de acuerdo, se pudiera solicitar que sean revisadas, por ejemplo, por los parlamentarios de la zona, que pueden fiscalizar.

▪ *Implementación del programa*

El programa provee una plataforma programática de priorización de medidas ambientales y sociales como modalidad de coordinación y articulación de diversos agentes públicos y privados que están involucrados en la problemática que aborda. Esta modalidad se basa en la gobernanza local y la intersectorialidad; ambas estrategias indispensables para abordar en conjunto los procesos de recuperación ambiental y social con un sentido de urgencia en territorios que enfrentan una problemática socioambiental. No obstante, en la implementación del programa para el período de evaluación no ha sido posible dar cuenta del avance de las medidas identificadas de acuerdo al orden de prioridad establecido y sus efectos en el mejoramiento de la problemática socioambiental.

No se cuenta con información robusta para evaluar la gestión del programa en relación a la aplicación suficiente y oportuna en los territorios de: 1) procesos de fiscalización ambiental, 2) los instrumentos ambientales sectoriales (por ejemplo, planes de descontaminación; planes de prevención) y 3) instrumentos de carácter intersectorial (por ejemplo, planes de reforestación); todos ellos asociados a las medidas ambientales y sociales. Tampoco es posible establecer que el

²⁸ Tal como ha sido señalado en el anexo 2c: “Se debe considerar que, la existencia de la transversalidad en la organización de la administración pública, como necesidad política y organizativa, nace desde la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro (Madrid, 2012). Es así como, en la gestión ambiental es preponderante reconocer su naturaleza intersectorial y multidisciplinaria, por lo que se valida que el componente incorpore tanto, proyectos financiados con recursos del programa como los impulsados que se financian con recursos de otros Servicios y la colaboración presupuestaria”.

²⁹ Tener un estatus legal que le permita el efectivo seguimiento.

financiamiento directo que realiza el programa para la aplicación de algunos de estos instrumentos del MMA, o de otros servicios públicos a través de convenios, sea una estrategia adecuada para el propósito del programa, o si solo basta que esos servicios apliquen directamente sus instrumentos en los territorios priorizados. La implementación de los Consejos de Recuperación Ambiental y Social, CRAS, que incluyen agentes públicos y privados involucrados en la problemática que atiende el programa, es coherente con la estrategia de gobernanza que impulsa el programa, no obstante, su implementación durante el período de evaluación ha contribuido débilmente a este objetivo. En base al análisis de las actas de sesiones de los CRAS, el contenido de las discusiones y acuerdos de ellas es bastante heterogéneo, lo que dificulta la priorización de temas. Desde una perspectiva metodológica, y de acuerdo a la revisión de las actas, la implementación de estas instancias de participación carece de un diseño apropiado, que implique mecanismos y procedimientos formales en los ámbitos de la información y comunicación de la acción del programa hacia los CRAS y la comunidad en general, así como para enfrentar la coyuntura socioambiental y los conflictos asociados que surgen en los territorios y que son materia de discusión en los CRAS.

Dentro de los CRAS no están representados todos los sectores y/o segmentos que constituyen la población total de las comunas priorizadas, por ejemplo, comunidades escolares afectadas u organizaciones de mujeres; tampoco se ha incorporado la perspectiva de género, pues no se establecen criterios que permitan la participación de mujeres, aun cuando son especialmente afectadas por la problemática ambiental³⁰, de acuerdo al análisis realizado por el panel.

Durante el periodo de evaluación se han producido eventos de riesgo y deterioro ambiental, especialmente vinculados a episodios de contaminación ambiental)³¹ así como de carácter sociopolítico en los territorios, los que, de acuerdo al análisis de las actas realizado por el panel, en el marco del estudio complementario, han producido tensiones en aspectos claves de la gobernanza, como la confianza y el diálogo. Frente a estos eventos que producen conflictos y/o debilitan los procesos de gobernanza, el análisis de las actas da cuenta de que el programa no ha demostrado suficientemente las capacidades técnicas que debe tener el personal para sortear este tipo de problemas, propios de la naturaleza de la problemática que se enfrenta.

Para coadyuvar a la intersectorialidad que implica la ejecución del programa PRAS, dado que varias de las medidas planteadas dependen de otros servicios y ministerios, actualmente se ha constituido el Comité de Ministros TSEJ. Si bien este es un avance, en tanto las acciones de intersectorialidad recaían en los esfuerzos de los encargados regionales del programa y de las instancias deliberativas locales, los CRAS, esta acción es insuficiente para garantizar la coordinación intersectorial requerida; dado que el programa no ha identificado las acciones críticas que permitan la bajada a nivel territorial de los acuerdos que se generen en el Comité,

³⁰ Como se ha señalado precedentemente, el programa no ha generado estadísticas diferenciadas por género que permitan establecer la afectación de mujeres, no obstante, ONU (2013), Svampa (2015) y Bolados y Sánchez (2017), establecen que las mujeres son mayormente afectadas.

³¹ De acuerdo a la sistematización de eventos realizada por el panel, se puede señalar que en el periodo 2018-2023 se registraron al menos 14 eventos de riesgo y/o deterioro ambiental en las comunas donde se ejecuta el programa.

de modo que esas decisiones sean vinculantes al trabajo de las reparticiones públicas regionales y locales implicadas.

La estructura organizacional del programa no establece con claridad mecanismos formales de coordinación entre el programa y las diversas reparticiones con las que se vincula dentro del ministerio, tanto a nivel central como a nivel regional. Del análisis de los perfiles de cargo, se infiere que es insuficiente la distinción de las funciones del personal entre el nivel central y el nivel regional pues, así como están establecidas, es posible que se sobrepongan o se produzca duplicidad de responsabilidades y funciones.

- *Desempeño del programa*

- ✓ *Eficacia y Calidad*

El programa no cuenta con resultados a nivel de propósito ni tampoco evaluación a partir de indicadores de calidad, lo que corresponde a una deficiencia central en el desempeño del PRAS. Solo presenta datos de producción, que se mide según lo planificado, lo cual no aporta a la evaluación de su desempeño. Teniendo en cuenta que fueron indicadores formulados consensuadamente con el programa, el panel hace una propuesta de propósito e indicadores de resultados y calidad en una MML propuesta.

Cuadro 3 - Desempeño a nivel de Propósito 2019-2022

ENUNCIADO DEL INDICADOR	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de territorios ambientalmente vulnerables priorizados con hojas de ruta creadas y consensuadas para la recuperación ambiental y social respecto del número total de territorios ambientalmente vulnerables priorizados (Eficacia/Producto)	100% (3/3)	100% (3/3)	100% (3/3)	100% (3/3)
Porcentaje de territorios ambientalmente vulnerables priorizados con gobernanzas creadas y sesionando regularmente (Eficacia/ Producto)	100% (3/3)	100% (3/3)	100% (3/3)	100% (3/3)

Por otra parte, todos componentes del programa tienen rendimientos nulos, deficientes o que muestran cumplimiento de acciones respecto a lo planificado, por lo que no contribuyen a la solución del problema identificado.

- ✓ *Economía*

La mayor parte de los recursos del PRAS (80%) se emplean en el financiamiento directo de estudios, consultorías, estrategias de difusión y capacitaciones destinadas a avanzar en el desarrollo de las medidas PRAS priorizadas cada año en los territorios. Estas se contratan a través de convenios y licitaciones. Una parte menor (20%) se dedica a la contratación de personas dedicadas a la ejecución de los componentes en los territorios (“puntos focales”) y a la coordinación, supervisión y gestión administrativa del PRAS (equipo nivel central).

El Programa tiene, en general, una ejecución presupuestaria adecuada (97%)³². Sin embargo, surgen preguntas respecto a la planificación del presupuesto y si éste responde a las necesidades de la población, en base a antecedentes técnicos y priorización de medidas que sean efectivamente capaces de hacerse cargo de las urgencias socioambientales que van surgiendo año a año. Además, existe poca claridad respecto a la vinculación entre los recursos asignados anualmente y la identificación de medidas prioritarias para los territorios, atentando potencialmente contra el diseño descentralizado del Programa en el origen.

No se cuenta con antecedentes respecto al costo total de implementación de las medidas recogidas en los PRAS territoriales. Solo se conoce cuáles son los recursos destinados por el MMA para cubrir la dimensión medioambiental de los PRAS. Esta es una limitación importante que impide conocer el verdadero costo de implementar el Programa en los territorios, ya que todas las medidas sociales de competencia de otros organismos estatales no son valorizadas.

✓ *Eficiencia*

Las unidades de producto/ servicio que calcula el Programa en la MML son expresados en términos de una gobernanza operacionalizada y no de bienes o servicios entregados a la población beneficiaria. De hecho, no existen estimaciones de la población beneficiada en cada componente. Por esto, los indicadores de eficiencia de mayor pertinencia son aquellos que describen el gasto de producción promedio del PRAS, a nivel territorial: el gasto promedio en el territorio de Huasco, tiene un valor promedio de \$17.900 por persona. Le sigue el territorio de Quintero-Puchuncaví con un promedio de \$7.400 y de \$3.300 por persona en el caso de Coronel. Estas diferencias, por cierto, significativas, pueden responder a muchos factores, y no necesariamente a la eficiencia en el uso de recursos (escasez relativa de recursos en los territorios, dificultades de acceso, entre otros).

Al revisar la evolución del gasto unitario dentro de cada territorio, se observa una alta dispersión del gasto por persona. Por ejemplo, en Huasco, la producción unitaria toma un valor de \$13.200 en el año 2022, y de \$21.500 en el 2019. Si bien ésta es una diferencia importante, no es posible emitir juicio al respecto, ya que las medidas que se implementan cada año son muy variadas, al igual que el costo de implementación de cada una de ellas.

El Programa estima gastos de administración promedio de un 10,3%, correspondientes exclusivamente al financiamiento del equipo de Nivel Central. Éstos descuentan la dedicación teórica que el equipo asigna al desarrollo de actividades en “otros territorios”, pero no discriminan actividades que, ejecutándose en los territorios de interés para esta evaluación (Quintero-Puchuncaví, Coronel y Huasco), se relacionen con actividades relacionadas con iniciativas de la Oficina TSEJ como un todo (por ejemplo, actividades asociadas al proyecto financiado por OSF que busca apoyar “el desarrollo de la Estrategia de Transición Socioecológica Justa para Chile”). Tampoco se incorporan en esta estimación gastos de administración de naturaleza distinta a recursos humanos (como gastos generales). Por lo anterior, esta estimación representa una primera aproximación a los verdaderos gastos de administración del Programa.

³² Ahora bien, es importante recordar que esta ejecución está afectada por los recursos aportados desde la institución responsable para el financiamiento de los equipos a Nivel Central y en las regiones. Como se ha indicado, se utiliza como supuesto que el presupuesto en Subtítulo 21 para el PRAS es igual al gasto, forzando una ejecución del 100% en esa materia. En cualquier caso, el Panel considera que este es un supuesto razonable en el caso de recursos destinados a RRHH.

▪ *Desempeño Global*

El Programa se hace cargo de una problemática altamente compleja y multifactorial, el deterioro medioambiental experimentado por los territorios de Quintero-Puchuncaví, Huasco y Coronel, el que tiene repercusiones variadas y estrechamente relacionadas entre sí sobre la salud y calidad de vida de las personas. Esta situación es muy preocupante y debe ser urgentemente resuelta con la acción coordinada de los distintos actores de la sociedad.

El Programa busca ejercer un rol de unificación y coordinación de estos esfuerzos, dirigidos hacia la implementación de medidas de solución apropiadas y consensuadas en cada territorio, las cuales han sido sistematizadas en los PRAS territoriales. El Panel evalúa positivamente que el Programa recoja esta problemática y que se constituya como una iniciativa territorial, promoviendo la participación y acción intersectorial.

Sin embargo, más allá de la justificación original del Programa, el Panel identifica una serie de debilidades respecto al diseño, implementación, y medición de resultados del PRAS. El diseño del programa carece de elementos imprescindibles para el adecuado abordaje del problema identificado, incluyendo la falta de un elemento institucional que permita a dichas instancias seguir y fiscalizar los resultados de la implementación del programa. Tampoco cuenta con un sistema de indicadores que permita monitorear y evaluar el resultado de las acciones del PRAS, ni con registros de presupuesto/ gasto que permitan conocer el verdadero costo que tiene para el país la implementación de las medidas en los territorios.

Además, en la ejecución del modelo participativo del Programa surgen dudas respecto al principal mecanismo de participación, coordinación y consenso de los territorios: los Consejo para la Recuperación ambiental y Social (CRAS). Su conformación, es coherente con la estrategia de gobernanza que impulsa el programa, en tanto su composición busca representar a las y los agentes involucrados en la problemática que enfrenta el programa. No obstante, su implementación durante el periodo de evaluación ha contribuido débilmente a este objetivo, sobre todo porque su funcionamiento ha estado condicionado a la discusión de principios y reglamento interno, más que a un proceso delimitado para el análisis y retroalimentación informada del avance de medidas socioambientales. Con todo lo anterior, el Panel evalúa el desempeño global del programa como insuficiente.

3. Principales Recomendaciones

En relación al diseño:

1. En cuanto al diagnóstico, se recomienda que el programa promueva la investigación de calidad a nivel nacional respecto a los impactos ambientales³³ en la salud³⁴ y calidad de vida de las personas, esto permitiría tener información actualizada y útil para la construcción de líneas base que sirvan a la medición de los efectos esperados. Lo anterior es también necesario para que el programa pueda eventualmente contar con información oportuna y pertinente respecto a los efectos que genera en la población y así, retroalimentar su gestión. Resulta fundamental identificar de los elementos distintivos del problema de manera de contar con un

³³ Producto de fuentes industriales.

³⁴ El programa señala que las competencias para ver el impacto en la salud de las personas que es tarea de MINSAL

completo diagnóstico del problema y las necesidades justifican el programa, que debe incorporar la perspectiva de género.

2. Adoptar la siguiente formulación de propósito: Detener o revertir el deterioro de los componentes medioambientales y sus consecuencias sobre la salud y calidad de vida de las comunidades.
3. Revisar, actualizar y profundizar en los elementos de diseño que comienzan a desarrollarse en el contexto de esta evaluación³⁵, para que pueda efectivamente operar desde una lógica programática estructurada y completa. Estos son preliminarmente establecidos en la MML consensuada con el Programa (Anexo 2), y refinados en la matriz propuesta por el Panel (Anexo 5). Además, debe integrar en estos elementos la perspectiva de género.
4. Crear un elemento institucional para los instrumentos de gestión ambiental y procesos de fiscalización que permita que las instancias de participación efectivamente realicen seguimiento de los resultados de la implementación del programa, como, por ejemplo, dar un carácter legal, resolutivo y vinculante a los CRAS.
5. Crear mecanismos de divulgación de información requerida para la toma de decisiones informada, considerando subsumir las actividades del componente reportabilidad al componente de mecanismos de deliberación
6. Poner en marcha acciones para la promoción y fortalecimiento de la capacidad de mediación y resolución de conflictos en el componente de mecanismos de deliberación participativa
7. Los proyectos de infraestructura y/o equipamientos impulsados y/o financiados³⁶ son un componente que requiere de etapas previas para la validación participativa, en tanto existe un estudio previo, las primeras redacciones, el seguimiento, etc.
8. Crear un sistema de indicadores de resultados acorde a los objetivos generales y específicos propuestos, Incorporando y cuantificando a nivel de propósito los siguientes indicadores de resultado: Porcentaje de disminución de emisiones de material particulado 2,5 respecto al año anterior en período t; Porcentaje de la población afectada por eventos ambientales en periodo t y Porcentaje de satisfacción de la población con los resultados del programa.

En relación a la implementación:

9. Sistematizar las medidas prioritarias y su avance en relación a los instrumentos sectoriales e intersectoriales aplicados, así como un análisis de consistencia actualizada de este avance con la problemática socioambiental que enfrenta.

³⁵ Debe considerarse la estructura de programa elaborada en el proceso de evaluación ex ante de DIPRES.

³⁶ Tal como ha sido señalado en el anexo 2c: "Se debe considerar que, la existencia de la transversalidad en la organización de la administración pública, como necesidad política y organizativa, nace desde la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro (Madrid, 2012). Es así como, en la gestión ambiental es preponderante reconocer su naturaleza intersectorial y multidisciplinaria, por lo que se valida que el componente incorpore tanto, proyectos financiados con recursos del programa, los impulsados que se financian con recursos de otros Servicios y la colaboración presupuestaria".

10. Con respecto a la gobernanza, realizar estudios que contribuyan al diseño metodológico de las instancias deliberativas locales para el seguimiento de acuerdos y el logro de resultados.
En la misma línea, impulsar procesos para el desarrollo de las capacidades técnicas que se requieren a nivel regional y local, sobre todo en materia de manejo de conflictos, que incluye elementos cruciales como el seguimiento de acuerdos y el resguardo de los principios de diálogo, flexibilidad y transparencia de los procesos, así como para el desarrollo de un sistema de conocimiento / información y su consecuente comunicación.
11. Establecer los mecanismos inter-institucionales que impliquen un mandato especial que dé prioridad a la acción de los servicios en los territorios vulnerados socioambientalmente en orden a la priorización realizada por las instancias locales, de modo que se establezcan mecanismos formales de coordinación, de retroalimentación y de control en virtud de la mejora del deterioro ambiental de tales territorios.
12. Establecer con mayor claridad las distinciones entre las funciones y responsabilidades del personal a nivel central y a nivel regional, fortaleciendo las tareas que implica el desarrollo y consolidación de la gobernanza y que se desplieguen a nivel local.

En relación a la eficiencia:

13. Elaborar un estudio de costos que permita valorizar el total de recursos requeridos para la implementación de medidas de solución, en todas sus dimensiones (no solo medioambientales). También se recomienda valorizar los recursos ya asignados por otros actores territoriales (tanto públicos como privados) a la fecha, distinguiendo por fuente y tipo de aporte (financiero u otro).
14. Desarrollar nuevos sistemas e instrumentos de control financiero que contemplen las categorías de presupuesto/gasto establecidas en esta evaluación, incluyendo: por tipo (producción y administración), por componente y actividades, por región, entre otros.
15. Establecer mecanismos de vinculación más directa y explícita entre los proyectos y actividades financiados con la Glosa PRAS y las medidas de solución que éstos buscan abordar. Por ejemplo, puede establecerse un pool de actividades preestablecidos cuyo cumplimiento pueda anticipar la resolución de una medida PRAS determinada.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

RESPUESTA INSTITUCIONAL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL (PRAS)

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
SUBSECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE**

PANELISTAS:

Pamela Andrea Frenk Barquin (Coordinadora)

Noelia Figueroa Burdiles

María Verónica Monreal Álvarez

Diciembre 2022 - Junio 2023



OF. ORD. N° 233704

ANT.: Oficio N° 2718 del 24 de julio de 2023 de la Dirección de Presupuestos.
Oficio 232875 del 17 de julio de 2023 de la Subsecretaría del Medio Ambiente.

MAT.: Deja sin efecto Oficio Ord. 232875 y emite respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS).

SANTIAGO, 1 de septiembre de 2023

**DE : MAXIMILIANO PROAÑO UGALDE
SUBSECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE**

**A : JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludar, y por especial encargo de la Ministra del Medio Ambiente, cumplo con remitir respuesta institucional de esta cartera de Estado al informe final de evaluación realizado al Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS), correspondiente al periodo 2018-2022, en el marco del Proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales 2023, ejecutado entre los meses de diciembre de 2022 y junio de 2023, a través de un panel de expertos contratados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

En este marco, cabe precisar que el Programa de Recuperación Ambiental y Social nace el año 2014 a partir de la necesidad de atender los problemas de contaminación y los conflictos socioambientales en territorios ambientalmente vulnerables, con una bajada territorial específica para zona específica (Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel) consistente en una serie de medidas que se agrupan en ocho dimensiones socioambientales, y que son definidas en base a un diálogo participativo con los actores involucrados en el territorio que define la carta de navegación del programa.

La población afectada por el Programa corresponde a toda la población que habita los territorios de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, donde confluyen factores de riesgo como concentración de actividad industrial contaminante, vulnerabilidad socioeconómica y eventos que afectan la situación de salud de las comunidades. No se han establecido criterios de focalización, de modo que la población objetivo es la misma población potencial, ya que los impactos socioambientales afectan simultáneamente a todos los ecosistemas presentes y a quienes residen en el territorio.

El trabajo desarrollado por el equipo de evaluadores es valioso para la institución toda vez que el Programa en su diseño actual, no se encuentra avalado por el Ministerio de Hacienda, habiendo sido Objetado Técnicamente en el último proceso de evaluación al que fue sometido en 2022. En esa línea, la evaluación aporta en la construcción de los distintos elementos basales de diseño de programas públicos bajo la metodología de la matriz de marco lógico.

La evaluación en sí misma se desarrolló bajo una metodología que favoreció el carácter escalonado del análisis, lo que a su vez permitió la reconfiguración en el tiempo de ciertas nociones de diseño, para finalmente pasar de definiciones de diseño consensuadas (fin, propósito y componentes) a una propuesta elaborada desde el mismo panel evaluador. A saber, el trabajo inició a partir de las siguientes definiciones:

A nivel de fin, el programa tiene como objetivo: *“Comunidades más resilientes con sectores productivos innovadores y sustentables, donde existe trabajo decente, se maximiza el bienestar y la salud de la población y se reestablece el equilibrio ecológico del territorio”*

Mientras que, a nivel de propósito, su objeto es: *“Territorios ambientalmente vulnerables priorizados, inician procesos de Transición Socioecológica Justa (TSEJ), a través de estrategias de recuperación ambiental y social y gobernanzas representativas”*.

Respecto a estos elementos, el panel evaluador señala que estas definiciones no expresan resultados, sino formas de afrontar la problemática.

Por otra parte, el programa trabaja sobre cinco componentes, las que se enuncian como:

1. Instrumentos de gestión ambiental identificados en las hojas de ruta para la recuperación ambiental y social de los territorios que promueven procesos de TSEJ en territorios ambientalmente vulnerables priorizados, han iniciado su desarrollo
2. Mecanismos de deliberación participativa implementados para impulsar procesos de TSEJ que incluyen la recuperación ambiental y social de territorios priorizados.
3. Instancias de coordinación intersectorial para impulsar procesos de TSEJ a través de la recuperación ambiental y social de territorios ambientalmente vulnerables, han sido establecidas y se encuentran funcionando.
4. Estrategia de Reportabilidad socializada de los procesos de TSEJ para la recuperación ambiental y social de territorios ambientalmente vulnerables, ha sido diseñada e implementada.
5. Impulsar y/o financiar proyectos de infraestructura y/o equipamiento, enfocados a los componentes en las hojas de ruta de los territorios ambientalmente vulnerables priorizados.

Sobre estos elementos, el equipo de evaluadores es claro en señalar que abordan la problemática identificada por el programa, identificándolos como acertados y necesarios, pero destacando que su análisis arroja que tanto el modelo de gobernanza del programa como elementos más propios de su gestión no permiten su expresión de manera óptima una vez que el Programa opera.

Resumen de los resultados de la evaluación

1. Dimensiones diagnósticas del problema

Se identifican tres dimensiones que deben ser analizadas para el entendimiento cabal de la problemática que el programa busca solucionar:

1. Situación de salud, afectada por la operación de termoeléctricas a carbón que inciden en la superación de las normas de calidad del aire. El 48% de los contaminantes se concentra en los tres territorios donde se focaliza el Programa.
2. Vulnerabilidad socioeconómica, cuando los territorios afectados presentan altas carencias en servicios básicos, situación de hacinamiento y alta pobreza por ingresos.
3. Percepción social, según datos del mismo Programa que señalan que las comunidades son conscientes de los problemas ambientales que los afectan y la necesidad de mitigar sus efectos.

El problema que el programa espera resolver es el deterioro de componentes ambientales, en el entendido de cómo la situación ambiental afecta negativamente el bienestar de las personas. Este problema está ligado estrechamente a un asunto de equidad, ya que la concentración de los riesgos se acopla con un déficit de medidas paliativas y reparativas en los territorios afectados.

2. Implementación del programa

Se identifica la carencia de un mecanismo para dar cuenta del avance de las medidas identificadas, de acuerdo al orden de prioridad establecido y sus efectos sobre la problemática socioambiental. En términos de gestión, un aspecto central de la estrategia del programa es el monitoreo, la reportabilidad y la comunicación oportuna de la información hacia los grupos de

interés, un aspecto que no ha sido abordado desde una metodología que dé cuenta con un sistema de indicadores de resultados de las medidas que permita la retroalimentación de las acciones adoptadas, aun cuando se reconoce que la población de los territorios intervenidos ocupa un lugar central en la estrategia de implementación.

En particular, esta carencia de información se traduce en la imposibilidad de evaluar los procesos de fiscalización ambiental, los instrumentos ambientales sectoriales (Planes de Descontaminación y Planes de Prevención) y los instrumentos intersectoriales (por ejemplo, Planes de reforestación), sin poder establecer si la aplicación de los instrumentos constituye una estrategia adecuada al propósito del programa.

En materia de gobernanza, por otra parte, se valora en un nivel estratégico la creación del Comité de Ministros para la Transición Socioecológica Justa, como instancia de coordinación intersectorial, pero se indica que no se han identificado las acciones críticas que permitan la bajada territorial de los acuerdos que en esta instancia se generan, de manera que sean vinculantes para las reparticiones públicas locales.

En una dimensión más táctica, se presenta como un aspecto positivo la implementación de los CRAS, pero se señala que son una instancia a la que no se le aprovecha todo su potencial. Es coherente con el modelo de gobernanza, pero la metodología de trabajo vuelve complejo el levantamiento y la priorización de los temas a resolver.

Finalmente, en un nivel más operativo, el programa no establece con claridad mecanismos formales de coordinación entre éste y las diversas reparticiones con las que se vincula dentro del ministerio, tanto a nivel central como a nivel regional, pudiendo llegar a existir incluso duplicidad de funciones en ambos niveles.

3. Desempeño del Programa

En materia de eficacia y calidad, una de las oportunidades de mejora en el desempeño del PRAS es la inclusión de resultados a nivel de propósito y evaluaciones a partir de indicadores de calidad, ya que los indicadores actuales se centran en la producción medidos según planificación.

En materia económica, el grueso de los recursos está destinado al desarrollo de estudios, estrategias de difusión y capacitaciones orientadas a avanzar en el desarrollo de las medidas priorizadas, mientras que una parte menor se dedica a la contratación de personal responsable de la gestión del Programa en sí mismo. En esa línea, cabe señalar que se debe robustecer el vínculo entre recursos asignados y la identificación de medidas prioritarias para los territorios, así como el seguimiento de los recursos destinados para la cobertura de dimensiones ajenas a la dimensión medioambiental desde los PRAS, tema que dificulta la cuantificación de los reales costos de la implementación del Programa, más allá de la glosa destinada desde la Subsecretaría del Medio Ambiente.

En materia de eficiencia, al no existir estimaciones de población beneficiada por componente, se mide el nivel de gasto per-cápita por territorio. Allí se encuentra una alta dispersión entre territorios, que aunque pueda ser llamativo, pueden responder a factores como la escasez relativa de recursos entre territorios, la dificultad de acceso, entre otros. Esta dispersión también se aprecia al interior de un mismo territorio, aunque la información disponible no permite emitir un juicio, toda vez que las medidas implementadas a nivel local pueden variar año a año, y con ellas los costos de implementación.

Recomendaciones al programa y su implementación

En relación con las recomendaciones indicadas en el informe final de evaluación, como equipo técnico agradecemos y recogemos las recomendaciones y proponemos los siguientes mecanismos de implementación:

Diseño del programa

1. *“En cuanto al diagnóstico, se recomienda que el programa promueva la investigación de calidad a nivel nacional respecto a los impactos ambientales en la salud y calidad de vida*

de las personas, esto permitiría tener información actualizada y útil para la construcción de líneas base que sirvan a la medición de los efectos esperados. Lo anterior es también necesario para que el programa pueda eventualmente contar con información oportuna y pertinente respecto a los efectos que genera en la población y así, retroalimentar su gestión. Resulta fundamental identificar de los elementos distintivos del problema de manera de contar con un completo diagnóstico del problema y las necesidades justifican el programa, que debe incorporar la perspectiva de género”.

Respecto a esta recomendación, en el marco de las competencias sectoriales del Ministerio del Medio Ambiente, toda la información para la construcción de línea de base es fundamental para la elaboración de los diversos instrumentos de gestión ambiental. Por lo tanto, focalizar en estos territorios que presentan mayor nivel de vulnerabilidad será una prioridad y permitirá dar cumplimiento a la misión institucional, relativa a instalar un nuevo modelo de desarrollo centrado en la protección del medioambiente y el bienestar de las personas, a partir de la implementación de procesos de Transición Socio Ecológica Justa y la incorporación de un enfoque ecológico transversal en la gestión y ciclo de políticas públicas del Estado. En relación con la integración del enfoque de género, éste se encuentra integrado en las bases del proceso de actualización del programa, a través del proyecto “Asistencia técnica para la actualización de las medidas de los Programas para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS); construcción de indicadores de avance y cumplimiento de las medidas de solución del componente social y transversal, y su reportabilidad”, el cual se encuentra en etapa de licitación para el período 2023-2024.

2. “Adoptar la siguiente formulación de propósito: Detener o revertir el deterioro de los componentes medioambientales y sus consecuencias sobre la salud y calidad de vida de las comunidades”.

Se integra a nivel de propósito para los nuevos Planes de Recuperación Ambiental y Social con enfoque de Transición Socioecológica Justa para los nuevos territorios (Tocopilla y Mejillones) y se incorporará en el proceso de actualización de los actuales Programas en los territorios de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, lo que se incorporará durante el 2023 y 2024.

3. “Revisar, actualizar y profundizar en los elementos de diseño que comienzan a desarrollarse en el contexto de esta evaluación, para que pueda efectivamente operar desde una lógica programática estructurada y completa. Estos son preliminarmente establecidos en la MML consensuada con el Programa, y refinados en la matriz propuesta por el Panel (Anexo 5). Además, debe integrar en estos elementos la perspectiva de género”.

Se ha considerado en el proceso de elaboración de los nuevos PRAS con la Matriz de Marco Lógico propuesta y consensuada en el marco de la evaluación. Incluye el enfoque de género, lo que se incorporará durante el 2023 y 2024.

4. “Crear un elemento institucional para los instrumentos de gestión ambiental y procesos de fiscalización que permita que las instancias de participación efectivamente realicen seguimiento de los resultados de la implementación del programa, como, por ejemplo, dar un carácter legal, resolutivo y vinculante a los CRAS”.

Esta recomendación requeriría modificaciones legales de los marcos jurídicos institucionales, que requieren un mayor nivel de análisis para estudiar la factibilidad de su implementación en el corto plazo.

5. “Crear mecanismos de divulgación de información requerida para la toma de decisiones informada, considerando subsumir las actividades del componente reportabilidad al componente de mecanismos de deliberación”.

En las bases técnicas del proceso de actualización del programa, el cual se encuentra en etapa de licitación para el período 2023-2024, se considera dentro de sus objetivos elaborar un reporte impreso, claro y auto explicativo, dirigido a los habitantes de los territorios y a tomadores de decisión, públicos y privados de los territorios PRAS, que sirva de mecanismo de divulgación, y que dé cuenta detallada de la ejecución y progreso o avance de la implementación de las

medidas de solución de los PRAS, de modo de contar con información pertinente y objetiva, con la finalidad de brindar el conocimiento y la promoción de información suficiente para fortalecer las capacidades locales y facilitar la reducción de la conflictividad socio-ambiental. Adicionalmente, el proyecto contempla la generación de una plataforma de reportabilidad multiactor que permita un seguimiento robusto y de todas las dimensiones consideradas en el programa, en el mediano plazo.

6. *“Poner en marcha acciones para la promoción y fortalecimiento de la capacidad de mediación y resolución de conflictos en el componente de mecanismos de deliberación participativa”.*

En el marco de proyecto de asistencia técnica periodo 2023-2024 “Apoyo para el Desarrollo de la Estrategia de Transición Sociecológica Justa” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se considera el fortalecimiento técnico del equipo del Ministerio en su rol estratégico de la planificación y ejecución de la Transición Socioecológica Justa, lo que incluye apoyo metodológico para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, principalmente en el nivel regional en mediación y resolución de conflictos socioambientales, a ser implementado durante el 2023 y 2024.

7. *“Los proyectos de infraestructura y/o equipamientos impulsados y/o financiados son un componente que requiere de etapas previas para la validación participativa, en tanto existe un estudio previo, las primeras redacciones, el seguimiento, etc.”.*

Se considerará en los nuevos PRAS, así como en los procesos de actualización en curso, la elaboración de una cartera de proyectos de inversión, que requieren fases previas de elaboración, como programación, formulación y evaluación, ejecución y monitoreo, entre otras.

8. *Crear un sistema de indicadores de resultados acorde a los objetivos generales y específicos propuestos, Incorporando y cuantificando a nivel de propósito los siguientes indicadores de resultado: Porcentaje de disminución de emisiones de material particulado 2,5 respecto al año anterior en período t; Porcentaje de la población afectada por eventos ambientales en periodo t y*

Esta recomendación de implementará en 2023-2024, a través del indicador relativo al nivel de satisfacción de la población con los resultados del programa.

Respecto al resto de los indicadores de resultado sugeridos, es elaborarán en el período 2024-2025.

9. *“Con el objetivo de contar con información robusta y delimitada sobre la acción y los resultados del programa, se recomienda sistematizar las medidas prioritarias y su avance en relación a los instrumentos sectoriales e intersectoriales aplicados, así como un análisis de consistencia actualizada de este avance con la problemática socioambiental que enfrenta”.*

En el actual proceso de licitación de actualización de los PRAS y construcción de indicadores para los componentes sociales 2023-2024, se ha considerado la vinculación y coordinación de los indicadores con los instrumentos sectoriales pertinentes. En el segundo objetivo específico se señala que se debe proponer una metodología de trabajo que permita avanzar en el desarrollo de indicadores de las medidas de la dimensión social y transversal de cada uno de los PRAS, la cual debe ser trabajada intersectorialmente incluyendo a la sociedad civil, los servicios públicos y el sector privado.

10. *“Con respecto a la gobernanza, se recomienda realizar estudios que contribuyan al diseño metodológico de las instancias deliberativas locales para el seguimiento de acuerdos y el logro de resultados. En la misma línea, se recomienda impulsar procesos para el desarrollo de las capacidades técnicas que se requieren a nivel regional y local, sobre todo en materia de manejo de conflictos, que incluye elementos cruciales como el seguimiento de acuerdos y el resguardo de los principios de diálogo, flexibilidad y transparencia de los procesos, así como para el desarrollo de un sistema de conocimiento / información y su consecuente comunicación”.*

Al igual que comprometido en la recomendación N°6, en el marco de proyecto de asistencia técnica periodo 2023-2024 “Apoyo para el Desarrollo de la Estrategia de Transición Socioecológica Justa”, se considera el fortalecimiento técnico del equipo del Ministerio en su rol estratégico de la planificación y ejecución de la Transición Socioecológica Justa, lo que incluye apoyo metodológico para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, principalmente en el nivel regional en mediación y resolución de conflictos socioambientales

11. “Se recomienda establecer los mecanismos inter-institucionales que impliquen un mandato especial que dé prioridad a la acción de los servicios en los territorios vulnerados socioambientalmente en orden a la priorización realizada por las instancias locales, de modo que se establezcan mecanismos formales de coordinación, de retroalimentación y de control en virtud de la mejora del deterioro ambiental de tales territorios”.

Con la creación del Comité Interministerial de Transición Socioecológica Justa a través del DS N°57 de 2022, se crea la gobernanza política al más alto nivel que permitirá elaborar el mandato intersectorial, a través de una Resolución Exenta del Ministerio para fortalecer la coordinación ya establecida para la priorización sectorial cuya operatividad será a través de la Oficina de Transición Socioecológica Justa del Ministerio

12. “Elaborar un estudio de costos que permita valorizar el total de recursos requeridos para la implementación de medidas de solución, en todas sus dimensiones (no solo medioambientales). También se recomienda valorizar los recursos ya asignados por otros actores territoriales (tanto públicos como privados) a la fecha, distinguiendo por fuente y tipo de aporte (financiero u otro)”.

Durante el período 2024-2025 se considerará un estudio para la cuantificación de la inversión requerida para el programa, así como la inversión realizada con las fuentes de financiamiento correspondiente.

13. “Desarrollar nuevos sistemas e instrumentos de control financiero que contemplen las categorías de presupuesto/gasto establecidas en esta evaluación, incluyendo: por tipo (producción y administración), por componente y actividades, por región, entre otros”.

Actualmente la Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión se encuentra implementando un nuevo sistema de gestión presupuestaria que permitirá hacer seguimiento del gasto agrupando por tipo de iniciativas, lo que a su vez facilitará la identificación del gasto según las categorías señaladas, siempre y cuando el proceso de planificación incorpore estas variables durante su desarrollo.

14. “Establecer mecanismos de vinculación más directa y explícita entre los proyectos y actividades financiados con la Glosa PRAS y las medidas de solución que éstos buscan abordar. Por ejemplo, puede establecerse un pool de actividades preestablecidos cuyo cumplimiento pueda anticipar la resolución de una medida PRAS determinada”.

Con las medidas actualizadas a través del proceso de licitación en curso, el cual se implementará en el período 2023-2024, se tendrá foco en las actividades y/o proyectos necesarios para avanzar concretamente en las medidas y por ende el logro de sus objetivos. Implementar esta recomendación también requerirá una revisión de la forma en que las Oficinas de Transición Socioecológica Justa y de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión se coordinen en el proceso de planificación presupuestaria.

15. “Refinar la estimación de gastos administrativos del Programa, en base al primer ejercicio de categorización desarrollado para este EPG, considerando niveles de gastos de naturaleza distinta a recursos humanos, y discriminando detalladamente entre actividades que se realizan desde Nivel Central para abordar iniciativas requerimientos que nos de competencia exclusiva del PRAS en los territorios. Para esto es necesario tipificar todas las actividades que realizan el equipo de Nivel Central y los referentes regionales del PRAS, categorizándolas por tipo de gasto (según componente, producción/administración) y por competencia programática (PRAS/otros)”.

El proceso de planificación presupuestaria exige a los equipos técnicos la identificación de las actividades a nivel territorial que tributen al cumplimiento de un producto estratégico para la institución. En la práctica, implementar esta recomendación requiere incorporar la tipificación de esas actividades en términos de los componentes identificados en esta evaluación a los requerimientos de información enviados desde el área técnica a la Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión.

FDB/FBV/GLO/

Distribución:

- Directora de Presupuestos.
- DIPRES – Sector Medio Ambiente y Sociedad.
- Gabinete Ministra del Medio Ambiente.
- Gabinete Subsecretario del Medio Ambiente.
- Oficina de Planificación, Presupuesto y Control de Gestión.
- Oficina de Transición Socioecológica Justa.
- División de Calidad del Aire
- División de Recursos Naturales
- División de Educación y Participación Ciudadana
- Oficina de Partes.



Juan Maximiliano Salvador Proaño Ugalde
SUBSECRETARIO
SUBSECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE
SUBSECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 2202129-23cfa en:

<https://fed.gob.cl/verificarDoc/docinfo>



