



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA SENDERO DE CHILE

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2005

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 14
PROGRAMA SENDERO DE CHILE**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$596² millones

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a la protección de la naturaleza, posibilitando a las generaciones presentes y futuras conocer, acceder y disfrutar la diversidad de nuestros ecosistemas.

1.2. Propósito

La ciudadanía accede a espacios naturales de uso público conformados por una red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta Cabo de Hornos, construidos en forma participativa, valorando el patrimonio natural y la diversidad de los ecosistemas del país.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa corresponde a la totalidad de la población de Chile.

1.4. Población Beneficiaria

El programa no cuenta con una caracterización ni cuantificación de beneficiarios efectivos.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa Sendero de Chile es una iniciativa presidencial bicentenario, impulsada y coordinada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que busca unir al país en torno a un sendero peatonal precordillerano y cordillerano andino desde Visviri hasta Cabo de Hornos.

Esta iniciativa se inició el año 2000. En dicho año, se propone terminar el trazado de alrededor de 8.000 Km. y su habilitación para el año 2010. El primer tramo piloto fue inaugurado en enero de 2001. En el año 2004 el proyecto original se flexibiliza,

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Sendero de Chile de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Corresponde al presupuesto asignado al Programa Sendero de Chile en la Ley de Presupuestos.

incorporando rutas transversales y circuitos asociados a la espina dorsal Visviri -Cabo de Hornos. La idea es brindar mayor espacio a la autogestión y la adhesión voluntaria de diferentes actores (regionales, comunales, comunidades, empresas) en función de criterios o prioridades definidas por dichos actores en acuerdo con CONAMA.

Desde agosto de 2004, un Directorio Nacional, define y sanciona los planteamientos generales y acciones particulares a desarrollar en el marco del Programa. El citado Directorio está conformado por CONAMA junto a la Corporación Nacional Forestal (CONAF), Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), Ministerio de Bienes Nacionales (M.BB.NN.), Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

En el nivel regional el Directorio Regional es la instancia máxima de decisión, instancia integrada, por lo general, por representantes regionales de los servicios que conforman el Directorio Nacional. Son coordinados por las Direcciones Regionales de CONAMA y su función es analizar, promover y apoyar el desarrollo de iniciativas locales de construcción y/o reacondicionamiento de tramos del Sendero, según la predefinición del trazado regional realizada en el año 2001.

A nivel regional se encuentran los Encargados Regionales, profesionales de CONAMA encargados de la gestión del Sendero de Chile en cada región³; y los Coordinadores Regionales o Profesionales de Apoyo. Estos últimos son profesionales externos⁴ que tienen un rol de apoyo a cada Dirección Regional de CONAMA y su función consiste en realizar las gestiones necesarias para la implementación del programa en las regiones.

El programa se estructura en cuatro componentes: habilitación de senderos⁵, desarrollo de proyectos con comunidades aledañas, educación y difusión, todos bajo la responsabilidad de CONAMA.

Componente 1: "Red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta el Cabo de Hornos habilitados para el uso público".

Consiste en la habilitación de senderos desde Visviri hasta el Cabo de Hornos. Para su ejecución se diseñó un mapa que integra las propuestas de trazado elaboradas en cada región. A partir del año 2004 existe la posibilidad de incorporar rutas transversales y circuitos asociados a la ruta principal.

A partir del segundo semestre de cada año, el nivel central de CONAMA consulta al nivel regional de CONAMA⁶ acerca de posibles tramos a implementar durante el año siguiente. Luego integra las propuestas procedentes del nivel regional y consolida la propuesta.

Una vez obtenido el presupuesto anual CONAMA central transfiere a las Direcciones Regionales de CONAMA los fondos comprometidos, autorizando su utilización para la habilitación de los tramos del Sendero incluidos en la propuesta final que sancione el

³ Generalmente es un Jefe de Unidad, por lo que junto al Sendero de Chile, debe preocuparse de la coordinación de otros programas, proyectos y líneas de trabajo de la institución.

⁴ Contratados bajo la modalidad de consultor o profesional a honorarios.

⁵ El concepto de habilitación para efectos del presente documento se refiere al diseño, construcción y puesta a disposición de la ciudadanía de los senderos para su utilización.

⁶ Instancia coordinadora de los Directorios o Comités regionales del Sendero de Chile.

Directorio o Comité Regional. Posteriormente, se selecciona un organismo ejecutor (CONAF, Municipios, Ejército, etc.) con el que CONAMA regional firma un Convenio de Cooperación y Transferencia de recursos para la habilitación de un tramo del Sendero de Chile.

A nivel nacional, para el año 2005 el Directorio Nacional del proyecto decidió concentrar los esfuerzos en 9 tramos prioritarios⁷, de manera de consolidar el proyecto ante la ciudadanía.

Componente 2: “Comunidades aledañas a tramos del Sendero de Chile ejecutan proyectos de turismo sustentable y protección de la naturaleza y mantienen los tramos correspondientes a su localidad”

Este componente es ejecutado a partir del año 2003 bajo dos modalidades diferentes. En el año 2003 se traspasó recursos a organizaciones de base, juntas de vecinos y otros para que éstas ejecutaran en forma directa proyectos comunitarios en sectores aledaños a tramos del Sendero habilitados⁸ por un monto máximo de \$3 millones.

El año 2004 se aplicó una modalidad diferente. Se trata de la ejecución de proyectos de turismo sustentable, de un monto promedio de M\$4.750, por parte de comunidades vecinas al Sendero, para lo cual se firmó un convenio con el PNUD, en el marco del Programa de Pequeños Subsidios que este organismo administra en Chile. La administración, firma de convenios, acompañamiento y sistematización está a cargo del PNUD. Se trata de proyectos de un año de duración. Se exige en las bases del concurso la participación igualitaria de hombres y mujeres.

Las actividades de todos los proyectos desarrollados en el marco del citado convenio se iniciaron el año 2005⁹.

Componente 3: “Población escolar educada en terreno, en tramos del Sendero de Chile, en temáticas ambientales relacionadas con la protección del patrimonio natural.”

Este componente comienza a ejecutarse durante el año 2003. En dicho año se abre la línea de educación en base a tres ejes:

- (a) Visitas a tramos del Sendero de Chile de grupos regionales de escolares del Club de Forjadores Ambientales en el marco del Programa Forjadores Ambientales de la CONAMA.
- (b) Capacitación a profesores de educación física de escuelas aledañas a los tramos del Sendero y a estudiantes universitarios de pedagogía en educación física, en

⁷ Lasana-Chiu Chiu (Calama, II), San Pedro-Las Minillas (Río Hurtado, IV), Orolonco (Putendo-Santa María, V), La Reina-Peñalolén (RM), Reserva Nacional Radal Siete Tazas (VII), Parque Nacional Laguna del Laja (VIII), Parque Nacional Conguillío – Alpehúe (IX), Palena-Lago Verde (X-XI) y Ruta Patrimonial del Sendero de Chile, tramo Milodón (XII).

⁸ Por ejemplo, se ejecutó los siguientes proyectos: “Circuito Ecuéstere en la localidad de Cerro Alegre, comuna de Alto del Carmen” (III Región); “Habilitación de las termas de aguas calientes, comuna de Pica” (I Región); “Proyecto de rescate de identidad local con talleres de educación ambiental y talleres de señalética, comuna de Requínoa” (VI Región).

⁹ Ejemplos de proyectos aprobados: “Sanidad, medio ambiente y espacios turísticos para el Vilchano y sus visitantes” (VII Región); “Protección y conservación sustentable del patrimonio natural de Quebrada de Pinte (II Región).

técnicas educativas y recreativas al aire libre con consideraciones de mínimo impacto ambiental, sobre la base del principio "No Deje Rastro". Para ello, el año 2003 se estableció un convenio de cooperación y transferencia de recursos con MINEDUC, en el marco del Programa Actividades Motrices en Contacto con la Naturaleza de este Ministerio. Sin embargo, debido a los resultados parciales de esta línea de trabajo, el año 2004 se la suprime.

- (c) Animación sociocultural. Visitas a tramos del Sendero por parte de grupos organizados de ciudadanos, clubes universitarios de montaña, delegaciones de adultos mayores, delegaciones de personas con capacidades limitadas (no videntes, discapacidad auditiva, otros).

Durante el año 2004 se reemplaza el convenio MINEDUC por la producción de la Guía Pedagógica del Sendero, privilegiándose el trabajo con los establecimientos de educación básica adscritos al Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos (SNCAE) de la CONAMA.

Componente 4: "Ciudadanía informada sobre la existencia, el propósito y el uso adecuado del Sendero de Chile".

Se ejecuta a partir del año 2003. Consiste en el diseño y puesta en marcha del Plan de Comunicaciones¹⁰, desarrollado hasta fines de 2004, cuyo objetivo general fue el de posicionar el Sendero de Chile como un programa país que propicia una mejor relación de la ciudadanía con la naturaleza, valora el patrimonio natural y cultural de la zona cordillerana y que estratégicamente se constituye en una plataforma territorial concreta para el desarrollo de los instrumentos de educación ambiental y participación ciudadana.

Con relación a la difusión del programa en regiones, gran parte de este objetivo quedó supeditado a las actividades que se desarrollarán en las comunidades aledañas al Sendero y la difusión en capitales regionales de los hitos y acciones de cada Directorio Regional.

1.6. Antecedentes Financieros

El programa se financia fundamentalmente con recursos provenientes del presupuesto de CONAMA, aportes de otras instituciones públicas, tales como Gobernaciones Provinciales, Servicios Públicos, y en menor medida de CODELCO, CORFO y Ejército de Chile; y de otras fuentes, tales como municipalidades, ONG's y PNUD.

En el período 2002-2004 los recursos asignados al programa a través del presupuesto de CONAMA permanecen estables y representaron en promedio el 69% de los recursos totales del programa. Los de otras instituciones públicas, en el mismo período, promediaron un 21% del total de recursos del programa, bajando de 26% el año 2003 a 16% el año 2004. Por su parte, en el período 2002-2004, los recursos de otras fuentes alcanzaron en promedio el 10% del total de recursos del programa, incrementando desde 4% el año 2002 a 16% el año 2004.

¹⁰ El plan se estructuró sobre dos ejes de contenidos: (a) "El Sendero informa" respecto a las acciones de valoración ambiental, social y cultural de la zona cordillerana y precordillerana, desarrolladas por el programa durante el año 2003 y las características propias de esta zona y (b) Informar respecto de los avances físicos del programa.

En el año 2004, el presupuesto asignado al programa a través de la CONAMA alcanzó a \$574 millones, lo que representó un incremento de 425% respecto del año 2001. Por su parte, el presupuesto para el año 2005 es de \$596 millones. El presupuesto del programa ha ido incrementando su participación en el presupuesto de CONAMA, de 0,9% en el año 2001 a un 6% el año 2005.

En el año 2004 el gasto efectivo total del programa alcanzó a \$900 millones¹¹, lo que representa un aumento del 27% respecto del año 2001.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

La necesidad que se espera satisfacer con este programa, cual es la habilitación de nuevos espacios naturales de uso público, está bien identificada. Al respecto, existe consenso en que éstos son insuficientes¹² y se encuentran mal distribuidos en relación con la disposición de los habitantes en nuestro territorio¹³. Por otra parte, la ciudadanía está cada vez más interesada en ponerse en contacto con la naturaleza, lo que se traduce en un aumento de 30% del número de visitantes a las áreas protegidas del Estado y otros espacios naturales en el período 2001-2004¹⁴.

Respecto de la lógica vertical, la relación causa efecto entre el propósito y el fin del Programa es clara. Entre los componentes y el propósito se observan algunas insuficiencias, en particular en el componente Red de senderos conectados entre sí no se incluye la actividad de mantenimiento de los senderos habilitados, actividad que sólo existe en el marco del componente de ejecución de proyectos, es decir, en los casos de senderos habilitados que cuentan con proyectos turísticos ejecutados por comunidades aledañas. Por otra parte, la definición de la población objetivo del componente educativo incluye sólo la educación formal y no la educación no formal (integrantes de organizaciones sociales, juntas vecinales, funcionarios municipales, etc.), lo cual no es adecuado si se considera que la población objetivo del programa corresponde a la totalidad de la población de Chile.

En el marco de la presente evaluación se diseñó un conjunto de indicadores que permitirían medir el cumplimiento del propósito y componentes del programa en las diferentes dimensiones y ámbitos de control. No obstante, se dispone de mediciones de sólo un 44% de ellos.

En cuanto a las reformulaciones que ha tenido el diseño inicial del programa, la decisión de abrir la posibilidad de incorporar rutas transversales y circuitos asociados a la espina dorsal Visviri – Cabo de Hornos tiene efectos positivos y negativos. Al respecto, el involucramiento de actores regionales y locales en el debate, priorización y búsqueda de financiamiento adicional pueden, por un lado, captar el interés, las prioridades locales e

¹¹ Incluye aporte fiscal y aportes de terceros (otras fuentes y otras instituciones públicas).

¹² Véase "Espacio público, participación y ciudadanía", O. Segovia y G. Dascal (ed.), SUR Ediciones, Santiago, 2000, 133 p.

¹³ Basta observar un mapa de Chile con las áreas protegidas del Estado y su distancia con los principales centros poblados. Es importante señalar que una gran proporción del territorio nacional está en manos de la propiedad privada (68%). En la región metropolitana, que concentra más de cinco millones de habitantes, el 90% del territorio es propiedad privada (Ministerio de Bienes Nacionales, 2002), citado por CONAMA, .

¹⁴ El año 2004 los visitantes alcanzaron a 1.378.076. Visitantes a áreas silvestres protegidas 1978-2004. CONAF.

incluso recursos; pero, por otra parte, puede distraer fondos que en esta nueva perspectiva se orientan a rutas o circuitos transversales, en desmedro de la "ruta longitudinal". Considerando que dicho eje recorre más de 8.000 km de distancia, el desafío en términos de diseño consiste en incorporar nuevas rutas sin afectar la meta inicialmente planteada de cubrir esa distancia al año 2010.

2.2 Organización y Gestión

En general la estructura organizacional del programa es adecuada. Al respecto, es acertada la decisión de que a partir del año 2004 sea un Directorio Nacional y no un Departamento de CONAMA¹⁵ el que esté a cargo de las decisiones estratégicas respecto del funcionamiento y diseño del programa. De esta forma, a nivel central se logra concentrar y unificar las metas y objetivos del programa, con la participación de todos los actores relevantes.

No obstante lo anterior, existen algunas insuficiencias que atentan contra una labor de coordinación de calidad y eficiente, afectando al mismo tiempo la eficacia del programa. Al respecto, dada la envergadura de los recursos involucrados y la complejidad de las interacciones necesarias para coordinarse con todas las regiones, articulando la ejecución de los diferentes componentes y su posterior seguimiento, no es suficiente que el coordinador del programa a nivel nacional cuente con sólo un profesional de apoyo¹⁶.

Por otra parte, se estima que los coordinadores regionales del programa no cuentan con las atribuciones necesarias para la toma de decisiones¹⁷. Lo anterior, considerando las responsabilidades que se les asigna a estos profesionales en términos de articular las diferentes instituciones involucradas en la ejecución del programa a nivel regional.

No existe documentación oficial en la que se expresen los criterios en base a los cuales se asigna recursos para la habilitación de senderos en las diferentes regiones¹⁸ y para las acciones que se realizan en el marco del componente de ejecución de proyectos por parte de comunidades aledañas a los senderos y de las actividades del componente de educación.

Hasta el año 2004 el Programa ha realizado todas sus inversiones sobre terrenos del Estado o cedidos al uso público. Sin embargo, la línea de trazado original de 8.000 km pasa evidentemente por sitios de propiedad fiscal y también privada. A la fecha el Programa no ha resuelto cómo se intervendrá e invertirá en los sitios privados, dadas las restricciones legales para hacer este tipo de obras.

Respecto de los mecanismos de transferencia de recursos, aunque los convenios que se suscribe con instituciones ejecutoras para la habilitación de senderos establecen metas y compromisos, no se cuenta con mecanismos de control de ejecución de las obras de habilitación. Sumado a esto, no se sistematiza la información a través de la cual se pueda

¹⁵ Con anterioridad al año 2004 el Departamento de Educación Ambiental y Participación Ciudadana de CONAMA estaba a cargo de las decisiones estratégicas del programa.

¹⁶ Profesional que tiene a su cargo el manejo de información cartográfica.

¹⁷ Se trata de profesionales externos a la institución responsable, contratados como consultores externos y con bajo grado en la escala funcionaria.

¹⁸ Sólo a través de las actas de las reuniones del Directorio Nacional fue posible informarse respecto de las metas prioritarias a considerar para la habilitación de senderos; no obstante, los criterios han ido variando de reunión en reunión

verificar que efectivamente se haya cumplido lo establecido en cada uno de los convenios.

El seguimiento y evaluación de las diferentes actividades del Programa es insuficiente, ya que no genera periódicamente la información necesaria para el proceso de toma de decisiones. Al respecto, si bien la unidad responsable cuenta con algunas bases de datos que son esenciales para el seguimiento del programa, a partir de dicha información sólo es posible construir cinco indicadores que están fundamentalmente orientados a dar cuenta de los kilómetros diseñados y habilitados.

2.3 Eficacia y Calidad

Los niveles de producción de los componentes corresponden a un programa emergente que se encuentra en proceso de consolidación. Su nivel de producción es creciente, pero su ejecución en los niveles actuales no permite el cumplimiento del propósito.

Componente 1: "Red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta el Cabo de Hornos habilitados para el uso público".

Hasta octubre del año 2004, se había habilitado 1.536 km de un total de aproximadamente 8.000 km entre Visviri y Cabo de Hornos, lo que representa un 19% de lo que se debe construir. Mientras que el año 2001 se habilitó 24 km; en el año 2002, 80 km; el 2003, 472 km y hasta octubre del año 2004 se habilitaron otros 959 km. Al respecto, el ritmo de kilómetros habilitados anualmente no permite alcanzar la meta planteada para el bicentenario.

A la fecha las habilitaciones del Sendero han sido exclusivamente en tierras fiscales o bien de comunidades indígenas, pero llegará un momento en que será necesario habilitar senderos en tierras de propiedad privada. Al respecto, se considera que tanto la falta de planificación orientada a la meta 2010 como la falta de una estrategia conducente a la habilitación de tramos en tierras de propiedad privada constituyen problemas que pueden afectar la eficacia del programa.

Componente 2: "Comunidades aledañas a tramos del Sendero de Chile ejecutan proyectos de turismo sustentable y protección de la naturaleza y mantienen los tramos correspondientes a su localidad"

El año 2003, bajo la modalidad de proyectos a ser ejecutados por comunidades aledañas a tramos del sendero con financiamiento del programa y aporte de terceros, fueron ejecutados 34 proyectos en todas las regiones, con la excepción de la Región Metropolitana. Si bien no se cuenta con un mapa que permita relacionar los proyectos con los tramos habilitados hasta dicho periodo, se considera que a través de estos proyectos se movilizó comunidades aledañas a muchos sectores construidos del Sendero.

En el marco del convenio que se firma el año 2004 con el PNUD para promover la ejecución de proyectos de mayor envergadura, el ciclo de producción es mayor a un año, lo que implica que sólo a partir del año 2005 se están ejecutando doce proyectos en once regiones del país.

Al respecto, el porcentaje de proyectos admisibles de aquellos que se presentaron al concurso de CONAMA/PNUD es de 44%, lo que a juicio del panel demuestra que los

talleres de capacitación desarrollados en regiones han sido insuficientes o bien de un nivel de calidad no satisfactorio.

El promedio de organizaciones asociadas por proyecto aumentó de 2.3 en el año 2003 a 5.6 el año 2004, incremento que se explica porque los proyectos del último año son de mayor envergadura.

Componente 3: “Población escolar educada en terreno, en tramos del Sendero de Chile, en temáticas ambientales relacionadas con la protección del patrimonio natural.”

El nivel de producción de este componente es bajo, en la medida que sólo atiende a unos pocos establecimientos educativos y ha capacitado a un grupo minoritario de profesores. A modo de ejemplo, la animación sociocultural sólo se ocupó de 3.663 escolares durante el año 2004.

En el período 2003-2004, años en que se realizaron visitas guiadas al Sendero de Chile, éstas se incrementaron de 10 a 74. No obstante, el promedio del número de personas por visita guiada se redujo de 159 durante el año 2003 a 50 en el año 2004. Al respecto, dicha reducción responde a una estrategia educativa de trabajar con menos visitantes para lograr así un mejor cumplimiento de los objetivos educativos planteados en cada visita, lo que se considera acertado.

Componente 4: “Ciudadanía informada sobre la existencia, el propósito y el uso adecuado del Sendero de Chile”.

En el marco de este componente han sido elaborados dípticos, folletos, gigantografías, videos, DVDs y otros materiales para difusión del Programa.

La producción de material didáctico y de difusión se realiza desde el nivel central y a solicitud de regiones, sirviendo en forma oportuna a la habilitación de nuevos tramos o la promoción de otros existentes.

Desempeño del Programa a nivel de Propósito

No es posible medir la eficacia del Programa a nivel de propósito ya que no cuenta con indicadores cuantificados para medirla.

2.4 Eficiencia y Economía

Eficiencia

En cuanto al costo promedio por kilómetro habilitado, al descomponer la totalidad de las regiones en tres grandes zonas, existe una notable diferencia en los costos de habilitación por zona, en cualquiera de los años en evaluación.

En la zona norte, en el año 2004 el costo de habilitar un kilómetro alcanzó a \$183.348, cifra que disminuye en 77% respecto del año 2003. Por su parte, el año 2004 en la zona central este costo alcanzó a \$1.5 millones, cifra que disminuye en 77% respecto del año 2003. Finalmente, el año 2004 en la zona sur el costo de habilitar un kilómetro alcanzó a \$681.976, cifra que disminuye en 15% respecto del año 2003. Si bien se observa una

tendencia decreciente en los costos promedios por kilómetro habilitado, no se puede emitir un juicio concluyente respecto de los niveles de estos, por cuanto no se dispone de información de las características de los tramos habilitados.

En el período 2001-2004 los gastos administrativos alcanzan un promedio de 15%¹⁹ del gasto efectivo total del programa, observándose un descenso de éstos desde 24% en el año 2002 a 13% el año 2003, para luego subir levemente el 2004, llegando este año al 14%. Se considera que estas cifras superan aquellas de otros programas similares. En general en programas de este tipo los gastos de administración no sobrepasan el 10%.

Economía

La ejecución presupuestaria presenta un promedio entre los años 2001-2004 de un 99%, alcanzando el año 2004 a un 98%, lo que se evalúa positivamente.

El programa Sendero de Chile obtiene una proporción significativa de recursos de terceros²⁰. En el período 2002-2004²¹ éstos alcanzan en promedio al 31% de los recursos aportados para financiar el programa.

Los años 2003 y 2004 reflejan mejor la distribución de los recursos por componente, considerando que el diseño del programa se encuentra en una fase de implementación más definitiva. En ambos años, los componentes habilitación y desarrollo se financian en un monto importante con aportes de terceros (42% y 59% en promedio, respectivamente), en tanto que los componentes Educación y Difusión son financiados principalmente con aporte fiscal²².

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

La necesidad que dio origen al Programa sigue vigente: la escasez de espacios públicos naturales accesibles para la ciudadanía. La construcción de un Sendero de más de 8.000 km de longitud constituye una propuesta útil para que los habitantes de Chile recorran los diversos ecosistemas y se familiaricen y sensibilicen con el patrimonio natural del país. Desde esta perspectiva, se justifica la continuidad del Programa. En cuanto a su forma de ejecución, se considera que deben ser recogidas las recomendaciones que se plantea a continuación.

2.6 Principales Recomendaciones

1. Reforzar la Gerencia del Programa a nivel nacional. Esto incluye otorgar mayor poder de decisión al Coordinador Nacional así como disponer de profesionales capacitados bajo su supervisión, que puedan controlar y monitorear el desempeño del Programa.

¹⁹ Para el cálculo se desagregó los gastos del programa en gastos de operación y gastos de administración. Adicionalmente, se consideró un ítem de gastos administrativos (del subtítulo 22) de la CONAMA, por el uso de puestos de trabajo, computadores, servicios básicos (luz, agua, teléfono, etc).

²⁰ Aportes de otras instituciones públicas (tales como Gobernaciones Provinciales, Servicios Públicos, y en menor medida de CODELCO, CORFO y Ejército de Chile); y de otras fuentes (tales como municipalidades, ONG's y PNUD).

²¹ El año 2001 no se considera porque constituye un año excepcional, debido a que se incluyó en el proyecto M\$554.854, en el marco de los recursos destinados al programa para absorber la cesantía (Pro Empleo), equivalentes al 78% del total de recursos del programa para ese año.

²² El promedio de aporte fiscal reportado para ambos componentes en dichos años es de 94%.

2. Elevar el perfil del Coordinador Regional en cuanto a sus atribuciones y capacidades de toma de decisiones. Asimismo, se recomienda modificar el perfil de "consultor externo" e integrarlo al personal formal de CONAMA ya sea a honorarios o contrata.

3. Elaborar una Planificación Estratégica que incluya un Plan de Acción con la mira puesta en el año 2010, asegurando la habilitación de tramos en terrenos pertenecientes a privados, más allá de la oferta de la imagen "Sendero de Chile" como propuesta de atracción con fines turísticos. Lo anterior, con el objetivo de asegurar que para el año 2010 el Sendero esté habilitado en su totalidad, desde Visviri hasta el Cabo de Hornos.

Dicha estrategia deberá incluir la definición de criterios de asignación de recursos para los tres primeros componentes del programa y en particular los criterios en base a los cuales se asigna recursos para la habilitación de senderos en las diferentes regiones.

4. Asegurar el mantenimiento y cuidado de los tramos habilitados, financiando estas actividades con aportes de terceros, desarrollando convenios sistemáticos con las instituciones públicas por donde atraviesa el sendero o con aportes privados y/o del voluntariado (grupos scouts u otros). De tal forma que los ciudadanos se encuentren con un Sendero bien mantenido, con letreros en buen estado, que no se genere riesgos de accidentes u otros.

5. Ampliar la población objetivo del componente de educación y sensibilización, a través de programas de educación no formal que incluyan visitas guiadas, los que pueden ser apoyados a través del voluntariado, organizaciones no gubernamentales, grupos ecologistas, etc.

6. Perfeccionar el sistema de monitoreo y seguimiento del programa en sus distintos niveles de objetivo, generando información sistematizada que permita evaluar periódicamente el estado de avance del programa y uso de recursos. Lo anterior permitirá retroalimentar la toma de decisiones a nivel nacional.

7. Establecer un proceso de evaluación del cumplimiento de los convenios que CONAMA firma con instituciones ejecutoras, que permita realizar seguimiento a las actividades establecidas en los mismos y comprobar que efectivamente se están llevando a cabo acorde con los tiempos y calidad establecidos en dichos convenios.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2005



GOBIERNO DE CHILE
COMISION NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

OF. ORD. D.E. N° 051921 /

ANT.: Carta 191/05 DIPRES: Remite Informe Final del Panel de Evaluación *Programa Implementación del Sendero de Chile*

MAT.: *Comentarios al Informe Final de Evaluación elaborados por el Panel de Evaluadores DIPRES*

SANTIAGO, 29 JUN 2005

PARA : SRA. MARCELA GUZMÁN SALAZAR
JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO

DE : DIRECTORA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

A través del presente, envío a Ud. los principales comentarios que la Comisión Nacional del Medio Ambiente tiene respecto de la evaluación realizada al programa Sendero de Chile por vuestra institución, para el periodo 2001 – 2004. En este sentido, cabe consignar que ellas se refieren al proceso de evaluación, en general, como a los resultados obtenidos por el Panel de Evaluadores.

1. Respecto del proceso de evaluación, la institución señala lo siguiente:

- Tomando en cuenta que el programa Sendero de Chile, es una iniciativa relativamente reciente, que se plantea un objetivo desafiante cual es el facilitar el acceso de la ciudadanía a espacios naturales de uso público para la valoración y protección del patrimonio natural, cuya implementación requiere coordinar y movilizar múltiples actores, tanto públicos como privados, en diferentes niveles de gestión, consideramos que el Panel de Evaluadores desarrolló de manera adecuada su trabajo mostrando en todo momento un alto interés, independencia y profesionalismo en su evaluación, situación que se refleja en la calidad y pertinencia de los resultados expuestos en el Informe Final.
- Consideramos que el ejercicio realizado entrega antecedentes valiosos que constituyen una aporte significativo respecto de cómo lograr la meta

- Consideramos que el ejercicio realizado entrega antecedentes valiosos que constituyen una aporte significativo respecto de cómo lograr la meta planteada para el Bicentenario, por su Excelencia el Presidente de la República en su mensaje del 21 de mayo de 2000, en el cual nos invitó y comprometió a "*(...) construir entre todos el Sendero de Chile, un camino peatonal que recorra nuestro Chile por la precordillera de Visviri hasta el extremo austral (...)*", es decir, los 8 mil kilómetros que unirán nuestro país de norte a sur.
 - Permite orientar con claridad la definición y diseño de mecanismos para mejorar la organización y la gestión operativa del programa, elementos que incidirán positivamente en el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos del mismo.
 - Permitirá fortalecer la conducción colectiva del programa, a través del Directorio Nacional constituido el año 2004 por mandato del Consejo de Ministros de CONAMA, particularmente en lo concerniente a la producción de los componentes y sustentabilidad de largo plazo de la iniciativa.
2. En cuanto a los resultados expuestos en el Informe Final de evaluación del programa, la institución tiene los siguientes comentarios:
- a) Respecto de las conclusiones sobre el Diseño del programa:
- La institución considera adecuadas y pertinentes las conclusiones vertidas por el Panel de Evaluadores en lo relativo a Diseño del Programa. En este sentido, concuerda plenamente con la necesidad de fortalecer lo relativo al mantenimiento de los tramos habilitados así como lo relativo a ampliar el alcance del componente de educación y dar continuidad a las iniciativas de desarrollo de proyectos de turismo sustentable asociados a tramos del Sendero.
 - Complementaria y consistentemente con lo anterior, y con lo planteado por el Panel de Evaluadores, CONAMA ya se encuentra trabajando en una Resolución que identifique con claridad el programa, por una parte, e

implemente y formalice el Acuerdo del Consejo de Ministros de crear un Directorio Nacional para conducirlo, por otra.

b) Respecto de las conclusiones sobre la Organización y Gestión del programa, la institución las considera adecuadas, destacando lo siguiente:

- Que es un modelo correcto la figura de un Directorio multisectorial para conducir el programa y que es adecuada la conducción operativa del mismo desde la CONAMA, dado el arreglo institucional vigente en materia de conservación de recursos naturales.
- La necesidad de fortalecer la planificación estratégica y de mediano plazo que garantice el logro del objetivo al año 2010, por una parte, así como de aumentar los mecanismos comprensivos de seguimiento, control y evaluación de la producción de los componentes del programa, por otra.
- La necesidad de fortalecer las figuras de Coordinación Nacional y Regional del Programa.
- Finalmente, respecto de lo señalado en la octava conclusión del Panel de Evaluadores en este punto (párrafo octavo), sobre la necesidad de mejores justificaciones de las consultorías realizadas, consideramos que si bien son perfectibles los mecanismos de seguimiento y sistematización de información del programa , y las medidas propuestas por el Panel así lo demuestran, existen antecedentes de todas y cada una de las consultorías financiadas por el mismo, tanto a nivel nacional como regional, cuyos respaldos pueden ser consultados, en el archivo del Departamento de Administración y Finanzas a nivel nacional como en las unidades respectivas a nivel regional.

c) Respecto de las conclusiones sobre Eficacia y Calidad del programa, la institución considera adecuadas y pertinentes las conclusiones del informe, destacando lo siguiente:

- La necesidad de acelerar la habilitación de tramos para lograr la meta propuesta por S.E. el Presidente de la República, lo cual implica incluir

mayores recursos fiscales para habilitación, incluir también otras fuentes de financiamiento y la urgencia de resolver el modelo de gestión y adhesión de privados al Programa.

- d) Respecto de las conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del programa, la institución considera adecuadas las conclusiones del informe. Consistentemente con esto, creemos oportuno destacar que el ejercicio de evaluación del programa, particularmente lo referido a la evaluación de costos promedios por kilómetro para la habilitación de tramos del Sendero de Chile en diferentes zonas geográficas, permitirá precisar aún mejor la variabilidad en los costos a lo largo del país, con la consecuente mejora en las estimaciones de inversión del programa en el mediano y largo plazo.

Finalmente, valoramos enormemente el trabajo realizado por DIPRES, el Panel de Evaluación y los profesionales del Programa Sendero de Chile, razón por la cual, consideramos que los resultados obtenidos en este proceso debieran estar mejor reflejados en el Resumen Ejecutivo del informe, incluyendo en mayor medida las conclusiones y la totalidad de las recomendaciones realizadas al programa.

Saluda atentamente a usted,


Paulina Saball Astaburuaga
Paulina Saball Astaburuaga
Directora Ejecutiva
Comisión Nacional del Medio Ambiente

JLDG/JRS/EDA/

Cc:

- Archivo Dirección Ejecutiva
- Planificación, Presupuesto e Información Ambiental
- Protección de Recursos Naturales
- Juan Carlos Manosalva, DIPRES
- Miembros del Directorio Nacional