



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

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

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

AGOSTO 2008

MINUTA EJECUTIVA¹ – N°4
PROGRAMA INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL
(PIRDT)
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004 -2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$16.362 millones

1. Descripción y Objetivo del Programa.

El PIRDT tiene como fin contribuir al desarrollo productivo de los territorios seleccionados² mediante el uso efectivo y productivo de servicios de infraestructura rural (agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones). A nivel de propósito, el programa se compromete a proveer la infraestructura necesaria para habilitar las opciones de desarrollo productivo de los territorios seleccionados. A diciembre de 2007 el programa operaba en 24 territorios. Dentro de cada territorio se identifican áreas geográficas más pequeños o subterritorios con potencial productivo y que requieren de infraestructura para desarrollarse.

Su población potencial corresponde a la población rural dispersa³ de escasos recursos de las 5 regiones en donde interviene el programa (IV, VII, VIII, IX y X), la que alcanza a las 533.810 personas. La población objetivo estimada es de 162.919 personas que corresponde a los habitantes de los subterritorios identificados a diciembre de 2007.

La administración del PIRDT recae en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), pero en su ejecución participan además los Gobiernos Regionales (GORE), las instituciones públicas del sector infraestructura, las empresas sanitarias, las empresas eléctricas y los municipios.

El programa es financiado con un crédito del Banco Mundial (56%) y con recursos fiscales (44%). Se inició en el año 2005 y se tiene previsto su término para agosto del año 2010.

El PIRDT consta de 3 componentes:

Componente 1: Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT).

En primer lugar se definen y seleccionan, en conjunto con el Consejo Regional (CORE), los territorios en los que se intervendrá. El territorio es la unidad geográfica que abarca el PMDT, pero dentro de cada territorio se pueden identificar varios subterritorios con potencial productivo. Luego se elabora el PMDT, que corresponde a un documento que cuenta con cuatro productos para cada territorio: un diagnóstico social y línea base territorial con ejes

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa PIRDT 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 La metodología de intervención del programa considera como primer paso la definición de territorios, éstos son seleccionados conjuntamente por la SUBDERE y el CORE, el que finalmente sanciona la selección. Los criterios de selección se relacionan con pobreza, falta de infraestructura y ejes productivos identificados (rubros y zonas con potencial productivo).

³ Corresponde a la población que habita en zonas rurales dispersas, las que se definen como aquellas zonas que tienen menos de 8 viviendas por Km de calle o camino y menos de 80 habitantes.

productivos y necesidades de infraestructura para habilitar negocios, una cartera de proyectos de infraestructura a ser financiados tanto por el PIRDT como por otras fuentes⁴, una cartera de proyectos productivos que se genera a partir de las oportunidades de negocio identificadas y una matriz de marco lógico que establece la coherencia entre los distintos proyectos y el logro de los objetivos de desarrollo del territorio. Son elaborados participativamente en talleres y jornadas con actores públicos y privados⁵, de acuerdo a una metodología acordada con Mideplan⁶.

Una vez que la cartera es aprobada por el CORE, es ingresada al Sistema Nacional de Inversiones (S.N.I) para su análisis técnico económico. El programa se encarga posteriormente de financiar los proyectos de la cartera PIRDT que son aprobados por el S.N.I; así como de coordinar que se lleven a cabo el resto de las inversiones comprometidas por las otras instituciones.

Componente 2: Infraestructura Rural.

Comprende la materialización de una cartera de inversiones en obras de infraestructura rural, identificada a través de los PMDT, que es financiada con recursos del programa (proyectos de agua potable rural, saneamiento básico, rehabilitación de caminos, electrificación rural y telecomunicaciones)⁷. Para concretar las inversiones el programa actúa a través de Unidades Técnicas, que son instituciones públicas especializadas en proveer infraestructura. Dependiendo del tipo de inversión, las Unidades Técnicas pueden ser: la Dirección de Vialidad, la Dirección de Obras Hidráulicas, empresas sanitarias, empresas eléctricas y SUBTEL, entre otras.

En este componente también se establecen los mecanismos que hagan sustentable la operación y mantención de las obras; por ejemplo en el caso de los caminos, se realiza un trabajo con la Dirección de Vialidad para que los caminos sean enrolados⁸.

Componente 3: Fortalecimiento Institucional.

Comprende el apoyo a la gestión de las Unidades Técnicas, los GORE y otras instituciones públicas involucradas en la ejecución del programa, cuando ello es requerido; el fortalecimiento de la institucionalidad relacionada con la formulación y evaluación de proyectos de infraestructura rural; y la implementación de un sistema de seguimiento del programa, que incluye la difusión de buenas prácticas. Un producto relevante de este componente ha sido la elaboración, en conjunto con MIDEPLAN, de una metodología para la evaluación ex ante de proyectos integrales de inversión y otros estudios.

2. Resultados de la evaluación.

El diagnóstico que justifica el programa es adecuado, ya que señala que en materia de infraestructura rural se han alcanzado importantes logros en poblaciones rurales concentradas, pero no así en poblaciones rurales dispersas. De acuerdo a datos del Censo 2002 y de la encuesta Casen 2001, las regiones donde interviene el programa presentaban coberturas de población rural con acceso a servicios básicos inferiores al promedio nacional.

⁴ GORE, MOP, FNDR, Ministerio de Transportes, etc.

⁵ Municipios, GORE, Servicios Públicos, asociaciones de empresarios y productores, juntas de vecinos, Consejos municipales, empresas sanitarias y eléctricas, cooperativas de agua potable, etc.

⁶ En su calidad de administrador del Sistema Nacional de Inversiones.

⁷ La cartera levantada en cada territorio comprende además obras de infraestructura que pueden ser financiadas con otras fuentes: sectoriales, FNDR, GORE, etc.

⁸ Incluidos en los registros del Ministerio de Obras Públicas, institución que se encarga de su mantención.

En agua potable éstas regiones tenían una cobertura de 62%, contra un 66% del promedio nacional; en saneamiento la cobertura era un 47%, comparado con un 51% a nivel nacional, mientras que en electricidad se registraba un 82%, contra un 86% del promedio nacional.

En las zonas rurales dispersas, el reducido tamaño de la población beneficiaria hacía no rentable la mayoría de los proyectos de infraestructura presentados al S.N.I. Por lo anterior, se diagnosticó la necesidad de modificar las metodologías y criterios de formulación y evaluación de este tipo de proyectos, de forma de tomar en cuenta los efectos de la sinergia o complementariedad de varias obras de infraestructura sobre un espacio geográfico determinado o subterritorio, cuyo uso en el ámbito productivo genera rentabilidad económica de los proyectos.

Los criterios de focalización para identificar y seleccionar los territorios y subterritorios (componente PMDT) son pertinentes, puesto que corresponden a las carencias identificadas en el diagnóstico: pobreza, falta de infraestructura y ejes productivos identificados. También es adecuado que sean los GORE quienes seleccionen los territorios y subterritorios a intervenir.

Se considera adecuada la formulación del propósito del programa “Comunidades rurales de los subterritorios seleccionados disponen de infraestructura priorizada en base a un PMDT que habilita sus opciones de desarrollo de negocios⁹” y sus componentes PMDT e Infraestructura Rural son los necesarios para su cumplimiento. Sin embargo, el componente Fortalecimiento Institucional contiene un conjunto de servicios de capacitación a funcionarios de las Unidades Técnicas, los GORES y los municipios, entre otros, y tareas de coordinación que son actividades de apoyo a la gestión del PIRDT y, por lo tanto, no deberían ser parte del componente. En cambio sí son apropiadas y constituyen parte de este componente los estudios y propuestas técnicas¹⁰.

El propósito tiene asociado indicadores cobertura adecuados para medir la disponibilidad de infraestructura en las comunidades rurales beneficiadas, no obstante la mayoría de ellos no pudieron ser cuantificados por falta de información sobre la población que demanda los servicios en los territorios¹¹. Además, no se dispone de indicadores que midan la **“habilitación de las opciones de negocio entre los beneficiarios”**. Los componentes también tienen indicadores apropiados; sin embargo, en todos ellos faltan indicadores de eficiencia. A nivel de componentes si es factible cuantificar los indicadores identificados.

Existe un problema de diseño en la secuencia de implementación de los componentes, puesto que se planificó terminar la nueva metodología de formulación y evaluación de proyectos (componente Fortalecimiento) a fines del tercer año, mientras que la realización de los PMDT estuvo prevista desde el primer año. Esto constituyó claramente un error, ya que los PMDT se formularon sin contar con los elementos de la nueva metodología, por lo que las inversiones fueron evaluadas en base a una metodología que no reconoce la complementariedad o sustituibilidad de las inversiones en un subterritorio, no evaluándose un plan integrado de inversiones, sino que cada proyecto en forma individual, de acuerdo a pautas concordadas con MIDEPLAN (matriz de coherencia). Esto último se evalúa negativamente ya que si bien los proyectos respondían a los requerimientos del programa, la decisión del momento de inversión no obedeció a la programación de un plan de inversiones debidamente evaluado, como lo establece la metodología de formulación y evaluación de PMDT.

⁹ Esto último debe subrayarse puesto que significa que el programa apunta a una población que tiene algún potencial de emprendimiento productivo.

¹⁰ Incluye la elaboración de una nueva metodología de evaluación integral de proyectos en conjunto con MIDEPLAN y la formulación de propuestas técnicas para el abastecimiento de agua potable, tratamiento y disposición de aguas servidas en zonas rurales no concentradas, entre otros estudios.

¹¹ La nueva metodología de formulación, que se espera aplicar a partir de 2008, contempla el levantamiento de esta información.

Otro error que dificultó la instalación del programa en regiones fue no haber evaluado las debilidades institucionales del aparato público para llevar adelante el enfoque territorial, (desconocimiento, preeminencia de los enfoques sectoriales). Se esperaba que el programa fuera capaz de influir en las instituciones nacionales y regionales para hacer prevalecer la mirada territorial, pero en definitiva el PIRDT no tuvo la envergadura institucional, ni los recursos, ni el peso político para cambiar los enfoques tradicionales.

En cuanto a la gestión del programa, un aspecto relevante es que la elaboración de los PMDT se retrasó considerablemente. De hecho se estimó que los PMDT se elaborarían en 4 meses, en circunstancias que tardaron 10 meses en promedio. Lo anterior retrasó la evaluación y ejecución de las obras de infraestructura, lo que explica los bajos niveles de producción y ejecución presupuestaria que exhibe actualmente el programa.

La subestimación de los plazos de debió a que las regiones tomaron mayor tiempo en definir los territorios donde se aplicó el programa, y existió demora en la contratación de los consultores que elaboraron los PMDT. Esto se produjo en parte por la falta de capacidad del programa para establecer coordinaciones eficaces con los organismos sectoriales, especialmente en las regiones. Sin embargo, esta responsabilidad debió recaer en los GORE, considerando que la Ley asigna a ellos las tareas atinentes al desarrollo territorial. De ahí que la calidad de la coordinación dependa de manera importante del liderazgo del GORE y de la “voluntad” de los actores locales y sectoriales para cumplir los acuerdos.

Los sistemas de seguimiento del programa son deficientes. No se cuenta con información centralizada en una base de datos y la información actualmente disponible se recopila regionalmente en planillas excel que, además, no están actualizadas. Adicionalmente, la información que existe no permite conocer en forma pormenorizada aspectos tales como: tipos de infraestructuras, características de la población, etc.

Por otra parte, existe una buena evaluación de los beneficiarios respecto de los talleres de los PMDT; sin embargo, los mismos evalúan negativamente que después de los talleres no exista un mecanismo de comunicación periódica con los responsables del programa que estaban a cargo de ejecutar las inversiones incorporadas en los PMDT, perdiendo con esto credibilidad el programa¹².

Tal como se anticipó, la producción del componente PMDT no ha cumplido con los plazos establecidos. Se esperaba que, al cabo de tres años, un total de 25 PMDT fueran aprobados por los CORE. La meta inicial fue de 5 PMDT para el año 2005, 10 el año 2006 y 10 el año 2007. Sin embargo, esto no se cumplió y fue necesario reprogramar los plazos en cuatro ocasiones, estableciéndose finalmente una meta única de 18 planes para el año 2007. A diciembre de 2007 se había cumplido un 89% de esa meta (16 de 18 PMDT).

Para suplir el bajo nivel de producción del componente Infraestructura Rural, derivado de la demora en la elaboración de los PMDT, se ejecutaron los denominados proyectos Pre-PMDT, que no provienen de un plan marco¹³. Para identificar y justificar la conveniencia de ejecutar estos proyectos se utilizó, en acuerdo con MIDEPLAN, un procedimiento que incorporó en la evaluación ex ante los principios del PIRDT, particularmente lo que dice relación con la complementariedad de inversiones en infraestructura rural (matriz de

¹² La opinión de los beneficiarios quedó documentada en entrevistas realizadas en la VII Región, en el contexto de un estudio complementario encargado por DIPRES en el marco de la presente evaluación. Este trabajo fue de carácter cualitativo y buscó conocer las percepciones respecto del programa de las personas que participaron en los talleres de formulación de los PMDT, en los territorios donde el programa intervino. Se entrevistaron 4 personas en el territorio de Ancoa, 5 en Maule Sur, 7 en Talca Poniente y 4 en Mataquito.

¹³ Solamente se ha ejecutado un proyecto proveniente de un PMDT, correspondiente a un proyecto de conservación de caminos en la X Región que fue terminado el año 2007.

coherencia). El número de estos proyectos realizados en el período 2005 – 2007 fue de 46¹⁴.

En el marco del componente fortalecimiento Institucional, se generó la metodología de evaluación de inversión integral en conjunto con MIDEPLAN, que estuvo terminada a comienzos del año 2008 y que espera ser validada en los nuevos PMDT, razón por la cual, no se está en condiciones de evaluar su aplicación. En cuanto al diseño de esta metodología, falta explicitar, entre otros aspectos: cómo debe efectuarse el análisis de “tamaño óptimo del plan”, el momento oportuno en que debe ejecutarse cada proyecto y el horizonte de tiempo necesario para alcanzar los objetivos del plan.

Otro producto de este componente son los estudios de alternativas técnicas para los servicios de agua potable y saneamiento, que han sido un aporte del programa ya que han contribuido a identificar las soluciones técnicas para proveer agua potable en poblaciones rurales dispersas.

El componente PMDT alcanzó a 109.794 beneficiarios efectivos, lo que representa un 67% de la población objetivo y un 21% de la población potencial. Respecto al componente Infraestructura Rural, este tuvo 9.105 beneficiarios efectivos, por lo que sus porcentajes de cobertura son más bajos: a un 5,6% de la población objetivo y un 1,7% de la potencial¹⁵.

El presupuesto del programa ha crecido un 152% entre el año 2005 y el año 2007, pasando de 4.250 a 10.724 millones de pesos. Por su parte el gasto efectivo se ha incrementado en un 94% en el mismo período, pasando de 3.687 a 7.160 millones de pesos.

Debido a los atrasos en la ejecución de la infraestructura, el programa ha tenido una deficiente ejecución presupuestaria. El año 2006 tuvo una ejecución de un 33%, en tanto que el año 2007 se llegó a un 67%. La excepción es el año 2005 donde la ejecución alcanzó a un 87%, explicado en gran parte porque la cifra de ese año contiene los gastos de diseño y puesta en marcha del programa.

Del mismo modo, el porcentaje de ejecución respecto del presupuesto total considerado en el horizonte de ejecución del programa, se estima en un 30%; lo que contrasta con la programación inicial según la cual se debería haber ejecutado un 49% hacia finales del año 2007.

La rendición de cuentas al Banco Mundial presenta problemas, puesto que dicho organismo no ha reconocido todos los gastos¹⁶. En general las objeciones del Banco Mundial se relacionan con el procedimiento de adquisiciones, dado que sus normas son diferentes a la legislación nacional (El Banco Mundial adjudica siempre al menor precio, no exige que se presenten todos los documentos al momento de la apertura, etc.). Como resultado de lo anterior el porcentaje de fondos rendidos al 31 de Diciembre del 2007 es de un 18,5%.

El presupuesto del programa se destina en un 85% a la ejecución de las obras del componente Infraestructura, un 4% se asigna a la elaboración de los PMDT y un 5% corresponde al componente Fortalecimiento. El resto se destina a gastos administrativos.

Los gastos administrativos han crecido en términos absolutos, sin embargo, dado que el nivel de operación ha crecido en una proporción mayor, el porcentaje de gastos

¹⁴ Corresponden principalmente a construcción de caminos y, en menor medida, a proyectos de electrificación. Son proyectos del mismo tipo que los incorporados en el PMDT.

¹⁵ Cabe señalar que en la cuantificación de los beneficiarios efectivos, no se ha considerado aquellos que se benefician con los proyectos de camino, que representan la mayor parte de los proyectos ejecutados en el período 2005- 2007, debido a que este tipo de infraestructura beneficia adicionalmente a población que se encuentra fuera del subterritorio.

¹⁶ De los 77 proyectos iniciados en el período 2005 a 2007, 44 proyectos fueron revisados con el Banco Mundial. De éstos, 17 se declararon no elegibles, 2 se encuentran sin definición y 25 se encuentran en revisión.

administrativos con respecto al gasto total ha disminuido desde un 4,2% en el 2005 a un 3,8% el año 2007. Estas cifras se consideran adecuadas, puesto son similares a las de otros programa de infraestructura rural¹⁷. No obstante, se debe considerar que en el componente de Fortalecimiento hay actividades que se consideran son de apoyo a la gestión, por lo cuál esta cifra podría incrementarse entre 1 o 2 puntos porcentuales.

Finalmente, cabe mencionar que los atrasos registrados en la ejecución del programa no debieran repetirse en lo sucesivo, puesto que los principales factores que los provocaron ya no están presentes en el escenario actual; a saber: (i) los territorios ya están identificados y (ii) A junio de 2008 se cuenta con 18 PMDT elaborados y en lo que resta del año está previsto realizar 14 más¹⁸.

El problema que dio origen al programa sigue vigente, pues aún existen bajas coberturas de servicios de infraestructura en sectores rurales dispersos en un contexto en el que todavía predominan los enfoques sectoriales de inversión. Si bien el programa presentó hasta el año 2007 importantes problemas en la implementación de sus componentes, que se tradujeron en bajos niveles de producción y de ejecución presupuestaria, estos se encuentran actualmente superados. Por lo anterior, se justifica su continuidad hasta el 2010, considerando los ajustes planteados en las siguientes recomendaciones.

3. Principales Recomendaciones.

1. Fortalecer la elaboración de los PMDT y las metodologías. Esto significa elaborar un plan de seguimiento de los 14 nuevos territorios en que se aplicarán los PMDT, para hacer las correcciones pertinentes, validar la nueva metodología y para controlar que no se produzcan atrasos en la elaboración de éstos. Este trabajo debe contemplar:

- La elaboración de un manual operativo de la metodología para formular y evaluar PMDT, que explicita al menos los siguientes aspectos: análisis de tamaño óptimo del plan, momento oportuno para la ejecución de cada proyecto y calendarización de costos y beneficios asociadas a cada inversión.
- Realización de seguimiento de la validación de la metodología que debe hacer MIDEPLAN, de tal manera de asegurar que la metodología sea incorporada al S.N.I.
- Seleccionar territorios (tal vez uno por región) en los que se hará un seguimiento más detallado de su aplicación, registrando elementos claves como: hitos institucionales, participación, estudios de inversión integral con una aplicación secuencial, etc.
- Sistematizar las buenas prácticas de las actividades realizadas.

2. Levantar una línea de base de las organizaciones productivas y empresariales y empresas individuales, tanto agrícolas como no agrícolas, beneficiarias y susceptibles de ser beneficiarias con infraestructura rural¹⁹, que permita evaluar a futuro los resultados del programa. Identificar parámetros que permitan medir la situación actual de estos empresarios, actualizando los datos de los PMDT iniciales en que sea posible e incluyéndolos sistemáticamente en los nuevos, incorporando indicadores de propósito que permitan medir la habilitación de opciones de desarrollo de negocios; tales como: porcentaje de unidades productivas que surgen después de la provisión de infraestructura respecto del total de unidades productivas existentes, porcentaje de unidades productivas que agregaron valor a su producto después de la provisión de infraestructura respecto del total de unidades productivas existentes, etc.

¹⁷ PER y APR.

¹⁸ De estos 14 PMDT, a junio de 2008, 7 se encuentran contratados, 3 adjudicados y 4 en proceso de licitación.

¹⁹ Al mismo tiempo, actualizar e identificar esta misma población en los PMDT ya elaborados. Debido a la heterogeneidad de estos PMDT, algunos pueden tener los datos ya levantados, otros requerirán sólo actualizarlos a partir de los proyectos elaborados y otros actualizar datos en terreno.

3. Sistematizar los procesos de evaluación y seguimiento. Se requiere implementar un sistema de información que provea datos para la toma de decisiones, incorporando al menos: financiamiento realizado en cada subterritorio, origen de los fondos, tipo de inversiones, identificación de los beneficiarios, características del negocio (rubro, ingresos, tecnología, etc.), costos por producto y por beneficiario, aportes de terceros, aportes de beneficiarios. Este sistema debiera ser desarrollado de acuerdo a los modelos que tienen las entidades sectoriales.

4. Identificar dentro del GORE la unidad que debería llevar adelante el enfoque territorial e impulsar los fondos para fomento productivo, en coordinación con la institucionalidad respectiva (INDAP, FOSIS, SERCOTEC, etc.). Lo anterior, debido a que es el GORE quién tiene la responsabilidad legal sobre coordinación de las acciones del Estado en los territorios. Estas unidades deben actuar como contrapartes del PIRDT y además ser perfiladas para continuar con el enfoque territorial de inversiones una vez que el programa termine.

5. Establecer un plan de comunicaciones periódicas que permita mantener informado a los beneficiarios participantes de los talleres, una vez que éstos han concluido, sobre el avance en la aprobación del plan y la ejecución de los proyectos.

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

AGOSTO 2008



OFICIO (ORD) N° 2691 /

ANT.: Carta N° 215 de fecha 21.07.08, de
DIPRES.

MAT.: Informe Final preparado por el Panel
de Evaluación. Programa de
Infraestructura Rural para el
Desarrollo Territorial.

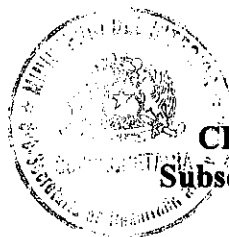
SANTIAGO, 29 JUL. 2008

DE : **CLAUDIA SERRANO MADRID**
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y
ADMINISTRATIVO

A : **SRA. HEIDI BERNER H.**
JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Conforme a lo solicitado, mediante carta del antecedente, remito a Usted respuesta institucional que refleja nuestra opinión oficial respecto del proceso de evaluación efectuado por el Panel designado para evaluar la gestión del Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial y junto con ello, expresamos en el documento anexo la postura de esta Subsecretaría frente a los resultados presentados por el mismo panel evaluador.

Sin otro particular, se despide cordialmente,



C. Serrano
CLAUDIA SERRANO MADRID
Subsecretaria de Desarrollo Regional y
Administrativo

HB
MAR/NAT/SEH
DISTRIBUCIÓN:

1. Jefa División de Control de Gestión, DIPRES
2. Jefa División de Desarrollo Regional, SUBDERE.
3. Jefe Departamento Gestión de Inversiones, SUBDERE.
4. Coordinador Unidad de Gerenciamiento y Desarrollo, PIRDT.
5. Oficina de Partes.

RESPUESTA INSTITUCIONAL

INFORME FINAL

EVALUACIÓN PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

I.- Introducción

La presente Minuta corresponde a la "Respuesta Institucional", de parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de los contenidos, comentarios, conclusiones y recomendaciones surgidas de la evaluación Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT), elaborada por un Panel de Evaluación en el marco del Protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuestos y el honorable Congreso Nacional con motivo de la tramitación del Presupuesto 2008, de la Nación.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, agradece el trabajo realizado por el panel evaluador, en particular por su calidad profesional y conocimiento de las materias que el programa PIRDT envuelve. El programa, diseñado en el año 2005 para explorar formas rentables -social y económicamente- de realizar inversión en infraestructura en zonas rurales, constituyó un desafío para los profesionales que lo evaluaron, situación que fue adecuadamente resuelta por la apropiada combinación interdisciplinaria de quienes lo integraron.

Adicionalmente, se extienden los agradecimientos a los funcionarios de la Dirección de Presupuestos, por su esmerada colaboración y coordinación que hicieron posible cumplir cada una de las etapas definidas para concluir exitosamente la Evaluación.

II.- Consideraciones Generales

El Panel de evaluación, inició la evaluación en el momento en que el Programa comenzó la segunda mitad de su ejecución, luego de dos años y medio. En este contexto, tanto las metas iniciales como los procesos de elaboración de estudios y ejecución de obras se encontraban en pleno desarrollo, alcanzando para el año 2008 importantes niveles de ejecución y solicitudes de desembolsos esperados.

En general, es posible establecer que el Panel de Evaluación realizó importantes esfuerzos para sopesar adecuadamente las exigencias del Programa y las condiciones en que este se desempeña para la consecución de las tareas y objetivos incluidos en su definición.

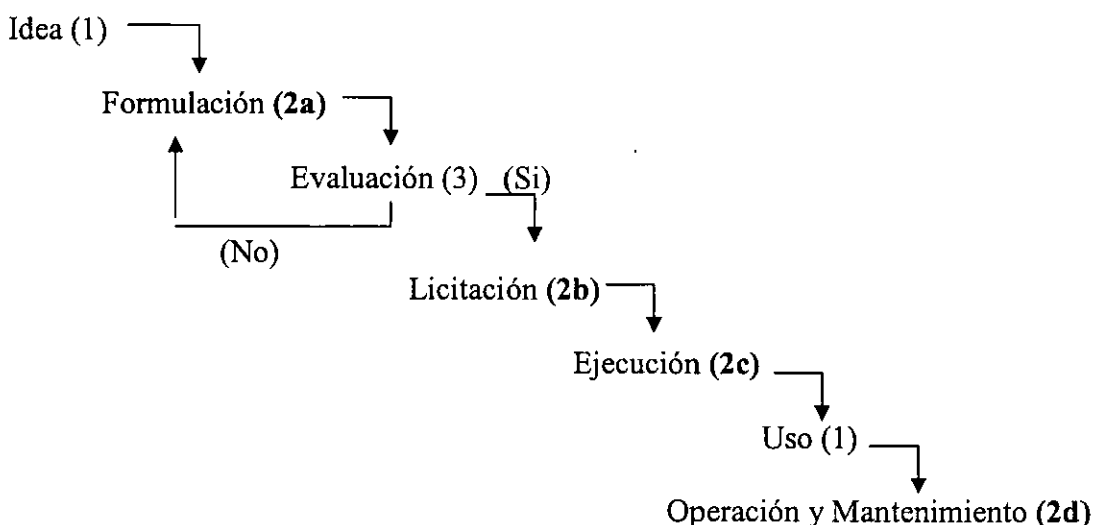
Independientemente de que existan algunas diferencias puntuales relativas a la interpretación de los periodos en que algunos productos del programa fueron logrados (ej. fecha en que estuvo a disposición la propuesta de Metodología de Evaluación Integral de Proyectos, acordada con MIDEPLAN), se considera que el análisis del Panel de Evaluación, refleja los aciertos y dificultades más relevantes que se enfrentó en el curso de la ejecución del este diseño.

Esta Subsecretaría, concuerda con el Panel de Evaluación en que este Programa fue diseñado para probar una modalidad que permitiera cubrir el rezago de provisión de infraestructura en zonas de población semi concentrada y dispersa, es decir en aquellas zonas donde es más difícil obtener rentabilidad por economía de escala, donde las soluciones son más complejas y más costosas.

En la puesta en marcha del programa el ciclo de proyectos abajo descrito no se encontraba acondicionado para atender de forma inmediata la demanda de la población objetivo del Programa. Para mejor explicar esta situación, a continuación se muestra un Diagrama que representa las etapas que debe cumplir un proyecto para que en definitiva sea implementado, de acuerdo a las normativas que rigen la Inversión Pública.

A este respecto, si bien se creó la “Provisión de Infraestructura Rural” en el presupuesto del FNDR de las regiones participantes, el Programa debía encontrar las fórmulas que hiciesen posible que los agentes técnicos involucrados (identificados con los números 2 y 3 en el diagrama) estuviesen en condiciones de operar sus respectivas atribuciones.

Diagrama del proceso de Inversión Pública que sigue un proyecto



Los nudos de la fase de evaluación (3), se enfrentaron conjuntamente entre MIDEPLAN – SUBDERE, según lo diseñado en el programa concordado con el Banco Mundial, primero con un conjunto de criterios de corte que permitían obtener RS bajo el criterio de mínimo costo y después con el diseño de una propuesta de metodología que permitiera una forma de evaluación integrada de proyectos al cabo del segundo año de operación del programa.

Una parte importante del trabajo del programa se ha concentrado en realizar gestiones y generar mecanismos que permitan operar las funciones de responsabilidad de las “Unidades Técnicas” (en el diagrama; 2a, 2b, 2c, 2d). Cabe detallar que las Unidades Técnicas asociadas al Programa son:



- PIRDT-APR para la cartera de agua potable y saneamiento
- Vialidad para la cartera de Conservación de caminos
- SUBTEL para los proyectos de telecomunicaciones
- Compañía eléctrica regional para la cartera de proyectos de electrificación

Se debe tener presente que la relación Programa PIRDT – Unidad Técnica, se presenta para el segmento de población semi concentrada y dispersa, para la cual ninguna de las contrapartes técnicas tiene instrumentos y/o definiciones de política acordadas para actuar.

Lo anterior genera un problema que resulta estructural a las Unidades Técnicas que:

- En algunos casos no cuentan con los recursos profesionales o financieros suficientes para destinarlos a prestar servicios ante este segmento de población que se incorpora a la demanda por inversión. (DOH, Vialidad, Subtel)
- Eluden intervenir por carencia o falta de precisión de políticas que les orienten en materias tales como; sostenibilidad futura de las obras, estándares técnicos, población a atender, etc.(DOH, Vialidad)
- Se encuentran copados atendiendo a la operación, ampliación, mantenimiento o reposición de la infraestructura dirigida a la población concentrada o que ya forma parte de sus nominas de beneficiarios. (DOH, Vialidad)

Las gestiones que se han debido realizar para superar esta suerte de precariedad de institucionalidad y de recursos en las Unidades Técnicas para atender la demanda de esta población semi concentrada y dispersa, es la que generó los retrasos en la materialización de la demanda identificada (1 en el diagrama) y afectó inicialmente la implementación de las metas del Programa en tiempos normales, para el caso de inversión en infraestructura en zonas semi concentradas Una evaluación posterior va a confirmar que las inversiones comprometidas finalmente se hicieron pero con retrasos que se explican por lo anteriormente descrito.

El Programa ha desarrollado soluciones para destrabar la fase de “formulación” ideando distintos mecanismos que aporten; rapidez en la formulación, incremento de capacidad técnica o recursos para contratarla, entre estos nuevos instrumentos se mencionan:

- Estudio que aglutina las soluciones de abastecimiento de agua potable y disposición de aguas servidas en el sector rural, que incluye un diagnóstico de la institucionalidad Nacional en este tema; “Soluciones de Saneamiento Rural”, con la participación de MIDEPLAN y la DOH.
- Manual de diseño de soluciones de proyectos de agua potable y saneamiento de aguas servidas individuales, semi concentradas y concentradas; para la operación en zonas dispersas. Esto concordado con la DOH.
- Trabajar con las Empresas de Servicios Sanitarios regionales como unidades técnicas para implementar acciones en estas áreas.
- Generación de un método para otorgamiento de RS a proyectos de energía trifásica.
- Utilización del mecanismos de Acciones concurrentes del Programa PMB, para la preinversión



Contratación de Consultores que se integran a las Unidades Técnicas regionales para apoyar las tareas de formulación, licitación, control de ejecución de las obras.

- Participación en la Comisión Técnica, para la preparación del Anteproyecto de Ley, que entregaría institucionalidad al sector rural, en términos de agua potable y aguas servidas, regulando las acciones del Estado y de las organizaciones a cargo de los servicios, incluyendo sectores concentrados, semi concentrados y dispersos. La elaboración del estudio citado en el primer punto justificó la inclusión de doce indicaciones en el anteproyecto.

Con todo, se espera que la futura tramitación del anteproyecto de Ley sobre regulación del Servicio Sanitario Rural que regulará la inversión en APR en zonas rurales, y la futura aprobación del reglamento sobre financiamiento de proyectos de inversión en conservación, rehabilitación y mejoramiento de huellas y caminos vecinales, genere los marcos institucionales para poder operar en forma regular las necesidades de inversión en infraestructura en zonas rurales.

En definitiva, es posible apreciar que un Programa como el PIRDT que realiza un levantamiento de necesidades de infraestructura y acciones de fomento productivo, con participación de la comunidad y autoridades territoriales, en zonas rurales en que existen actividades productivas, presenta los siguientes aportes y desafíos:

- Tiene como producto un Estudio (Plan Marco de Desarrollo Territorial), que justifica las necesidades de infraestructura y acciones de fomento en zonas donde tradicionalmente el Estado no ha intervenido.
- Factibiliza la intervención del Estado en zonas en la que tradicionalmente la evaluación económica desecha proyectos, producto del tamaño de la población favorecida.
- Asegura la sostenibilidad de la inversión, asociada a un negocio existente que se verá estimulado por la llegada de infraestructura y acciones de fomento productivo.
- Alerta y prepara a las Unidades Técnicas para intervenir en zonas rurales con población dispersa, con infraestructura de calidad.
- Prepara a los Gobiernos Regionales, para levantar requerimientos de infraestructura que facilitan el desarrollo de los territorios, con arreglo a actividades productivas y por ende los compromete, a través de la participación, con la comunidad y autoridades locales para disponer de los recursos financieros para la concreción de dichas necesidades.

III.- Recomendaciones

Finalmente, producto del trabajo del Panel de Evaluación y de las conclusiones que de allí surgieron, el Panel generó una serie de recomendaciones que tienden entre otros aspectos a sistematizar los aprendizajes obtenidos con el desarrollo del Programa y generar una serie de indicadores que permitirán evaluar más adelante el cumplimiento de los objetivos del programa a nivel de Fin, Propósito y Componente.



La siguiente situación se presenta las “Recomendaciones del Panel de Evaluación”, describiendo como se abordarán dichas recomendaciones.

A.- Diseño

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

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

Forma de abordar la recomendación

Un rediseño de la metodología de levantamiento de los PMDT, permitirá asegurar la recolección de esta información comparable entre cada territorio, aunque debe tenerse en cuenta las dificultades que implica analizar la diversidad de tipos y escalas de productores pequeños existentes en el sector rural

Para el caso de los PMDT aplicados inicialmente se recogerá la información faltante de modo de permitir un análisis de línea base homólogo para todos los planes desarrollados por el Programa..

Para abordar ambos puntos (Cuantificación y caracterización de población Objetivo productiva, y desarrollo de la Línea Base) se propone realizar una consultoría que permita generar esta información la que debe dar cuenta de la diversidad de las regiones, territorios y subterritorios donde opera el Programa, pero también de una visión integrada de éstos como áreas rurales, desconcentradas y pobres, donde opera el programa. La definición de los Términos Técnicos de Referencia, para la contratación de esta Consultoría está planificada para comenzar a implementarse en el primer trimestre del año 2009.



Ajustes a la matriz de Marco Lógico

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

Forma de abordar la recomendación:

Según Lógica Vertical, uno de los principales ajustes al componente de Fortalecimiento Institucional consistirá en profundizar el análisis y proyección de los aportes del Programa PIRDT, Como ya ha sido dicho al inicio, el Programa debe seguir diseñando, probando, validando y en lo posible institucionalizando mecanismos concretos que mejoren el ciclo completo de proyectos dirigidos a población semiconcentrada y dispersa; a saber: mecanismos para agregar valor a las inversiones requeridas, disponibilidad de capacidad en las unidades técnicas para apoyar las fases de diseño, licitación , ejecución y operación y mantenimiento.

Según lo anterior, este componente sigue siendo de fortalecimiento institucional al dar mayores y mejores instrumentos a la institucionalidad para actuar en los ámbitos de competencia del Programa, al facilitar la creación de competencias para diseñar e implementar estos instrumentos y, por ende, dar mayor sostenibilidad a estas acciones que se desarrollarán como parte integrante de las dinámicas e incluso estructuras, de las instituciones implicadas.



Según Lógica Horizontal, se reconoce la necesidad de definir indicadores que den cuenta del propósito del programa, a saber, “la dotación de infraestructura que habilita opciones de negocios”, para ello se ha propuesto trabajar en la generación de indicadores que hagan referencia, por una parte, a medir la utilización de la infraestructura para fines productivos, entre los cuales se han propuesto: “Variación del uso o consumo de un bien o servicio de infraestructura financiado por el PIRDT” o “Cantidad de motores instalados en el subterritoio después de provista la infraestructura financiada por el PIRDT”; y, por otra parte, también se ha propuesto trabajar indicadores que hagan referencia a la “habilitación” de los negocios (iniciar, mantener y fortalecer negocios). La definición de los Términos Técnicos de Referencia, para la contratación de la Consultoría que proponga el diseño de estos indicadores se realizará durante en primer semestre del año 2009, utilizando la modalidad de consultoría de expertos en negocios rurales. Ésta propondrá indicadores que den cuenta del desarrollo de este tipo de negocios, especialmente al trabajar en la línea de los indicadores de “habilitación”, que se acerca más al área de fomento productivo.

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

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

Este Plan de Acción debe contemplar:

- Establecer un Manual Operativo de la Metodología elaborada en el marco del Programa para formular y evaluar PMDT.
- Establecer un cronograma que lleve a establecer los procesos que culminen con la validación de la nueva metodología.
- Elaborar el perfil institucional y técnico que deben reunir las consultoras que realizan estos planes.
- Estudiar las capacidades técnicas de las contrapartes institucionales existentes en regiones para aplicar la nueva metodología
- Talleres con las Consultoras que realizaran los planes, tendiente a homogeneizar la aplicación de la metodología de formulación y evaluación de PMDT.
- Seleccionar territorios (tal vez uno por Región) en los que se hará un seguimiento más detallado de su aplicación considerando registrar elementos claves en su desarrollo. Por ejemplo, hitos Institucionales, participación, estudios de inversión integral con una aplicación secuencial, identificar elementos dinámicos y estáticos del proceso, etc.
- Considerar en el Presupuesto el aumento que significa este seguimiento para ambos componentes, detallando los ítems correspondientes.
- Elaboración de Informe analítico de resultados del proceso, considerando las modificaciones realizadas a la metodología.



- Convocar a expertos internacionales para analizar el tema del desarrollo territorial a la luz de la experiencia comparada a nivel mundial y aportar al debate teórico y práctico que el PIRTD puede entregar. En este sentido, los especialistas del Banco Mundial deberían hacer una contribución en esta dirección.
- Sistematizar las buenas prácticas de las actividades realizadas.
- Desarrollar un plan de seguimiento a la validación de la metodología por MIDEPLAN, de tal manera de asegurar que la metodología finalmente sea incorporada en el Sistema Nacional de Inversiones.

b. Con el fin de evaluar la contribución de los PMDT como herramienta de planificación al desarrollo productivo de un territorio, así como insumo para retroalimentar la metodología desarrollada para su formulación, se recomienda realizar una evaluación de impacto del programa, en la cual se incluya un análisis comparativo entre los resultados que ha generado en un subterritorio, la inversión decidida con base en PMDT formulados y evaluados de acuerdo a la metodología desarrollada en el PIRDT y aquella cuya decisión no se ha fundamentado en una evaluación integral de la cartera de proyectos.

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

Forma de abordar la recomendación:

Aunque nunca se debe suponer que la sola aplicación de una metodología de intervención asegure mejorar la calidad de la gestión de los agentes públicos que la ponen en práctica, el Programa asume que el programa PIRDT ha ido generando experiencias que aportan para que el Desarrollo Territorial –en la medida que pase a formar parte de un modo de operar por las agencias públicas del país- sea un enfoque que, efectivamente, sea abordado y utilizado por distintos actores públicos y privados a nivel nacional, regional y territorial, especialmente desde los Gobiernos Regionales que tienen un rol importante en liderar este proceso.

En la actualidad se está desarrollando un proceso de seguimiento que cuenta con el apoyo de un consultor para la aplicación, corrección, validación y capacitación de esta metodología, y que incluye la participación activa de profesionales de MIDEPLAN, los Gobiernos Regionales pertinentes y SUBDERE como co-participantes de este proceso. Con ello se cumple el requerimiento de contar con una planificación que dé cuenta del desarrollo y de los eventuales ajustes que se requieran, incorporando las especificaciones que se señalan en el capítulo de recomendaciones correspondiente.

El diseño del programa contempla realizar una evaluación de impacto del Programa, cuyo diseño metodológico se deberá concretar durante el último trimestre del año 2009, incluyendo aspectos tales como: el desarrollo institucional de los programas de fomento productivo en el sector rural, el avance de la institucionalidad sectorial para implementar



de infraestructura en zonas rurales y los modelos de gestión que el programa se halla propuesto consolidar como aporte a este campo de política pública.

Finalmente, la recomendación de “alinearse y completar la información de los primeros PMDT de acuerdo a la nueva metodología elaborada” se cumplirá a través de la propuesta de consultoría para implementar las recomendaciones de cuantificación y caracterización de los productores incluidos en la Población Objetivo, y posteriormente la elaboración de la Línea de Base – ambas recomendaciones del Panel de Evaluación.

B.- Organización

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

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

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

Forma de abordar la recomendación:

En la actualidad los Gobiernos Regionales están realizando una serie de acciones relacionadas con su rol de promotor del Desarrollo Territorial de cada región. Varios de los Gobiernos regionales están implementando experiencias que sustentan Modelos de Gestión Territorial y, posteriormente, proyectos de inversión que sean coherentes con dichos modelos¹. Además, se están realizando otras iniciativas, entre ellas, el traspaso de competencias de Planificación y, más recientemente, de Ordenamiento Territorial; la actualización de gran parte de las Estrategias de Desarrollo Regional; y la elaboración de Políticas Regionales.

Lo anterior, más el propio desarrollo de los Gobiernos Regionales y sus líneas e instrumentos de acción, definen que durante este período 2007-2008-2009, cada Gobierno Regional vaya estableciendo de qué forma incorpora el enfoque territorial a su quehacer, y cómo se organiza para cumplir sus objetivos. De acuerdo a lo descrito, será cada Gobierno

¹ Financiamiento por Programa de Fortalecimiento de entidades Subnacionales de SUBDERE, con financiamiento BID.



el que, en definitiva, defina cómo se proyectarán los ámbitos de interés y las acciones desarrolladas en el marco del programa PIRDT, en lo que es su estructura interna.

Del mismo modo, la institucionalidad pública ya ha generado variadas instituciones, líneas de acción e instrumentos (surgidas a partir del 2006) que al igual que el programa PIRDT se encuentran desarrollando experiencias con este enfoque, pero persisten desafíos en términos de profundizar herramientas y líneas de financiamiento que consideren este enfoque, coordinar desde los territorios estas instancias y, especialmente, generar y consolidar una institucionalidad que de sustento formal a la iniciativa pública-privada que planifique y gestione sus propio territorio.

En definitiva, se trata de un escenario con instituciones, líneas de acción y actores dinámicos al interior de los Gobiernos Regionales y fuera de éstos, que deben ser considerados para continuar y proyectar los ámbitos de acción del programa PIRDT. Para ello se propone crear un espacio de análisis con actores relevantes de los niveles nacional, regional y territorial, que trabajen una propuesta común, que dé lineamientos generales de continuidad (infraestructura, fomento productivo y planificación territorial), y que cada Gobierno Regional deberá ajustar según su situación.

Adicionalmente, el Programa registrará los acontecimientos que a este respecto se produzcan en las regiones, con el objetivo de sistematizar las experiencias que se presenten.

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

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

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

Forma de abordar la recomendación:

El programa PIRDT contempla una fase de participación en la identificación de la demanda de infraestructura que es considerada pertinente para mejorar las oportunidades productivas



En este diseño es fundamental, contar con una estrategia responsable de comunicación, el asunto se complica más cuando se trata de beneficiarios que se encuentran dispersos. En este contexto el único mecanismo eficaz de comunicación es el calendario de avance de la obra identificada. Con este fin el PMDT contempla entregar a cada beneficiario una cartilla con el detalle de; las etapas que deben superarse hasta la construcción de la obra y una estimación de los tiempos que esta conlleva.

C.- Gestión

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

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

Entendiendo que el foco del programa está radicado en hacer viable la inversión de infraestructura en zonas de población semiconcentradas y dispersas, creemos que en lo que resta del tiempo de operación del Programa se deberá trabajar en sistematizar los mecanismos y herramientas que hasta ahora se han generado en materia de diseño, y gestión de obras de infraestructura de agua potable, saneamiento, caminos, electrificación y telecomunicaciones para estos sectores.

Lo anterior se va a traducir en un trabajo interno del Programa para reforzar la asociación con las unidades sectoriales respectivas para que junto a los gobiernos regionales que participan en el Programa se pongan a prueba y se sistematicen modalidades de inversión para zonas rurales que sean de calidad y sostenibles en el tiempo. A modo de ejemplo:

- Aportar al diseño de distintas modalidades de gestión de “caminos vecinales” a ser administrados por los municipios para enfrentar la creciente demanda de mantención de caminos no enrolados por vialidad.
- Estudiar modalidades de aplicación del actual modelo de gestión de sistemas de APR a usuarios de sistemas dispersos.
- Desarrollar experiencias de implementación de proyectos con distintas modalidades de unidades técnicas a fin de hacer menos dependiente a los municipios rurales de los servicios actuales.
- Simplificar y consolidar herramientas participativas de identificación de necesidades de inversión con arreglo a su vinculación a desarrollo de oportunidades productivas.



Se elaborarán durante el primer trimestre del año 2009 los Términos Técnicos de Referencia, que permitan contratar a alguno de los profesionales que participaron en la etapa de diseño del Programa, para que propongan en conjunto con profesionales del PIRDT, Políticas que refuercen lo realizado por el Programa.

Formará parte de la Consultoría anterior el establecimiento de Plan de Difusión de experiencias, a partir de lo que se ubicará en el tiempo las futuras evaluaciones de impacto a realizar.

El apoyo a la gestión, con los enfoques del Propósito del Programa, se realizará en conjunto con el Sistema de Información mencionado en el punto siguiente, mas el seguimiento en particular de las carteras PMDT, aprobadas por los CORE de cada región, que representan la tarea a cumplir por el Programa y por el gobierno Regional.

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

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

Para emprender la generación de un Sistema de Información, en diciembre de 2007 se contrató la consultoría “Diseño e Implementación de un Sistema de Información para el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial”, sistema que tiene por objetivo “Diseñar, Construir e Implementar integralmente una aplicación Web de alta disponibilidad para la Administración de Proyectos”.

A través de esta consultoría se abordarán cuatro áreas o módulos:

1. Módulo de Registro y Administración de Indicadores de Monitoreo y Evaluación, que permita i) registrar datos estadísticos de cada una de las regiones, territorios donde opera el programa, ii) actualizar la información de forma periódica de subproyectos y su información complementaria, iii) sistematizar y administrar la información entregada, iv) evaluar los resultados de los Programas.



Módulo de Registro y Administración Financiero Contable que permita i) Registrar, actualizar y consolidar la información financiero contable y ii) emitir informes y estados financieros.

3. Módulo de Control de Procedimientos Administrativos de Adquisiciones y contrataciones, que permita i) monitorear el desarrollo de cada procedimiento, ii) sistematizar la información de los procedimientos que se deben cumplir iii) emitir informes.

4. Módulo de Difusión del Programa, que permita i) difundir el programa, ii) transparentar la gestión iii) informar a la ciudadanía.

La enumeración de las acciones específicas que abordarán los Módulos, en su conjunto responden a las necesidades de implementación de un sistema de información solicitadas.