



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.