



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA PRO-RURAL
(PRORURAL)**

**SUBSECRETARIA DE
DESARROLLO REGIONAL
(SUBDERE)**

**MINISTERIO DEL
INTERIOR
MINISTERIO DE
AGRICULTURA**

JUNIO 2002

**SINTESIS EJECUTIVA – N°02
RED DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL PARA ZONAS DE POBREZA RURAL, PRORURAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y MINISTERIO DEL INTERIOR**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: M\$795 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a que los habitantes rurales mejoren sus ingresos, trabajo y condiciones de habitabilidad.

1.2 Propósito

Gestión pública (privada) coordinada articulando iniciativas, acciones e inversiones para facilitar el desarrollo de territorios rurales en función de sus oportunidades.

1.3 Población Objetivo

La totalidad de las comunas rurales con índices de pobreza significativos¹ en las regiones seleccionadas: VI, VII, VIII, IX y X. Estas, según antecedentes de Mideplan para el año 1999, corresponden a 92 comunas.

1.4 Población Beneficiaria

67 comunas rurales en las regiones seleccionadas. Especialmente se trata de comunas contiguas, cuya extensión en ningún caso supera los límites provinciales. Concentran un 72.5% de la fuerza de trabajo ocupada en zonas rurales del país; un 73% tiene una población rural superior al 50% y, el 85% está entre las 150 comunas más pobres del país.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

La red PRORURAL es una iniciativa de Gobierno de carácter interministerial que tiene un Consejo Directivo presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por los Ministerios de SERNAM de Planificación y Cooperación, de Interior, de Obras Públicas, de Bienes Nacionales y de la Secretaría General de la Presidencia; el Director de Presupuestos; los Intendentes de las Regiones participantes; los Servicios CORFO, INDAP, FOSIS, SENCE y SERCOTEC. Le corresponde aprobar las propuestas de planes de acción, sancionar los presupuestos del Programa, y tomar las decisiones estratégicas referidas a su funcionamiento y operación. El programa se financia con recursos del MINAGRI y de la SUBDERE.

PRORURAL fue creado para enfrentar las dificultades de la institucionalidad pública relativas a la solución de problemas de pobreza rural. Supone el desarrollo de capacidades institucionales y

¹ No están definidos los umbrales para considerar las comunas con mayor ruralidad y pobreza.

organizacionales a nivel local, así como la readecuación de instrumentos públicos y articulación de iniciativas en el territorio.

Considera una Dirección Ejecutiva responsable de la instalación, gestión, seguimiento y evaluación del programa a nivel nacional conforme a las orientaciones definidas por el Consejo. El Director Ejecutivo se relaciona regularmente con el Ministro de Agricultura, que preside el Consejo, y con los otros integrantes de dicha instancia. El programa tiene un equipo profesional de 5 a 6 personas en la oficina nacional.

Cada región cuenta con un equipo de trabajo compuesto por 2 ó 3 profesionales del programa. Esta instancia asume la gerencia facilitando las labores de coordinación, instalación de las mesas territoriales y temáticas, y el seguimiento de los compromisos en torno al diseño e implementación de los Planes de Inversión Zonal, PIZ. En cada agrupación y/o Asociación de Municipios existe el cargo de Secretario Técnico Municipal con financiamiento de la SUBDERE. Estos recursos son administrados por uno de los Municipios asociados. Programáticamente el Secretario Técnico está vinculado al PRORURAL.

El Programa no realiza transferencias de recursos a beneficiarios o entidades ejecutoras. Los recursos presupuestarios asignados al Programa financian de manera directa el desarrollo de los dos componentes. Distribuye su presupuesto según la planificación en las 5 regiones. Los recursos de la SUBDERE, que representan más del 50% de los recursos del programa, son transferidos a través de PRORURAL a la Asociación de Municipios² para la ejecución de la línea de fortalecimiento de la asociatividad municipal.

El cumplimiento de los componentes requiere generar articulaciones con la institucionalidad pública y privada relacionada con el desarrollo territorial. El enfoque del programa es territorial³. En este ámbito se relaciona con instituciones y programas; con la institucionalidad que está en el ámbito del fomento económico y productivo y con aquellas que abordan los temas ambientales, de participación, entre otros.

A nivel nacional y en cada región de intervención cuenta con un comité técnico regional, presidido por el Intendente e integrado por representantes de los jefes de servicios. Existen en cada territorio mesas que son instancias de planificación, gestión y seguimiento de carácter territorial⁴, temáticas⁵ y comunal⁶.

El diseño del programa contempla dos componentes:

Componente 1: Territorios rurales donde interviene el Programa PRORURAL cuentan con Planes de Inversión Zonal Anual gestionados y ejecutados.

Los Planes de Inversión Zonal (PIZ)⁷ identifican las principales líneas de acción e inversión para un territorio determinado y en función de ciertos ejes estratégicos de desarrollo, acordado con los actores públicos y privados. Las instituciones de la red PRORURAL aportan sus capacidades

² Encargándose uno de estos Municipios de su administración.

³ Aborda de manera integrada los temas de fomento productivo agropecuarios o no, zonas con asentamiento de población concentrado sean estos rurales o urbanos.

⁴ Espacio donde se definen y acuerdan las principales líneas de desarrollo y aportes de inversión. En ellas participan integradas por los municipios de la zona, operadores de los organismos sectoriales participantes y a partir del 2001 representantes del sector privado.

⁵ Colaboran con el seguimiento de los compromisos establecidos en el PIZ.

⁶ Espacios donde se elaboran propuestas locales para la construcción de las líneas de trabajo territoriales.

⁷ Para el año 1998 y 1999 se nominó a los planes, Planes de Acción Zonal (PAZ), que eran acuerdos de trabajo entre las instituciones involucradas, pero no necesariamente se comprometían recursos.

técnicas y financieras para gestionar y ejecutarlos. El financiamiento de actividades de preinversión contenidas en los planes de inversión con el fin de apalancar otras iniciativas que involucren recursos, proviene de un aporte cofinanciado entre Pro-rural y la Agrupación de Municipios.

Su producción implica los siguientes pasos: a) Se instalan las Mesas; b) Se establece una relación formal con los municipios para fortalecer las capacidades de elaboración del PIZ; c) Se establece un convenio entre PRORURAL y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) para desarrollar el Programa de Fortalecimiento de la Asociatividad Municipal; d) Se definen participativamente los ejes estratégicos e identifican las principales líneas de acción e inversión; e) Las instituciones de la Red PRORURAL aportan sus capacidades técnicas y recursos financieros para la construcción de los Planes; f) Una vez aprobados los Planes se inicia la ejecución.

Componente 2: Propuestas elaboradas de políticas, iniciativas e instrumentos favorables al desarrollo territorial y rural.

Fomenta la discusión y reflexión participativa del mundo rural sobre la construcción de una visión de futuro y de la imagen de ruralidad esperada. Luego se elaboran propuestas de adecuación de instrumentos y de políticas públicas. En 1999 se elaboró un documento sobre ruralidad, en el 2000 otro sobre propuestas de políticas y en el 2001 se generaron dos documentos temáticos de fomento productivo y de habitabilidad rural. Estos documentos surgen de talleres en que participan instituciones públicas, municipios, organizaciones, expertos, académicos, ONGs., líderes locales y nacionales, entre otros.

1.6 Antecedentes Financieros

Los ingresos del programa disminuyeron en un 14% entre el año 1999 y el 2001, alcanzando a M\$820 millones en este último año. Recibe aporte fiscal del Ministerio de Agricultura y del Ministerio del Interior. El aporte del Ministerio del Interior al programa equivale a un 60% de los ingresos del programa y el del Ministerio de Agricultura a un 40%.

Los ingresos del año 1998 fueron de \$21,4 millones, los cuales se utilizaron para la instalación inicial, por lo que se considera que la operación plena del PRORURAL comienza en el año 1999. En el año 2001, el programa recibió recursos adicionales del FNDR, X región, por un monto equivalente a 22.2 millones. El presupuesto para el año 2002 es de \$795 millones.

Entre los años 1999 y 2001, la evolución del gasto muestra un incremento en el ítem personal equivalente a un 125%, y un incremento en el ítem bienes y servicios de consumo de un 25%. La razón de este aumento se debe a que en el año 2001 se duplica la cobertura de territorios y consecuentemente el gasto de personal en la dirección ejecutiva y a nivel territorial. Esto ocurre en un escenario donde el presupuesto total disminuyó en un 22%, por lo que el incremento en personal tiene como contrapartida una reducción de los recursos gastados en la ejecución del componente políticas y de los recursos entregados vía convenios, tales como el convenio Minagri-Gore's, convenio Subdere-Municipios, Convenio Subsecretaría Minagri-IICA.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

Las relaciones de causalidad entre los objetivos del programa, se sustentan sólo entre el componente 1 y el propósito. En este sentido, el diseño del programa no es adecuado puesto que faltó un componente central que contribuyera decisivamente al desarrollo de instancias y de mecanismos de concertación. Sólo el primer componente colabora en el cumplimiento del Propósito

ya que busca la complementariedad y sinergia de las diferentes actividades públicas que se ejecutan en el nivel territorial.

Respecto de los indicadores de calidad y economía, éstos son adecuados para todos los niveles de objetivos. No obstante, los indicadores de eficacia y eficiencia presentan limitaciones. Por una parte, los indicadores de eficacia son muy generales y no siempre dan cuenta del cumplimiento del objetivo perseguido. Por ejemplo, no se ha operacionalizado adecuadamente los indicadores de participación de municipios y gobierno regional, y tampoco se ha definido cómo se verificará la proporción de políticas, iniciativas e instrumentos implementadas. Adicionalmente, la información que actualmente maneja el programa es muy restringida de modo que tampoco se pueden medir logros concretos. Por otra parte, respecto de los indicadores de eficiencia, aún cuando pueden ser pertinentes, el programa no tiene información que permita medirlos, particularmente la eficiencia en la producción del componente 1 en el nivel regional.

El diseño contempla mecanismos de seguimiento y evaluación que son insuficientes para conocer la evolución y resultados de la intervención. La falta de un diagnóstico inicial no permitió establecer una línea base para el programa que estableciera cuál era la situación de entrada de los actores públicos (municipios, entidades de la red) respecto de los problemas de coordinación y enfoque de sus intervenciones, por lo mismo no será posible establecer el impacto del programa ni el nivel de logro del propósito.

En relación con los criterios de focalización, la relación entre ruralidad y pobreza está suficientemente establecida lo que ha permitido focalizar adecuadamente el programa entre la VI y X regiones.

2.2 Organización y Gestión

PRORURAL presenta debilidades en sus mecanismos de coordinación con la institucionalidad pública. Al no focalizar sus esfuerzos de trabajo en la coordinación con cada Gobierno Regional y la Intendencia, el programa ha debilitado su influencia frente a toda la institucionalidad pública. En regiones se le percibe⁸ con poco protagonismo, que busca recursos para sus propios proyectos en los territorios y que se atribuye logros que rivalizan con las entidades de la red, lo que afecta la credibilidad del Programa y compromete su efectividad.

En cambio, las funciones que ha asumido en las distintas instancias locales⁹ se han estado desarrollando adecuadamente. Esto se refleja en que casi todos los territorios tienen PIZ y aparecen participando diversas instituciones vinculadas a la red, así como todos los municipios de los territorios.

El enfoque territorial concebido sobre la base de acuerdos interinstitucionales, en proyectos con metas específicas, es una orientación que se destaca de los planes de inversión zonal (PIZ). La acción de coordinación sobre ejes estratégicos de desarrollo es un aporte para la planificación y ejecución de las actividades.

Por otra parte, el cargo de secretario técnico municipal es una función bien evaluada por los Municipios. Su rol de articular instituciones y recursos es un aporte para estas entidades que necesitan capacidad profesional para gestionar recursos.

⁸ Entrevistas realizadas por el Panel a profesionales integrantes de la red en regiones.

⁹ Mesas comunales, temáticas y territoriales.

En relación con la modalidad de transferencia de recursos de la SUBDERE a la Asociación de Municipios, ésta se considera adecuada y clara. Además, presenta la ventaja para el programa de comprometer efectivamente a las Asociaciones de Municipios involucradas con el cumplimiento de tareas específicas.

Se observan debilidades en los mecanismos de apoyo a la gestión. No hay un sistema de seguimiento para el conjunto de actividades del programa, sólo se monitorea los PIZ a través de verificaciones contables de los recursos comprometidos por las instituciones.

2.3 Eficacia y Calidad

De acuerdo a la información analizada, el primer año de operaciones del Programa se logra la elaboración de los Planes de Acción Zonal (PAZ) en todas las áreas. En el año 2000, el instrumento de formalización de acuerdos ya no es el PAZ, sino que el Plan de Inversión Zonal (PIZ), que se logra implementar en las cuatro áreas entre la VII a la X regiones, mientras que el área de la VI región no logra la elaboración del PIZ. Finalmente, en el año 2001, se logra la elaboración en siete áreas de intervención, quedando sin PIZ un área de intervención de la VII, una de la VIII región y la zona de intervención de Valdivia. En esta tres zonas se realizaron actividades orientadas a la instalación del Programa.

Los niveles de producción relativos al componente 1 son los siguientes : en 1999, se produjeron 5 PAZ; en el 2000, 4 PIZ; y en el 2001, 7 PIZ. Resultados de la evaluación sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos en el PIZ, muestran un alto nivel de cumplimiento en el año 2000 respecto de los aportes comprometidos en el PIZ, aunque sólo se dispone de información para este año.

Los niveles de producción relativos al componente 2 muestran que en 1999 se elaboró 1 propuesta de política, en el 2000 una propuesta de política y en el 2001 3 propuestas de políticas. Cabe señalar que estos niveles de producción son de carácter referencial y no dan cuenta del contenido y calidad de cada producto, debido a la dificultad de poder contar con un indicador que permita medir la calidad y su aplicabilidad.

Por otra parte se ha logrado que todos los municipios que se comprometieron, participen. La línea de trabajo vinculada al Fortalecimiento de la asociatividad municipal que desarrolla la SUBDERE dentro del programa constituye un motivador en este sentido. La información disponible también muestra que en todos los años funcionaron las tres instancias de planificación (mesas territoriales, temáticas y comunales).

El Programa ha aumentado su cobertura anual, pasando de 30 a 67 comunas entre los años 2000 y 2001. Esto implica que la cobertura actual es de un 72%.

Respecto del grado de focalización, 51 comunas de un total de 67 comunas atendidas en el 2001, es decir el 85%, responden a los criterios de focalización enunciados por el programa, por lo que el Panel concluye que existe un importante grado de focalización.

Los resultados señalan que el programa tiene logros en relación con los indicadores vinculados con la institucionalidad municipal y su participación en instancias asociativas, la integración a las mesas y asociaciones intermunicipales. Sin embargo, las entrevistas realizadas y la información disponible indica que el PRORURAL tiene una baja incidencia política en niveles mayores al territorio -regional y nacional- con la salvedad de la VIII región del país. El panel señala que el programa ha equivocado el centro de su accionar privilegiando acuerdos con instancias nacionales más que acuerdos regionales y locales, lo que ha afectado su impacto.

2.4 Economía / Eficiencia (desempeño financiero)

Economía

La ejecución presupuestaria presenta un promedio entre los años 1998-2000 de un 99%. En el año 2001 ésta alcanzó un 98%.

Los recursos aportados por las instituciones de la RED PRORURAL se han incrementado. Por cada 100 pesos que el Programa gastó efectivamente en el año 1999, las instituciones colocaron \$206. Esta relación se incrementó en el año 2000 a \$278 y en el año 2001 a \$504. El incremento de 5 a 10 territorios en el año 2001 significó que el aporte de los integrantes de la RED, se incrementara en un 81%. Sin embargo, el aporte por comuna disminuyó en un 24% promedio.

El aporte de otras instituciones que no pertenecen a la RED también se ha incrementado. Por cada 100 pesos que el Programa gastó efectivamente en el año 1999, las instituciones fuera de la RED colocaron \$88 en el año 1999. Esta relación cayó en el año 2000 a \$41 y en el año 2001 se incrementó a \$283. El incremento del número de territorios en el año 2001 casi triplicó el aporte por comuna.

Los municipios han aumentado su participación financiera en los planes de inversión. En el año 1999, por cada \$100 de gasto del Programa, el aporte municipal fue de \$9. En el año 2000 aumentó a \$22 y en el año 2001 (con el incremento de 30 a 67 municipios) el aporte se incrementó a \$68. Este es un indicador que muestra el interés que mantienen los municipios por las actividades que realiza el Programa.

Eficiencia

El gasto de administración respecto del gasto total del programa en 1998 refleja la instalación del Programa y de ahí su alta participación (75%). En 1999, el gasto fue de un 12%, cifra que aumentó a un 15% en el 2001.

El costo unitario de producción del componente 1 presenta una tendencia a la disminución entre los años 1999-2001 equivalente a un 41%, alcanzando en el año 2001 un costo promedio de M\$95 millones. Este costo se estima elevado al compararlo con un servicio similar del FOSIS¹⁰, donde el costo de producción de un plan de inversión bordea los \$15 millones de pesos por territorio. No obstante, se debe señalar que en la elaboración de los PIZ se incluyen, en algunos casos, otras acciones tales como fortalecimiento municipal y actividades de pre-inversión.

Para el mismo período, la relación costo de producción del componente por región muestra un nivel dispar, ya que algunas regiones incrementaron el número de territorios, reduciendo el costo de producción en más de un 30% y otras incrementaron el costo manteniendo el mismo número de territorios. Así, en la VIII se redujo en un 34%, en la VII un 31%, en la VI un 20% y en la IX se redujo en un 14%. La X Región lo incrementó en un 6%. Se considera que estos costos de operación deberían seguir disminuyendo, en consideración del número de comunas de cada territorio.

Respecto de los costos de producción del componente 2, se han determinado en \$25,7 millones promedio por propuesta de política elaborada. Los costos de producción en el año 2001, presentan una disminución sustantiva, pasando desde M\$63 millones en 1999 a M\$8 millones en este último año. Cabe señalar que estas cifras son de carácter referencial y no dan cuenta del contenido y

¹⁰ Programa de Preinversión, FOSIS.

calidad de cada producto, debido a la dificultad de poder contar con un indicador que permita medirla.

2.5 Principales Recomendaciones*

1. Focalizar los esfuerzos de la Dirección Ejecutiva del PRORURAL en el trabajo con cada Gobierno Regional que de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional le otorga tareas de coordinación y ordenamiento territorial, y de este modo, incrementar la influencia del Programa con las entidades públicas.
2. Suprimir el componente 2 de Propuestas de políticas favorables al desarrollo territorial y rural porque no contribuye al Propósito. Se recomienda crear un nuevo componente 2: "Unidad del gobierno regional o unidad de las asociaciones de municipios favorable al desarrollo territorial y rural." Esto significa que el programa esté vinculado fuertemente a la intendencia y gobierno regional, con un trabajo de desarrollo territorial ligado a los municipios. De este modo, aumenta su protagonismo regional que hasta el momento ha sido difícil de lograr y potencia su actual presencia territorial con las asociaciones de municipios.
3. Definir PRORURAL explícitamente como una institucionalidad de apoyo esencialmente transitoria con el objetivo de inducir a la implementación de un enfoque territorial en el diseño de la acción pública, con asiento en los gobiernos regionales y en las asociaciones o agrupaciones de municipios.
4. Establecer un calendario de término del Programa en regiones, según el nivel de capacidad institucional para el desarrollo territorial y rural generada. En algunas regiones esto debiera producirse en menores plazos que en otras. Por ejemplo, donde el Gobierno regional tenga un dinamismo mayor y haya establecido una institucionalidad de gestión territorial, y donde las Asociaciones o agrupaciones de Municipios hayan asumido la necesidad de sostener una secretaría ejecutiva que gestione la intervención territorial. Este proceso debiera concluir el 2005.
5. Formalizar un sistema de seguimiento de resultados centrado en la sistematización de experiencias exitosas que puedan orientar los esfuerzos de coordinación territorial en los lugares de intervención.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

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

JUNIO 2002



GOBIERNO DE CHILE
RED PRORURAL

Santiago, junio 27 de 2002.
D.E. N° 236

Señora
Marcela Guzmán Salazar
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuestos
Presente

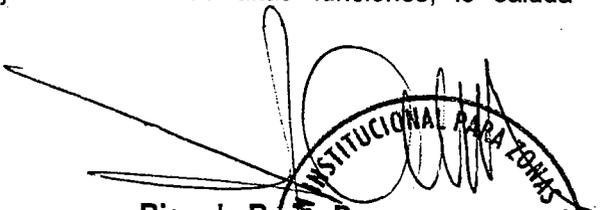
Ref.: Remite Comentarios Finales al
Informe de Evaluación de PRORURAL
preparado por Panel de Evaluación.

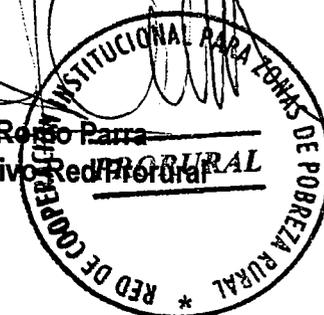
De nuestra consideración:

De acuerdo con lo establecido en las bases del Programa de Evaluación, tengo el agrado de adjuntar a Ud. el Informe con los comentarios finales a los resultados de la evaluación de Prorural realizada por el Panel de Evaluación.

Aprovecho la oportunidad para agradecer la voluntad y disposición de quienes participaron por parte de la Dirección de Presupuestos en el proceso de evaluación de nuestro Programa, lo cual facilitó el logro de los resultados esperados.

Quedando a su disposición y esperando el mejor éxito en sus altas funciones, le saluda atentamente,


Ricardo Rosso Parra
Director Ejecutivo Red Prorural



Adj.: Documento "Comentarios Finales a Informe de Panel de Evaluación sobre Prorural".
cc.: Archivo Dirección Ejecutiva Red Prorural.



**GOBIERNO DE CHILE
RED PRORURAL**

**COMENTARIOS FINALES
A INFORME DE PANEL DE EVALUACION SOBRE PRORURAL**

**Dirección Ejecutiva PRORURAL
Junio de 2002.**

Presentación

Durante el primer semestre de 2002, se llevó a cabo un proceso evaluativo del Programa PRORURAL, sobre la base de un Panel de Expertos contratados al efecto por la Dirección de Presupuestos, en el marco del proceso de evaluación de programas públicos. Su objetivo era contar con una mirada evaluativa experta, externa al Programa, que propusiera conclusiones y recomendaciones que contribuyeran a su mejoramiento.

Dicho panel estuvo coordinado por don Patricio Navarro, e integrado adicionalmente por los señores Juan Caro y Eduardo Ramírez, quienes durante varios meses revisaron documentación del Programa, se entrevistaron con diferentes actores vinculados a él, tanto de regiones, como del nivel central y de la Dirección Ejecutiva de PRORURAL; y prepararon sus análisis y conclusiones en conformidad a las pautas definidas para estos efectos por la DIPRES.

A continuación se sintetizan los comentarios de la Dirección Ejecutiva del Programa PRORURAL, al informe final elaborado por dicho Panel de Expertos.

En primer lugar, se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del informe. Posteriormente se explicitan observaciones a algunas de las conclusiones propuestas. Luego se realizan algunos comentarios respecto de la aplicación de la metodología de evaluación usada. Finalmente se hace referencia a la posición de PRORURAL respecto de las recomendaciones del Panel de Expertos.

1. Síntesis de conclusiones y recomendaciones del Informe Final del Panel de Expertos

- En términos de **resultados** concluye que “la intervención del PRORURAL ha sido exitosa en zonas más acotadas” (los territorios específicos en que le corresponde intervenir) “(lo) que se refleja en la existencia de PIZ (planes de inversión zonal), (y en) la participación de instituciones de la red y municipios” (pag. 62). Junto con ello, indica que el programa “tiene una baja incidencia política en niveles mayores que el territorio - con la salvedad de la VIII región del país”, y señala que su influencia y efectividad se limita cuando se compite por recursos, y cuando no se focaliza el esfuerzo con el respectivo gobierno regional.
- Junto a ello, indica que “el Programa tiene una adecuada **focalización** ya que las comunas de intervención tienen un alto grado de concentración de pobreza rural. La excepción la constituye Chiloé pero sus particularidades insulares justifican plenamente el área de intervención” (pag. 63).
- Respecto del **diseño** del Programa (pag. 62), concluye que su primer componente (planes de inversión zonal en los territorios en que interviene) es adecuado. Se sostiene en cambio que, su segundo componente (propuestas de política), no contribuye significativamente al logro del propósito. El panel considera, además, que ha faltado un componente orientado a contribuir decisivamente en el desarrollo de instancias y mecanismos de concertación. Finalmente indica que los indicadores de calidad y economía del propósito y del primer componente, así como los de eficiencia, son adecuados y pertinentes.
- En relación a la **eficiencia y economía** sostiene que (pag. 63) “la ejecución presupuestaria del Programa es superior al 99%, por lo que se considera óptima”, que ha demostrado “una mejora en la eficiencia del uso de recursos”, aunque “existe diferenciación en la eficiencia a nivel regional” (entre regiones); y que “las actividades contempladas para la producción del componente 1 (PAZ y PIZ) se consideran adecuadas y pertinentes”.
- El Panel de Expertos concluye también que existe un conjunto de **aspectos innovadores** del Programa, indicando que (pag 61) i) “PRORURAL fue pionero en los intentos de realizar una gestión coordinada de la política pública abarcando un territorio que comprende varias comunas”, ii) logró “convocar a diversas instituciones públicas en un directorio que sancionara el apoyo a un territorio rural focalizado. Son además instituciones no sólo limitadas a los aspectos agrícolas, sino también integró entidades que apoyaban otras líneas de acción, básicamente pequeña y mediana empresa”; iii) “la de considerar un grupo de profesionales dedicados exclusivamente a motivar y apoyar técnicamente la gestión coordinada de la gestión pública, desde una óptica territorial”, iv) el establecimiento de una gerencia territorial, que vincula al municipio con las diferentes instancias de fomento productivo territorial y, v) que “finalmente, es un aporte que la concepción del desarrollo territorial se debe hacer desde la discusión de proyectos concretos, que apuntan hacia una visión compartida de la vocación del territorio”.

- “En conclusión sobre **continuidad**” (pag. 59), el panel sostiene que “la continuidad del Programa se justifica en tanto se corrijan elementos del diseño y de la estrategia organizacional (la que debiera estar) más vinculada con los gobiernos regionales”. Los cambios que explicita deben introducirse para ello son: i) asumirse como un programa “de segundo piso”, ii) “reemplazar el componente 2 de elaboración de políticas por la de fortalecer la institucionalidad regional y comunal que gestione el desarrollo territorial en los ámbitos rurales”, iii) “vincular (más estrechamente) el Programa a las Intendencias y los Gobiernos Regionales”, e “ir progresivamente entregando la responsabilidad de la gestión territorial a las intendencias y asociaciones de municipios”. iv) Además indica la conveniencia de “mantener el Programa de Fortalecimiento de la Asociatividad Municipal” (aunque en caso alguno se ha planteado siquiera la duda de discontinuarlo).
- A nivel de **recomendaciones sobre estrategia** el Panel plantea (pag 64): i) “focalizar los esfuerzos de la Dirección Ejecutiva del PRORURAL en el trabajo con cada Gobierno Regional”, ii) suprimir el componente 2 originario de propuesta de política, y reemplazarlo por uno nuevo orientado a apoyar el desarrollo de “una institucionalidad que transite desde la acción sectorial hacia una territorial” en sus áreas de influencia y, iii) definir PRORURAL “como una institucionalidad cuyo apoyo de coordinación es esencialmente transitoria, de inducción a la implementación de un enfoque territorial en el diseño de la acción pública, con asiento en los gobiernos regionales y en las asociaciones o agrupaciones de municipios”, para lo cual sería conveniente “establecer un calendario de término del Programa en regiones, según el nivel de capacidad institucional para el desarrollo territorial y rural generada”, y que “en algunas regiones esto debiera producirse en menores plazos que en otras”, pero que “este proceso debiera concluir el 2005”.
- A nivel de **otras recomendaciones** el Panel plantea la conveniencia de: i) incorporar diversos indicadores, parámetros y distinciones de actividades e ítems para facilitar evaluaciones posteriores, ii) realizar evaluación de ciertos procesos y de impacto y, iii) “formalizar un sistema de seguimiento de resultados, centrado en la sistematización de experiencias exitosas que puedan orientar los esfuerzos de coordinación territorial en los otros lugares de intervención”.
- Finalmente, respecto a la **sostenibilidad** sostiene que (pag. 60), si se consideran las recomendaciones de cambio “cuyas ideas fuerzas apuntan a radicar el Programa en las regiones, vinculada al Gobierno Regional y a las Asociaciones de Municipios”, la sostenibilidad del Programa se ve reforzada por una serie de condiciones favorables (política de Estado respecto de privilegiar acción de Gobiernos Regionales, facultades constitucionales de éstos e Intendentes, potencial de mayor legitimación de PRORURAL, gestión exitosa y a “plena satisfacción de los Municipios” de línea de fortalecimiento institucional asociativo, experiencias e instancias confluyentes como la de la Región del Bio-Bio y el Sistema CAR, y creciente opción por asignación descentralizada de recursos de servicios como INDAP, FOSIS y SERCOTEC). Fruto de todo ello, el Panel concluye que “el PRORURAL tiene un escenario favorable en que puede hacer importantes aportes y que permitirá en el corto plazo generar una gestión territorial con ‘vuelo propio’”.

2. Observaciones de contenido respecto de algunas conclusiones del Panel

En beneficio de la síntesis no se realizarán observaciones a diversas afirmaciones específicas que el Panel de Expertos realiza a lo largo del informe, concentrando estos comentarios en **dos** cuestiones centrales a nivel de las **conclusiones** que se plantean:

➤ **Componente para desarrollo de instancias y mecanismos de concertación**

Una de las primeras conclusiones que propone el Panel, es que “el diseño no es (no ha sido) adecuado puesto que faltó un componente central que contribuyera decisivamente al desarrollo de instancias y mecanismos de concertación” (pags. 62 sobre conclusiones, y 2 de síntesis). Se fundamenta en que, “para lograr la Gestión Pública coordinada y articulada” se requiere “desarrollar instancias y mecanismos de concertación” (pag.27).

A región seguido, el Panel sostiene que “este componente se ha ido desarrollando en la práctica pero no fue formulado en la matriz de marco lógico” (pag. 27), citando a pié de página (nota 27) nuevo rol asumido por PRORURAL: “no ya centrado en articulación de recursos públicos en torno a ejes de inversión territorial (PIZ), **sino en la generación y desarrollo de instancias y mecanismos de concertación y gestión público-privados**” (en negrilla en el original).

Un **primer comentario** a estas afirmaciones es que el problema podría no estar en el diseño del Programa, sino sólo en explicitar este componente en la formulación de su “matriz lógica”. En consecuencia, más que modificar el diseño del Programa, podría tratarse sólo de modificar el texto de dicha matriz de presentación del mismo.

Un **segundo comentario** es que el “desarrollo de instancias y mecanismos de concertación” ha estado en el centro de la preocupación y de la ocupación del Programa desde sus inicios; cuestión que la revisión del Panel explicita a lo largo de todo el informe (1).

¹ Entre otras menciones específicas del Informe del Panel de Expertos, que ahorran nuevos argumentos, se pueden referir las siguientes: i) definición de propósito como “gestión pública (privada) coordinada...” (pag. 9), ii) un “enfoque” que “significa una serie de etapas metodológicas de interacción entre los Gobiernos Regionales, Servicios Públicos, las respectivas asociaciones de municipalidades y representantes de la sociedad civil local” que detalla (pag. 10 y 11); mesas territoriales, visión compartida, asociatividad municipal y su fortalecimiento, definición de ejes estratégicos “en forma participativa en las instancias de planificación y gestión territorial”; iii) reiteración de lo anterior, junto con identificación de mesas comunales, instalación de Comité Técnico Regional “y luego fortalecimiento del Comité de Asignación de Recursos (CAR)”, e “institucionalidad regional destinada a formalizar y dar seguimiento a los compromisos...” (pag. 13, reiterada en pag. 16); iv) mesas zonales y equipos territoriales (pags. 19 y 20); v) “Instancias de Planificación y Gestión del Desarrollo Territorial” (pag. 21); vi) alianzas institucionales (pag. 23); vii) “la acción de coordinación sobre ejes estratégicos de desarrollo es un aporte para la planificación y ejecución concreta de actividades (pag.27-28); viii) “las funciones que ha asumido el PRORURAL en los distintos comités (mesas comunales, temáticas y territoriales) han sido exitosas en estas zonas o territorios (pag. 31); ix) rol del Secretario Técnico de la Asociación de Municipios de “articular instituciones y recursos es un aporte...” (pag. 31); x) “estos logros se refieren a la creación de instancias o mecanismos asociativos, la integración en las mesas zonales y en las asociaciones intermunicipales” (pag. 39) o, xi) “precisamente las ganancias del PRORURAL son los beneficios adicionales producto de la coordinación, es decir, los efectos esperados dada las sinergias producidas en la acción territorial coordinada” (pag. 41)

Un **tercer comentario** es que, desde el diseño y origen del Programa, las instancias y mecanismos de concertación se entienden posibles y pertinentes en la medida que se estructuran en función de que los diferentes actores concuerden opciones, objetivos, ejes estratégicos, iniciativas y planes concretos, y no *per se* ⁽²⁾. De hecho, toda la práctica, definiciones y documentación del Programa son reiterativas en el sentido de crear instancias y mecanismos de concertación *para* que los diferentes actores *concurdan* visiones y *compartan* opciones y compromisos, cuya expresión superior será el respectivo Plan de Desarrollo Territorial (que se entiende como “acuerdo vinculante” entre ellos).

Un **cuarto comentario** es que, posiblemente por lo anterior, el Panel de Expertos no visualiza con nitidez la dedicación del Programa a la generación y desarrollo de dichas instancias, pudiéndolas percibir como “subsumidas” en sus resultados de concertación entre actores, y prefiriendo verlas como componente distinguible de otros. Ello sería consistente con sus sugerencias de que los esfuerzos y energías destinadas a la creación de determinadas “instancias y mecanismos de concertación” como son y han sido la creación y fortalecimiento de la asociatividad inter-municipal en torno al desarrollo de sus territorios ⁽³⁾, se presenten como línea diferenciada del proceso de construcción y realización participativa y concertada de los Planes de Desarrollo Territorial.

En **síntesis**, más allá de los matices o diferencias legítimas respecto de cuánto se considera o se ha considerado el “desarrollo de instancias y mecanismos de concertación”; la cuestión parece ser el cómo se explicita, a nivel de la matriz lógica del Programa y otros documentos de formalización, esté ámbito que ha sido (y seguirá siendo) absolutamente clave en la estrategia de intervención.

➤ **Diseño organizacional y focalización de los esfuerzos institucionales**

Una de las conclusiones del Panel de Expertos es que “el PRORURAL tiene una baja incidencia política en niveles mayores al territorio –regional y nacional—con la salvedad de la VIII Región del país. Esto afecta el impacto del Programa, ya que ha equivocado el centro de su accionar, privilegiando acuerdos con instancias nacionales más que acuerdos regionales y locales” (pag. 62); ya que “no ha sabido focalizar sus esfuerzos en el trabajo con cada gobierno regional y, por tanto, su influencia se ve debilitada frente a toda la institucionalidad regional” (pags. 2, 31, 33 y 62).

² El mismo Panel de Expertos destaca que ha sido “un aporte que la concepción del desarrollo territorial se debe hacer desde la discusión de proyectos concretos, que apuntan hacia una visión compartida de la vocación del territorio” (pag. 61).

³ Cuestión que considera exitosa y que “además cuenta con la plena satisfacción de los Municipios” (pag. 60)

Asocia a ello "insuficiencias de su estructura organizacional que fue planteada con una Dirección Ejecutiva central que lograba 'acuerdos y convenios' con las Direcciones Nacionales de los integrantes de la red, especialmente FOSIS, SERCOTEC e INDAP (que) en la práctica se mostraron insuficientes" (pag. 58) ya que "la firma de convenios no asegura una operatoria expedita ni una mayor influencia sobre el nivel territorial" (pag. 31).

El Panel de Expertos también sostiene que, "en cambio las funciones que ha asumido en los distintos comités han sido exitosas en estas zonas más acotadas (se refiere a los territorios en que le corresponde intervenir). Esto se refleja en que casi todos los territorios tienen PIZ (Planes de Inversión Zonal) y aparecen participando diversas instituciones vinculadas a la red, así como todos los municipios de los territorios" (pag. 2, de síntesis); sosteniendo, a nivel de conclusiones (pags. 33 y 62) que "la intervención de PRORURAL ha sido exitosa en (estas) zonas más acotadas".

Vinculado a estas materias, el Panel de Expertos también plantea que "el desafío es que programas, tipo PRORURAL, aporten una estrategia de coordinación territorial de la intervención pública que contribuya al desarrollo rural" (pag. 58).

Un **primer comentario** a las afirmaciones anteriores, es que el mandato de PRORURAL, como se le indica desde su denominación, está referido a la "cooperación institucional para zonas de pobreza rural". Es en dichas zonas o territorios en que le corresponde actuar, y avanzar hacia su propósito de "gestión pública (privada) coordinada (que) articula iniciativas, acciones e inversiones para facilitar el desarrollo de territorios rurales en función de sus oportunidades" (matriz lógica del Programa, y pags. 1, 9, 27 del Informe del Panel de Expertos). En consecuencia, si en dichos niveles territoriales "la intervención PRORURAL ha sido exitosa"; no pareciera tan determinante que su incidencia en niveles superiores (regionales y nacionales) sea baja.

Un **segundo comentario** es que, si efectivamente el Programa "no ha sabido focalizar sus esfuerzos en el trabajo con cada gobierno regional" (*op.cit.*), además le pesan insuficiencias en "su estructura organizacional que fue planteada con una Dirección Ejecutiva central que lograba 'acuerdos y convenios' con las Direcciones Nacionales de los integrantes de la red (que) en la práctica se demostraron insuficientes" (*op. cit.*); ¿cómo se explicaría, entonces, que su intervención haya sido exitosa, precisamente allí donde le correspondía incidir: en los territorios (que el Panel denomina "zonas más acotadas")?

Si el Programa se hubiese desgastado en intentar o lograr acuerdos nacionales insuficientes y hubiese descuidado el foco de centrarse en el trabajo con los gobiernos regionales; pero igual ha logrado "éxito" allí donde correspondía que lo consiguiera: ¿qué importancia conclusiva o proyectiva podrían tener las observaciones sobre supuesto desgaste o pérdida de foco?. ¿No es posible una reflexión diferente, en el sentido que posiblemente su acción no ha estado ni tan *desgastada* en lo nacional-sectorial ni tan *desfocalizada* de lo regional como para que ello haya atentado contra el "éxito" territorial que es el espacio de análisis, intervención y resultados que corresponde?

Un **tercer comentario** es que, legítimamente el Panel de Expertos u otros, estimen como un interesante desafío el que “programas, tipo PRORURAL, aporten una estrategia de coordinación territorial de la intervención pública que contribuya al desarrollo rural” (*op. cit.*). Y que en este sentido, por una parte concluyan que PRORURAL, a partir de las experiencias y logros en los territorios podrían contribuir a dicho desafío. Y, por otra, que *recomienden* que se amplíe el mandato a PRORURAL, encomendándole asumir dicho desafío en el futuro.

Un **cuarto comentario y final** es señalar que, ni los acuerdos o convenios nacional-sectoriales han tenido tan poca aplicabilidad como estima el Panel de Expertos (los que se han gestionado caso a caso para su concreción, y en caso alguno se ha esperado que la “sola firma” genere algún cambio); ni que se haya estado ajeno a la gestión de acuerdos regionales (como lo ya logrado con la Región del Bio-Bio que el Panel reconoce, y los que están en curso con las restantes regiones). La mención del Informe de que no se hayan privilegiado acuerdos de tipo local (territorial), ante su reconocimiento de que en dicho nivel la intervención ha sido “exitosa”, releva de la necesidad de pruebas eximientes.

3. Comentarios sobre la metodología de evaluación y su aplicación

La metodología aplicada al ejercicio de evaluación en comento, es la definida por la Dirección de Presupuestos para la evaluación de programas públicos (4). En relación a la aplicación de esa metodología, cabe hacer algunos comentarios:

Un **primer** comentario es respecto de la **temporalidad**. La DIPRES fijó como período a evaluar el comprendido entre 1999 y 2001.

El 31 de agosto de 2001 el Consejo Directivo de PRORURAL, fruto de una evaluación positiva del Programa desde sus inicios a esa fecha, modificó el mandato, ampliándolo y profundizándolo por una parte, y explicitando criterios de adecuación de su estrategia y metodología para el período 2002-2005.

Fruto de ello, la Dirección Ejecutiva ha venido definiendo, gestionando y operacionalizando dichas indicaciones, entre las que se pueden destacar el nuevo énfasis en la generación de instancias y mecanismos de concertación para el desarrollo territorial, el tránsito desde planes que articulan recursos públicos a los que suponen pactos vinculantes entre los actores del territorio para el desarrollo del mismo, un mayor énfasis en el fortalecimiento de capacidades y transferencia de competencias a los niveles regional y territorial, una mayor articulación con los respectivos gobiernos regionales y sus instancias de coordinación y gestión, la formación de agentes de desarrollo, y aspectos técnico-metodológicos relativos a la sistematización de experiencias, línea base, monitoreo y seguimiento y evaluación.

Posiblemente por tratarse de procesos menos consolidados a diciembre de 2001 (fin del período a evaluar por parte del Panel de Expertos), estos aspectos no han sido suficientemente recogidos en el informe de evaluación, el que a veces aparece más cargado a aspectos inerciales de la estrategia anterior que a las dinámicas actuales. De hecho, los contenidos del informe relativos a las "reformulaciones" del Programa aparecen reducidos a dimensiones menores, como si su incidencia fuese marginal o anecdótica.

También se aprecia que varias de sus afirmaciones merecerían al menos relativizarse, incluso con el pié forzado de no sobrepasar el límite temporal fijado en diciembre de 2001.

Y, vistas a la luz de los avances al término de este primer semestre de 2002, aparecen claramente distanciadas de la realidad actual.

4 Como se sabe, ella se organiza sobre la base a un Panel de Expertos externos e independientes a la institución o programa que se evalúa (contratado por DIPRES), al que se le encomienda estructurar una opinión evaluativa en un período limitado a pocos meses y para lo cual cuenta, además de su expertise en la materia o tema a evaluar, con la documentación del programa y la posibilidad de entrevistarse con las personas o instancias que estime convenientes para recabar información, análisis o puntos de vista que contribuyan a formarse una opinión fundada (generalmente en Santiago, ya que no suele contemplarse financiamiento para viaje a regiones). Los antecedentes procesados por el Panel, sus análisis, opiniones evaluativas, y propuesta de conclusiones y recomendaciones, deben expresarlos en código de marco lógico (versión estandarizada por la Dirección de Presupuestos), lo que facilita a la DIPRES y a otras instancias poder realizar análisis comparativos posteriores. En este caso en particular, PRORURAL aportó adicionalmente el financiamiento de la visita de integrantes del Panel a las Regiones de Los Lagos y del Bio-Bio para entrevistarse con actores vinculados al Programa, y facilitó el encuentro de los panelistas con personas vinculadas a la red en regiones aprovechando la concurrencia de algunas de ellas a reuniones de trabajo de sus propias instituciones en Santiago.

Ejemplos de ello --de lo que el Informe del Panel de Expertos prácticamente no da cuenta-- es que: i) el *antiguo* componente 2 sobre propuestas de política está ya discontinuado desde fines de 2001; ii) está en plena aplicación la línea ("componente") de generación de instancias y mecanismos de concertación (público-privada) en los territorios, iii) el convenio con FOSIS, SERCOTEC e INDAP está operativo en todos los territorios en que aplica, iv) en casi todos esos territorios ya se encuentran instadas y operando Mesas Público-Privadas de Desarrollo Territorial, a las que se han trasladado definiciones que antes se hacían sólo a nivel de instituciones de la Red, v) se ha consolidado un esquema de integración con el Gobierno Regional del Bio-Bio en lógica de desarrollo territorial no sólo en las zonas en que operaba originalmente el Programa, sino en otros tantos de la Región, vi) se está avanzando en consolidar convenios 2002-2005 con las restantes regiones (del Libertador, del Maule, de La Araucanía y de Los Lagos) y; vii) se ha iniciado ya una fase de transferencias progresivas a regiones.

Un **segundo** comentario se desprende del anterior: la *mayoría* ⁽⁵⁾ de las recomendaciones del Panel de Expertos de alcance estratégico (pag. 5, punto 2.6.; ampliadas en números 1, 2, 3, 4 y 5 de la pág. 64) estaban ya asumidas, se encontraban en proceso de implementación e, incluso, al menos en un caso (supresión del antiguo componente 2 sobre propuestas de política), ya estaban realizadas o consolidadas desde antes que se iniciara el proceso de evaluación.

Desde otra perspectiva, parece interesante que las principales recomendaciones del Panel de Expertos, encuentre tan alto grado de coincidencia con las definiciones que había fijado el Consejo Directivo y/o la Dirección Ejecutiva de PRORURAL, y que se venían gestionando desde el último trimestre de 2001.

⁵ La excepción dice relación con la recomendación 2 (b), y tiene que ver exclusivamente con la **forma** en que el Panel de Expertos la concibe y formula (ver más adelante, punto N° 4).

4. Respeto de las recomendaciones del Panel de Expertos

Como se indicara en la sección anterior, la mayoría de las recomendaciones estratégicas del Panel de Expertos (sus prioridades 1 a 5) estaban ya asumidas, en realización o consolidadas o, con las precisiones que corresponda, no hay objeción a asumirlas más explícitamente.

Lo mismo ocurre con las restantes recomendaciones, relativas a parámetros, indicadores, distinciones, evaluación, seguimiento y sistematización, etc.

La **única** recomendación del Panel que PRORURAL no comparte --de la forma en que está concebida o planteada--, es la referida a la creación de un nuevo componente 2: "**institución o unidad** del gobierno regional e **institución o unidad** de las asociaciones de municipios favorable al desarrollo territorial y rural (pags. 2 y 64, la negrilla es nuestra).

Sin objetar que puede ser útil explicitar en el diseño y definición del Programa la existencia de "un componente central que contribuyera (contribuya) decisivamente al desarrollo de instancias y mecanismos de concertación" (pag. 4 y otras), de modo que sea efectivamente posible "asumir una institucionalidad que transite desde una acción sectorial hacia una territorial en las regiones o los territorios" (pag. 62); la posición de PRORURAL es que ello **no se logra** creando una "institución o unidad", ni en el gobierno regional, ni en las asociaciones de municipios ⁽⁶⁾

En lo que si corresponde avanzar es, precisamente, en el desarrollo de "instancias y mecanismos de concertación", de naturaleza público-privada y orientados al desarrollo territorial, en primer lugar a nivel de los territorios y seguidamente en el plano regional; que vayan generando un marco de "institucionalidad" que favorezca el tránsito desde una acción eminentemente sectorial a otra preferentemente territorial, ya que ello facilita el desarrollo territorial y rural.

Y para ello, PRORURAL podría explicitar un componente orientado precisamente a dicho propósito; incluyendo el favorecer que la "institucionalidad regional y asociativo-municipal" incorpore crecientemente opciones, estrategias y formas de acción con enfoque territorial, e integradoras de lo público y privado, incorporando debidamente a ello al mundo rural.

⁶ Ello, sin perjuicio que podría estar fuera de la normativa vigente que un Programa como PRORURAL intentara crear unidades o "instituciones" al interior de gobiernos regionales.