

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900)	1,135,269
	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	3,202,499
	Programa de Alimentación Escolar	45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	30,482,206
	Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa	40,248,250
	Mejoramiento Comunitario	2,532,000
	Programa de Subsidios Especiales	19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral	733,440
	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	29,667,990
	Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS)	97,579,711
	Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE)	9,115,590
	(FOSIS)	3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450	8,651,000
	Fontec	6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR) 18	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL (APR.)

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

PANEL DE EVALUACIÓN:

**RAÚL VERGARA - Evaluador Externo (Coord.)
XIMENA MONTENEGRO - Evaluadora Externo
FERNANDO SILVA - Evaluador Externo
ANA LYA MORÁN - MIDEPLAN**

AGOSTO - 1997

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA								
1.- Nombre del Proyecto/programa								
PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL (APR)2						CÓDIGO: 18		
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa cuál es la política a la cual se vincula o es parte:								
Las política(s) que están relacionadas con el Programa , no obstante el Panel considera que son vinculantes a lo menos las siguientes Políticas Públicas :								
Política de Infraestructura Básica Política de Salud Pública Política de Superación de la Pobreza Política de Descentralización y Regionalización Política de Vivienda								
2.- Ministerio responsable:								
Ministerio de Obras Públicas								
2.1.- Servicio responsable:								
Dirección de Planeamiento								
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto/proyecto:								
Departamento de Programas Sanitarios								
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto/programa:								
Roberto Alonso Castillo								
3.- Año de inicio del proyecto/programa APR								
						Ministerio de Salud : 1964 - 1975		
						SENDOS - MOP : 1976 -1989		
						CORFO : 1990 -1993		
						Ministerio de Obras Públicas : 1994 hasta la fecha		
3.1.- Principales cambios introducidos por año								
1) La administración del Programa pasa de CORFO a la Dirección de Planeamiento del MOP						1994		
2) Se elaboran y ponen en vigencia convenios con las Empresas Sanitarias de cada región para actuar como la Unidad Técnica en cada región.						1995		
3) En la Región VII la Dirección de Riego asumen la responsabilidad de unidad técnica en reemplazo de la Empresa Sanitaria respectiva.						1995		
4) Regularización de los terrenos por la CORFO para finalmente traspasarlos a los Comités de Agua (como forma legal de efectuar dicho traspaso).						1996		
4.- Aporte fiscal (en millones de pesos de 1996)				4.1.- Gasto Ejecutado (en millones de pesos de 1996):				
1994	1995	1996	1997		1994	1995	1996	1997
2.385	8.794	10.254	12.131		1.807	7.699	9.657	

II.—CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DEL PROYECTO

5.- JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO:

5.1.- JUSTIFICACION A NIVEL DE POLITICAS PUBLICAS:

La justificación a nivel de Políticas Públicas son las definidas en el Programa BID - Agua Potable Rural, programa exitoso apoyado financieramente por el BID en 1964, 1976 y 1980. En estos años se iniciaron las denominadas Primera, Segunda y Tercera etapas del Programa de Agua Potable Rural, con muy buenos resultados, tanto por el logro de las metas alcanzadas como por el impacto en la salud de la población rural beneficiada con los sistemas de agua para la bebida. En estos periodos los avances en la reducción de la morbilidad y mortalidad en el país por enfermedades de origen hídrico fueron substanciales, sin embargo, las enfermedades infecciosas - parasitarias siguen ocupando un lugar entre las diez causas principales de muerte en el país. En la época, estudios realizados por el ex-Sendos mostraron que la introducción de sistemas de agua potable en las comunidades reducía en forma significativa los índices de diarrea infantil.

5.2.- JUSTIFICACION A NIVEL DE CONDICIONES SOCIALES Y/O ECONOMICAS A MEJORAR:

Una de las justificaciones más importantes para desarrollar Programas de Agua Potable en comunidades rurales, es la íntima relación entre acceso a Agua Potable de calidad en cantidades suficientes y el mejoramiento de los índices de mortalidad y morbilidad, por concepto de enfermedades llamadas de transmisión hídrica. En la evaluación que debió realizar SENDOS en 1989 de la II y III Etapa del Programa de Agua Potable Rural, realizó algunas mediciones de tasa de consultas de enfermedades como diarreas en los niños, y pudo comprobar que estas tasas aumentan entre 2 a 3 veces en localidades sin Agua Potable.

La situación en Chile al finalizar la IV Etapa del crédito BID a mediados de 1991 había evolucionado desde 1980 de la siguiente forma:

	1980	1985	1990
Cobertura de AP Rural (%)	44.2	69.3	82.0

Lo que muestra una evolución muy positiva respecto a la cobertura, y por consiguiente de la salud de la población. Sin embargo, mantener y aumentar esta cobertura requiere de inversiones constantes en nuevos sistemas y rehabilitación de los antiguos servicios. En el período 1991 a 1994 por distintas razones principalmente institucionales, en este sector del APR se produjo una disminución en los niveles de inversión llegando a 1994 a una cobertura menor al 80%. En 1994 el MOP se hace cargo de la infraestructura sanitaria rural, y por decisión del Gobierno se da un nuevo impulso a este sector, y se plantea un programa de inversiones con la meta de lograr el 100% de cobertura de la población rural concentrada al año 2000. El sector rural en el año 1994 tenía una población total 2. 297.199 habitantes , siendo la concentrada un 44,7%.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamenten la justificación del proyecto y su continuidad.

Una síntesis de las normas constitucionales y legales vigentes, que sustentan la ejecución del programa son las siguientes:

A. MARCO NORMATIVO

Marco Normativo del Ministerio de Hacienda en relación al rol que le corresponde al tema del Agua Potable Rural.

Básicamente interesa resaltar el rol de este Ministerio en su función de asignación y aprobación del Presupuesto, seguimiento de la ejecución presupuestaria y análisis de la evaluación posterior. En realidad, el rol de aprobación corresponde al congreso de la República a través de la emisión de la Ley Anual de Presupuestos. En todo caso, este proceso es llevado como contraparte del Poder ejecutivo por el Ministerio de Hacienda.

Marco Normativo del Ministerio de Obras Públicas en relación al rol que le corresponde al tema del Agua Potable Rural.

DL N° 294 de 1984 que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas. Además, le compete el cumplimiento o aplicación de varios textos legales, tales como:

- DFL N° 1.122, de 1981, Código de Aguas.
- Ley N° 18.959 de 1990 y DS MOP N° 294 de 1984, reglamenta la Dirección de Planeamiento, además del Instructivo Presidencial N° 3.100 de 1976.
- Ley N° 18.902 de 1990, que crea la Superintendencia de Servios Sanitarios.

- DFL N° 382 de 1989. Ley general de Servicios Sanitarios
- DFL N° 70 de 1988 y DSMOP N° 453 de 1990 que establece fijación de tarifas de servicios de agua potable y alcantarillado.

Al Ministerio le corresponde la administración del recurso agua a nivel nacional, expropiación de bienes para la construcción de obras, aplicación de la normativa del Código de aguas, de la construcción de obras de riego de defensa y regularización de riberas y cauces de ríos, lagunas y esteros. Las principales funciones relacionadas con el tema en estudio le competen a la Dirección de Planeamiento, Dirección General de Aguas, la Dirección de Riego, las Secretarías Regionales Ministeriales del MOP y la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

La Dirección de Planeamiento tiene como función principal la de proporcionar apoyo técnico al Ministerio para la formulación de las políticas, planes y programas de obras pública como también la preparación presupuestaria, de inversión de largo plazo, estadísticas y con la difusión de la acción ministerial. A partir de 1990, la Dirección de Planeamiento incorporó a su estructura orgánica la Unidad ejecutora BID-Obras Sanitarias, la cual desarrolla el Programa de Agua Potable Rural, funciones que se traspasaron al Ministerio de Obras Públicas cuando se crearon las empresas sanitarias como sociedades anónimas. Dicho Programa pertenecía anteriormente a SENDOS que era dependiente del MOP.

El art. 22 de la ley que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios autorizó al Presidente de la República "... asigne a la dirección de Planeamiento de la Dirección General de Obras Públicas, las siguientes funciones:

- Control y administración de los convenios de créditos externos contratados para obras ejecutadas por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias y, en general, todas aquellas funciones que le competen al organismo ejecutor definidos en tales convenios.
- Otorgar a las sociedades anónimas sucesoras de las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Obras Sanitarias, los recursos de los créditos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo, en actual ejecución, para llevar a acabo los programas de inversión contractualmente asumidos por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias...".
- Disponer los actos administrativos para el servicio de la deuda pública atingente al Servicio Nacional de Obras Sanitarias". Originalmente estas funciones habían sido asignadas a la Subsecretaría de Obras Públicas pero ello fue modificado como aparece en el texto por el art. 34 de la Ley N° 18.959.

A las **Secretarías Regionales Ministeriales del MOP** le compete coordinar la implementación de las políticas públicas de infraestructura básica a nivel regional, en el ámbito de: la vialidad, las obras hidráulicas de riego, de la edificación pública, obras en caletas pesqueras, obras aeroportuarias, obras en agua potable rural y alcantarillado. También tiene participación en el análisis de la cartera de inversión de proyectos ISAR y FNDR.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios se analiza en forma más detallada por el rol que le cabe en el tema del Agua Potable y alcantarillado. Cabe destacar en primer lugar que esta superintendencia es la sucesora legal del Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), en lo que corresponde a las funciones normativas y de control de los Servicios Sanitarios. Cabe destacar que la ley N° 18.902 que crea la Superintendencia, obliga a las sociedades anónimas que se constituyeron en virtud de lo dispuesto en la ley N° 18.885 (Empresas de Servicios Sanitarios) a "... asumir las obligaciones operativas contraídas por el Servicio nacional de Obras sanitarias en los convenios con los organismos internacionales de crédito, que correspondan al territorio de su respectiva jurisdicción. Asimismo, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A. y la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso S.A. deberán asumir dichas obligaciones en lo referente a los sistemas de agua rural que hayan sido financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo". También le correspondería a esta Superintendencia analizar, aprobar y otorgar las concesiones territoriales de una posible explotación comercial de sistemas de agua potable rural.

Marco Normativo en relación al Ministerio de Salud en relación al rol que le corresponde al tema del Agua Potable Rural.

Históricamente el Ministerio de Salud de Chile ha tenido la responsabilidad de fiscalizar la adecuada calidad microbiológica del agua potable. También ha tenido y tiene importante participación a nivel rural en materia de saneamiento rural, a través del área de ingeniería sanitaria en una primera etapa y posteriormente mediante los programas del medio ambiente. Otra área importante de actuación del Ministerio de Salud es en materia de participación comunitaria.

El Ministerio de Salud se rige por su ley orgánica el Decreto Ley N° 2.763 de 1979 y su Reglamento el Decreto Supremo N° 395 de noviembre de 1979 y sus modificaciones posteriores (DS MINSA N° 116 de 1982). En estos cuerpos legales se establecen las bases orgánicas de un Sistema Nacional de Servicios de Salud. El Sector Salud respalda su quehacer con muchas otras norma legales, siendo la principal el Código Sanitario establecido por el D.F.L. N° 725 de 1967, sus reglamentos y sus modificaciones posteriores. Otra norma importante es el Reglamento Sanitario de los Alimentos (D.S. N° 60 de 1982, Ministerio de Salud), cuerpo que define entre otros el concepto de agua potable.

Marco Normativo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en relación al rol que le corresponde al tema del Agua Potable rural.

Existe una normativa relacionada con la vivienda y sus aspectos sanitarios relevante en el tema de agua potable rural que le corresponde al Ministerio de la Vivienda de Chile por cuanto es la institución responsable establecer las normas, políticas y programas en materia de vivienda, tanto urbana como rural, en cuya estructura se inserta normal y deseablemente la infraestructura sanitaria de agua potable y alcantarillado.

Los cuerpos legales que dan sustento formal al sector vivienda en relación al área rural son los siguiente:

- Ley N° 16.391, de 1965 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- DL N° 1.305 de 1975, que reestructura y regionaliza el MINVU.
- DS N° 397, MINVU de 1975. Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.
- DS N° 355, MINVU de 1976. Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanismo.
- DS N° 59, MINVU de 1986. Modificación al reglamento del Sistema de Subsidio Habitacional para la Atención del Sector Rural.
- DS N° 47, MINVU de 1992, Ordenanza General de Ley General de Urbanismo y Construcciones. Algunas normas establecidas en este cuerpo legal son de interés para el programa de Agua Potable Rural en los siguientes aspectos: planificación territorial, Planos Reguladores Intercomunales y Comunales (para efectos de asentamiento humanos), definición de infraestructura sanitaria, normas sobre asentamiento humano, condiciones de urbanización mínima de los conjuntos de vivienda emplazadas en el área rural.

Marco normativo de los Gobiernos regionales en relación al tema del agua potable rural.

La Constitución establece que la administración superior de cada región radicaré en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región y está constituido por un Intendente, que será de exclusiva confianza del Presidente de la República, y por un consejo regional. La normativa específica sobre los gobiernos regionales la fija la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto N° 291, de 1993, de Interior, publicado en el D.O. de 20-03-93.

Los Gobiernos Regionales tienen que ver con la aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo de la región y la decisión de la asignación y priorización de recursos del Estado.

Marco Normativo de las Municipalidades en relación al tema del agua potable rural.

- El art. 107 de la Constitución Política de la República de Chile establece que ".... Las municipalidades son corporaciones autónomas derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".
- Ley N° 18.695 de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades, modificada por la Ley N° 19.130 de 1992 Establece el detalle de la estructura y funcionamiento de las Municipalidades.
- Otras normas que afectan el quehacer municipal son las siguientes (se hace referencia a las principales en referencia al presente estudio).
- Ley N° 18.778 de 1989 (modificada por Ley N° 19.059 de 1991), Subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas. Las municipalidad selecciona y otorga el beneficio a personas de escasos recursos.
- Ley N° 18.893 de 1989 sobre organizaciones comunitarias, territoriales y funcionales.
- Ley N° 18.132 de 1982 sobre viviendas. Autoriza a las municipalidades a desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructura sanitaria con el fin de resolver problemas de marginalidad habitacional.

6.- SUPUESTOS QUE ESTÁN INVOLUCRADOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO/PROGRAMA

6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras

Que la unidades técnicas (Empresas Regionales y Dirección de Riego) a nivel regional tienen la capacidad técnica y personal con experiencia para diseñar, ejecutar y supervisar la operación de los sistemas.

6.2.- A nivel de otras instituciones públicas

Que el programa de electrificación rural se mantiene en el tiempo aumentando en forma importante la cobertura de esta, con tecnología tradicional.

6.3.- A nivel de las condiciones sociales, económicas y políticas

Se estima cumplir la meta del 100% de las necesidades proyectadas al año 2000, de acuerdo al universo identificado en el diseño del programa 1996-2000.

Los recursos requeridos para lograr la meta estarán disponibles según el calendario de inversiones definido. La priorización de los proyectos del programa fue establecida en función de las necesidades de la región por lo tanto la priorización anual del CORE no afectará el logro de metas.

6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras

A nivel regional existen suficientes empresas consultoras y contratistas capacitadas para ejecutar los estudios y proyectos.

Los beneficiarios tienen un mínimo de receptibilidad a los requerimientos de capacitación y organización del programa.

Los beneficiarios tienen una disposición a pagar para administrar, operar y mantener los sistemas.

Las comunidades tienen capacidad de formar organizaciones permanentes con el fin de lograr beneficios para su grupo.

7.- OBJETIVOS DEL PROYECTO/PROGRAMA

7.1.- ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?

Abastecer de agua potable a la población rural concentrada con calidad y cantidad adecuada.

7.2.- ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa?

Para el periodo 1994-1996 el programa no tiene definidos indicadores de resultados. Cabe hacer notar que en el periodo 1991-1994 el programa paso por una situación muy difícil producto principalmente de los cambios institucionales que se implementaron en el sector sanitario del país. En dicho periodo fue CORFO la institución responsable de la ejecución del programa, produciéndose una discontinuidad de la información respecto a la encontrada para el periodo anterior. Recién en 1994 el MOL se hace cargo del programa poniéndose como primera prioridad organizar su estructura para llevar adelante el programa.

7.3.- ¿Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa?

Con la información disponible se puede decir que para el período 1994-1996 no existen metas físicas del programa. Considerando que el MOP empieza este año con la ejecución del programa, se propuso las siguientes metas:

- Para 1994 adecuar la estructura que tenía la Unidad Ejecutora BID, encargada de ejecutar el financiamiento del BID para el Programa Urbano de Agua Potable y Alcantarillado y del Programa APR, a un nuevo programa financiado con fondos ISAR. La Unidad nueva debía incluir el área administrativa, contable, técnica y social.

- Para 1995 la meta fue elevar el nivel de inversión del programa ISAR-APR en el marco de la nueva estructura de funcionamiento.

- A partir de 1996 se estableció la meta general de alcanzar al año 2000 el 100% de cobertura de agua potable en localidades rurales concentradas y, en particular para ese año 1996 elevar en un 3% la cobertura nacional.

7.4.- ¿Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa?

Para el período 1994-1996 no existe un sistema de evaluación periódica que permita conocer los efectos en la población del uso de los sistemas construidos. Hay efectos que fueron medidos en etapas anteriores del programa (Informes de Evaluación de I, II, III y IV etapa) hasta 1990, que dicen relación con:

- Un mejoramiento sustancial en los índices de morbilidad y mortalidad por concepto de enfermedades infecciosas y parasitarias, relacionadas con malas condiciones de sanidad ambiental (se revisan las estadísticas del período 1950-1985).
- A pesar de estos logros sustanciales con respecto a la reducción de la incidencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, este grupo de enfermedades continúa ocupando un lugar entre las 10 causas principales de muerte en el país.
- Un alto porcentaje de conexión domiciliar sobre el 95% de las viviendas y una aceptación muy alta de la micromedicación en los sistemas construidos.
- Los operadores de la propia comunidad reciben muy bien la capacitación técnica que se les proporciona, no presentándose mayores problemas en la operación y mantención de los servicios de APR instalados.

- La capacitación en la comunidad a sido internalizada y los comités de agua funcionan bien, una muestra es la baja morosidad de pago en las tarifas, menor al 7%.
- Un 25% de una muestra de beneficiarios entrevistados indicaron que hicieron mejoras en el sistema sanitario de sus viviendas después de instalado el servicio de Agua Potable, de los que no habían hecho mejoras un 75% indicó que estaría dispuesto a hacer un aporte para mejorar sus sistemas sanitarios.
- Un 85% de los entrevistados mencionó la mejora en salud en primer lugar, y en segundo lugar la comodidad que proporciona disponer de un arranque domiciliario.

7.5. ¿En qué medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del Programa.

Considerando la situación por la que ha pasado este programa y revisando las metas que el MOP se propuso para este periodo, se puede decir que existe un buen nivel de cumplimiento.

Durante 1994 se establecieron convenios con las Empresas Sanitarias de cada región para que éstas tomaran la responsabilidad de Unidades Técnicas para la ejecución y seguimiento de los proyectos. La única excepción en esa oportunidad fue la Empresa de la Región VII que no participó de este proceso, en su reemplazo se hizo un convenio con la Dirección de Riego de la Región. Durante 1995 y 1996 han surgido algunos problemas con las Empresas Sanitarias ya que a la fecha las Regiones V y III se han sumado a la negativa de participar en el programa. Al respecto el MOP tiene claro que este es un punto de inestabilidad en el largo plazo y esta estudiando posibles soluciones.

Respecto a las inversiones y aumento de cobertura se logró plenamente el objetivo, en el cuadro siguiente se muestran las inversiones y los resultados en cuanto a servicios construidos y mejorados y las coberturas correspondientes:

CUADRO N° 7.5.1 INVERSIONES ANUALES DEL PROGRAMA APR

AÑO	INVERSIÓN M\$ 1996	CONST. NUEVOS SERVICIOS	MEJ. & AMPLIAC.	COBERTURA %
1994	1.331	42	35	81
1995	6.570	30	25	
1996	9.657	76	48	83

Del cuadro se aprecia claramente el aumento de la inversión en el año 1995, la cual debería seguir aumentando en los próximos años para lograr la meta del 100% al año 2000, en el cuadro siguiente se muestra las estimaciones de inversión para lograr esta meta:

CUADRO N° 7.5.2 PROYECCION DE INVERSIONES PARA EL PLAN 1996-2000

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000
INVERSIONES M\$ CADA AÑO	9.254	14.568	19.992	14.804	22.425

El año 1996 se invirtió un monto levemente superior a lo estimado logrando aumentar la cobertura en un 3% respecto a la cobertura de 1994. Lo importante es notar que para 1996 se recuperó la cobertura que se tenía en 1990 del 82%, superándola en 1 punto.

Las cifras de población y cobertura son las que el Panel tuvo a su disposición en el set enviado por el Servicio en Mayo del presente año, documento de 9 páginas titulado: Programa de Agua Potable Rural (APR) -ISAR-MOP, subtítulo SITUACION ACTUAL PROGRAMA DE SANEAMIENTO RURAL, páginas 5 y 6. Se tiene claro que hay un problema de definición del universo del período analizado, lo cual se deja en evidencia en el punto 10.2. Dada esta evidencia, el Panel considera que no es conveniente variar la cifra de cobertura del 83% para 1996 a un 87% (cifra que envió el Servicio el 22 de Agosto del presente año), ya que no disponemos de información estadística adicional para ratificar esta última cifra de cobertura.

III.- ANTECEDENTES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO

8.- Descripción de los bienes y/o servicios que produce el programa

El programa entrega principalmente dos familias de productos básicos, como son bienes y servicios. Entre los servicios se destacan: La Organización comunitaria, la capacitación tecno-administrativa de la operación mantenimiento de los sistemas construidos; y Estudios de Ingeniería.

Entre los bienes se distinguen : La Perforación de pozos de estudios/construcción de fuentes de agua; Rehabilitación y/o ampliación de sistemas de agua potable; y construcción de nuevos servicios de APR.

8.1- SERVICIOS:

Organización Comunitaria y Capacitación Administrativa y Técnica:

La importancia en el trabajo comunitario en el Programa de Agua Potable Rural , radica en la necesidad de que la comunidad asuma responsablemente la administración, operación y mantención del sistema construido, dado que por diseño del Programa, cada nuevo servicio es entregado a la comunidad organizada en los Comités de APR para su explotación y administración. La acción de la organización comunitaria corresponde a la etapa ex-ante y la capacitación a la fase presente de construcción de la Obra y debe continuar periódicamente durante la operación y explotación del servicio.

Para lograr que este compromiso sea exitoso, las Unidades Técnicas tienen la responsabilidad de implementar y desarrollar las gestiones y acciones necesarias para incentivar, orientar y organizar a los habitantes de las localidades que han sido seleccionadas con el Programa del APR. Siendo una de las acciones básicas la formación y capacitación en aspectos administrativos y técnicos para los miembros del Comité de APR en el cumplimiento de sus funciones de Administración - Control , y en la Operación del servicio y Control de los Parámetros de Calidad físico-química del agua .

En la capacitación técnica se entrena a los operadores para la mantención de la infraestructura y el control de los parámetros físico-químicos del agua.

Al respecto el Depto. de Programas Sanitarios ha proporcionado el valor de los precios de un set de Análisis bacteriológicos y de los Análisis Físico-químicos que se realizan para testear la calidad del agua para la bebida en cada Instalación de APR.

CUADRO N° 8.1.1 COSTO ANALISIS DE CALIDAD DEL AGUA

Item	Costo
Toma de Muestra	0.5 UF+ IVA
Costo Km. recorrido adicional	0.02 UF/Km + IVA
Análisis Bacteriológico	1 UF + IVA
Anál. Físico-químico Completo	5.5 UF + IVA
Frecuencia:	
Físico-químico	1 anual
Bacteriológico	Cada 2 meses

En la capacitación Administrativa se hace énfasis en los principios legales básicos (que norman el accionar de los Comités de APR) y en técnicas de Contabilidad de Gestión que permitan un manejo claro y eficiente en Registro de Ingresos, Gastos, Subsidios, y pago de impuestos y obligaciones laborales y otras pertinentes a la gestión eficiente del Comité.

La planificación actual de los proyectos de Agua Potable Rural tienen 3 etapas de inversión, que son las siguientes:

- Prefactibilidad : Se desarrollan los estudios hidrológicos y construcción de la fuente.
- Diseño : Desarrollo de ingeniería para la instalación de redes, estanques, y otros.
- Construcción : Obras de instalación de redes, estanques, sistemas de bombeos, etc.

Una vez iniciada la prefactibilidad del proyecto la U. Técnica inicia el trabajo de participación comunitaria que principalmente consiste en la formación legal del Comité, capacitación de dirigentes en contabilidad, gestión, aspectos técnicos y promoción sanitaria (uso y beneficios del Agua Potable).

ESTUDIOS HIDROGEOLÓGICOS Y DE FUENTES DE AGUA: El estudio hidrogeológico consulta la contratación de un especialista en hidrogeología, que entregue información confiable respecto de las características hidrogeológicas e hidrológicas de la cuenca. Además se contempla la entrega del diseño de la captación proyectada. Estos estudios permiten definir para cada localidad, la disponibilidad de recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, que permitan satisfacer las necesidades de la población, determinando además la ubicación de la fuente de abastecimiento para cada localidad.

ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD: Para los casos en que carezca de antecedentes básicos de las localidades incluidas en el programa, se consulta la contratación de un consultor, para que, a partir de una investigación en terreno, elabore un informe que aporte antecedentes sobre las características físicas de la localidad, número de viviendas a abastecer, datos demográficos, características socioeconómicas de los posibles beneficiarios, antecedentes técnicos relevantes del futuro diseño, que incluya las posibles fuentes de abastecimiento y un plan con la ubicación de las viviendas y las distancias existentes una de otra. Se contempla la ejecución de los diseños de ingeniería necesarios para definir las obras requeridas para abastecer de agua potable de modo permanente y al menor costo posible.

En el caso de sistemas existentes si la capacidad de la fuente de agua permite la ampliación del servicio, se contempla la realización de diseños de ingeniería que definan las obras requeridas para lograr inclusión de la nueva población demandante.

Otra posibilidad para servicios existentes, consiste en la rehabilitación de éstos, es decir, el aumento de la capacidad operativa existente y/o el aumento de su vida útil, vía la mejora de la fuente de agua, el mejoramiento de la red existente y/o adaptación de la infraestructura existente.

8.2- BIENES:

PERFORACIÓN DE POZOS DE ESTUDIOS: En el caso que el informe hidrogeológico determine que la fuente de agua es de tipo subterráneo, se realiza un sondaje o perforación de pozo de estudio, de forma de contar con fuentes de agua seguras.

REHABILITACIÓN Y/O AMPLIACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE: Consiste en la construcción de las obras definidas en el diseño para ampliar o rehabilitar sistemas existentes.

OBRAS NUEVAS DE INSTALACIÓN DE SISTEMAS NUEVOS: Consiste en la construcción de las obras requeridas para conformar el sistema de agua potable para una localidad, todo ello, de acuerdo con el diseño de ingeniería y con las normas de construcción vigentes.

El Servicio ha proporcionado información respecto al número de proyectos iniciados anualmente en el período 1994-1996 y también datos de costos en algunas regiones. En el cuadro 8.2.1 se enumeran los proyectos iniciados en cada año en las 13 regiones, mientras que en el cuadro 8.2.2 se muestran costos de las etapas clásicas de un proyecto nuevo en las Regiones IV, V, VII, IX y X.

CUADRO N° 8.2.1 - NUMERO DE PROYECTOS LICITADOS	1994	1995	1996	TOTAL
(E) Hidrogeológicos y Diseños de Fuentes	69	90	43	202
Construcción de Fuentes de Agua	74	67	78	219
Diseño de Ingeniería de Instalaciones	57	35	54	146
Instalación de Servicios	61	40	79	180
Diseño de Mejoramientos/Ampliación de Servicios	22	18	29	69
Mejoramientos/Ampliación de Servicios	26	38	52	116
Estudios en General	5	2	3	10
TOTAL	314	290	338	942

CUADRO N° 8.2.2 COSTO (MILES DE \$) ETAPAS, AÑO 1996

REGION	IV	V	VII	IX	X
(E) Hidrogeológicos y Diseños de Fuentes	1811	1426	16963	1161	2512
Construcción de Fuentes de Agua	16784	13158	13621	7960	6500
Diseño de Ingeniería de Instalaciones	12819	5660	7005	4169	4788
Conexión materiales arranque domiciliari	97				
Inversión Servicio APR/arranque domiciliario:		463	702	902	223

También el Servicio ha enviado a requerimientos del Panel algunas cifras de costos de las respectivas etapas del proyecto, es así como en algunas oportunidades se ha llegado a costos del orden de los 3 millones de pesos para los Estudios Hidrogeológicos, de los 12 millones para la Elaboración de Diseños de Ingeniería y un nivel de un 1 millón 200 mil pesos de inversión por arranque instalado, y un costo de 100 millones por Instalación Nuevos Servicios. Con respecto a la variación de la inversión de sistemas de agua potable en términos de arranques domiciliarios instalados, el Panel considera que 1.2 millones de pesos es una cifra alta para sistemas de APR, y que además deben estudiarse estos montos a nivel regional, dada la heterogeneidad topográfica y aislamiento de algunas localidades rurales, lo cual insidiría en los costos de inversión.

9.- Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes o servicios

Los principales mecanismos para producir los bienes y servicios del Programa son:

La Dirección de Planeamiento del MOP hace "convenios marcos" con las Empresas Sanitarias de cada Región para que éstas liciten los proyectos y realicen la supervisión técnica y se encarguen de hacer la capacitación a la comunidad para mantener, operar y administrar los servicios. Para estos efectos se acuerda un pago por administración consistente en un cargo fijo que incluye conservación y mantención de los servicios existen y un cargo variable por la inversión a ejecutar en el año.

Las Empresas Sanitarias forman una Unidad Técnica que es la encargada de :

- Licitar públicamente la ejecución de los estudios y obras.
- Dar una asistencia técnica durante la operación del sistema
- Formar una Unidad de Asesoría Comunitaria que capacita a la comunidad en la organización y legalización de los comités.

La Dirección de Planeamiento a través del Departamento de Programas Sanitarios se encarga de supervisar Técnica-Financiera a las Unidades Técnicas en la ejecución de la inversión, como también en su trabajo de capacitación y organización de los Comités de APR.

Las Unidades Técnicas mensualmente remiten los estados de pagos a la Dirección Regional de Planeamiento las cuales son las responsables de aprobarlos y activar el pago a través de la Dirección de Contabilidad y Finanzas Regional. Se adjunta el organigrama de funciones del agua potable rural, en la siguiente página.

En el periodo de evaluación existe una situación especial en la región VII, donde la Unidad Técnica es la Dirección Regional de Riego del MOP, la cual sólo cumple la función técnica de ejecución de las obras, quedando de responsabilidad de la DIRPLAN las acciones durante la entrada en operación de los sistemas.

9.2 Descripción de la organización que se ha dado el programa para la producción de los bienes y/o servicios

Los proyectos del Programa de APR 2 se financian con recursos públicos a través de las fuentes de financiamiento ISAR y FNDP, por lo tanto, su proceso de formulación y asignación de recursos corresponde en general al Sistema Nacional de Inversiones, el detalle de éste se presenta a continuación:

- 1.- Las localidades, comités de agua potable o Municipios, presentan sus necesidades de agua potable a la Dirección de Planeamiento Regional.
- 2.- La Dirección de Planeamiento encarga a la Unidad Técnica de APR de la Empresa Sanitaria, que elabore el perfil del proyecto que incluye un análisis técnico y económico.
- 3.- La Empresa Sanitaria remite los perfiles de proyectos a la DIRPLAN regional para comenzar a elaborar el programa preliminar de inversiones, a su vez los proyectos son remitidos a la SERPLAC para su análisis y recomendación técnico-económica.
- 4.- Una vez aprobados los proyectos por la SERPLAC la DIRPLAN Regional envía al Departamento de Programas Sanitarios de la Dirección de Planeamiento del MOP, la cartera de proyectos regionales en condición de ser financiados.

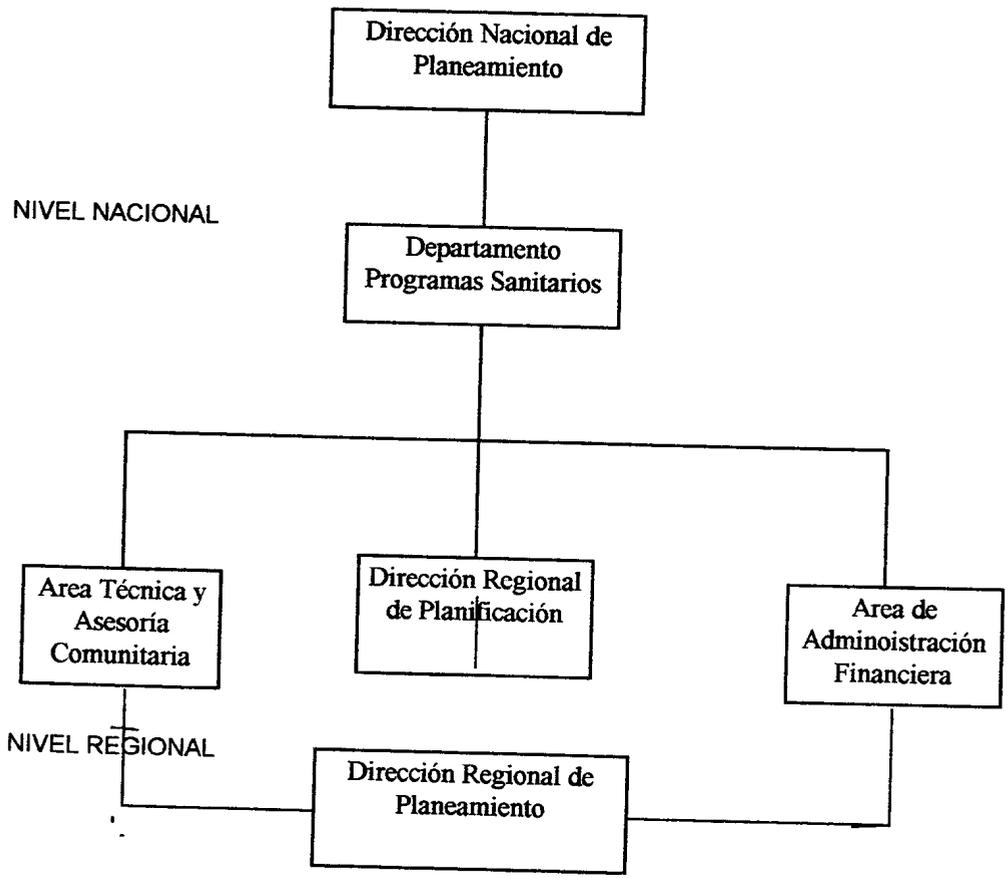
- 5.- El Departamento de Programas Sanitarios confecciona el consolidado nacional de los proyectos de inversión, el cual es la base para la discusión presupuestaria con el Ministerio de Hacienda.
 - 6.- El Ministerio de Obras Públicas comunica al Intendente Regional el marco presupuestario y la Cartera de Proyectos recomendados para la región, éste oficializa al Consejo Regional (CORE), a fin de que se priorice la cartera de proyectos de acuerdo al Marco Presupuestario.
 - 7.- Una vez sancionado el Programa de Inversiones propuesto el Consejo Regional, la DIRPLAN a través del Departamento de Programas Sanitarios gestiona los Decretos de Asignación Presupuestaria en el Ministerio de Hacienda.
 - 8.- En forma simultánea se inicia el proceso de firma de "convenios mandatos" entre la Dirección Nacional de Planeamiento y las Empresas Sanitarias.
 - 9.- Luego de efectuados los trámites indicados anteriormente, se inician las licitaciones de obras y estudios que son inspeccionados por las U. Técnicas y supervisados por la DIRPLAN, a nivel regional y el Departamento de Programas Sanitarios en el nivel central, tiene la responsabilidad de supervisar el funcionamiento de los niveles regionales.
 - 10.- Cuando concluye la ejecución del proyecto , y una vez hecha la recepción conforme de las obras, comienza su puesta en marcha. Al entrar los sistemas en operación se da inicio a la asesoría técnica y de desarrollo comunitario, haciendo entrega de la administración y operación a los comités formados para tal fin. La asesoría realizada por las U. Técnicas a los Comités se efectúa en forma permanente.
- Se anexa cronograma de actividades de un proceso presupuestario anual (Anexo 1) y Ciclo de vida de un sistema de agua potable rural e intervención por áreas de trabajo (Anexo 2). Entregadas por el Servicio.

9.3.- Descripción de los niveles y organizaciones públicas y privadas que participan en el programa

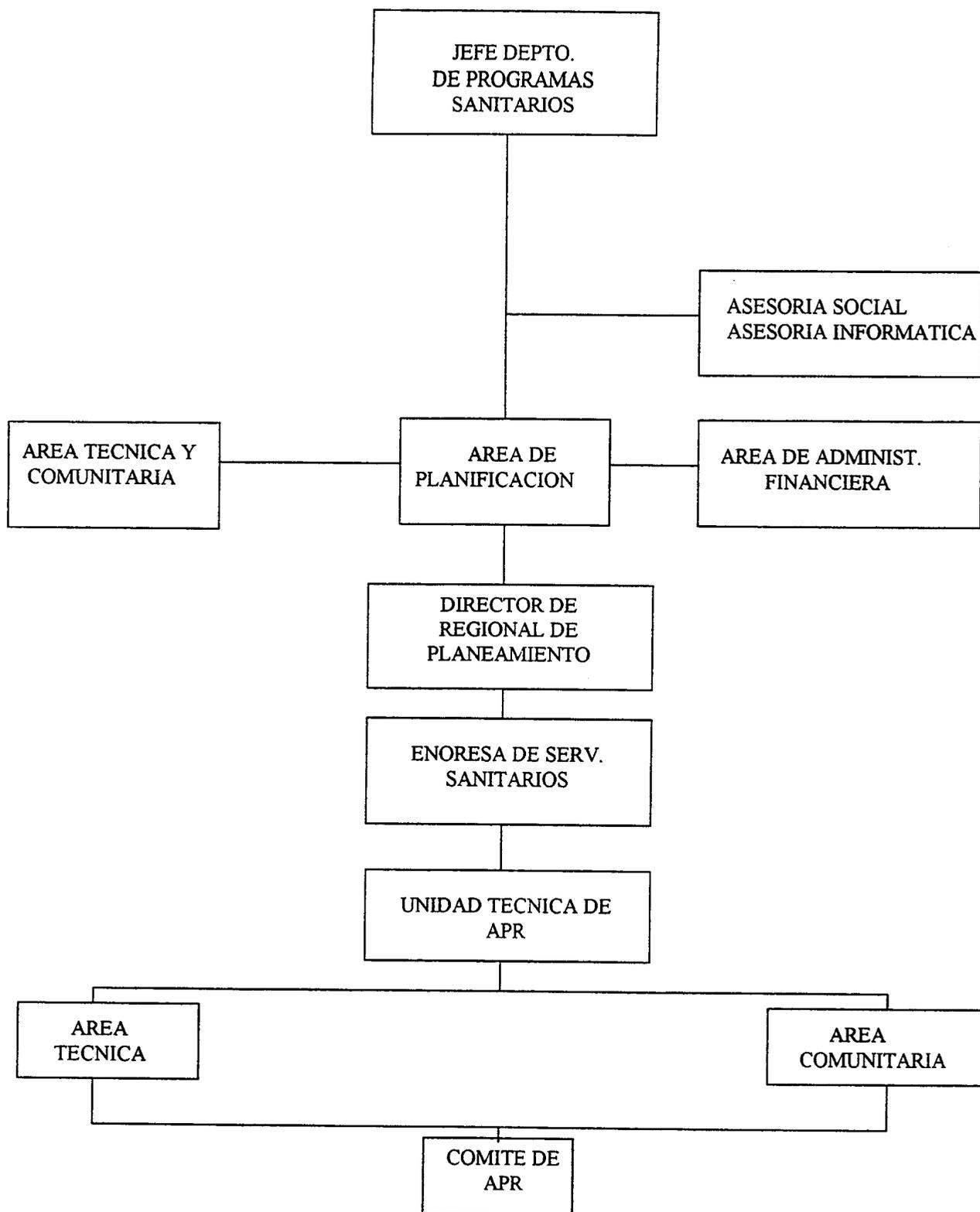
En anexo 3 se adjunta la matriz de funciones de las instituciones participantes (tres páginas).

9.4.- Descripción de la estructura de la Gerencia del Programa y sus responsabilidades

El organigrama de la gerencia del Programa según la información disponible es el siguiente:



**ORGANIGRAMA DE FUNCIONES
PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL**



9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del programa a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996.

GASTO EFECTIVO (M\$ 1996)	
a) Remuneraciones	48.000
b) Bienes y Servicios de Consumo:	56.069
c) Inversiones	8.861.310
d) Transferencias	795.995
Costo total del proyecto	9.761.374
Costo Directo del Programa	8.861.310
Gastos de Administración	900.064

Los gastos de administración del programa respecto al costo total es un 9,2% y respecto al costo directos es 9,1%. Cabe indicar que existen otros costos que no están cuantificados como son los costos de las DIRPLAN y de Direcciones de Contabilidad y Finanzas. Con respecto al punto d) Transferencias, el Panel lo ha considerado como gasto, dado que en la actualidad financiaría principalmente las actividades de la Unidades Técnicas en lo que respecta al trabajo de terreno de asesoría y control en los servicios 974 existentes en el año 1996.

10.- Presentación del para qué y/o para quienes se producen los bienes y/o servicios

10.1.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios directos e indirectos

Esta enfocado principalmente a solucionar el problema de abastecimiento de agua potable a la población más pobre del país ubicada en las localidades rurales concentradas, que tienen entre 150 y 3.000 habitantes y una concentración no inferior a 15 viviendas por kilometro de calle o camino.

10.2.- Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos

La información disponible es muy confusa respecto al universo total de potenciales beneficiarios, si se revisa la documentación disponible se encuentra la información que se resume en el cuadro siguiente:

AÑO	1991	1994	1996	1997	2000
POB. RURAL CONCENT.	798.707	1.006.736		1.056.183	1.189.432
POB. ABAST.	654.940	799.784	867.577		1.224.216

El análisis de este cuadro se aprecia que si las cifras fueran correctas, las tasas de crecimiento de la población rural concentrada, para cada periodo, serían muy variables, para el periodo 1991-1994 se obtiene una tasa anual del 8%, para el periodo 1994-1997 se obtiene una tasa anual del 1,6% y para el periodo 1997-2000 una tasa del 4% anual.

Lo mismo pasa con la población rural concentrada servida las tasas de crecimiento para cada periodo son : 6,9%, 4,2% y 9%. Claramente en estas cifras hay una inconsistencia ya que para el año 2000 se llegaría a una población servida mayor que la total.

La Unidad Ejecutora del Programa esta en conocimiento de la dificultad de definir claramente el universo, la explicación dada para esta situación se refiere en primer lugar a que no existe una definición oficial de población rural concentrada y rural dispersa, además que se produce bastante movilidad de rural dispersa a rural concentrada que no se registra en ninguna estadística oficial. Por lo tanto, no se encuentra una fuente única de medición que sea utilizada por las distintas instituciones.

Frente a esta situación el Departamento de Programas Sanitarios para definir el universo del programa 1996-2000 utilizó la información de los catastros que poseían las empresas sanitarias, los catastros de la Direcciones Regionales de Planeamiento y peticiones de las autoridades regionales, y definió su universo de 356.639 habitantes a abastecer entre 1996 y 2000. Su

compromiso es cumplir con la meta del 100% pero estos beneficiarios identificados, podría ser que aparezcan otros poblados pero que no serán incorporados a este universo.

10.3 Identificación del N° real de beneficiarios que utiliza los bienes y/o servicios producidos por el programa

En base a los antecedentes disponibles no es posible responder exactamente este punto para los años 1994 -1996. Sin embargo, existe información sin identificación de la fuente que indica que los beneficiarios serían del orden de 67.793.

10.4.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa

En base a los antecedentes disponibles, los beneficiarios del programa son los habitantes de localidades rurales concentradas. Estas localidades deben tener un asentamiento permanente y además deben cumplir con el requisito de que su actividad económica no sea turística.

11.- Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa

El programa no tiene definido un sistema de monitoreo ni de seguimiento, ya que no tiene indicadores de ninguna de las etapas. A nivel de proyectos, las Unidades Técnicas supervisadas por la DIRPLAN respectiva, hacen un seguimiento técnico de la ejecución y puesta en marcha de los proyectos, con una finalidad de preeminencia técnica sobre un carácter evaluativo de la etapa del programa en sí.

11.1.- Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto

Indicadores de gestión

Número de servicios construidos por región y por año
 Número de servicios rehabilitados por región y por año
 Inversión total por región (presupuesto y gasto)

Indicadores de impacto no se encontraron antecedentes

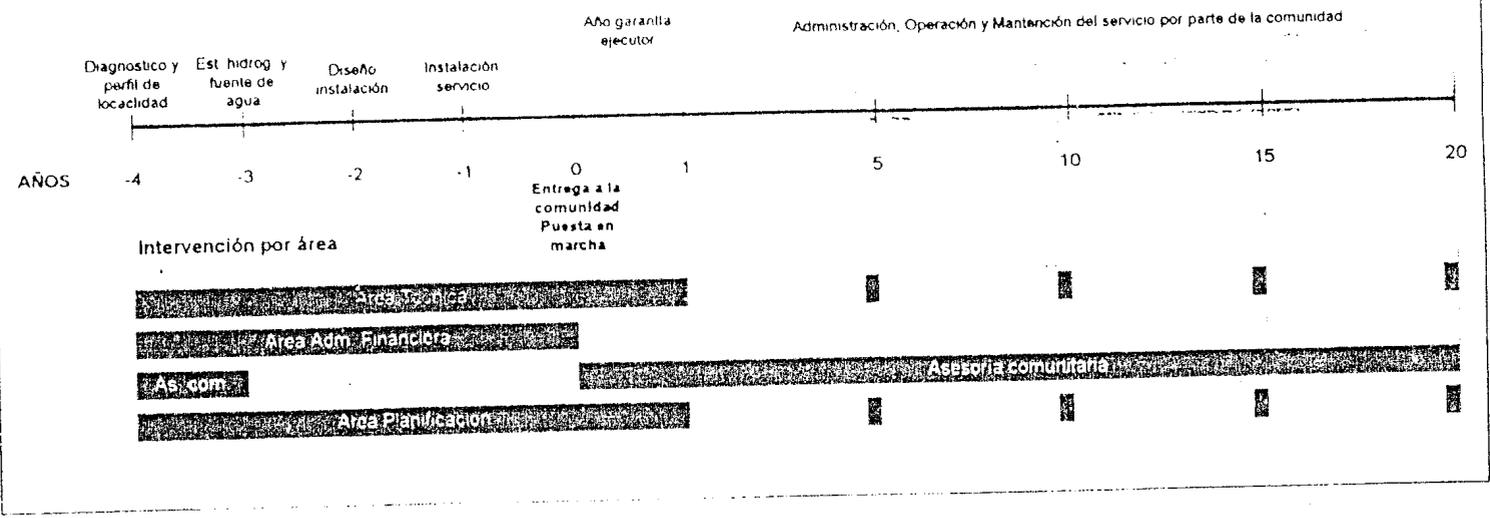
MINISTERIO DE HACIENDA
 DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
 PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

<p>IV.- PROYECCIONES EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO (en base a la opinión de la institución responsable)</p>
<p>12.- Presentación en torno a la sustentabilidad del proyecto</p>
<p>12.1.- Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano o largo plazo.</p> <p>De las reuniones y documentación disponible se puede decir lo siguiente:</p> <p>En lo social, el retorno se evidencia en el fortalecimiento de organizaciones de la comunidad, traducido en generación de capacidades, autogestión en la solución de sus problemas comunitarios.</p> <p>En lo económico hay un retorno por el pago del consumo domiciliario que permite mantener operativo el sistema. Por otra parte, en algunos casos existe un evidente ahorro del municipio y/o de la comunidad local al sustituir los sistemas alternativos de abastecimiento.</p>
<p>12.2.- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto</p> <p>De no existir un programa específico como el APR 2 para financiar este tipo de obras para la comunidad rural, los servicios existentes en su gran mayoría no dispondrían de inversiones para reponer la infraestructura básica que permiten la captación e impulsión del agua, por lo cuál se produciría un deterioro en la calidad y cantidad del abastecimiento prestado.</p> <p>Por otra parte por el alto monto de estas inversiones sociales, los municipios no tienen la capacidad de financiar y asesorar eficientemente la construcción y ampliación de nuevos servicios lo que podría llevar a un deterioro de la salud de esta población y un estancamiento de su desarrollo económico.</p>
<p>13.- Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del programa</p> <p>De la información analizada se pueden identificar algunos sucesos que pueden ser considerados interesantes y quizás sean motivo de aprendizaje para los involucrados.</p> <p>Un hecho interesante es la realización entre la institucionalidad pública y privada en la ejecución de estudios y obras en el APR., que logran materializar los proyectos en el ámbito de la comunidades rurales organizadas.</p>
<p>13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje</p> <p>Los potenciales beneficiarios son: Los profesionales del MOP y de las U. Técnicas Las comunidades beneficiarias del programa</p>

ANEXO 1

ETAPAS



ANEXO 2

	1996		1997										1998							
	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN
PREPARACION PROGRAMAS REGIONALES D.R.P. - U.T. - D.P.S.																				
ANALISIS Y RECOMENDACION SERPLAC																				
PREPARACION FIRMA Y DESPACHO CORRESPONDENCIA A INTENDENTES D.P.S.																				
PRIORIZACION CORE																				
TRAMITACION 1° DECRETO D.P.S. - M.H. - C.G.R.																				
TRAMITACION CONVENIO 1° D.P.S.																				
LICITACION 1° U.T.																				
EJECUCION 1° U.T. - CONSULTORES O CONTRATISTAS																				
CONTROL EJECUCION FISICA FINANCIERA Y COMUNITARIA 1° U.T. - D.P.S. - D.R.P.																				
TRAMITACION 2° DECRETO D.P.S. - M.H. - C.G.R.																				
TRAMITACION CONVENIO 2° D.P.S.																				
LICITACION 2° U.T.																				
EJECUCION 2° U.T. - CONSULTORES O CONTRATISTAS																				
CONTROL EJECUCION FISICA FINANCIERA Y COMUNITARIA 2° U.T. - D.P.S. - D.R.P.																				
TRAMITACION 3° DECRETO D.P.S. - M.H. - C.G.R.																				
TRAMITACION CONVENIO 3° D.P.S.																				
LICITACION 3° U.T.																				
EJECUCION 3° U.T. - CONSULTORES O CONTRATISTAS																				
CONTROL EJECUCION FISICA FINANCIERA Y COMUNITARIA 3° U.T. - D.P.S. - D.R.P.																				
ARRASTRE 1996 U.T. - D.P.S. - D.R.P.																				
EVALUACION AVANCE PROGRAMA DE SANEAMIENTO RURAL D.P.S. - D.R.P.																				
INFORME AVANCE PROGRAMA A.P.R. SEMICONCENTRADO D.P.S.																				
INFORME GESTION PROGRAMA AGUA POTABLE RURAL 1994 - 1996 D.S.P.																				
JORNADA NACIONAL AGUA POTABLE RURAL D.P.S.																				
PROPOSICION PRESUPUESTO 1998 D.P.S. - D.R.P.																				
DISCUSION PRESUPUESTO ISAR - 1998 M.H. - D.P.S.																				
INFORME EJECUTIVO FORMULACION DE UN PROG. NAC. DE SANEAMIENTO D.P.S.																				

NOTA :

TRAMITACION DECRETO : EN HACIENDA Y CONTRALORIA

LICITACION : PUBLICACION EN EL DIARIO, APERTURA PROPUESTA, ESTUDIO ADJUDICACION Y CONTRATO DE PROYECTOS.

INSTITUCIONES RESPONSABLES

D.R.P. : DIRECCION REGIONAL DE PLANEAMIENTO.

D.P.S. : DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS SANITARIOS.

U.T. : UNIDAD TECNICA.

CORE : CONSEJO REGIONAL.

M.H. : MINISTERIO DE HACIENDA

C.G.R. : CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

ANEXO 3

ANTICEDENTES DE NORMATIVOS ADMINISTRATIVOS					
INSTITUCION/DEPENDENCIA	NORMATIVAS	PLANIFICACION	FINANCIAMIENTO	FISCALIZACION/SUPERVISION	OPERATIVAS
MIN. DE HACIENDA Dir. de Presupuesto	Fija normas del proceso presupuestario	Define programa de desembolsos de fondos.	Decide asignación de fondos a proyectos y programas		
CONGRESO NACIONAL	Tramita y aprueba Ley de Presupuesto		Aprueba Ley de Presupuesto. Puede modificar presupuesto.	Posee rol fiscalizador sobre toda entidad pública	
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	Establece normas contables, financieras, administrativas y utilización de recursos públicos			Fiscaliza todo acto que involucre financiamiento público y cumplimiento de normas administrativas	
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION FOSIS DIV. PROGR. SOC. DPTO. INVERSIONES	Coordina Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Establece normas para su funcionamiento. Fija normas sobre proceso de inversión pública. Aplica normas medioambientales	Establece Planes y Programas de Gobierno, en especial en materia social y de inversión pública. Evalúa proyectos de inversión y hace recomendación	A través del FOSIS define programas de carácter social y productivos y financia los mismos	- Monitoreo y supervisión de programas sociales. - supervisión de Inversión Pública	
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS DIRECCION DE PLANEAMIENTO SEREMIS OO.PP. EN REGIONES	Establece normas en materia de infraestructura y en particular del Programa de Agua Potable Rural. Fija normas administrativas, de organización y funcionamiento de comités de APR	Planifica a mediano y largo plazo el Programa de Agua Potable Rural (población concentrada)	Propone y tramita montos del presupuesto sectorial para asignación Regional (Fondos ISAR) a aplicar en la inversión del programa APR.	Supervisa cumplimiento de metas físicas y financieras tanto nivel nacional como regional	- Establece convenios con Unidades Técnicas Regionales (actualmente con Depto. APR de Empresas Sanitarias). - Tramita expropiaciones para el Programa APR. - Tramita Derechos de Agua - Ejecuta investigaciones hidrogeológicas - Apoyo a las comunidades para la formación de Comités - Coordina en terreno el funcionamiento de los Comités.
GOBIERNOS REGIONALES - Intendencia - Consejos Regionales - Gobernaciones - SEREMIS - SERPLAC	Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia. Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales.	Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la Región. Proponer Presupuesto General de la Región. Decidir sobre aplicación de fondos FNDR e ISAR. Fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas. Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza	Distribuir entre las municipalidades de la Región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas. Financiamiento de obras de desarrollo regional a partir de tributos aplicados en la región.	Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos que operen en la región. Supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.	Asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de planes y programas de desarrollo. Adaptar medidas necesarias en caso de emergencia. Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región. Aprobar reglamentos regionales, planes reguladores comunales, el plan de desarrollo de la región y presupuesto. Informar sobre rentabilidad de los proyectos de inversión pública de la región

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO / PROGRAMA													
1.- Nombre del Proyecto / programa	PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL (APR) ₂ CÓDIGO: 18												
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa con cuál política se vincula o es parte:													
<p>A pesar que el Programa no las vincula expresamente, el Panel considera que son vinculantes a lo menos las siguientes Políticas Públicas :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política de Infraestructura Básica • Política de Salud Pública • Política de Superación de la Pobreza • Política de Descentralización y Regionalización • Política de Vivienda 													
2.- Ministerio Responsable:													
Ministerio de Obras Públicas													
2.1.- Servicio responsable (si corresponde):													
Dirección de Planeamiento													
II.- OBSERVACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROYECTO / PROGRAMA													
3.- Observaciones y comentarios en torno a al justificación que da origen al proyecto:													
3.1.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas:													
<p>No obstante que de los antecedentes disponibles, se deduce que no existe en forma específica una Política Pública para el sector Agua Potable Rural, el Programa APR-ISAR-MOP está incluido en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza y en el Programa Nacional de Infraestructura.</p> <p>El APR se vincula con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, por el objetivo gubernamental de Mejorar la Calidad de Vida de la Población más pobre, aislada y dispersa geográficamente.</p> <p>El APR se vincula con el Programa Nacional de Infraestructura, porque la Infraestructura Social Básica como el agua potable y alcantarillado son parte del objetivo gubernamental para Mejorar la Calidad de Vida de la Población Urbana y Rural, para potenciar el crecimiento con equidad.</p> <p>En ambos Programas Nacionales no se especifica responsabilidad institucional coordinadora respecto a: los planes, estudios, proyectos y acciones en este sector. Sin embargo, participan con estudios y obras: Municipalidades, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio del Interior y Ministerio de la Vivienda.</p>													
3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las condiciones económicas y/o sociales.													
<p>La principal respuesta que se encontró a este tema fue una justificación de continuidad al programa que se había desarrollado hasta 1991, dado que con dicho programa no se logró completar el 100% de cobertura y además durante el periodo posterior a 1991, se deterioran los indicadores de cobertura del sector por falta de inversión. Efectivamente la situación del sector rural en términos relativos sigue siendo deficitaria lo que se aprecia en el cuadro siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>1980</th> <th>1985</th> <th>1990</th> <th>1994</th> <th>1996</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cobertura de APR (%)</td> <td>44.2</td> <td>69.3</td> <td>82.0</td> <td>75.0</td> <td>83.0</td> </tr> </tbody> </table>			1980	1985	1990	1994	1996	Cobertura de APR (%)	44.2	69.3	82.0	75.0	83.0
	1980	1985	1990	1994	1996								
Cobertura de APR (%)	44.2	69.3	82.0	75.0	83.0								
<p>A pesar de lo anterior el panel percibe que la falta de un diagnóstico actualizado a 1994, como sustento de la Programación 1996-2000, es una carencia importante, principalmente para la generación de los niveles base de los indicadores o instrumentos de evaluación para medir los resultados e impactos del programa.</p>													

3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, administrativos, legales y de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto.

Desde el punto de vista constitucional este programa esta sustentado por el derecho que las Constitución otorga a las personas el acceso a los servicios básicos para mejorar la calidad de vida.

En opinión del panel la legalidad que sustenta la administración y ejecución del programa por parte del MOP es débil, por cuanto solo se sustenta en la Ley de Presupuesto de validez anual. Esto significa que si en un año no se aprueban recursos se pone en peligro la continuidad del programa.

En cuanto a la política de inversión no existe una definición clara de recuperación de ésta y consecuentemente una política de tarificación del servicio. Por ejemplo, en el periodo de financiamiento BID existía un cofinanciamiento de hasta un 20% de la inversión, esto estaba definido y era un requisito para financiar un sistema. Esto se traduce para la población en un sentido de pertenencia e identificación con lo obtenido lo que es muy positivo. Por otra parte, este sistema permitiría liberar una cantidad de recursos que serviría para adelantar inversión del mismo programa.

En relación a la regulación no existe la institución estatal con responsabilidad permanente de este sector, lo mismo respecto al marco regulatorio: falta precisar si existen temas que deban ser regulados en forma específica para este sector (por ejemplo normas de diseño, calidad del servicio, criterio de fijación de tarifas, concesiones territoriales, atribuciones de fiscalización, organismo responsable, etc.).

4.- Observaciones y comentarios en relación a los supuestos involucrados en la ejecución del proyecto / programa.

4.1.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras.

En la ejecución del Programa, las Unidades Técnicas se conforman a partir de los antiguos Departamentos de Agua Potable Rural del ex-SENDOS, las que presentan en general una fortaleza y trayectoria técnica especializada y de asesoría comunitaria acorde con las exigencias del programa. No obstante, para el período analizado se detecta que no hay un interés homogéneo de las empresas sanitarias para trabajar con este programa de inversión social, por razones de estrategia empresarial.

En el caso de las empresas sanitarias de la Región del Maule, de la Región de Valparaíso y de la Región de Atacama, se han retirado / marginado del programa. El caso contrario es el de las empresas sanitarias de la IV y VI región que han extendido sus Convenios para ejecutar el Programa en Regiones vecinas.

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas.

Estos supuestos en general se cumplen, sin embargo se aprecian dificultades de coordinación entre el programa APR y los Servicios de Salud y de las áreas de salud de las Municipalidades.

4.3 Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicos y políticos:

En general, el panel estima que el periodo de ejecución del programa es aún corto para apreciar el comportamiento de los supuestos.

Se podría comentar que en este corto periodo el programa a dispuesto de los recursos financieros solicitados.

Cabe comentar que el panel tiene observaciones respecto a la forma que el programa enunció el supuesto de lograr un 100% de cobertura del "universo identificado en la programación", ya que, no está sustentado por un diagnóstico actualizado del sector, y en especial el tamaño de la población rural concentrada muestra variaciones según distintas fuentes investigadas.

5.- Observaciones y comentarios a los en torno a los objetivos del proyecto / programa.

5.1.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultado del programa:

Se considera que el objetivo es coherente con el fin perseguido de mejorar la calidad de vida de la población rural concentrada. Este objetivo ha permanecido en el tiempo sin variación en su contenido.

Para el logro de este objetivo el diseño del programa contempla dos componentes:

- 1.- Dotar de instalaciones de agua potable rural
- 2.- Crear la capacidad de autogestión de la población

Este diseño permite la sustentabilidad de los sistemas en el tiempo con una importante participación de los mismos beneficiarios.

5.2 Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa.

El programa tiene una carencia importante de indicadores de resultados a partir de 1991 hasta la fecha, actualmente existe un programa 1996 - 2000 donde se hace imprescindible definir un conjunto de indicadores, tanto de resultados como de gestión e impacto.

Respecto a los indicadores de resultados podrían formar parte de este conjunto de indicadores los siguientes:

Cobertura en población concentrada

Inversión por Beneficiario

Inversión por arranque

Conexiones por región

Dotación por conexión

Inversión por año y por región.

5.3.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa.

Para el período 1994 - 1995 el MOP recibió el programa traspasado desde CORFO, abocándose a reorganizar-adaptar las estructuras de gestión internas para desarrollar el programa, no definiendo metas específicas de resultados, pero para el período 1996-2000 se ha tomado la decisión lograr 100% de abastecimiento de las localidades de universo considerado en la programación respectiva, esto significa que la cobertura anual inicial se estima en un 3%, con los niveles de inversión correspondientes, que son del orden de los 64 mil millones de pesos. Los ejecutores del programa deberán encargarse de dar el seguimiento a estas metas, además de otras que pudieran definirse.

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios.

Al no existir un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos no es posible analizar este punto, sin embargo, como se indicó en la FORMATO A estos sistemas que se construyen son de abastecimiento de agua potable que en su mayoría reemplazan a sistemas alternativos que tienen un alto costo, principalmente en tiempo de las mujeres y niños por el acarreo de agua, por lo que el principal efecto de estos proyectos es el ahorro de tiempo acompañado de un aumento en los niveles de consumo de agua por vivienda. Otro efecto que sin duda se produce pero que tampoco se puede verificar con exactitud, por la falta de información disponible es la mejora en la calidad del agua, que por lo general es imperceptible para los beneficiarios, pero tiene consecuencias muy positivas en los indicadores de salud de la población y en la disminución del costo de las enfermedades de origen hídrico.

Otros efectos de los proyectos son la capacitación en educación sanitaria que se les entrega a la población, y la capacitación y apoyo para desarrollar sus capacidades de asociación y administración del sistema. Todos los sistemas construidos por este programa tienen un Comité de Agua compuesto por los mismos pobladores que se encargan de administrar, operar y mantener el sistema, en esta tarea son supervisados por técnicos y asistentes sociales de las Unidades técnicas de las Empresas Sanitarias, según la información entregada por la Unidad Ejecutora del Programa los sistemas con problemas de administración son escasos, por lo que consideran buena la participación de la población.

Por otra parte, existe información del año 1996 que indica que el porcentaje de conexión de las viviendas en los sistemas existentes a esa fecha era del 93.8 %, lo que indicaría que la población en su mayoría se conecta a las red de agua potable una vez construidos los sistemas.

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultado del Programa

Con la información disponible se puede decir que en el período 1994-1996 el programa se ha reiniciado, recuperando los niveles de inversión y ha logrado recuperar la cobertura de 1991, pero no se pueden emitir juicios respecto a la calidad de los servicios, porque no existe en este período ningún estudio de evaluación que entregue información documentada respecto al rendimiento y eficiencia de la operación de los servicios.

Si bien no existen indicadores de resultados, con la información existente se puede analizar en forma general los logros de este programa para el período en análisis. En el cuadro N° 5.5.1 se aprecia la inversión por año:

CUADRO N° 5.5.1		
AÑO	INVERSIÓN EJECUTADA MILLONES \$ 1996)	TASA DE CRECIMIENTO %
1994	1.331	
1995	6.571	393.7
1996	9.657	47.0

Del cuadro se aprecia claramente el aumento de inversión del año 1994 al 1995, esto se debe a que en ese año el programa pasa de CORFO al MOP con una clara intención del gobierno de reactivar el programa y recuperar los niveles de inversión previos a 1990. Durante el período 1991 - 1994 los niveles de inversión fueron muy bajos, incluso insuficientes para mantener la cobertura que se había logrado al finalizar la III Etapa del crédito BID en 1990 de un 82%, a fines de 1994 se llegó a los niveles más bajos de cobertura del 80 % (universo con crecimiento mayor al avance en la ejecución de obras), con el nuevo impulso de inversión iniciado en 1995 ya en 1996 se había logrado recuperar una cobertura del 83% y se proyecta que para el año 2000 se logrará el 100% de la cobertura del universo identificado actualmente.

En el cuadro N° 5.5.2 se muestran los nuevos servicios y mejoramientos de los existentes en el período 1991-1996, donde se refleja la baja inversión, principalmente de los años 92 y 93.

CUADRO N° 5.5.2		
AÑO	CONSTRUCCIÓN NUEVOS SERVICIOS	MEJORAMIENTO/AMPLIACIÓN SERVICIOS EXISTENTES
1991	30	5
1992	43	0
1993	25	0
1994	42	35
1995	30	25
1996	76	48

En suma, el período 1994-1996 ha sido un período de recuperación del programa, manteniendo los objetivos y criterios anteriores a 1991.

III. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

6.- Observaciones y comentarios en torno a los bienes y/ o servicios provistos por el programa.

Entre los servicios otorgados por el programa se encuentra la formación de los comités, organización comunitaria, la capacitación técnico-administrativa de la operación y mantenimiento de los sistemas. Respecto de los bienes producidos, los tiempos programados resultan largos por la cantidad de etapas que contiene el proceso (ver punto 8 del formato A), lo que conlleva a desarrollar todo un proceso técnico-administrativo que exige una licitación. Además los tiempos de ejecución del programa se ven afectados por demoras debido a modificaciones en los contratos (por readecuación del proyecto y/o factores climáticos entre otros).

7.- Observaciones y Comentarios en torno al o los sistemas de producción de bienes y/o servicios

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y servicios del programa.

Los "convenios marcos" (por 4 años) establecidos entre las U. Técnicas de las empresas sanitarias y el MOP, permitirá agilizar la ejecución de los programas anuales ya que los acuerdos indicados para este período permite adecuar los equipos de trabajo de las empresas para enfrentar los planes y programas establecidos por el MOP.

7.2.- En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el proyecto / programa.

Los directores de planeamiento regionales tiene diversas funciones entre las cuales se encuentra el APR y no siempre tienen el apoyo técnico y administrativo especializado en el tema de APR. La aplicación de mayores recursos humanos complementaría la labor coordinadora y supervisora del Director Regional. El mecanismo de asignación de los recursos monetarios es muy largo, debido a que hay muchas etapas que cumplir antes de tener los recursos disponibles, y esto se traduce en un proceso lento.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organizaciones públicas o privadas que participan en el proyecto.

Existen otras instituciones públicas y privadas que desarrollan proyectos de APR. con otro financiamientos distintos al ISAR - MOP. (FNDR, PMB, FOSIS, ONG, Municipios), sin existir una coordinación apropiada con el MOP que está a cargo de este programa, lo que se traduce en ejecución de proyectos que no siempre cumplen con la normativa técnica, económica, ni con el apoyo de desarrollo comunitario necesario para su sustentabilidad.

7.4.- En relación a la estructura de gerencia del programa y sus responsabilidades.

La gerencia del programa no cuenta con la formalización de las atribuciones y obligaciones que requiere para definir pautas técnicas, políticas, normativas y de desarrollo del subsector APR., con lo que se dificulta la concreción de la propuesta dirigida a un mejoramiento del programa.

7.5.- En relación a la descripción de los gastos y costos del proyecto/programa

No fue posible identificar la totalidad de los gastos atribuibles al programa de APR, en especial a los correspondientes a los que realizan las direcciones regionales de planeamiento, por cuanto son gastos que involucran diversas actividades dentro de las cuales uno corresponde al APR la cual no ha sido posible cuantificar. Por lo que sólo se identificaron los gastos atribuibles al Depto. de Programas Sanitarios nivel central y sólo se entregó información para el año 1996 que representa un 9.2% del costo total del programa ejecutado, por lo que no es posible efectuar un mayor análisis para los años 1995 y 1994.

8.- Observaciones y comentarios en relación a quienes está dirigido el proyecto:

8.1.- En relación a la caracterización socio - económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa.

Los beneficiarios del Programa corresponden a uno de los grupos poblacionales del país más pobres, cual es la población rural concentrada que no cuenta con abastecimiento de agua potable. Este grupo lo componen principalmente el trabajador agrícola, trabajadores de agroindustrias, empleados de servicios públicos o comerciales.

El no contar con agua potable hace a este grupo poblacional muy vulnerable a las enfermedades hídricas.

Por otra parte, la lejanía a ciertos servicios públicos los hace tener dificultades para el acceso a ciertos beneficios a los cuales tienen derecho. En este sentido existen pocos programas, como el APR, que les da oportunidades de organizarse y tener objetivos comunes.

Otro elemento caracterizador de los beneficiarios es la pertenencia a etnias lo cual tiene complejidades tanto de tipo cultural como económicas.

8.2.- En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y focalización:

Existe una cierta dificultad para determinar exactamente el universo total de beneficiarios del Programa (alrededor de un 47% de los 2.299.917 de personas que en 1994 componían el segmento de población rural concentrada) y en especial el universo potencial. Existe una dinámica diferente en la formación de conglomerados humanos a nivel rural, generado por factores productivos y también por los efectos de programas sociales o públicos que se llevan a cabo para la población rural (programas agrícolas o de vivienda por ejemplo). En todo caso, existe una proyección de los Ejecutivos del Programa entre el año 1997 - 2000 que va desde 1,06 a 1,2 millones. Las fuentes que determinan estas cifras son múltiples ya que no existe una cifra oficial (la variable "población rural concentrada" no es de conocimiento o uso universal).

Con respecto a estadísticas de población rural actualizadas el INE, identifica una población de 2.969.980 habitantes, mientras que el Depto. de Programas Sanitarios en su base estima una población rural de 2.299.917 habitantes en e1994.

A su vez información actualizada en cuanto a Caracterización de los Hogares y Distribución del Ingreso Dic-95, en conjunto con la encuesta CASEN-96 revelan que la tasa global de ruralidad del país es del orden de 21%.

8.3.- En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios del proyecto y sus mecanismos de integración y participación en el mismo:

Las personas de cada localidad beneficiada con servicios de APR participan directamente como usuario conectado a las redes del sistema, y/o también a través de las actividades que canaliza el Comité de Agua Potable. Esta participación constituye un valor agregado a la localidad, logrado por las actividades educacionales relativas a la influencia del agua en la salud, como también la asesoría y capacitación técnica que periódicamente se imparte a los miembros de los Comités. De información existente para 1996 se indica que un 93.8 % de la población considerada en el programa estaría conectada a las redes instaladas en este período.

8.4.- En relación a la caracterización socio - económica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del proyecto.

La caracterización socio-económica de los beneficiarios queda implícita en los criterios de elegibilidad de los proyectos del programa. La condición de ruralidad establecida en dichos criterios focaliza la inversión en poblaciones con niveles socio-económico bajo. Esta condición justifica la intervención del Estado en el apoyo a estas comunidades.

9.- Observación y comentarios a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto:

Indicadores de Gestión:

Los Ejecutivos del Programa recomiendan establecer la variable "arranque" como la de mayor validez para establecer indicadores.

A pesar que no se lleva un control en base a indicadores y metas por fases del Programa: fase en relación a solicitud de sistemas, a estudios, a construcción o instalaciones, a funcionamiento, en cada fase es posible determinar indicadores de gestión más específicos.

IV.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECÍFICOS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROYECTO/PROGRAMA (por parte del Panel de Expertos)

10.- Observaciones y comentarios en torno a sustentabilidad del proyecto

10.1.- Observaciones o comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad :

En lo social se demuestra la generación o fortalecimiento de organizaciones comunitarias que tienen el sentido de aglutinar intereses comunes. Sin embargo, es posible establecer que la variable liderazgo en estas comunidades se hace muy poderosa y cuando ello no existe, se visualizan debilidades que en algunos casos puntuales hacen temer por la continuidad de ellas, especialmente cuando la comunidad rural está formada por etnias que tienen otros valores de los recursos hídricos y de la naturaleza, estos son factores de complejidad, que pueden hacer que un proyecto no tenga el retorno esperado, si se impone el estándar nacional sin considerar estos matices.

En lo económico se hace difícil visualizar retornos que satisfagan el pago al total de los recursos económicos aplicados a un sistema. Existe una capacidad de recaudar cuotas que representan una parcialidad del total de compromisos de un Comité de Aguas. En relación a la inversión, el Estado subsidia completamente este aporte, dada la falta de capacidad económica de las comunidades rurales beneficiadas en el Programa.

En lo político, se aprecian importantes retornos por cuanto es una demostración de la capacidad de las autoridades públicas por solucionar necesidades reales de las personas.

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del proyecto:

Al como está definido el Programa, no se justifica su continuación a partir de satisfacer a toda la población objetivo. Al respecto cabe efectuar dos alcances: Primero, que aun cuando exista una programación hasta el año 2000 fecha en que se pretende satisfacer al 100% de la demanda (entendida como la definida en la programación), la dinámica de la población que conforma conglomerados rurales concentrados, puede entregar un número diferente a lo programado y, si resulta mayor por ejemplo, entonces el Programa no se hace cargo de dichas diferencias. Segundo, la existencia de sistemas de aguas en funcionamiento, supervisión y asesoría que, al parecer, sólo es posible con la existencia de un Programa Público (o institucionalidad de respaldo). En este caso, se hace necesario diseñar un nuevo programa que entregue sustentabilidad a los Sistemas de Aguas en las áreas nombradas.

11.- Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

11.1.- Observaciones y comentarios entorno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje.

A pesar que el programa no entrega antecedentes concretos acerca de este aprendizaje, el Panel considera que uno de los principales aprendizajes se relaciona con el modelo de gestión y ejecución del programa, lo que ha permitido establecer una relación de trabajo entre las Unidades Técnicas de cada región y la Dirección de Planeamiento del MOP, mediante el instrumento de convenios- mandato.

Por otra parte, las comunidades al participar del programa inician un proceso de aprendizaje de la autogestión en el funcionamiento de un sistema colectivo de agua potable.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- NOMBRE DEL PROYECTO/PROGRAMA : PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL (APR) ₂	
	CÓDIGO 18
1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o política a la cual se vincula o es parte : El Panel considera que son vinculantes a lo menos las siguientes Políticas Públicas : Política de Infraestructura Básica Política de Salud Pública Política de superación de la Pobreza Política de Descentralización y Regionalización Política de Vivienda	
2.- MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	
2.1.- Servicio responsable (si corresponde): DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO	
II.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA	
3.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA VALIDEZ Y PERTINENCIA DE LA JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA: La justificación de las políticas públicas continua vigente, por lo que las prioridades del Gobierno en el sentido de la superación de la pobreza y mejoramiento de la infraestructura social básica siguen siendo de primera importancia. Estas políticas se encuentran expresadas en los Mensajes Presidenciales de la apertura del periodo legislativo de los últimos años. La justificación social del nuevo Programa iniciado en 1994 por el MOP tuvo como fundamento el concepto de continuidad del Programa BID-SENDOS en el periodo 1975-1991, este concepto de continuidad se basó en dos aspectos, por un lado el Programa BID-SENDOS no terminó con una cobertura del 100% y por otro lado este Programa tuvo en todos sus aspectos una evaluación positiva tanto de parte del Gobierno como del BID. Adicionalmente durante el periodo 1990-1993 el Programa estuvo a cargo de la CORFO, la cual no logró mantener el ritmo de construcción de nuevos servicios, lo cual produjo un retroceso en los niveles de cobertura, aumentando el riesgo de deterioro de los índices de mortalidad y morbilidad de este sector. En opinión de los panelistas estas razones son parte de una justificación aceptable, sin embargo, debió complementarse con una actualización del diagnóstico del sector, independientemente de haber iniciado las inversiones en obras, ya que pudieron haberse producido cambios en tamaño, localización, generación de nuevos centros poblacionales, tasa de crecimiento de la población, niveles de consumo, etc. Sobre todo, se justificaba la necesidad de este diagnóstico por el hecho de haber elaborado un Programa de Inversiones a cinco años (1996-2000), basado en un Catastro Ad-hoc. Desde el punto de vista económico los panelistas comparten la justificación basada en el concepto de continuidad, porque no hay razones para pensar que hubieran cambios en la rentabilidad económica de este tipo de solución.	

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

4.- CONCLUSIONES EN TORNO A LOS SUPUESTOS DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA:

Existen supuestos de participación de las Unidades Técnicas de las Empresas Sanitarias que están afectando el diseño organizacional de ejecución, elaborado por la Gerencia del Programa que no se están cumpliendo favorablemente, pero que no es posible concluir su efecto en el avance del Programa porque ha transcurrido un período muy breve como para hacer una evaluación.

El supuesto general de que las empresas sanitarias regionales participarían como unidades técnicas en todas las regiones no se está cumpliendo, ya que el Programa APR es un Programa sanitario de interés netamente social, el cual podría no estar en los objetivos económico-empresariales de las Sanitarias. Al respecto, a la fecha ya existen 3 regiones en que se han tenido que buscar alternativas (VII, V y III) y en estos casos no existe la certeza que la solución alternativa tenga el éxito esperado.

Cabe destacar la importancia de este supuesto para la ejecución del Programa, pero dado el carácter de las empresas regionales en la actualidad este es un supuesto muy forzado ya que el APR no se encuentra en los objetivos económicos-empresariales de éstas.

El otro supuesto que presenta algún grado de debilidad es aquel referido a la capacidad de las comunidades para formar organizaciones permanentes en torno al agua potable rural. En aquellas comunidades que son etnias este supuesto en ocasiones no se cumple cabalmente, porque tienen un abastecimiento individual aparentemente satisfactorio y sin costo extraordinario manifiesto, pero de calidad de agua dudosa.

El resto de los supuestos aparentemente han tenido un comportamiento esperado por el Programa.

5.- Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del proyecto

Es opinión del panel que la definición del objetivo es adecuada y no sería necesario ninguna modificación.

Respecto al cumplimiento del objetivo no es posible concluir en forma precisa, ya que en el período analizado no existen indicadores de resultados y metas que permitan observar el cumplimiento.

Cabe destacar, que en el corto período que el MOP ha tenido a cargo el Programa, ha logrado ponerlo en marcha y recuperar la cobertura del Programa BID-SENDOS, con algunos ajustes del Programa que se recomiendan en la Ficha D, estos deberían ser aún mejores.

III.- CONCLUSIONES ESPECÍFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROYECTO

6.- CONCLUSIONES ESPECÍFICAS EN TORNO A LA EFICACIA DEL PROGRAMA

Por el breve tiempo de ejecución del Programa en este nuevo esquema a cargo del MOP no es posible hacer una evaluación de su eficacia, dado que por las características técnicas de los proyectos estos tienen un período de gestación y ejecución mayor que tres años, por lo tanto, en el período 1994-1996 el MOP ha estado construyendo servicios cuya gestación se inicia en el anterior a 1994.

Si los períodos de Gestación de los proyectos APR son los iniciados en el cronograma (anexo 1, Formato A) proporcionado por el Departamento de programas Sanitarios, a la fecha existirían pocos sistemas operando que hayan sido gestados desde la etapa de Estudio Hidrogeológico y Diseño de Fuente a la Instalación del Servicio APR, en el período a cargo del MOP.

Por lo tanto, el panel se ha centrado en identificar factores de riesgo futuros que podrían afectar la eficacia del Programa.

Si bien la eficacia podría estar de alguna manera asegurada, ya que se está replicando el mismo modelo de operación y administración de los sistemas, que se utilizó en el Programa BID-SENDOS, el cual fue probado, evaluado y ajustado en dicho período. Sin embargo, en opinión de los panelistas existe un factor de riesgo importante en cuanto al cambio de la institucionalidad del sector en relación a la creación de empresas regionales con la orientación de autosustentabilidad e incluso de privatización en el futuro, por lo tanto, el componente social de estos servicios no queda suficientemente resguardado en este esquema.

Otro factor de riesgo para la eficacia del Programa en el largo plazo, sería la falta de un adecuado marco normativo del sector y el correspondiente marco institucional para ponerlo en práctica. En este sentido el MOP no tiene actualmente el suficiente respaldo legal y financiero para cumplir esta función en el largo plazo. En la práctica son las empresas sanitarias las que cumplen un rol regulador de los sistemas, independiente del rol de los Servicios de Salud en los aspectos bacteriológicos.

Respecto a la meta del 100%, en opinión del panel, existe un aspecto importante que no se ha tenido debidamente en cuenta, que dice relación con la seguridad de que todas las localidades identificadas en el universo tengan la alternativa técnica rentable económicamente.

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

7.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA

Los costos de administración del Programa del orden del 10% respecto al total del costo del Programa, se considera razonable, para este tipo de Programa de cobertura nacional. Aunque existen costos no cuantificados a nivel regional, asociados al trabajo respectivo de la DIRPLAN y Dirección de Contabilidad y Finanzas, respectivamente, pero se estima que esta incidencia no cambia esta conclusión, ya que es muy difícil que llega a un 15%, que se considera un estándar para países con un nivel de experiencia como el nuestro.

Un tema que está afectando la eficiencia del Programa es la larga duración de las etapas del proyecto desde la identificación hasta la puesta en marcha de éste. Se han hecho esfuerzo por disminuir este tiempo, pero aún se aprecian posibilidades de mejorar este aspecto, en este sentido la Gerencia del Programa podría: fundamentar ante MIDEPLAN la conveniencia de aprobar Diseños de Ingeniería y Ejecución en forma conjunta; prever con anticipación las acciones de saneamiento de terrenos para la ejecución de obras; instruir a las Unidades Técnicas licitar en conjuntos de proyectos coherentes en cuanto a su distribución territorial y complejidad técnica; a las Unidades Técnicas y empresas contratistas ha realizar los mejores esfuerzos para que el programa de inversión anual se desarrolle dentro del año calendario.

Se aprecia que la supervisión y asistencia técnica en la operación de los servicios existentes está definido en el convenio con las Empresas Sanitaria, en forma muy general, lo que significa que no está lo suficientemente asegurada su ejecución quedando a la modalidad de trabajo de las empresas. Respecto al pago de costos de administración que se hacen a las Unidades Técnicas, existe una adecuada correspondencia con la inversión realizada, pero no así con la actividad de supervisión y control de la operación de los sistemas existentes y funcionamiento de los comités de agua que deben realizar.

La evaluación de la gestión de la Unidad Ejecutora del programa, debe considerar la puesta en marcha de éste, en opinión del panel se han logrado resultados eficientes en el corto periodo de ejecución del programa, se ha incrementado en forma significativa el nivel de inversión, se ha establecido una adecuada modalidad de contratación de las Unidades Técnicas. Sin embargo, para asegurar la sustentabilidad en el tiempo se deben estudiar alternativas de Unidades Ejecutoras a nivel regional de manera que el sistema sea más abierto a la participación de otros agentes diferentes a las empresas sanitarias. Por otra parte, se aprecia que a nivel regional la organización pública de responsabilidad en el manejo del programa es muy débil, ha sido entregada la responsabilidad a las DIRPLAN -MOP, sin los recursos correspondientes.

Existe carencia de un sistema de seguimiento y evaluación del programa en todas sus fases, efectividad, eficacia y eficiencia, que tenga definidos indicadores y metas por cada una de ellas.

8.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA

Por el escaso tiempo de funcionamiento del programa, además de la poca información formal que se maneja de la operación de los sistemas, el panel considera que no existen los suficientes elementos para realizar un análisis de efecto o impacto en los grupos de beneficiarios.

Considerando que el actual modelo obtuviera los mismos resultados de las Etapas BID, los efectos del programa deberían ser positivos. En este tipo de programa donde el éxito en el logro del fin descansa en forma tan importante en la comunidad y su organización se debería tener un conjunto seleccionado simple de indicadores de impacto que retroalimentarán constantemente al programa de manera de ajustar las acciones oportunamente.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “D”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I.- DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA
1.- NOMBRE DEL PROYECTO/PROGRAMA : PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL (APR) ₂ <p style="text-align: right;">CÓDIGO 18</p>
1.1.- En caso de ser Proyecto, Programa o política a la cual se vincula o es parte :
El Panel considera que son vinculantes a lo menos las siguientes Políticas Públicas : Política de Infraestructura Básica Política de Salud Pública Política de superación de la Pobreza Política de Descentralización y Regionalización Política de Vivienda
2.- MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
2.1.- Servicio responsable (si corresponde): DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO
II.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES
3.- Recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación y supuestos del proyecto/Programa
Elaborar un diagnóstico del sector que permita actualizar la información relacionada con beneficiarios potenciales y localidades para establecer una programación al 2000 más fundamentada, como también establecer las bases para un política de más largo plazo.
En base al mismo diagnóstico ajustar las acciones del Programa en cuanto a: alternativas técnicas, asignación de recursos y priorizaciones de localidades.
Estudiar alternativas para la participación de otros organismos (privados/públicos) que cumplan la función de Unidades Técnicas que sean alternativas a las Empresas Sanitarias
Aumentar la asesoría organizacional en aquellas comunidades con fuerte composición étnica. En general se sugiere una sistematización de los requerimiento y modelos de la asistencia social hacia las comunidades rurales expresado en acciones programaticas.
Mejorar la coordinación con los servicios de Salud (MINSAL - Municipios) para el otorgamiento de la asesoría y capacitación en materias de educación sanitaria.

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

4.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROGRAMA:

En general el diseño del Programa se aprecia coherente, se identifican las siguientes niveles hasta componente:

Fin:

"Mejorar la calidad de vida de la población y crear condiciones para la permanencia de la población en las áreas rurales".

Propósito:

"Aumentar la cobertura de agua potable con calidad y cantidad suficiente para la población rural concentrada"

Componente:

- 1.- Construir, ampliar o mejorar servicios de agua potable en localidades de población rural concentrada.
- 2.- Fortalecer la capacidad de organización y gestión de las comunidades beneficiadas

En opinión del panel las acciones que se están realizando están orientadas lograr las componentes identificadas.

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA:

Este Programa el MOP lo está realizando nuevamente desde 1994, sin embargo en este corto tiempo se han logrado importantes resultados respecto a la organización regional y nacional, para la ejecución del Programa, se han logrado niveles significativos de inversión. Es opinión de este Panel que a mediano plazo se deben tomar algunas prevenciones para el futuro, especialmente respecto a las Unidades Técnicas y al proceso de capacitación y asesoría a la comunidad rural. En relación a las Unidades Técnicas deben buscarse alternativas de participación de otras unidades técnicas distintas a las empresas sanitarias regionales, con el fin de optimizar el beneficio social de las inversiones del Programa.

Como apoyo a la gestión se debe definir un marco regulatorio, así como el organismo del Estado que haga cumplir la reglamentación correspondiente. En función de este se recomiendan las siguientes acciones:

Definir un marco normativo del sector

Definir la institucionalidad permanente de regulación del sector

Estudiar mecanismos para que otras instituciones puedan participar en el Programa como Unidades Técnicas, para optimizar el diseño y beneficio social.

Coordinar con el Ministerio de Salud un sistema de seguimiento y evaluación periódica de fiscalización de la calidad del agua para la bebida, con el fin de intercambiar la información relacionada con factores hídricos que afecten localmente la salud de las personas.

Definir un sistema de seguimiento y evaluación permanente del Programa a cargo del nivel central y en coordinación con el Ministerio de Salud

Estudiar alternativas para acortar al máxima el tiempo de gestación y ejecución de los proyectos de inversión

Reforzar los niveles regionales del MOP a cargo de este Programa

Analizar el marco jurídico de los Comités de agua con el fin de que en el futuro puedan ser propietarias de los servicios de agua potable rural (infraestructura y derechos de agua).