



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA PRO-RURAL
(PRORURAL)**

**SUBSECRETARIA DE
DESARROLLO REGIONAL
(SUBDERE)**

**MINISTERIO DEL
INTERIOR
MINISTERIO DE
AGRICULTURA**

JUNIO 2002

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

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

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

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

1.2 Propósito

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

1.3 Población Objetivo

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

1.4 Población Beneficiaria

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

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El diseño del programa contempla dos componentes:

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

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

² Encargándose uno de estos Municipios de su administración.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Antecedentes Financieros

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

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

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

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

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

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

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

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

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

2.2 Organización y Gestión

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

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

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

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

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

⁹ Mesas comunales, temáticas y territoriales.

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

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

2.3 Eficacia y Calidad

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Economía / Eficiencia (desempeño financiero)

Economía

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

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

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

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

Eficiencia

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

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

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

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

¹⁰ Programa de Preinversión, FOSIS.

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

2.5 Principales Recomendaciones*

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

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