

**SINTESIS EJECUTIVA –N° 10-
PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN
DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO – PROMM
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**

**PRESUPUESTO AÑO 2000: \$3.489 millones (Presupuesto Ministerio de Obras Públicas-
DOH y Unidad Coordinadora PROMM. (UCP))**

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Durante la década de los setenta y ochenta el Estado dejó la inversión del sector riego en manos de la iniciativa privada, lo cual significó por una parte, la paralización casi total de la construcción de obras de riego y por otra parte, el deterioro de los sistemas de riego existentes en el país por falta de una adecuada política de operación y mantención. A comienzos de los años noventa, el Estado con el apoyo del Banco Mundial, tomó nuevamente la iniciativa en este sector y pone en marcha el Programa de Construcción y Rehabilitación de obras de Riego Medianas y Menores (PROMM), con el objeto de contribuir a la disminución del déficit en materia de riego a través de una inversión proyectada de US\$ 118,7 millones en el periodo 1992 – 1998. En este marco se programó ejecutar 54 proyectos de riego para cubrir un área de 100.000 hás. de mejoramiento y 10.000 hás. de nuevo riego y con ello disminuir en 1/6 el déficit de riego a nivel nacional.

1.1 Fin del Programa

Mejorar los ingresos y la calidad de vida de los productores agrícolas mediante el aumento de la seguridad de riego.

1.2 Propósito del Programa

Impulsar la productividad agrícola a través del riego y una gestión coordinada que integre los avances tecnológicos, la ordenación de los derechos de agua y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes.

1.3 Justificación del Programa

El PROMM se inscribió dentro de la política global de modernización de la gestión pública a través del impulso de un programa integrado en materia de riego, y de la política sectorial agropecuaria de aumentar la productividad, la producción y mejorar los niveles de ingreso y la calidad de vida de los pequeños agricultores.

Teniendo como marco estas políticas se identificaron al menos tres razones que justificaron la ejecución del PROMM: 1) Demanda insatisfecha constituida por un área aproximada de 600.000 has. de suelos potencialmente regables, 2) Necesidad de abordar el problema mediante un enfoque integral de las necesidades y requerimientos de la agricultura de riego y 3) Abordar áreas de pobreza rural.

Fue así como se diseñó el PROMM con una concepción de programa integrado, que debía abordar no sólo la etapa construcción o rehabilitación de obras medianas sino que incluir la

investigación, la transferencia tecnológica, el saneamiento de derechos de agua y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes de modo de impulsar el desarrollo agrícola de manera coordinada y eficiente.

1.4 Población Objetivo del Programa

La población objetivo del PROMM se definió como aquella población rural que se desempeña en el ámbito agropecuario y que se ubica en aquellas áreas de riego eventual o de secano. A nivel espacial el área potencial del PROMM comprendía 0,6 millones de há. distribuidas a lo largo del territorio nacional.

Al inicio del programa se fijó como meta global beneficiar, en cinco años de ejecución del programa, a 14.000 pequeños agricultores.

1.5 Población Beneficiaria del Programa

Los beneficiarios del programa en el periodo 1992–1998 fueron los siguientes:

-Construcción y Rehabilitación Obras Medianas: Se benefició a 14.410 agricultores.

-Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores: Se beneficiaron 9.579 agricultores con bonificación para obras menores (beneficios de la Ley 18.450) a través del concurso de la Comisión Nacional de Riego (CNR).

-Apoyo a la Pequeña Agricultura en la Áreas Regadas del Proyecto: 2.695 beneficiados por INDAP con financiamiento directo de obras pequeñas. Con asesoría técnica y capacitación correspondiente a la segunda transferencia, INDAP benefició a 2.787 agricultores.

-Componente Validación y Transferencia de Tecnologías de Riego y Sistemas Productivos Rentables: Con asistencia técnica y capacitación correspondiente a la primera transferencia, la Unidad Asesora de Riego (UAR) de ODEPA benefició a 446 profesionales y técnicos y 4.356 agricultores.

Cabe señalar que los agricultores beneficiados por la Ley 18.450. (9.579) sumados a los 2.695 agricultores beneficiados por INDAP fueron beneficiados con financiamiento para obras de infraestructura menor y, corresponden a un subconjunto de los 14.410 agricultores.

Los 4.356 agricultores beneficiados con primera transferencia sumados a los 2.787 agricultores beneficiados con segunda transferencia, corresponden también a un subconjunto de los 14.410 agricultores.

1.6 Descripción General del Diseño del Programa

El diseño del programa incluye los siguientes componentes:

Componente 1: Construcción y Rehabilitación de Obras Medianas de Riego.

Este componente fue ejecutado por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) e incluyó obras en embalses y canales que se pueden agrupar en:

- Rehabilitación y mejoramiento de sistemas de riego deteriorados.
- Construcción de obras en sistemas colapsados o por colapsar.
- Construcción de nuevos sistemas de Riego.

La DOH también se abocó a la labor de fortalecer la gestión de las Organizaciones de Regantes en las áreas de los proyectos.

Componente 2: Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores:

Este componente fue ejecutado por la Comisión Nacional de Riego (CNR) vía bonificaciones a los agricultores a través de la Ley 18.450, a través del cuál se financiaron obras de riego extra e intrapredial complementarias a las obras medianas.

Componente 3: Apoyo a la Pequeña Agricultura en la Areas Regadas del Proyecto:

Componente ejecutada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que se encargó de apoyar a los pequeños agricultores en las áreas beneficiadas por las obras medianas, mediante créditos agrícolas, asistencia técnica (segunda transferencia) y asesoría en el estudio, prefinanciamiento y construcción de obras menores de riego.

Componente 4: Validación y Transferencia de Tecnologías de Riego y Sistemas Productivos Rentables:

Componente ejecutada por la Unidad Asesora de Riego (UAR) de la Oficina y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), encargada de supervisar la implementación y desarrollo del Programa de Validación y Transferencia Tecnológica (PROVALTT) que incluía acciones destinadas a la investigación en introducción de cultivos y adaptación de técnicas de riego y la capacitación de profesionales y técnicos en estas materias (primera transferencia). Un rol importante en estas acciones la tuvo el INIA.

Componente 5: Regularización de los Derechos de Agua:

La responsabilidad de la ejecución de este componente correspondía a la Dirección General de Aguas (DGA). Incluía acciones de fortalecimiento de las Organizaciones de Regantes y regularización de los derechos de aprovechamiento de aguas dentro de las áreas beneficiadas por las obras medianas, considerando que los proyectos serían traspasados a las respectivas Organizaciones de Regantes y los beneficiarios pagarían por las inversiones realizadas en función de sus derechos de aprovechamiento de aguas. Este componente también incluía un Catastro de Derechos de Agua en dos cuencas hidrográficas. Este componente fue definido al inicio del programa, sin embargo, su ejecución se realizó al margen del proceso de integración buscado por el PROMM. Por esta razón la evaluación no incluye su análisis.

Componente 6: Coordinación del PROMM:

Este componente se desarrolló específicamente para crear la Unidad Coordinadora del PROMM, encargada de velar por el cumplimiento de las acciones de las distintas instituciones, de manera coordinada y de asesorar a la Comisión de Dirección Superior (CDS) del PROMM.

Para la ejecución de cada componente existió un responsable institucional tal como se señala en la descripción de cada uno, pero dada la complejidad en la coordinación por el gran número de instancias que debían participar y las múltiples tareas a realizar, se creó una red de coordinación básicamente a través de cuatro instancias:

- Comisión de Dirección Superior (CDS):

Máxima autoridad del PROMM, estaba formada por los Subsecretarios del MOP y del MINAGRI y por el Secretario Ejecutivo de la CNR. La CDS tenía la función de fijar criterios y políticas para el funcionamiento del programa, revisar los aspectos presupuestarios, seleccionar los proyectos en sus distintas etapas y supervisar la adecuada coordinación de las distintas instituciones ejecutoras.

- Unidad Coordinadora del Programa (UCP):

Unidad técnica de apoyo a la CDS encargada de hacer cumplir los acuerdos de la CDS y del seguimiento del PROMM. Se encargaba de la preparación de los Programas Operativos Anuales (POA), de la relación con el Banco Mundial y en general mantenía relaciones con todas las instancias ejecutoras con el objetivo de resolver problemas asociados al desarrollo del PROMM.

- Unidad de Apoyo al Riego (UAR):

creada para cumplir un rol de coordinación de las instancias del MINAGRI a nivel central, regional y local, que participaban en el PROMM, principalmente el INIA e INDAP. Además la UAR cumplía funciones de definición, identificación, licitación, análisis de propuestas, adjudicación, implementación y supervisión del PROVALTT, a nivel de regiones y en la misma área de los proyectos.

- Comisiones Regionales de Riego (CRR):

Conformados por los SEREMI's del MOP y MINAGRI, los Directores Regionales del INDAP, la DOH y la DGA y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Los CRR creados a partir de la Ley N° 18.450 en 1985 fueron incorporados al PROMM como la instancia regional relevante cuya labor es asesorar a los agricultores interesados a nivel local en la preparación de los perfiles de los proyectos de riego para ser presentados al PROMM. Posteriormente los CRR se ocupaban de supervisar la implementación de los proyectos y de las actividades locales del PROMM así como de los avances y logros de los PROVALTT.

1.7 Antecedentes de Gasto

En todo el período del programa, vale decir, entre 1992 – 1998 se invirtieron \$45.977 millones con un promedio anual muy parejo en todo el periodo de \$7.763 millones.

El componente de Construcción y Rehabilitación de Obras Medianas a cargo de la DOH, es el más importante absorbiendo alrededor del 66,7% de los recursos (incluye el Fortalecimiento a Organizaciones de Regantes), le sigue en importancia la Inversión en Obras Pequeñas a cargo de la CNR con un 19%, el componente desarrollado por la UAR con un 8,1% y, el componente a cargo de INDAP con el 5,6%.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El diseño del PROMM es una forma novedosa de gestión respecto a las formas tradicionales de gestión pública. Se considera que el programa se puso en marcha teniendo bien definidas y delimitadas las acciones a realizar por cada institución participante. La multiplicidad de ámbitos

envueltos en un proyecto de riego fueron previstos y enfrentados a través del diseño de un programa integral, donde se buscaba la realización de acciones coordinadas y complementarias. Se concluye que las actividades y componentes son consistente con el propósito del programa (lógica vertical de la matriz de marco lógico). Por otra parte, se aprecia que el diseño original no disponía de indicadores ni metas apropiadas para medir los logros de los objetivos. (lógica horizontal)

Se destaca un aspecto que no se contempló en el diseño inicial y que mostró posteriormente sus consecuencias negativas como es la carencia de un presupuesto integrado, que reflejara de manera coherente y en el momento oportuno, los requerimientos de todas las instituciones participantes, permitiendo una mejor programación de inversiones.

En el diseño original no se contempló mecanismos de monitoreo y evaluación sistemática que permitiera una retroalimentación durante la ejecución del programa. No existió una línea base para caracterizar inicialmente a los beneficiarios del programa.

2.2 Organización y Gestión

En términos de diseño la estructura organizacional y la forma de gestión del programa fueron concebidos correctamente, sin embargo en la práctica las Unidades con misión de coordinación, en especial la UCP, no tuvieron las facultades ni los recursos que les permitiera ejercer plenamente sus funciones.

Por otra parte, en el nivel regional la participación de los CRR fue débil y en general carecieron de los recursos necesarios que les permitiera ejercer de buena forma sus funciones.

2.3 Eficacia

Desde la perspectiva de la producción de sus componentes y actividades, el PROMM muestra logros significativos. Considerando los proyectos en explotación y en construcción, el programa benefició a 14.410 agricultores con obras medianas y a un número levemente menor con obras menores, aún cuando no se tiene certeza sobre que porcentajes de éstos son pequeños agricultores, en cualquier caso se estaría cerca de la meta inicial de 14.000 pequeños agricultores beneficiados.

Respecto de la etapa de desarrollo agrícola los resultados indican que sólo al 40% de los 14.410 beneficiados recibieron asistencia técnica de algún tipo. Del 60% restante no se dispone de información, por lo que no se sabe si estos no necesitaron apoyo o si no existieron los mecanismos para llegar a estos grupos.

Por otra parte, la superficie beneficiada se eleva a 148.517 Hás. superando la meta global de 110.000 Hás. en un 35%.

Se puede señalar además, en base a algunas evaluaciones expost de proyectos en explotación, que en general los resultados de los proyectos ejecutados por el PROMM son satisfactorios y las rentabilidades de los proyectos que justificaron su ejecución comienzan a producirse mostrando incrementos estimados de la productividad del 33%. Resultados más precisos al respecto sólo podrán obtenerse más adelante cuando haya transcurrido un mayor tiempo de explotación.

Otros estudios también muestran un alto grado de satisfacción de los beneficiarios especialmente del PROVALTT.¹

Otro resultado positivo del programa dice relación con la considerable cartera de proyectos a nivel de preinversión que presentan una rentabilidad social positiva, y sobre los cuales se podría seguir avanzando en su ejecución.

2.4 Economía (desempeño financiero)

No se dispuso de información homogénea y comparable que permitiera determinar el nivel de ejecución del presupuesto por Servicio y por componente.

Sobre la recuperación de costos se señala que existe el mecanismo explícito en el DFL N° 1.123 para el traspaso de las obras a los privados faltando la reglamentación correspondiente para su implementación. Recientemente se ha desarrollado un estudio² sobre el tema donde se propone un sistema de recuperación de costos que estaría siendo analizado por lo distintos sectores para su implementación.

2.5 Eficiencia

El programa fue eficiente en su ejecución, definió con claridad su ámbito de acción, las actividades fueron realizadas evitando eventuales duplicaciones, y supo aprovechar las capacidades de las instituciones existentes.

Respecto al costo de las actividades, es necesario revisar y buscar la manera de bajar los costos del PROVALTT, aprovechando economías de escala mediante la integración de distintas áreas PROMM.

Los costos agregados de todos los componentes para el periodo del programa indican que el costo promedio por beneficiario fue de \$ 2.876 miles y el costo por hectárea fue de \$ 288,8 miles. Dichos valores que se consideran razonables dado los niveles de rentabilidad que se están obteniendo en los proyectos en explotación. Los excedentes incrementales por hectárea más que duplicarían sus costos. Existe información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que estos costos se encuentran entre los niveles más bajos de Latinoamérica.

No se dispuso de información para calcular los gastos administrativos del PROMM, debido a la complejidad del programa y a las numerosas instituciones que participaron en su ejecución.

2.6 Principales Aprendizajes

Los principales aprendizajes que ha dejado la ejecución del programa se refieren a la potencialidad de una gestión conjunta y coordinada.

Adicionalmente se reconocen los siguientes aprendizajes:

¹ Estudios "Evaluación del Programa de Validación y 1° Transferencia Tecnológica en Riego y Sistemas" Productivos de Riego" 119 pp. PLON y Asociados Ingenieros Consultores. Santiago Noviembre de 1997, "Evaluación del Programa Obras Medianas y Menores ". CIMMA Consultores S.A, Volumen I Texto Principal 246 pp. Noviembre 1998, y "Evaluación de Proyectos Ley 18.450" AGRARIA Consultores , 57 pp. Santiago Marzo de 1999.

² "Recuperación de Costos según DFL. N° 1.123. Informe Final" 98 pp, MOP-DOH, Luis Jorquera – Ingenieros Civiles, Marzo de 1999.

- Necesidad de contar con un marco presupuestario conocido y postulación presupuestaria conjunta de las instituciones participantes.
- Potenciar la participación de la ciudadanía a través de Consejos Consultivos u otra modalidad.

Dentro de aprendizajes se destaca la idea de explorar bajo el mismo concepto de integralidad, el manejo de las cuencas hidrográficas, materia sobre la cual han existido en el pasado múltiples iniciativas pero no se ha llegado a producir un avance sustantivo.

El programa ha logrado desarrollar un fuerte impulso de innovación en el sector, especialmente en la forma de gestión y de transferencia tecnológica. Así también, se reconocen deficiencias que se reflejan en las recomendaciones que se presentan como resultado de esta evaluación.

2.7 Continuidad del Programa

Desde 1998 el PROMM continúa funcionando de manera inorgánica, vale decir, cada institución realiza sus labores habituales en el Programa, pero sin que exista una instancia de coordinación superior que estructure la iniciativa.

A mediados de 1999, tanto el Consejo Directivo Superior (CDS) como el Consejo de Ministros de la Comisión Nacional de Riego acordaron reactivar la iniciativa PROM, pero hasta ahora ello no se ha traducido en acciones concretas. De hecho la UCP, aunque se mantiene como entidad, está dedicada a la implementación de un programa de Manejo de Cuencas Hidrográficas.

Se concluye que aún se mantiene la justificación para que un programa como el PROMM continúe, ya que, existe demanda insatisfecha lo que se demuestra con un área aproximada de 260.000 has en cartera y con estudios aprobados.

Sin embargo, un programa como el PROMM que tiene una fuerte carga subsidiaria, debe analizar alternativas de financiamiento para su continuidad y sostenibilidad.

2.8 Principales Recomendaciones

2.8.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

- Establecer un soporte legal-institucional que otorgue las atribuciones necesarias para que las unidades de coordinación puedan ejercer efectivamente sus funciones.
- Incorporar al modelo de gestión integrada, mecanismos que permitan una forma de negociación presupuestaria acorde a la forma de integración interinstitucional que se persigue.
- Considerar una activa política de recuperación de costos (DFL N° 1.123) e incorporar de manera gradual mecanismos como Concesiones al sector privado de las obras de riego, así como asociaciones estratégicas con las regiones a través de Convenios de Programación que permitan allegar nuevos recursos y comprometan en forma activa la participación social.

2.8.2 Recomendaciones que involucran recursos adicionales

- Estudiar la reactivación de la iniciativa PROMM para cubrir, al menos, la cartera de proyectos que tienen una fase preinversional positiva.

- Fortalecimiento de la participación regional a través de las Comisiones Regionales de Riego, dentro de un marco legal – institucional específico para el programa. Dotarlas de recursos financieros y de apoyo técnico –profesional para que puedan identificar, formular y supervisar los proyectos del programa, orientar la transferencia tecnológica y delimitar los ámbitos del fortalecimiento de las organizaciones de regantes. Al respecto INDAP tiene una propuesta que puede ser estudiada.