

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

JUNIO 2001



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

ORD.: Nº 736 / 204/

MAT.: Programa de Grandes Obras.

INC.: Comentarios a Informes.

SANTIAGO, 18 JUL 2001

A : SRA. MARCELA GUZMÁN S.  
JEFA DIVISIÓN CONTROL Y GESTIÓN – M. DE HACIENDA

DE : ING. CARLOS BEHNKE G.  
COORDINADOR MINISTERIAL MOP.

Adjunto "Comentarios al Informe Final del **Programa de Grandes Obras de Riego**" y "Comentarios a las recomendaciones del Informe Final del **Programa de Grandes Obras**"

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

**CARLOS BEHNKE GUTIÉRREZ**  
Ingeniero Civil

CBG/evd.

**DISTRIBUCIÓN :**

- Destinatario
- Depto. Planificación Estratégica-D.P. (2)
- Oficina de Partes – D.P.

D.V. CONTROL DE GESTIÓN

# **Informe con los Comentarios Finales a los Resultados de la Evaluación del Programa Grandes Obras**

## **I.- APRECIACIÓN GENERAL.**

El documento cumple con las pautas establecidas en la contratación del estudio, entregando en forma ordenada cada una de las componentes a analizar pedidas. A continuación, se exponen algunos temas, que a pesar de estar tratados según las pautas, parecen débiles ya que no se hace de ellos una buena definición dentro del programa de obras mayores.

En cuanto a la forma de presentación, se estima necesario la inclusión de un índice, así como también la portada que incluye la fecha y el título de la Evaluación.

### **Criterios Redistributivos del Programa**

Según la Metodología vigente para evaluación económica de proyectos de las Grandes Obras de Riego, no es correcto introducir distorsiones redistributivas para focalizar inversión Pública, según MIDEPLAN. Este parámetro puede que sea un lineamiento de política agraria, pero no es aplicable en la distorsión de las evaluaciones económicas.

En la evaluación que se hace se calcula el parámetro como \$ por beneficiario directo o propietario del área. Esto corresponde si es una política de transferencia de recursos. Sin embargo, hasta ahora la construcción de grandes obras es una iniciativa de fomento productivo a través del desarrollo agrícola y social, en la que no cabe esa medición.

Para el proyecto Penciahue, hay estudios que indican que se han creado 1300 puestos directos de trabajo adicionales, a pesar de estar la mitad de la superficie en producción. Hay niveles de producción y rentabilidad altos, mayores que los esperados en el proyecto, especialmente de los grandes propietarios. Los predios menores tienen logros mucho menores en producciones directas o no tienen el área en producción y venden su fuerza de trabajo. Es necesario un análisis de qué potencialidad real tienen como productores directos, cuánto apoyo adicional requieren de otros programas productivos del Estado, en comparación con el logro de trabajo permanente en el área que la obra de riego da.

Por otro lado, el efecto redistributivo se da en otros parámetros, como es el subsidio diferencial por acción de la obra para el reembolso de ésta. Los subsidios van desde 98% para los pequeños a 10 % a los que tienen predios mayores. Además en el desarrollo agrícola, son los pequeños y medianos agricultores, los que reciben atención de INDAP y otros instrumentos del Estado focalizados, para que puedan hacer un aprovechamiento de la oferta de riego que la obra les entrega.

El análisis del tema redistributivo pasa por centrar que significa en una obra de riego, por lo que se encuentra deficientemente consignado. Falta más profundidad.

## **Evaluación Ex Ante De Costos**

Se insiste en la idea de mejorar en los estudios los costos y tiempos de la inversión en la obra, ya que estos tienen un fuerte impacto en los índices económicos ajustados que tienen los proyectos. Sin embargo no hay comentarios de la evaluación de los beneficios que tienen las mismas incertezas. La evaluación ex post realizada para Pencahue a 5 años de inicio del servicio, concluye que, a pesar de la menor cobertura del proyecto (5.880 hectáreas regadas de las 10.000 contempladas), el área tiene una producción con VAN positivo a una tasa de descuento del 10%.

El estudio realizado muestra que, con las 10.000 hectáreas en producción, la TIR sube a 14%.

## **Recomendaciones**

Todas las recomendaciones están enunciadas como: “se recomienda”, “se debe definir” y “se hace imprescindible”. Sería aconsejable una proposición de quien debe hacerlo. La Dirección de Obras Hidráulicas estima que ninguna de las acciones citadas caben dentro de los compromisos de esta Dirección y se espera que alguien las ejecute.

Se necesita que dichas recomendaciones indiquen el responsable, los plazos para cumplir lo pedido y en los casos de las que requieren financiamiento, esté disponible en el presupuesto para poder cumplirlo.

La recomendación del Panel es definir mecanismos y procedimientos de coordinación entre diferentes actores. En este caso, la Dirección propone que cada gran obra sea definida como un programa, ya que su duración en el tiempo es mayor a 10 años. De esta forma los recursos centralizados a la DOH entregados para todos sus componentes podrán ser proporcionados en convenios, como unidad técnica ejecutora, a los servicios dedicados al desarrollo productivo.

## **Recuperación de Costos**

El tema de recuperación de costos la Dirección lo considera de la mayor importancia para continuar con la inversión en obras de riego mayores ya sea, con financiamiento sectorial como por concesiones.

Sin embargo, no se ve una voluntad política (gobierno, parlamentarios) de imponer los reembolsos. Los argumentos son: sobre el nivel de rentabilidad de la agricultura, los subsidios externos a los productos agrícolas, la cultura de no pago de las obras de riego, el peso de costos que tendrían los productos agrícolas en estas áreas, con relación a sectores con obras más antiguas en operación, por ejemplo: Paloma vs. Corrales; los problemas de mercado de los productos agrícolas, el desarrollo rural y la ruralidad que apoyan las obras.

Todos estos argumentos tienen sentido diferente, dependiendo de cuando se usan para pedir la construcción de una gran obra y cuando se usan para comprometer y hacer efectivo el reembolso de la obra.

## II.- OBSERVACIONES PARTICULARES

I. RESUMEN EJECUTIVO				
Pág.	Ítem	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
1	I	1	...aumento de la seguridad de riego....	Es necesario agregar a continuación <i>....y/o establecer áreas de riego en zonas de secano.</i>
1	1	2	...significativos....	Es necesario precisar a que se refiere el Consultor al decir que "las Grandes Obras constituyen los proyectos más significativos".
1	I	2	.....problema de falta de seguridad...	¿a qué seguridad se refiere?
1	I	4		Idem a otro informe (PROMM.), falta mayor aporte.
1	I	5	...obras:	Es necesario precisar en que etapa del ciclo de vida de un proyecto, se encuentran los 10 proyectos mencionados, dado que se presta a confusión hablar de "obra".
2	I	1		Es necesario precisar que el párrafo se refiere al listado anterior, que incluye obras y estudios.
2	1.1	2		Sería ventajoso incluir alguna recomendación inmediata de las observaciones planteadas en este párrafo.
2	1.2	5	Organización y Gestión	Es necesario precisar de que se habla y que es lo que se espera mejor. Como está redactado no se entiende. Este párrafo genera una recomendación que no está explícita.
2	1.2	5		¿Qué tipo de información quiere que se procese? Es importante destacar que la Dirección de Obras Hidráulicas luego de detectar la falta de una instancia que procesará la información en forma sistemática y centralizada, creó la Unidad de Planificación del Departamento de Cuencas, la cual está comenzando a cubrir este tipo de necesidades.

Pág.	Ítem	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
2	1.2	6	..falta de....	La instancia más relevante existe, y es la Comisión Nacional de Riego, donde participan todas las parte que conforman las etapas del proceso completo de puesta en riego y mejoramiento de la seguridad.
2	1.2	6		¿Cuáles serían los mecanismos claros con la CNR?
2	1.3	7		No se puede sumar há. de estudios con há de construcción, dado que se provoca una distorsión al asegurar que “el Programa ha tenido una cobertura del 53 % del área regable del país”, que se estima en 2.500.000 há, y su 53% corresponde a 1.325.000 há.
2	1.3	8		A la fecha no se han terminado las obras que se señalan en el párrafo final de esta página, y por lo demás, una vez construídas las obras, se requiere de un proceso de puesta en riego que es lento de varios años, par lograr el beneficio esperado según los estudios de preinversión.
3	1.3	1		¿Es problema de eficacia?. ¿Cómo se demuestra?
3	1.3	2		¿Por qué si existen y se tienen los valores, no se hace un análisis real y completo?. Sólo se hace la observación “...pudieran haber resultado...” Este párrafo sólo hace referencia al cambio en los costos, sin hacer comentarios al cambio que se produce en los beneficios, ambos parámetros son indispensable al hacer el análisis de rentabilidad
3	1.4	5		En el contexto que se encuentra este párrafo, queda la duda sobre si es negativo o positivo el efecto. Falta completar.

Pág.	Ítem	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
3	1.4	6		Si se consideran los Costos de los 5 proyectos citados en la página anterior, y considerando la cifra que allí aparece "de 13.283 agricultores" origina como resultado 12 millones de pesos <b>promedio</b> por predio beneficiado.
4	1.5	3	...., no es posible afirmar ni exigirle al programa que haya contribuido aún al logro del Fin.	Desde el punto de vista de nuestra Dirección, si el FIN es mejorar los ingresos y la calidad de vida de los agricultores, el proceso de construcción de una gran obra por sí solo contribuye al logro del fin.
4	1.6	1		¿a qué cartera se refiere? Podría haberse citado el aumento de la productividad agrícola, el alto TIR y VAN que dio como resultado la Evaluación Ex-Post del Canal Pencahue, el aumento del valor de la producción, el aumento de generación de empleo, el aumento de captación tributaria, el impacto de la calidad de vida en el ámbito rural etc.
4	1.7			El punto de la recuperación de costos, sería materia de un estudio del impacto que genera en las arcas fiscales el alza de la plusvalía de los terrenos incorporados al riego, la mayor tributación por impuesto territorial, las mayores transferencia generadas, por concepto al impuesto al valor agregado y el impuesto a las utilidades.
5	1.8		Aspectos Innovadores	Este tema ¿a qué se refiere? Innovación tecnológica de obras, ambiental, participación ciudadana, económicas de gestión. Se estima que en las obras ha habido innovaciones, de cómo tratar el proyecto. No se entiende que se espera en este caso.
5	1.9		3.....	Sería conveniente adjuntar alguna tabla y/o gráfico para mayor claridad.

## II. INFORME FINAL

Pág.	Ítem	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
2	1.1		El producto....bajo cota de riego.	Esto quiere decir, entonces, que no caben las elevaciones mecánicas que se hacen desde los canales y/o embalses ¿?
14	1.10		Organigrama	Se considera necesario incluir en este organigrama a todos los departamentos que intervienen en el buen desarrollo del proyecto de una Gran Obra.
28	2.1.1			¿MAG o MINAGRI?
29	2.2		2....	No; El organismo que sanciona sobre la elección de un proyecto está bien definido.
32	3.1.1	Cuadro N°II-2		En el caso de Laja Diguillín existen 2 alcances: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Este proyecto se encuentra app en la mitad de su proceso, por lo tanto su inversión entre los años 1996-1999 no puede alcanzar al 93%</li> <li>• Hasta el año 2000, el Programa de fortalecimiento y la explotación se llevaron juntas, por lo que el valor de M\$ 244.247 incluye ambas gestiones.</li> </ul>
32	3.1.1	Cuadro N°II-2		No se entiende la última columna de esta tabla.
35	3.1.2	4	A su vez,.....	No se entiende, corregir la redacción
36	3.1.2		Desde el punto de vista....	Citar fuentes de los datos.



II.- Observaciones hechas al informe N°2 que no fueron tomadas en cuenta

Pág.	Item	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
7	1.6	6	Termina el párrafo.	Debería incluirse, que una vez estudiada la preinversión y recomendada favorablemente, de modo que un programa o proyecto se construya en un tiempo óptimo, para captar los beneficios en un periodo dado, éstos supuestos se ven alterados en la medida que cuando se toman las decisiones de inversión éstas se dimensionan de un modo diferente, alterando negativamente los periodos evaluados.
8	1.6	2	Se debería incluir.	Que alcanzando el avance de construcción del 80 %, se procede a realizar las escrituras de reembolsos definitivas.
14	1.10	1	....	Los programas de Fortalecimiento (que desde el año pasado están a cargo del Depto. de Cuencas) están presentes en las diferentes etapas del proyecto como el nexo con los futuros usuarios. <b>No se corrigió el texto, de acuerdo al organigrama</b>
14	1.10	1	....	Corregir que es el departamento de proyectos quien ejecuta los diseños y no el de construcción como aparece en el informe.
14	1.10	4	Final del texto.	Este Programa está ubicado en la categoría de Programa de responsabilidad Nacional, (en la DOH son solo 2), debido a la magnitud de las inversiones y a la complejidad técnica.
14	1.10	Último		Existen algunas excepciones ¿Sistema de Regadío Victoria?
21	1.1.3		Indicador: N° de organizaciones....  <b>Este indicador no mide la efectividad de los Programas de Fortalecimiento</b>	De acuerdo al carácter de desarrollo social que tiene los Programas de Fortalecimiento y a las diferencias que existen entre cada sistema asociado a cada obra, un solo indicador no da respuesta a la efectividad del programa, más bien se requiere una combinación de indicadores.

Pág.	Item	Párrafo	Dice o señala	Observaciones
22	1.1.4		Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	Se estima que la existencia de los SEIA, implican algo más que sólo un aumento en los costos en estudios de un proyecto. <b>Falta incluir la incidencia del alargamiento de los plazos (demora).</b>
23	1.3		1.- Sin descon.....	Existe una proposición que la trabajó la CNR y la DOH. (Carlos Avilés)
25	2.1.2		Por su parte, a nivel interno....	Retroalimentación¿?. Esta realmente claro que este no es propiamente un programa sino que un conjunto de proyectos independientes (emplazamientos diferentes, necesidades diferentes, etc.) <b>No cabe citar el proceso de retroalimentación en el caso de las Grandes Obras.</b>
26	2.1.2	3		Esta frase debiera adecuarse a la realidad. Como hay sólo una obra en 10 años en operación esta es la única evaluada y no hablar de aislado cuando no hay más universo. Cambio de redacción.
26	2.2		3. Al interior....	No se ajusta a lo ya expuesto, no cabe hacer análisis y procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
31	3.1.2	2		Los atrasos en el tiempo requieren un análisis a que se deben, tiempo atmosférico, cambios técnicos, proyectos no completos, disminuciones de presupuesto, calidad de consultores y contratistas, planificación de los trabajos optimista, expropiaciones, etc. Si este estudio no lo contempla se estima que es una recomendación, para mayor eficacia de la inversión. <b>Esta observación no se incluye</b>

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

JUNIO 2001