



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

**PROGRAMA DE BONIFICACIÓN POR
INVERSIONES DE RIEGO Y DRENAJE
LEY N° 18.450**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2006

SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 08
PROGRAMA BONIFICACIÓN PARA INVERSIÓN EN RIEGO Y DRENAJE
LEY 18.450

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2002-2005

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2006: \$ 22.888 millones²

1 Descripción del Programa

1.1 Fin

El fin del Programa es “contribuir a un desarrollo agrícola competitivo y sustentable”.

1.2 Propósito

El Propósito del Programa es “Agricultores y Organizaciones de usuarios de agua, con énfasis en los pequeños y medianos agricultores, aumentan la superficie regada y/o mejoran la seguridad y eficiencia del riego”.

1.3 Población Objetivo

La población potencial corresponde a los agentes agrícolas del país³, que puedan necesitar un proyecto de riego para mejorar sus condiciones productivas, que cumplan el requisito de acreditar dominio o usufructo de tierras y/o del derecho de aprovechamiento de aguas.

No existe cuantificación de la población potencial, aunque como referencia se pueden citar los datos del Censo INE de 1997 que estimó un total de 305.244 agricultores en el país⁴ (subsistencia, pequeños, medianos y grandes) y los datos de la Dirección General de Aguas que estima en 3.892 las Organizaciones de Usuarios (existentes o en vías de constitución). Estos valores constituyen un techo, pues de este total sólo se deben considerar los que tengan problemas de riego y drenaje.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Bonificación a la Inversión al Riego y Drenaje, Ley 18.450 en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Incluye presupuesto de gastos administrativos del programa y presupuesto para el pago de bonificaciones. No incluye el aporte de los beneficiarios

³ Artículo 2° de la Ley 18.450. Podrán acogerse a la bonificación (...) las personas naturales o jurídicas propietarias, usufructuarias, poseedoras inscritas o meras tenedoras en proceso de regularización de títulos de predios agrícolas (...) [y] las organizaciones de usuarios previstas en el Código de Aguas, incluidas las comunidades no organizadas que hayan iniciado su proceso de constitución.

⁴ Fuente: Documento de Trabajo N° 5: “Clasificación de las Explotaciones Agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según tipo de productor y localización geográfica” ODEPA, abril del 2000. En este análisis se utilizan como sinónimos los conceptos de explotación y productor, pues la unidad básica del Censo son las explotaciones.

La población objetivo corresponde a la población potencial que dispone de un proyecto de riego y/o drenaje, que sea técnicamente factible, económicamente rentable y con un presupuesto dentro de los límites que establece la ley. No existe una cuantificación de la población objetivo.

Cabe señalar que el propósito del programa plantea una prioridad respecto de los pequeños y medianos agricultores. Los pequeños agricultores están definidos en la Ley Orgánica de INDAP como aquellos que tienen no más de 12 háts de riego básicas y un capital propio no superior a UF 3.500. Los productores medianos son los que superan el nivel de pequeños agricultores y tienen no más de 100 háts equivalentes⁵.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria se compone de beneficiarios de proyectos individuales y proyectos comunitarios, que presentan significativas diferencias entre sí por los tipos de proyectos, pues los proyectos individuales corresponden a nuevo riego y tecnificación⁶, mientras los comunitarios corresponden principalmente a mejoras en la seguridad y eficiencia de las obras comunes. La cuantificación de estos tipos de beneficiarios en el último año (2005) es la siguiente:

Beneficiarios de proyectos individuales: Las bonificaciones pagadas en el 2005 correspondieron a 434 proyectos, con 562 beneficiarios efectivos, abarcando 10.384 háts. En el mismo año se comprometieron bonificaciones para 621 proyectos, que benefician a 802 agricultores y abarcan 16.909 háts.

Beneficiarios de proyectos comunitarios: Las bonificaciones pagadas en el año 2005, correspondieron a 118 proyectos, con 10.522 beneficiarios efectivos, abarcando 178.445 háts. Asimismo, en el mismo año se comprometieron bonificaciones para 151 proyectos, que benefician a 13.720 agricultores y abarcan 102.376 háts⁷.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa consiste en un subsidio directo a la inversión privada en proyectos de riego y drenaje tanto para obras comunitarias (obras civiles extraprediales para conducción y distribución de agua y para drenaje), como para obras individuales (tecnificación, puesta en riego y drenaje al interior del predio).

El subsidio se otorga al amparo de la Ley N° 18.450 de Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje, para inversiones que tengan el objeto de "... incrementar el área de riego, mejorar el abastecimiento de agua en superficies regadas en forma deficitaria, mejorar la eficiencia de la aplicación del agua de riego o habilitar suelos agrícolas de mal drenaje y, en general, toda obra de puesta en riego, habilitación y

⁵ Las háts. equivalentes de riego se determinan de acuerdo a factores de conversión considerados en el Reglamento de la Ley.

⁶ Nuevo riego son suelos de secano que se incorporan al riego y tecnificación es incorporar técnicas que aumentan la eficiencia de riego, como por ejemplo, conducción tipo californiano, aspersión, microaspersión, goteo.

⁷ Algunos proyectos con bonificación comprometida se abandonarán antes de término y no se les pagará el bono, por lo tanto los beneficiarios efectivos y la superficie intervenida serán menores en la realidad

conexión...⁸". En 1994 se prorrogó su vigencia y se introdujeron cambios para permitir la focalización de los subsidios a propósitos concordantes con la política de riego y de desarrollo agrícola⁹. Actualmente el programa está vigente hasta el 1 de enero de 2010.

El programa asigna montos de bonificaciones para proyectos que son revisados en sus criterios técnicos tales como: a) porcentaje de costo de ejecución del proyecto que será cargo del interesado; b) superficie de nuevo riego que incorpora el proyecto o su equivalente cuando el proyecto consulte mejoramiento de la seguridad de riego; c) superficie de suelos improductivos por su mal drenaje que incorpora el proyecto a un uso agrícola; d) costo total de ejecución del proyecto por hectárea beneficiada; y e) incremento de la potencialidad de los suelos que se drenarán o regarán. Estos factores dan origen a las variables de aporte, superficie, número de beneficiarios y costo con las cuales se define el puntaje con el cual se concursa al beneficio que entrega la Ley.

El monto de los proyectos no puede exceder las 12.000 UF para obras individuales y las 24.000 UF para obras de organizaciones y comunidades, y se financia hasta un 75% del costo total de las obras.

A los proyectos que se adjudican los concursos se les entregan Certificados de Bonificación que pueden ser cobrados en la Tesorería General de la República una vez que la obra se ejecutó y recepcionó satisfactoriamente. Entre la entrega de los Certificados a los beneficiarios (Bonificación Comprometida) y el pago efectivo (Bonificación pagada), transcurren normalmente entre dos y tres años. Una parte de los proyectos con Certificados de Bonificación no se ejecutan, con lo cual las bonificaciones que finalmente se pagan son menores que las que se comprometen.

La Comisión Nacional de Riego (CNR) es el organismo responsable de la ejecución de la Ley. La CNR es una persona jurídica de derecho público, de tipo centralizado, con patrimonio propio, y está constituido por un Consejo de Ministros¹⁰, que define y sanciona las políticas relacionadas con el riego en Chile; y una Secretaría Ejecutiva que actúa como asesor del Consejo de Ministros, elabora estudios y programas; administra la Ley N° 18.450; y contribuye a la formulación y desarrollo de políticas y estrategias de riego.

La Secretaría Ejecutiva está organizada en 2 Divisiones (División Política y División Jurídica) y 2 Departamentos (Departamento Técnico y Departamento de Administración y Finanzas). El Departamento Técnico es el responsable de administrar la Ley de Riego a través de sus unidades operativas (Unidad de Desarrollo Territorial, Unidad de Gestión y Unidad de Operaciones de la Ley N° 18.450) y de 3 oficinas zonales (Santiago, La Serena y Chillán). La Unidad de Acreditaciones de la División Jurídica se encarga de verificar las inversiones efectivas de los proyectos bonificados.

Las actividades regionales que requiere el programa se desarrollan según lo que establece la resolución del Consejo de Ministros, que encomienda a las Direcciones

⁸ Artículo 1° de la Ley 18.450

⁹ Los cambios se orientaron a permitir la focalización en proyectos de pequeños agricultores, de regiones o zonas determinadas, proyectos de captación de aguas subterráneas y otros, a través de llamados a concursos específicos. Además se incluyeron medidas para facilitar el acceso de pequeños productores como recursos de prefinanciamiento a través de INDAP, incremento de puntaje, aumento de máximos para proyectos comunitarios y bonificación de gastos de organización.

¹⁰ Compuesto por los Ministros de Agricultura, Economía, Fomento y Reconstrucción, Hacienda, Obras Públicas y Planificación y Cooperación.

Regionales de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) realizar la recepción de los proyectos a concursar y realizar las inspecciones técnicas y recepciones de obras¹¹. La misma resolución delega en las Comisiones Regionales de Riego (CRR)¹² determinadas decisiones respecto de modificaciones y abandonos de proyectos. Las CRR definen las prioridades regionales y presentan las demandas por obras para ser consideradas en el calendario de concursos.

El componente único del Programa consiste en que “Agricultores y Organizaciones de usuarios de agua reciben bonificación de la Ley 18.450 y aportan recursos propios para la construcción de obras de riego y drenaje.”

La entrega de la bonificación definida por la Ley de Riego se realiza a través de un procedimiento que se puede dividir en las siguientes cuatro etapas: 1) Convocatoria a los concursos por tipos de proyectos y tipos de postulantes específicos; 2) Selección de proyectos en base a un proceso inicial de revisión de los requerimientos legales y técnicos, y posteriormente se les asigna un puntaje y adjudicación de los Certificados de Bonificación (considerando las variables de aporte, superficie y costo); 3) Construcción de las obras (En esta etapa se realizan dos funciones: inspección de las obras por parte de la DOH y recepción de obras por parte de la DOH y la CNR) y 4) Pago de la bonificación para lo cual la CNR aprueba las inversiones y emite una resolución de recepción definitiva, con la cual el Secretario Ejecutivo de la CNR autoriza el cobro del certificado de bonificación e informa a la Tesorería General de la República para que ésta proceda al pago.

1.6 Antecedentes Financieros

La Ley de Presupuestos respecto del Programa distingue los siguientes conceptos:

- 1 Presupuesto de Gasto del Programa, que se incluye en el presupuesto de la CNR, y corresponde a los recursos asignados para administrar y gestionar el programa¹³. El presupuesto de Gasto del Programa incluye fondos que la CNR traspasa a la DOH, pero que cubren sólo una parte de los recursos que éste organismo requieren para su participación en la inspección técnica, recepción de obras y seguimiento de la operación del Programa. Este presupuesto ha aumentado en el período 2002-2005 en un 5% alcanzando a \$952 millones el año 2005. El gasto efectivo de este presupuesto alcanzó el año 2005 al 99%.

¹¹ Hasta el 2005 la DOH compartían funciones con las Direcciones Regionales del SAG, pero éstas últimas fueron excluidas de la inspección técnica y recepción de proyectos mediante la Resolución N° 1 de 2006 del Consejo de Ministros

¹² Compuestas por los Secretarios Ministeriales de Obras Públicas, Agricultura y de Planificación; el Director regional de Aguas o su representante; el Director Regional de Obras Hidráulicas o su representante; el Director Regional del SAG o su representante; y el Director Regional de INDAP. Las CRR pueden invitar a sus reuniones a dos consejeros regionales designados por el Consejo Regional y dos representantes de las organizaciones de regantes de la región, designados en la forma que determine la propia Comisión Regional de Riego.

¹³ El Gasto Programa se incluyó en el ítem 74 hasta el 2004; el 2005 se incluyó en el subtítulo 24 ítem 051 y para el 2006 está distribuido en el subtítulo 24 ítem 051, de carácter específico y en los subtítulos 21 (Gastos en personal) y 22 (Bienes y servicios de consumo) que forman parte del presupuesto general de la CNR, porque se contempló pasar a contrata al personal que en años anteriores estaba a honorarios (subtítulo 24 ítem 051). El monto presentado para el 2006 es el vigente a mayo 2006, pero están pendientes reasignaciones internas del presupuesto de la CNR

- 2 Recursos que provienen del Tesoro Público¹⁴ para el pago de bonificaciones previsto para el año, de acuerdo con los compromisos pendientes de años anteriores. Este presupuesto ha disminuido en un 18% en el período 2002-2005 alcanzando a \$19.961 millones el año 2005. El pago efectivo de bonificaciones alcanzó el año 2005 al 78% de lo presupuestado.
- 3 Bonificaciones Comprometidas. Como glosa del presupuesto de bonificaciones, se establece el monto máximo para comprometer bonificaciones para años posteriores y para llamados a concurso. A partir del 2005, el límite de los compromisos para años futuros corresponde al límite de llamados a concurso en el año menos el monto que de dichos concursos se pague en el año¹⁵. Este presupuesto ha aumentado en un 7% en el período 2002-2005 alcanzando a \$24.720 millones el año 2005. Por su parte en el año 2005 el monto de las bonificaciones comprometidas alcanzó al 100% del límite presupuestario.

2 Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El diagnóstico inicial que originó el programa (1985) fue fundamentalmente cualitativo y su alcance original era limitado por 8 años.

La vuelta a la democracia significó focalizar el programa hacia sectores de menores recursos, primero de hecho y luego de manera formal, con los cambios legales introducidos en 1994, junto con la prórroga de la vigencia del programa. Dichos cambios significaron que el programa se abrió a pequeños agricultores que tenían restricciones financieras, técnicas y de gestión comercial, distintos de los beneficiarios del período anterior a 1990, que habían sido principalmente grandes empresarios agrícolas.

El cambio de focalización no contó con un diagnóstico de las necesidades que presentaban los pequeños y medianos agricultores que se incorporaron en forma preferente al programa, ni de una evaluación de la eficacia de los subsidios a la inversión en obras menores de riego para superar dichas necesidades.

La focalización del programa se ha desarrollado a través de la facultad de la CNR de llamar a concursos según categorías de obras, beneficiarios, zonas y otras variables. Al establecer fondos específicos para cada "nicho"¹⁶, se asegura que los interesados que cumplen con los requisitos para postular a un determinado nicho no tengan que competir en inferioridad de condiciones con postulantes de mayores recursos.

Dado que los productores que postulan deben tener la capacidad de financiar la etapa de construcción ya sea con recursos propios o con crédito, ello significa que se dificulta el acceso a los beneficios del programa a los pequeños y medianos agricultores que

¹⁴ En la Ley de presupuestos año 2006, correspondió al subtítulo 33, Item 01-001

¹⁵ La redacción de la glosa para el 2006 es la siguiente. "Durante el año 2006, la Comisión Nacional de Riego podrá llamar a concursos hasta por \$ 24.000.000 miles, pudiendo comprometer para los ejercicios siguientes sólo el saldo no pagado en el año.

¹⁶ Por ejemplo, los Programas de Transferencia Tecnológica (PTT) de Maule Norte, PTT Los Lagos, PTT Vilcún, entre otros, representaron nichos específicos para Organizaciones en el Concurso del año 2006.

teniendo proyectos rentables de riego o drenaje, no tengan la capacidad de financiar la etapa de construcción. Esta situación pone en riesgo el logro del objetivo actual de una mayor focalización a sectores de menores recursos.

La existencia de los programas relacionados de INDAP, significan un relevante apoyo a la Ley de Riego, especialmente hacia los pequeños productores, entregando subsidios para realizar estudios para postular a la ley y financiamiento vía crédito para la ejecución de las obras. A contar de comienzos de 2004, INDAP ha establecido intereses y exigido garantías que han limitado en forma relevante el acceso de los pequeños productores al programa.

El programa cuenta con un amplio número de indicadores a nivel de propósito, los que permiten realizar un seguimiento de su desempeño en los distintos ámbitos.

No obstante los problemas mencionados, se considera que el diseño del programa es apropiado para abordar la causa del problema, pues la necesidad de aumentar y mejorar la superficie regada se responde con el actual diseño del programa de fomento al riego.

2.2 Organización y Gestión

La CNR cuenta con una adecuada estructura organizacional para ejecutar las funciones asociadas al Programa. La existencia de un departamento exclusivo para administrar la Ley (Departamento Técnico), permite ejecutar las distintas acciones necesarias para la formulación y resolución de los concursos. Las oficinas zonales permiten a la CNR tener presencia en regiones y estar más cerca de las CRR y los propios usuarios. La existencia de otra unidad, la División Jurídica, que realiza la acreditación de las obras, permite una adecuada independencia entre los procesos de resoluciones y pago de las obras.

Respecto de las funciones de inspección técnica y recepción de obras, éstas no cuentan con un seguimiento adecuado por parte de la CNR, así como no existen antecedentes respecto del número de visitas de inspección que realiza la DOH durante la construcción. Según estimaciones realizadas por la CNR en el 2001-2002 para una muestra de dos regiones (VI y VII Región), aparte de la visita por inicio de obras y por recepción, existirían 0,3 visitas durante el período de construcción, esto es, una visita por cada tres proyectos, lo que es claramente deficitario.

Las principales razones de los problemas de desempeño en las funciones delegadas son la falta de recursos de las instituciones delegadas para ejecutar las funciones referidas al programa y la debilidad en la coordinación entre instituciones que pertenecen a Ministerios distintos.

De los programas relacionados, el más relevante es el de INDAP que permite apoyar a los pequeños productores para que postulen a la Ley. Respecto de éste, la evaluación concluye que no se aprecia una clara coordinación entre ambas instituciones para la ejecución de estos proyectos.

El Programa cuenta con un sistema de control técnico de las obras, pero no con un sistema de control social¹⁷, el que sería de especial interés para las obras comunitarias.

¹⁷ Iniciativas que permiten la participación formal de los usuarios o beneficiarios en el proceso de provisión del bien o servicio. Lo anterior permitiría en este caso además del control de la calidad de las obras por parte

La asignación de recursos focalizados por nichos, asegura llegar a los usuarios objetivos, mientras que la evaluación técnica de los proyectos, y la asignación de puntajes y ponderaciones según variables¹⁸, permite seleccionar los mejores proyectos dentro de cada nicho.

2.3 Eficacia y Calidad

La evolución de proyectos, superficies y beneficiarios individuales ha sido bastante estable en el período de evaluación, es así que:

Respecto de proyectos individuales: las bonificaciones pagadas muestran un incremento de un 13% en la superficie intervenida en el período de evaluación con 10.384 hectáreas el año 2005 (434 proyectos y 562 beneficiarios). En igual período las bonificaciones comprometidas muestran un incremento de 34% en la superficie con 16.909 hectáreas el año 2005 (621 proyectos y 802 beneficiarios).

Respecto de proyectos comunitarios: las bonificaciones pagadas muestran una reducción del 8% en la superficie intervenida en el período de evaluación con 178.445 hectáreas el año 2005 (118 proyectos y 10.522 beneficiarios). En igual período las bonificaciones comprometidas muestran una reducción de 60% en la superficie con 102.376 hectáreas el año 2005 (151 proyectos y 13.720 beneficiarios). En el caso de los proyectos comunitarios se observa una variabilidad importante, pero no es posible extraer conclusiones relevantes debido a la heterogeneidad de los proyectos involucrados.

Las diferencias y variaciones en las bonificaciones pagadas respecto de las comprometidas, se explica por los tiempos que se toma el agricultor para decidir si realiza la inversión; las demoras en la construcción de las obras; la acreditación de las inversiones; y el cumplimiento de exigencias legales previo a la autorización del pago. La variación del tiempo entre la emisión del bono y el pago tiene una amplia fluctuación, presentando un promedio de 2,15 años¹⁹.

Por su parte, el tiempo promedio entre postulación y entrega del certificado de bonificación es de 9 meses, tiempo considerado alto por la evaluación.

A nivel agregado, si consideramos la superficie total regada del país según el Censo Agrícola 1997 (1.053.590 hectáreas), tenemos que en el periodo estudiado se intervino el 61% de la superficie con riego existente en la fecha del Censo, demostrando un significativo nivel de producción del componente respecto de la variable superficie.

INDAP en los últimos 5 años ha visto caer sus colocaciones de crédito de enlace de riego para los pequeños productores en forma significativa, variando de \$ 3.610 millones en el año 2002 a \$ 436 millones en el año 2005, mientras que el número de colocaciones de subsidio entregados por INDAP para la elaboración de estudios de proyectos que postulan a la Ley también bajó abruptamente desde 91 proyectos el año 2002 a sólo 10

de los usuarios, que se traten entre los beneficiarios temas de manejo conjunto de los recursos hídricos, y por lo tanto, implicaría el desarrollo de capacidades de gestión, administración y eficiencia organizativa de los regantes.

¹⁸ Costo total de las obras, aporte del beneficiario, superficie ponderada y número de beneficiarios.

¹⁹ Fuente: Departamento Técnico CNR.

proyectos nuevos el año 2005. Lo anterior a redundado en una menor participación de usuarios de INDAP en los beneficios de la Ley.

El indicador “Grado materialización de la inversión en proyectos de riego y drenaje con bonificación comprometida tres años atrás” muestra porcentajes de 74%, 79%, 81% y 81% para los años 2002, 2003, 2004 y 2005, respectivamente. Se aprecia una leve mejora en la eficacia del programa en los último dos años, pero manteniendo un significativo porcentaje de la inversión comprometida que no se termina en los años que corresponden. Con todo, de acuerdo con información entregada por la CNR, sólo alrededor del 5% de la inversión no se llega a materializar.

Dado que no se dispone de una cuantificación de la población potencial y objetivo del Programa no es posible medir la cobertura respecto a ellas.

La cobertura respecto de la demanda por el bono, medida como los proyectos bonificados versus los presentados (de calidad admisible), muestra una demanda no satisfecha que alcanzó un 29% para el año 2005. Por otra parte, la cobertura de los montos comprometidos versus los recursos solicitados, presentó valores muy similares, con una demanda insatisfecha de 33% para el año 2004.

En el período 2002-2005, los pequeños productores representaron el 27% del total de beneficiarios de bonificaciones comprometidas para proyectos individuales, en tanto que los medianos representaron el 71% y los grandes un 2%, mientras que según las bonificaciones pagadas totales por los proyectos individuales, encontramos un promedio de participación de 9% para los pequeños productores, 87% para los medianos, y 5% para los grandes productores.

El porcentaje de medianos productores es alto, pero no es posible emitir juicio respecto de si constituye una adecuada focalización, porque el estrato es demasiado amplio, abarcando los productores con más de 12 has de riego básico y menos de 100 has equivalentes²⁰, por lo que puede incluir agricultores con altos ingresos y recursos.

En cuanto a los proyectos comunitarios, no se puede emitir juicio sobre la focalización según tipo de productores beneficiados porque la información disponible no identifica los tipos de productores que forma parte de las distintas organizaciones.

Un estudio reciente de satisfacción de usuarios²¹ muestra una buena evaluación general del subsidio o beneficio recibido, de los resultados del proyecto y de los aspectos cumplimientos de los objetivos del proyecto; mejora en la calidad del recurso hídrico; mejora en el uso productivo del suelo; y mejora en el aprovechamiento del agua. Todos estos aspectos fueron calificados por más del 80% de encuestados con notas 6 y 7, de excelencia.

Finalmente, no es posible pronunciarse sobre la evaluación del programa a nivel de FIN, pues no se cuenta con elementos que permitan hacerlo. Al respecto, se debe mencionar que durante el año 2005 la empresa Consultora Agraria desarrolló el estudio:

²⁰ Has regadas ponderadas por los factores indicados en el reglamento de la Ley N° 18.450

²¹ Levantamiento de Información y Establecimiento de una Metodología para medir Satisfacción de Usuarios de la Comisión Nacional de Riego, 2005. El estudio utilizó las siguientes categorías: notas 1 a 4 se consideró como deficiente; nota 5 considerada neutra; y notas 6 y 7 considerada como evaluación de excelencia.

“Seguimiento y evaluación de los resultados de la Aplicación de la Ley 18.450 en el periodo 1997 – 2003”. Los resultados del estudio no han sido aún validados, por lo que no pudieron ser utilizados en esta evaluación.

Si se considera como referencia un estudio realizado por la misma consultora²², para el período 1986-1996, que entrega como resultado un incremento del valor de la producción agropecuaria anual atribuible a la Ley 18.450 de un 76%; un aumento sobre los ingresos netos de 300% en los predios beneficiados y una Tasa Interna de Retorno (TIR) para el conjunto de los proyectos de 33%, se podría afirmar que el programa consigue su fin de “Contribuir a un desarrollo agrícola competitivo y sustentable”. No obstante, no se tienen datos más actuales que confirmen dicha afirmación.

2.4 Eficiencia/Economía

El programa ha presentado una adecuada ejecución del presupuesto de gasto de la CNR y del presupuesto para comprometer bonificaciones, que constituyen los montos presupuestarios que se gestionan anualmente, con niveles cercanos al 100% en el período 2002-2005.

La ejecución presupuestaria del pago de bonificaciones ha estado históricamente en niveles del orden del 80%, lo cual normalmente sería considerado como bajo. Sin embargo, en el caso del Programa la ejecución presupuestaria del pago no es relevante, dado que el pago de las bonificaciones no es totalmente controlable por la unidad responsable, sino que obedecen a decisiones de los beneficiarios, de acuerdo con las bonificaciones comprometidas en años anteriores.

Las cifras de inversión y bonificación entre el año 2002 y 2005 tuvieron el siguiente comportamiento:

Proyectos individuales: la bonificación total pagada se incrementó en un 30% en el período alcanzando el año 2005 los MM\$8.698 con una inversión total ese año de MM\$13.596 y una bonificación por hectárea de M\$837. Por su parte las bonificaciones comprometidas se incrementaron en un 52% en el período alcanzando el año 2005 los MM\$ 14.284 con una inversión total ese año de MM\$21.930 y una bonificación por hectárea de M\$845.

Proyectos comunitarios: la bonificación total pagada disminuyó en un 18% en el período alcanzando el año 2005 los MM\$6.914 con una inversión total ese año de MM\$9.544 y una bonificación por hectárea de M\$38. Por su parte las bonificaciones comprometidas disminuyeron en un 24% en el período alcanzando el año 2005 los MM\$ 10.346 con una inversión total ese año de MM\$14.447 y una bonificación por hectárea de M\$101.

Los gastos de administración del programa han representado entre un 2,6 y un 3,2% del gasto total del programa, considerando como gasto total el valor de los proyectos adjudicados (incluyendo el aporte de los beneficiarios) más los gastos de administración y gestión de la CNR. El bajo nivel de gastos administrativos se explica, por un lado, porque

²² Estudio de Seguimiento Evaluaciones de los resultados de la Ley 18.450, en el período de 1986 a 1996. AGRARIA. Este estudio fue realizado en base a una encuesta realizada a la totalidad de proyectos financiados en el período, constituyéndose con informantes calificados la situación productiva y de empleo previa y posterior a las obras bonificadas.

no incluye los gastos que realizan la DOH y el SAG con fondos propios para el cumplimiento de las funciones que les ha delegado la CNR, y por otro, porque los recursos totales disponibles son menos que los necesarios para realizar una inspección técnica de obras acuciosa y una recepción oportuna. Como comparación, en los últimos procesos de fijación de tarifas de empresas sanitarias, la autoridad ha considerado que una empresa eficiente debe considerar un 4% del costo de las obras para inspección técnica.

El programa ha presentado un descenso paulatino en el porcentaje de aporte de beneficiarios, desde un 35,4% el 2002 a un 32,3% el 2005 (base bonificación comprometida). Ello se relaciona con privilegiar el acceso al programa por parte de los sectores de menores recursos, por lo tanto no constituye per se un indicador negativo. Cabe señalar que los proyectos individuales presentan un aporte de beneficiarios del 34,9% en 2005 y los comunitarios del 28,4% del costo total de las obras.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

En términos generales, aparte de las razones legales que establecen la vigencia de la ley de Riego hasta el 1º de enero del año 2010, existen los siguientes ámbitos principales para justificar la continuidad del programa:

- Promover el desarrollo productivo de pequeños y medianos agricultores que cuentan con capacidades comerciales, técnicas y de gestión como para emprender proyectos rentables, pero que no cuentan con los recursos propios ni el acceso al crédito necesario para financiar las elevadas inversiones que demandan los proyectos de riego y drenaje.
- Promover la construcción de obras comunitarias de riego, drenaje y saneamiento de aguas, que actualmente presentan déficit a nivel nacional. El déficit de obras comunitarias menores limita el aprovechamiento de las elevadas inversiones que se han realizado en grandes obras y perjudica el adecuado uso de los recursos hídricos.
- Promover temas estratégicos, como exigencias crecientes respecto de la calidad del agua, problemas que requieren solución a nivel de cuencas, competencia por el uso del recurso hídrico en minería y como agua potable, y nuevos temas que puedan surgir en aspectos tecnológicos, comerciales, de medio ambiente, etc.

2.6 Principales Recomendaciones

- 1) El Programa debe restringir su población objetivo a los agricultores pequeños y medianos que, contando con la capacidad para formular y operar proyectos rentables de riego y drenaje, no pueden realizarlos por cuenta propia por falta de acceso a financiamiento.
- 2) Para materializar la focalización planteada, el programa debería contar con una mayor categorización del estrato de medianos agricultores, porque la definición vigente de agricultores medianos (más de 12 hás de riego básicas y menos de 100 hás. equivalentes) incluye desde agricultores sin acceso al mercado financiero hasta grandes empresarios.

- 3) Se debe adecuar la modalidad de producción del componente para facilitar el acceso de pequeños y medianos productores, en los siguientes aspectos:
 - a) Prefinanciamiento de pequeños agricultores: Implementar el artículo 3 de la ley que contempla la entrega de la CNR a INDAP de fondos para el prefinanciamiento de estudios y construcción de los proyectos aprobados.
 - b) Evaluar la opción de prefinanciamiento para agricultores medianos: incorporar una modalidad de pagos parciales de la bonificación, según avance de obras, lo que requeriría de una modificación de la ley.
- 4) Se recomienda fortalecer la relación con INDAP para resolver los problemas que han llevado a una baja en la participación de los pequeños agricultores en los beneficios del programa, especialmente lo que se refiere a los créditos de enlace y financiamiento de estudios. Esto requeriría de una intervención del gabinete ministerial de agricultura.
- 5) En el caso de obras extraprediales, en que necesariamente participan productores de distintos tipos, se recomienda analizar la posibilidad de bonificar los aportes que deben realizar los distintos participantes, diferenciando el % de bonificación según tipo de beneficiario (pequeño, mediano y grande), lo que requeriría de un cambio de la Ley.
- 6) Se recomienda dimensionar los recursos humanos y operacionales requeridos para desarrollar las funciones que actualmente se delegan en las DOH regionales, precisando los recursos necesarios para ejecutar correctamente las inspecciones y verificaciones de las obras. La asignación de los fondos necesarios para cumplir adecuadamente dichas funciones debe residir en la Secretaría Ejecutiva, la que además debiera contar con la posibilidad de delegar funciones en el sector privado (p.ej., inspecciones técnicas y/o recepciones de obras).
- 7) Se estima positivo generar un Sistema de Control Social para las obras comunitarias, que permita asegurar la calidad de las obras y la real participación de los usuarios, capacitándolos en la gestión del proceso constructivo y el manejo conjunto de los recursos hídricos.
- 8) Realizar un monitoreo permanente de la satisfacción de los usuarios, a través de estudios periódicos y homologables que permitan analizar la evolución de los resultados en el tiempo.
- 9) Se recomienda evaluar y aplicar medidas tendientes a mejorar el flujo de los procesos desde la postulación hasta la recepción de obras, acortando los tiempos, informatizando y parametrizando trámites y mejorando los niveles de coordinación y de control de responsabilidades de las CRR.