



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA PESQUERA ARTESANAL

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Junio 2005

SINTESIS EJECUTIVA¹ - N° 11 PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA PORTUARIA PESQUERA ARTESANAL

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$5.712 millones²

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Fin

- ❖ El fin del programa es "contribuir a mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico de los usuarios de las caletas de pesca artesanal"

1.2. Propósito

- ❖ El propósito del programa es que las caletas pesqueras productivas con registro pesquero, mejoren sus condiciones de operación, higiénicas y de seguridad a través de la construcción de infraestructura portuaria pesquera artesanal.

1.3. Población Potencial y Objetivo

- ❖ La población potencial considera un total de 50.291 pescadores artesanales en un total de 436 caletas de acuerdo a lo que establece el Decreto Supremo N° 240/98.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal 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 Esta cifra corresponde al aporte fiscal directo, y por tanto, no incluye el aporte FNDR.

- ❖ La población objetivo son los pescadores artesanales de caletas pesqueras con registro de pesca artesanal ante SERNAPESCA. Si bien no existió una cuantificación ni una caracterización específica de la población objetivo en el período de evaluación, los datos sectoriales de variadas fuentes³ indican que el 62% de los pescadores ingresa a la actividad antes de los 18 años, lo que explica que alrededor del 60% del total de pescadores artesanales no posee educación básica completa.

1.4. Población Beneficiaria

- ❖ El número total de pescadores artesanales beneficiados en el período 2001 - 2004 fue de 18.640, correspondientes a 53 caletas, concentrándose los beneficiarios en las regiones X (21%), VIII (15%) y XII (12%) mayoritariamente.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

- ❖ El programa de infraestructura portuaria pesquera artesanal depende de la Dirección de Obras Portuarias (DOP) del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Su ejecución data del año 1990 y atiende a todas las regiones con borde costero. Está concebido para aquellas caletas que presentan niveles de producción sustentables que garanticen un desarrollo futuro de la actividad pesquera del lugar y la explotación, mantenimiento y conservación de las obras de infraestructura por parte de las organizaciones de pescadores artesanales que reciban la inversión. El programa consta de un solo componente.

1.5.1. Componente:

- ❖ El componente consiste en la construcción de infraestructura portuaria pesquera artesanal básica de los siguientes tipos de obra:
 - **Obras marítimas:** Corresponde a atracaderos tales como, Muelles, Rampas y/o Malecones. Además contempla la construcción de rampas para varado para el resguardo de embarcaciones. En caso de contar con sistemas de atraque y/o resguardo natural no se contempla inversión.

³ Fuente: Política Pesquera Artesanal. SUBPESCA Enero 1995.

Fuente: Diagnóstico Sector Pesquero Artesanal del Puerto San Antonio y CEDIPAC, Mayo 1998.

- **Obras terrestres básicas de apoyo a la pesca artesanal:** Corresponde a explanadas, servicios básicos (agua, luz, alcantarillado y servicios higiénicos), boxes y sombreaderos para el resguardo de artes de pesca.
- ❖ El proceso comienza con la identificación de necesidades de inversión por parte de las Direcciones Regionales de Obras Portuarias, luego se priorizan los proyectos según la metodología multicriterio⁴ desarrollada por el MOP. Posteriormente se formulan y evalúan los proyectos según la metodología establecida por MIDEPLAN. La Secretaría Regional de Planificación de MIDEPLAN efectúa el análisis técnico-económico del proyecto. A continuación, y una vez recomendado los proyectos se elaboran los diseños de ingeniería y arquitectura, para luego, iniciar la ejecución de obras.
- ❖ El cierre del ciclo de inversión -por parte del programa- ocurre en el momento en que a la caleta se le ha entregado ambos tipos de obra. La entrega a los usuarios se formaliza a través de la firma por parte del Director Regional de Obras Portuarias del Convenio de Uso Provisorio, el que tiene un plazo indefinido a la espera de que el(los) sindicato(s) de pescadores artesanales solicite(n) la concesión marítima de la caleta pesquera a la Subsecretaría de Marina.
- ❖ Para velar por el correcto uso de la infraestructura, el servicio entrega a los usuarios (sindicatos) un manual de conservación, mantención y operación de la infraestructura construida, siendo ellos los responsables de estas actividades.

1.6. Antecedentes Financieros

- ❖ Durante el período 2001-2004, el programa se financió con Aporte Fiscal proveniente de la DOP y recursos del FNDR. El aporte fiscal ha sido la principal fuente de financiamiento del programa la que, durante el período de estudio, ha representado en promedio un 92%.

⁴ Esta metodología considera los siguientes factores: i) Aspectos productivos (40% de importancia), ii) Aspectos socio-culturales (15%), iii) Aspectos Económico-Presupuestarios (15%) y iv) Aspectos de disponibilidad de infraestructura (30%).

- ❖ El aporte FNDR que representa un 4% en el 2001 se incrementó gradualmente en el período hasta alcanzar un 10% en el 2004.
- ❖ El presupuesto total alcanzó en el año 2004 un total de \$7.717 millones de pesos, disminuyendo un 16% respecto del presupuesto 2001. En el año 2005 el presupuesto alcanza \$8.383 millones de pesos de los cuales \$5.712 millones de pesos corresponde a la DOP, mientras que el 32% restante lo aporta el FNDR, convirtiéndose el aporte de los gobiernos regionales en un factor sustantivo en el financiamiento del programa.
- ❖ El gasto total del programa disminuyó en un 15% en el período 2001-2004, alcanzando a \$7.717. millones en este último año.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1. Diseño

- ❖ Si bien el programa no cuenta en sus inicios con un diagnóstico claro de los problemas que se pretendía resolver, a partir del año 2002 se inicia una labor de redefinición del programa apartándose del enfoque más social que se le dio en un comienzo para concentrarse en resolver las limitaciones que la infraestructura de las caletas causa a la actividad productiva de la pesca artesanal.
- ❖ Esta redefinición ha resultado acertada, ya que ha permitido descartar la ejecución de inversiones que excedían los requerimientos técnicos básicos y/o las capacidades de los beneficiarios. Los criterios de priorización definidos tienden a focalizar la inversión en aquellas caletas donde el impacto del programa se espera sea mayor.

- ❖ El diseño del programa se evalúa positivamente ya que existe una adecuada relación causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos de la Matriz de Marco Lógico (MML). Asimismo, los indicadores diseñados son adecuados para medir las dimensiones del desempeño del programa, tanto a nivel de propósito como de componente. No obstante, algunos de ellos no disponen de información para su cálculo.

2.2. Organización y Gestión

- ❖ La estructura organizacional del programa resulta adecuada para la producción del componente y los mecanismos de coordinación internos han funcionado adecuadamente.
- ❖ Se aprecia un esfuerzo por coordinarse con otras instituciones que invierten en el sector tales como SERCOTEC, SENCE, entre otras. Sin embargo, la respuesta varía de región en región y entre instituciones, desperdiciándose, en los casos en que dicha coordinación es débil, la posibilidad de potenciar las obras desarrolladas por el programa. Una buena instancia de coordinación interinstitucional en la Región es la participación de la DOP en el Consejo de Asignación Regional para el Fomento Económico Productivo de la Pesca (CAR Pesca).
- ❖ Para priorizar las inversiones entre proyectos y entre regiones, desde el año 2002 el programa aplica un conjunto de criterios de focalización basados en criterios productivos⁵(40%), socio-culturales⁶ (15%), económico-presupuestario⁷ (15%) y de disponibilidad de infraestructura (30%). La sola existencia de criterios técnicos se considera positivo para objetivar las decisiones de inversión.

⁵ Nivel de producción, número de embarcaciones y número de pescadores.

⁶ Índice de necesidades básicas insatisfechas, Tasa de población indígena comunal, entre otros.

⁷ Nivel de dependencia de fondos externos como es el caso del Fondo Común Municipal (FCM).

- ❖ El panel evalúa positivamente la incorporación del criterio productivo, sin embargo no está de acuerdo con la aplicación del criterio socio cultural ni el criterio económico presupuestario por considerar que estos constituyen criterios globales comunales y no están asociados en forma específica a las condiciones de los futuros beneficiarios.
- ❖ En el presente año se ha desarrollado una propuesta⁸ que incrementa desde un 40% a un 60% la ponderación asignada al criterio productivo, modificación que se evalúa positivamente.
- ❖ Por parte de la DOP existe una labor permanente de seguimiento del programa durante la ejecución de las obras y con posterioridad a su entrega a los beneficiarios. Si bien en este último caso, el monitoreo está orientado a verificar la ejecución de las labores de mantenimiento y conservación de la infraestructura por parte de los usuarios, el instrumento legal utilizado para entregar las obras (Convenio de Uso Provisorio) impide sancionar el incumplimiento en esta materia.
- ❖ Si bien el DS N° 660 de la Subsecretaría de Marina sobre concesiones marítimas da reconocimiento legal al "Manual de conservación y uso de la infraestructura" y a la participación de la DOP en la solicitud o renovación de una concesión marítima⁹, ninguna caleta solicitó la concesión marítima debido a la exigencia de cobro retroactivo del período de ocupación ilegal de los pescadores.
- ❖ A partir del año 2006 esta situación debiera cambiar debido a la modificación en trámite de dicho decreto cuyo objetivo es derogar el cobro retroactivo y de esta manera estimular que los pescadores soliciten la concesión marítima. De esta forma cobraría validez el programa y el manual de conservación.

⁸ Dichas modificaciones aún no han sido oficializadas por el programa.

⁹ Modificación efectuada por medio del DS 161/1998, que señala que la DOP debe emitir un informe sobre el estado de conservación de la caleta y si se han cumplido las actividades de mantenimiento programadas.

- ❖ Adicionalmente, el programa exigirá que las organizaciones constituyan una Corporación, la cual estará encargada de explotar, administrar, mantener y conservar la infraestructura construida. Dicha entidad jurídica facilita el control, por parte de las organizaciones de pescadores beneficiadas, sobre el adecuado uso de los recursos financieros para la implementación de la mantención de la infraestructura traspasada, y garantiza el acceso a todos los pescadores artesanales de la caleta en que se encuentra esta infraestructura, independiente de la organización de procedencia. Ambas medidas aseguran la sustentabilidad del programa en el largo plazo.
- ❖ Sin embargo, se debe tener presente que estas modificaciones sólo resuelven el problema de las nuevas inversiones que realice el programa, por lo cual se requerirá generar incentivos para que las caletas ya intervenidas soliciten la concesión marítima.
- ❖ Respecto de la evaluación del desempeño del programa, la información disponible en las bases de datos se registra por proyecto ejecutado y no por caleta intervenida, lo que dificulta, por ejemplo, obtener información del tiempo promedio de ejecución de obras en una caleta. Además, no se dispone actualmente de mecanismos implementados para la recopilación de información que permita determinar la contribución del programa al logro del propósito.

2.3. Eficacia y Calidad

- ❖ El programa no define explícitamente metas de cobertura anual. Sin embargo, el programa en el período 2001-2004 aumentó en 73% el número de caletas con infraestructura básica terminada, alcanzando en el 2004 un total acumulado de 126 caletas intervenidas. Las 53 nuevas caletas construidas en el período beneficiaron a un total de 18.640 pescadores.
- ❖ Si bien no se contó con la cuantificación del número de pescadores artesanales que constituyen la población objetivo del programa durante el período de estudio, la cobertura de los beneficiarios efectivos respecto de la población potencial muestra una evolución favorable desde 32% el año 2000 a 66% el año 2004.

- ❖ Durante el año 2004 se trabajó en una metodología para tipificar la magnitud de cada caleta en función de su actividad productiva, determinándose la siguiente categorización de caletas: 14 caletas pesqueras regionales¹⁰, 37 caletas pesqueras locales¹¹, 27 caletas pesqueras emergentes concentradas¹² y 72 caletas pesqueras emergentes¹³. La meta definida programada para el período 2006-2010 es alcanzar un 100% de cobertura en las caletas regionales, locales y emergentes concentradas.

- ❖ Considerando la nueva definición de población objetivo establecida para el período 2006-2010, se puede decir que el programa ha beneficiado hasta el año 2004 a un 76% de esta. En términos de unidades intervenidas, se han ejecutado hasta el año 2004 obras en 54 de las 78 caletas que comprende la nueva meta del programa, lo que representa un cumplimiento al 2004, del 69% de dicha meta.

¹⁰ Los desembarques tienen una representatividad mayor o igual al 25% del desembarque total de la región, el volumen desembarcado de productos marinos es mayor o igual a 1.000 ton/año y la valorización de los productos desembarcados es mayor o igual a 1.000.000 M\$/año.

¹¹ El volumen desembarcado de productos marinos es mayor o igual a 1.000 ton/año. o bien, la valorización de los productos desembarcados es mayor o igual a 1.000.000 M\$/año.

¹² El volumen desembarcado de productos marinos es mayor o igual a 300 ton/año y menor a 1.000 ton/año, la valorización de los productos desembarcados es mayor o igual a 190.000 M\$/año y la concentración corresponde al esfuerzo pesquero disponible por caleta: Fuerza Trabajo >=70 ; Embarcaciones >=25.

¹³ Cumplen con el requisito de tener un volumen desembarcado de productos marinos mayor o igual a 120 ton/año.

2.4. Eficiencia / Economía

Eficiencia

- ❖ El costo promedio de inversión por caleta intervenida es de alrededor de \$589 millones, con un mínimo de \$318 millones (año 2002) y un máximo de \$928,6 millones (año 2004). Si bien este indicador muestra una tendencia creciente en los costos de producción del componente, no es posible emitir un juicio evaluativo sobre el nivel de eficiencia en su producción, ya que existen variables en el caso de las obras marítimas, que condicionan el valor de este indicador como es el tipo de obras ejecutadas, las condiciones naturales del sector de emplazamiento (pendiente de la playa, tipo de suelo, condiciones de abrigo, frentes de atraque requeridos, sedimentación, cambios de mareas, etc.)¹⁴.
- ❖ Por otro lado, el costo promedio por pescador beneficiario inscrito es de \$1,9 millones en el período 2000-2004, observándose una tendencia declinante desde casi \$2,6 millones el año 2000 a \$1,5 millones el 2003, con un incremento el año 2004 a \$1,8 millones.
- ❖ El programa no tiene una asignación específica de recursos para gastos administrativos, por tanto, mediante un sistema de prorrateo, se constata que éstos representan entre el 11% y el 19% del presupuesto total. Si bien no existe un programa de características similares, el valor obtenido es elevado al compararlo, por ejemplo, con el programa de Conservación Vial, donde los gastos de administración representan alrededor de un 9% a 10% del presupuesto total. Esta metodología de prorrateo puede estar sobrestimando los gastos de administración efectivos; sin embargo, para tener mayor claridad se requiere disponer de información más desagregada que en la actualidad no es generada por el programa.

¹⁴ Por ejemplo, es posible que se requiera una estructura opaca para favorecer el abrigo del lugar, o en otro caso es posible que se haya considerado necesario incorporar una estructura de penetración de un largo variable dependiendo de la pendiente de la playa, también es posible que de acuerdo a la variabilidad de las mareas se requiera como solución un pontón flotante con pasarela basculante que absorba las diferencias de marea, o es posible que se requiera una estructura paralela a la costa como un malecón.

Economía

- ❖ La ejecución presupuestaria se ha mantenido estable, siendo cercana al 100% durante el período 2001-2004, lo cual se evalúa positivamente.
- ❖ Este programa no contempla recuperación de costos, ya que corresponde a un subsidio en un 100%. Las tarifas que cobran los usuarios de la infraestructura permiten, en la mayor parte de los casos, generar recursos sólo para ejecutar mantenimientos menores.

2.5. Justificación de la Continuidad del Programa

- ❖ Los antecedentes indagados y revisados permiten concluir que la necesidad que da origen a la justificación del programa, se mantiene vigente. De las 78 caletas que comprende la reformulación del programa (Regionales, Locales y Emergentes Concentradas), se ha intervenido hasta el año 2004 sobre el 69% de éstas, lo que es equivalente a una cobertura de un 76% respecto de la nueva población objetivo.
- ❖ La meta para el periodo 2006-2010 es alcanzar un 100% de cobertura en estas categorías de caletas, lo que significa atender en ese periodo a una población de poco más de 8.000 pescadores artesanales. En este sentido, la continuidad del Programa esta asegurada hasta esa fecha y a partir del 2010 debiera evaluarse si se justifica continuar la intervención sobre las caletas Emergentes, que corresponde a un grupo constituido por 72 caletas.

2.6. Principales Recomendaciones

1. Se debe implementar un sistema de seguimiento y recopilación de información para el cálculo de los indicadores propuestos en la MML, por ejemplo, el mejoramiento de las condiciones de sanidad pesquera, de seguridad en la operación, disminución de los tiempos de espera embarque/desembarque de naves, cumplimiento de metas, entre otros.

Ello implica por una parte, mejorar la operacionalización de los conceptos asociados al resultado final del programa y por otra, implica un cambio en el sistema de seguimiento desde una lógica de proyectos a una referida a la unidad de intervención, es decir la caleta, lo que significa la necesidad de registrar la información identificando aquellas que "egresan del programa" (producto terminado) de aquellas que están en proceso (productos en proceso).

2. Se recomienda revisar los criterios de priorización de inversiones considerando lo siguiente: i) es adecuado un aumento (de 40% a 60%) de la ponderación del criterio actividad productiva, ya que tiende a concentrar las inversiones en aquellas caletas con mayor potencial productivo, ii) respecto a la continuidad del criterio sociocultural (10%), éste no se considera adecuado ya que son indicadores globales comunales, y no están asociados en forma específica a las condiciones de los futuros beneficiarios y iii) respecto del criterio económico-presupuestario (10%), no se considera de utilidad usar el nivel de dependencia del Municipio a los fondos externos como un indicador relevante, sino más bien incluir algún indicador que de cuenta de la eficiencia relativa del proyecto, por ejemplo, del costo por pescador artesanal beneficiado.
3. Se deben generar los incentivos para que las organizaciones de pescadores que ya cuentan con infraestructura entregada por el programa soliciten la concesión marítima, de manera que asuman la responsabilidad legal de hacerse cargo del mantenimiento y conservación de la infraestructura. Una forma de estimularlos podría ser ofreciendo realizar las inversiones en mantenimiento y conservación que no han realizado si es que ellos obtienen la concesión marítima.
4. Estudiar mecanismos de apoyo a las inversiones en mantenimiento y reparación para casos excepcionales que excedan los montos de inversión que pueden financiar las organizaciones de pescadores artesanales. En este caso, se deben explicitar claramente los requisitos que deben cumplir las organizaciones para postular a este tipo de financiamiento, uno de los cuales debe ser que cuenten con la Concesión Marítima y que demuestren fehacientemente que no cuentan con recursos para realizar esos trabajos.

5. Para una eventual entrega de las concesiones a las organizaciones de pescadores artesanales se sugiere respetar la dinámica e idiosincrasia de cada una de ellas y fortalecer su desarrollo no imponiendo una figura legal (Corporaciones) sino que analizando y respetando otras alternativas jurídicas existentes. Por ejemplo, las Cooperativas, que dependen del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía y pueden tener a Servicios Públicos como socios con voz dentro del Directorio (en este caso podría ser la DOP), que permitan tomar los resguardos para el cumplimiento de los planes de mantención y gestión. La idea central es que la figura legal debe garantizar al Estado la explotación, mantención y conservación oportuna de la infraestructura, así como la transparencia en el manejo financiero y contar con herramientas que permitan la fiscalización y eventual incumplimiento de lo programado, entre otras.

6. Para contribuir al logro del fin (mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico de los usuarios de las caletas de pesca artesanal), es necesario que el programa continúe realizando esfuerzos de coordinación con otras instituciones que intervienen en el sector pesquero artesanal (particularmente con SENCE y SERCOTEC), de manera de que a partir de la infraestructura entregada por el programa se puedan desarrollar otras actividades asociadas a la explotación turística y entrega de servicios anexos a la extracción de recursos.