



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE OBRAS MEDIANAS
Y MENORES DE RIEGO
(PROMM)
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**

**PANELISTAS:
PEDRO LIRA (COORDINADOR)
JORGE SCHERMAN
JOSÉ BARRIOS**

SEPTIEMBRE 2000

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM-.
AÑO DE INICIO:	1992 -93
MINISTERIO RESPONSABLE:	Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Riego
SERVICIO RESPONSABLE:	DOH, INDAP, ODEPA.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Rehabilitación y Construcción de Obras Medianas y Pequeñas de Riego - PROMM- constituyó una iniciativa pionera destinada a mejorar la calidad de vida y los ingresos de los agricultores, especialmente los grupos más vulnerables, mediante la acción coordinada de diferentes instituciones del Estado.

Las acciones se iniciaron en un marco donde el Estado (décadas setenta y ochenta) había prácticamente dejado al sector riego en manos de la iniciativa privada, lo cual significó, por una parte, la paralización casi total en la construcción de obras de riego mayores y medianas y, por otra, el deterioro de los sistemas de riego existentes en el país por falta de una adecuada política de operación y mantención.

Enfrentado a esta realidad, y con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno del presidente Aylwin decidió a principio de los años noventa poner en marcha, además de la construcción de grandes obras el Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores (PROMM).

El FIN del Programa fue "Mejorar los ingresos y la calidad de vida de los agricultores agrícolas mediante el aumento de la seguridad de riego" y su propósito, el "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"

Este Programa tuvo la particularidad de enfrentar la puesta en riego intra y extrapredial de manera integrada agregando, además, la asistencia técnica necesaria para garantizar el cumplimiento de los supuestos utilizados en la fase preinversional. Vale decir se consideró necesario no solamente mejorar la seguridad de riego allí donde las obras requerían mantención y reparación y dotar de riego áreas de secano sino que, paralelamente, se focalizaron subsidios para que los agricultores implementaran infraestructura intrapredial, y se ensayaron cultivos y métodos de manejo que posteriormente se traspasaron al grupo objetivo.

Básicamente, el Programa se apoyó en dos instrumentos legales preexistentes a su creación: el DFL N° 1.123 que define el accionar de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP y la Ley N° 18.450 de Fomento al Riego y Drenaje. Igualmente, se contó con la institucionalidad del Indap para la Transferencia Tecnológica y la Dirección General de Aguas del MOP para los asuntos

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

relacionados con el saneamiento títulos de aguas y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes.

En este contexto, el PROMM se propuso contribuir a la disminución del déficit en materia de riego a través de una inversión total proyectada de US\$ 118,7 millones en el período 1992/93-1998. La evaluación de la situación inicial llevó a plantearse la meta de llevar adelante 54 proyectos de riego, destinados a cubrir un área de 100.000 ha. de mejoramiento de riego y 10.000 ha. de nuevo riego; es decir, el PROMM pretendía cubrir alrededor de 1/6 del déficit de riego a nivel nacional.

Para funcionalizar y hacer operativo el Programa se crearon cuatro instancias de decisión y coordinación, las cuales tuvieron a su cargo las labores que se describen a continuación:

- a) La Comisión de Dirección Superior (CDS) fue la máxima autoridad del PROMM. Sus funciones le fueron definidas por el Consejo de Ministros de la CNR, conformado por los titulares del MINAGRI, del MOP, de Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), del Ministerio de Hacienda (MH) y del Ministerio de Economía (ME).
- b) La Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dependiente de la CDS, fue una entidad asesora creada especialmente para el PROMM, que ofició de secretaría técnica, apoyando todas las labores de la CDS, preparando los materiales requeridos para la toma de decisiones; supervisando el cumplimiento de las políticas y acuerdos de la CDS; y realizando labores seguimiento de los distintos componentes del PROMM y del uso de sus recursos financieros.
- c) La Unidad Asesora de Riego (UAR) de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), cuyas tareas principales eran la coordinación dentro del MINAGRI de las instituciones que participarían en el PROMM, y de supervisar la implementación y desarrollo del Programa de Validación y Transferencia Tecnológica (PROVALTT) con sus Unidades de Validación (UVAL) y Modelos Demostrativos (MODEMS) en riego en las áreas de los proyectos PROMM.
- d) Las Comisiones Regionales de Riego (CRR), de nivel local, fueran creadas a partir de la Ley N° 18.450 de 1985. Las CRR están conformados por Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) del MOP y el MINAGRI, los Directores Regionales del INDAP, la DOH, la DGA y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Las CRR fueron las únicas instancias plenamente descentralizadas del Programa y constituyeron en consecuencia los agentes que podían operar a nivel de los proyectos en las Regiones y áreas de riego respectivas (UCP (1999), p. 73).

2. Resultados de la Evaluación

2.1 A Nivel de Diseño

Como conclusión general al punto, cabe destacar que el diseño del PROMM es una forma novedosa respecto de las formas tradicionales de gestión pública.

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

Dada la inercia habitual de las grandes organizaciones es conocido que cambios en el estilo de gestión, sobre todo si ello implica una interacción coordinada y relativizada a acciones de otras instituciones implica dificultades no menores. Pese a ello, a juicio de esta Panel, el PROMM, a nivel del diseño, fue lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios.

Desde el punto de vista del presupuesto, sin embargo, el diseño no incluyó alguna fórmula que permitiera contar con un marco de financiamiento definido con la adecuada antelación que permitiera una planificación más acabada de la iniciativa en forma global.

2.2 A Nivel de Organización y Gestión

El resultado de esta evaluación se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) Aún cuando existió un adecuado diseño de la estructura organizacional y de gestión, esto se vio limitado por cuanto las Unidades con misión coordinadora no tuvieron los instrumentos decisionales que les permitiera ejercer plenamente sus funciones. Ello se debió, básicamente, a que estas Unidades no tuvieron el reforzamiento legal e institucional que les permitiera, efectivamente, cumplir su labor.
- b) La Comisión de Dirección Superior (CDS) integrada por los subsecretarios de Obras Públicas y Agricultura, y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Riego, fue una instancia, desde su misma concepción, de carácter centralizado aún cuando el impacto de sus decisiones se produjo en las regiones. Dada su conformación, estuvo sujeta a los eventuales cambios de autoridades y al grado de interés y prioridad que ellas le otorgaron al Programa.
- c) Igualmente, el análisis indica que, por una parte, el nivel regional, representado por los Comités Regionales de Riego (CRR) tuvo una participación fue débil y, por otra que carecieron de los recursos necesarios que les permitiera ejercer de buena forma las funciones asignadas.
- d) Finalmente, es importante destacar que si bien existieron metodologías y criterios para la selección de los proyectos a incluir en la fase preinversional esto no existió para su paso a la fase inversional, vale decir, diseño y construcción. Ello implica que la decisión final para la construcción de un proyecto no tuvo un mecanismo claro de priorización.

2.3 Conclusiones sobre Eficacia

En términos de la superficie beneficiada los datos para proyectos en explotación indican que el PROMM cubrió algo menos de 1/6 del déficit de riego a nivel nacional lo que permite formarse una idea clara de la magnitud del esfuerzo involucrado.

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

Las cifras indican que se habrían beneficiado con seguridad de riego de un 85% a 12.248 agricultores, bajo el supuesto de que cada predio corresponde a un solo beneficiario. Esta cifra es significativa, pero, si tenemos en cuenta que la meta era llegar con el PROMM a 14.000 pequeños productores, incluidas las actividades de extensión agrícola, los datos señalan que ella no fue alcanzada, pues una proporción de los predios corresponde a empresarios agrícolas medianos y grandes.

Con relación a la producción de Componentes y Actividades del PROMM se puede afirmar que su impacto es significativo con relación al cumplimiento del FIN. Sin embargo, la inexistencia de metas claras y detalladas al inicio del Programa impide cuantificar este logro en forma objetiva.

De lo anterior se puede deducir que el Programa fue eficaz en el cumplimiento de sus metas. Sin embargo una pregunta que queda sin responder es cual habría sido el resultado si cada una de las instituciones que integraron el accionar del Programa hubiese realizado sus acciones por separado, en otras palabras, cual fue el aporte en valor agregado del sistema de coordinación utilizado. La opinión de este Panel, es que el PROMM si constituyó un avance importante en la forma de operar del Estado en la materia.

2.4 Conclusiones sobre Eficiencia

En términos de eficiencia se puede señalar que el PROMM contribuyó substantivamente a evitar duplicidades en el accionar del Estado dado que fomentó una circulación horizontal de la información entre las instituciones. La experiencia indica que en no pocos casos las instituciones del Estado han tendido a operar con lógicas más orientadas hacia el cumplimiento de sus propios objetivos operativos antes que a la finalidad última de su accionar. Esto ocurre entre unidades distintas dentro de una misma repartición (Direcciones, Divisiones, etc.) y, con mayor razón entre reparticiones (Ministerios, Subsecretarías, Comisiones).

Por otra parte, el PROMM permitió focalizar e invertir de mejor manera los recursos, al hacer actuar en conjunto los distintos instrumentos de subsidio y fomento existentes para el sector.

Otro elemento que contribuye a la eficiencia de la iniciativa se apoya en una adecuada definición en la secuencia necesaria de un proyecto de riego:

Puesta en riego extrapredial > Puesta en riego intrapredial > Asistencia técnica

Finalmente, es posible estimar que la coordinación de las acciones generó economías de escala difíciles de medir en su aporte marginal a la rentabilidad global del Programa. Cabe agregar, además, que los costos de puesta en riego que se contabilizan en el PROMM están dentro de los mas bajos de latinoamerica según datos del propio Banco Mundial y el BID

En el cuadro a continuación se entrega un detalle de los costos de cada uno de los componentes:

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS
MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

"Costo por Componente del PROMM. Total acumulado 1992/93-1998"
(Millones de \$ del 2000)

Componente	TOTAL	(% del total)
Obras Medianas DOH (Ley N° 1.123)	30.524,7	66,4
Obras Menores SE-CNR (Bonificaciones a la Ley N° 18.450)	9.005,9	19,6
Obras Menores INDAP (Financiamiento Directo y Subsidios a la Ley N° 18.450)	1.010,7	2,2
Investigación Adaptativa INIA-FONDEF	1.123,4	2,4
Validación y 1ª Transferencia Tecnológica UAR- PROVALTT	2.623,4	5,7
2ª Transferencia Tecnológica INDAP	1.559,2	3,4
Fortalecimiento Organizaciones de Regantes DOH	129,4	0,3
TOTAL COSTOS DEL PROMM	45.976,7	100,0

Fuente: Elaboración del Panel en Base a los siguientes antecedentes:

Este total de \$45.977 millones, corresponde al gasto total del PROMM el que, expresado en dólares corresponde a US\$ 83,6 millones, cifra que, si se compara con los US\$ 118,7 millones programados originalmente, vale decir se gastó sólo un 70 % de lo proyectado.

El componente más afectado por esta baja fue el de construcción y rehabilitación de Obras Medianas de la DOH

2.5 Análisis sobre el logro del Fin

El Programa ha aportado objetivamente con un aumento sustantivo en la seguridad de riego (ya sea por vía de la reparación de obras existentes o como obras nuevas) de una superficie importante en el país. Esto ha implicado, al menos en teoría, que los beneficiarios han podido optar por cambiar su estructura de cultivo orientándola hacia mercados más permanentes y de mayor rentabilidad, lo que ha redundado en un aumento de la riqueza.

Al interior de este documento se entregan los datos y estadísticas específicas que demuestran los avances físicos del PROMM en cuanto obras y cobertura de servicios. Sin embargo, para tener certeza de su magnitud se requeriría contar con más evaluaciones expost que compararan los supuestos establecidos a nivel preinversional con los resultados concretos obtenidos.

2.6 Continuidad de la Justificación.

Aunque desde los inicios del Programa hasta la fecha se han producido importantes modificaciones en el escenario institucional, en la inserción del país en los mercados internacionales, la tecnología y las condiciones de bienestar de

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

la población, las razones que, en su momento motivaron la creación del PROMM se mantienen ya que:

- a) Persisten sectores de la población, y muy especialmente en el sector rural, que viven en condiciones de pobreza y requieren del apoyo estatal para la superación de esa condición;
- b) Existe una demanda insatisfecha para proyectos de riego, vale decir, hay suelos agrícolas que podrían aumentar substantivamente su productividad de contar con seguridad de riego.
- c) Existe una cartera de proyectos en diferentes fases de preinversión que presentan indicadores positivos de rentabilidad social.

Por último, la reactivación de un modelo de gestión que ha probado su validez operativa aún cuando requeriría, al momento de una nueva fase, de los ajustes que puedan derivarse de las distintas evaluaciones realizadas, en cierto modo garantiza un desempeño eficiente. Lo anterior se refuerza si se considera que la iniciativa en análisis ya ha "pagado" los costos de aprendizaje e inercia inicial por lo que una segunda fase debería ser mas eficiente.

2.7 Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad de una iniciativa que, como el PROMM, que tiene una fuerte carga subsidiaria, dependerá básicamente de voluntad de la autoridad política. Sin embargo las posibilidades que el Estado recupere parte de esta inversión están, por una parte en avanzar efectivamente en el traspaso de las obras financiadas por el DFL N° 1.1213 a los agricultores y, por otra, en el aumento del IVA recaudado por el Estado como resultado del aumento de la productividad la nueva estructura de cultivos.

El funcionamiento relativamente exitoso del PROMM muestra que a nivel de las capacidades institucionales y de los recursos humanos el Programa es sostenible en el tiempo. De hecho, con la institucionalidad existente en su inicio, más el fortalecimiento institucional y la creación de pequeñas unidades de coordinación, el PROMM estuvo en condiciones de realizar la mayoría de las metas propuestas en sus Componentes y Actividades, logrando resultados muy satisfactorios.

Formas novedosas de allegar recursos como el proceso en marcha de concesiones de obras de riego o la utilización de Convenios de Programación con los Gobiernos Regionales podrían disminuir los esfuerzos presupuestarios del Estado en una iniciativa de este tipo.

PROGRAMA DE REHABILITACION Y CONSTRUCCION DE OBRAS
MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

2.8. Principales Aprendizajes

Probablemente la principal lección que deja una iniciativa como el PROMM es la potencialidad de una gestión conjunta y coordinada en la consecución de las metas que se pretende alcanzar.

Otro aspecto de carácter operativo que se desprende del análisis es la necesidad de fortalecer las entidades encargadas de la coordinación.

2.9 Principales Recomendaciones.

La principal recomendación de este Panel es estudiar la reactivación de la iniciativa PROMM para cubrir, al menos, la cartera de proyectos que tienen una fase preinversional positiva.

Aunque las iniciativas individuales de cada institución han continuado, en forma específica a la fecha no existe una Unidad que coordine esas acciones lo que implica perder un esfuerzo que, por novedoso, tuvo que vencer fuertes inercias en un comienzo

Para aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones debe proveerse un soporte legal - institucional (instrumentos y facultades) que otorgue las atribuciones necesarias para que las unidades de coordinación puedan ejercer efectivamente sus funciones.

Igualmente, la incorporación al modelo de gestión integrada, mecanismos que permitan una forma de negociación presupuestaria acorde a la forma de integración interinstitucional que se persigue aparece como altamente necesario..

El Panel hace suya, como válida y novedosa para la gestión pública la propuesta de la UCP de la implementación de un Programa Operativo Multianual en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Este sería un instrumento de gestión que ayudaría a garantizar el seguimiento y estado de avance del Programa de manera eficaz.

Otro elemento relevante en la reactivación de la iniciativa es el fortalecimiento de la participación regional a través de las Comisiones Regionales de Riego, dentro de un marco legal-institucional específico para el Programa; y dotarlas de recursos financieros y de apoyo técnico-profesional para que puedan identificar, formular y supervisar los proyectos del Programa; orientar la transferencia tecnológica; delimitar los ámbitos del fortalecimiento de las organizaciones de regantes. En este contexto, cabría estudiar la alternativa propuesta por INDAP de que cada proyecto PROMM tenga un Jefe de Proyecto a nivel local a cargo de su gestión, el cual a nuestro juicio, debiera depender de las CRR, actuando éstas como un Directorio frente al cual el Jefe de Proyecto debiera dar cuenta de su gestión.

Finalmente, el diseño de un nuevo PROMM debería considerar una activa política de recuperación de costos (DFL N° 1.123) e incorporar de manera

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS
MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM

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 local.

Al final del capítulo II del presente informe, se entrega un listado detallado de recomendaciones, las que han sido separadas según si involucren recursos adicionales o no.

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE RIEGO -PROMM-
AÑO DE INICIO:	1992
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y COMISIÓN NACIONAL DE RIEGO
SERVICIO RESPONSABLE:	DOH, INDAP, ODEPA

I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

1. Descripción del Programa.

La superficie cultivable de Chile es de aproximadamente 5,5 millones de ha. Al iniciarse la década de los noventa algo más de 1/3; es decir, 1,8 millones de ha., estaban bajo cota de riego. Asimismo, 2/3 de estas últimas, 1,2 millones de ha., tenían una seguridad de riego con un 85% de excedencia, mientras las 0,6 millones de ha. restantes eran de riego eventual¹.

Por otra parte, durante los años setenta y ochenta el Estado había prácticamente dejado al sector riego en manos de la iniciativa privada, lo cual significó, por una parte, la paralización casi total en la construcción de obras de riego mayores y medianas y, por otra, el deterioro de los sistemas de riego existentes en el país por falta de una adecuada política de operación y mantención.

Asimismo, la carencia de iniciativas del sector estatal en materia de riego durante tanto tiempo hacía dudar de las capacidades del Estado, o más bien de las distintas instituciones públicas relacionadas con el sub-sector riego, para llevar adelante de manera exitosa acciones coordinadas tendientes a contribuir a superar las necesidades y falencias del sub-sector.

Enfrentado a esta realidad, y con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno del presidente Aylwin decidió a principio de los años noventa poner en marcha, además de la construcción de grandes obras el Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores (PROMM).

Este Programa tuvo la particularidad de enfrentar la puesta en riego intra y extrapredial de manera integrada agregando, además, la asistencia técnica necesaria para garantizar el cumplimiento de los supuestos utilizados en la fase preinversional.

En este contexto, el PROMM se propuso contribuir a la disminución del déficit en materia de riego a través de una inversión total proyectada de US\$ 118,7 millones en el período 1992/93-1998. La evaluación de la situación inicial llevó a plantearse la meta de llevar adelante 54 proyectos de riego, destinados a cubrir un área de 100.000 ha. de mejoramiento de riego y 10.000 ha. de nuevo riego; es decir, el PROMM pretendía cubrir alrededor de 1/6 del déficit de riego a nivel nacional.

¹ Las cifras provienen del informe final de evaluación del PROMM, "Implementation Completion Report", World Bank, Report # 20065, 23 de Febrero del 2000, p. viii y p.1.

PROGRAMA DE REHABILITACION Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS
PROMM

En términos de número de beneficiarios potenciales del Programa, se fijó una meta de 14.000 pequeños productores para un periodo de 5 años ². Sin embargo, no hubo un diagnóstico preciso de la situación inicial en término de sus necesidades, condiciones productivas y localización geográfica de estos agricultores. La única información al respecto, era la proveniente de los estudios de factibilidad de los proyectos de riego ya realizados al momento de poner en marcha el PROMM, pero estos no podían dar cuenta del universo a ser cubierto por el Programa en un periodo de 6 años (1993-1998) en la medida que aún había proyectos de riego por identificar.

En consecuencia, si bien el Programa logró identificar bien el problema central a solucionar, las carencias o deficiencias en materia de seguridad de riego, partió con serios vacíos de información respecto a la población objetivo.

Por otra parte, el PROMM tuvo como objetivo explícito mejorar la operación y eficiencia de los sistemas de riego existentes, y el desarrollo futuro del sub-sector del riego mediante:

- a) El fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de regantes y los pequeños agricultores;
- b) El mejoramiento de la asignación y sustentabilidad de la inversión en riego y;
- c) La elevación de los niveles de bienestar de los agricultores pequeños, especialmente en las áreas pobres del país³.

Cabe destacar que estos objetivos de naturaleza cualitativa no estuvieron, en la mayoría de los casos, asociados a metas específicas con sus correspondientes indicadores de resultados. Tampoco se contempló al inicio estudios de la Línea de Base al nivel de proyectos con una metodología homogénea, ni indicadores cuantificables de seguimiento que permitieran una medición de los impactos de los proyectos PROMM. Sin embargo, en la medida que el Programa fue operando, se fueron estableciendo mecanismos para el seguimiento de los proyectos, y obteniendo indicadores parciales de resultados que permitieran conocer los impactos de los proyectos del PROMM.

En términos de los denominados beneficios esperados del Programa, estos se establecieron también de manera cualitativa:

- a) Una expansión del área regada destinada a beneficiar principalmente a los pequeños productores en áreas pobres;
- b) Una mejora del medio ambiente y una mayor eficiencia en el uso del agua, como producto de un mejoramiento en el manejo y la conservación de los recursos hídricos y;
- c) Aumento de la seguridad de riego, lo cual llevaría a mejores rendimientos, productos de mejor calidad, y un aumento en la inversión en productos de exportación de mayor valor⁴.

² Esta meta es la que figura en el Staff Appraisal Report, documento preliminar a la firma del contrato con el Banco Mundial y la que se utiliza como referente permanente de la evaluación.

³ Estos fueron los objetivos explícitos del PROMM de acuerdo al Staff Appraisal Report (SAR), World Bank, Report N° 10850 CH, 26 de Octubre de 1992.

⁴ "Implementation Completion Report", p. ix.

Como se señalara anteriormente, una característica distintiva del PROMM fue su concepción como un Programa integrado, con un primer componente de construcción o rehabilitación de obras medianas de riego y un segundo de desarrollo agrícola. En consecuencia, dentro del Programa debían actuar coordinadamente varias instituciones del Estado.

Para funcionalizar y hacer operativo el Programa se crearon cuatro instancias de decisión y coordinación, las cuales tuvieron a su cargo las labores que se describen a continuación:

- a) La Comisión de Dirección Superior (CDS) fue la máxima autoridad del PROMM. Sus funciones le fueron definidas por el Consejo de Ministros de la CNR, conformado por los titulares del MINAGRI, del MOP, de Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), del Ministerio de Hacienda (MH) y del Ministerio de Economía (ME).

Como ya se mencionó, la CDS estuvo conformada por los Subsecretarios del MOP y del MINAGRI y por el Secretario Ejecutivo de la CNR. La concurrencia de estas tres autoridades le otorgó al Programa la representación de todas las instancias que era necesario movilizar para llevar adelante las actividades, y le permitió también la coordinación de las diversas acciones que el PROMM debe realizar. La CDS se ocupó de fijar los criterios y políticas que orientaran el Programa; de revisar los aspectos presupuestarios; de la selección de proyectos en sus distintas etapas⁵; de supervisar la acción coordinada a nivel de los proyectos; de las modificaciones y correcciones que demanda un adecuado funcionamiento del PROMM; de solucionar conflictos entre las instancias, de evitar la duplicidad de acciones y de potenciar aquellas destinadas a los beneficiarios⁶.

- b) La Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dependiente de la CDS, fue una entidad asesora creada especialmente para el PROMM, que ofició de secretaría técnica, apoyando todas las labores de la CDS, preparando los materiales requeridos para la toma de decisiones; supervisando el cumplimiento de las políticas y acuerdos de la CDS; y realizando labores seguimiento de los distintos componentes del PROMM y del uso de sus recursos financieros⁷.

La UCP cumplió un papel central en la coordinación de las instancias que operan el PROMM. Estuvo a cargo de la preparación de los Programas Operativos Anuales (POA), que constituyeron la base de la planificación anual, incluyen estas todas las actividades de las distintas instituciones que conformaron el Programa. Los POA fueron, en general, elaborados a nivel central, como un instrumento de gestión a nivel de cada proyectos por parte de las instituciones participantes y a través de los cuales se programaron anualmente todas las acciones a realizar⁸.

Los POA, aunque útiles como instrumentos de seguimiento de la realización de las actividades del Programa, no resolvieron la carencia un sistema explícito y detallado de monitoreo que permitiera medir los avances del Programa en función de las metas y retroalimentar su accionar.

⁵ Al final de este apartado se incluyen en el cuadro 2-1 los criterios de selección y conceptos de y calificación de los proyectos.

⁶ Para detalles véase CIMA, 1998, pp. 203-205; y UCP (1999), pp. 12 y 17

⁷ La UCP es una unidad conformada por un Coordinador, 2 profesionales y 2 secretarías.

⁸ El POA fueron un instrumento de control de corto plazo que sirvió de marco de referencia a los gestores para orientar la marcha del PROMM. Fueron elaborados por cada una de las instituciones y la UCP se ocupó de su integración.

Igualmente la UCP tuvo como labor vincularse con el Banco Mundial y preparar para éste los dos informes al año requeridos de acuerdo al convenio. En su calidad de unidad coordinadora del Programa se reunió y relacionó con todas las instancias con el fin de resolver problemas asociados al desarrollo del PROMM. Asimismo, realizó labores en la Regiones junto a la UAR destinadas a implementar su participación en el PROMM a través de la postulación de proyectos, y mantuvo junto a la DOH relaciones con las Organizaciones de Regantes, realizando además un Taller destinado al análisis de los materias de interés propias del Programa. Otra tarea de la UCP fue la preparación de diversos informes en materias de política y procedimientos sometidos a la aprobación de la CDS⁹.

- c) La Unidad Asesora de Riego (UAR) de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), cuyas tareas principales eran la coordinación dentro del MINAGRI de las instituciones que participarían en el PROMM, y de supervisar la implementación y desarrollo del Programa de Validación y Transferencia Tecnológica (PROVALTT) con sus Unidades de Validación (UVAL) y Modelos Demostrativos (MODEMS) en riego en las áreas de los proyectos PROMM. La UAR cumplió un rol de coordinación de las instancias del MINAGRI que participan en el PROMM. Fundamentalmente el INIA e INDAP. En el caso del INIA la labor de la UAR fue doble. Por una parte la supervisión de la implementación del programa de investigación adaptativa en métodos de riego, que el INIA desarrolló en sus estaciones a lo largo del país. Por otra, en la concepción¹⁰, definición, identificación, licitación, análisis de propuestas, adjudicación, implementación y supervisión del PROVALTT con sus UVALEs y MODEMs, ubicados en los proyectos en explotación¹¹.

Por definición, estas labores de transferencia tecnológica tuvieron un fuerte componente descentralizado, que fue la acción de la UAR en Regiones y en las áreas de los proyectos. En el caso del PROVALTT para verificar la instalación y el funcionamiento operativo de las UVALEs y los MODEMs. En estos se desarrollaron las labores de 1era. Transferencia Tecnológica donde se validaron tecnologías y sistemas productivos; se capacitaron los profesionales y técnicos INDAP, los transferencistas de las empresas sub-contratadas por INDAP, y los propios agricultores líderes de las áreas de los proyectos PROMM; se realizaron las labores de extensión y asistencia técnica del INDAP (2a. Transferencia Tecnológica); y se hizo la difusión a través de cartillas divulgativas, artículos de prensa y programas radiales. Además de supervisar la ejecución de estas labores, la UAR participó en el Comité Técnico de selección de proyectos, revisó los Términos de Referencia y los Estudios de Factibilidad¹² en lo que dice relación con el componente de desarrollo agrícola, atendió en reuniones regionales donde se discuten los proyectos a postular al PROMM, y publicó varios documentos relativos al tema del riego.

Por último, cabe agregar que la UAR fue creada para el fortalecimiento de las capacidades del MINAGRI, lo que se tradujo también en una labor de asesoría a sus autoridades en todo lo relativo a materias de riego. La UAR vino a reemplazar las labores de coordinación en el MINAGRI de los Comité para Agricultura Regada (CAR), los que nunca operaron.

⁹ Para mayores detalles véase CIMA (1998), pp. 206-208; y UCP (1999), pp. 12 y 17.

¹⁰ En ésta participó activamente uno de los profesionales de la UCP experto en desarrollo agrícola.

¹¹ Dado que el PROVALTT era licitado a nivel de cada proyecto, en dos oportunidades el INIA no fue seleccionados siendo adjudicadas las acciones a la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Talca.

¹² En los comentarios recibidos por este Panel respecto del Informe de Avance N° 2 la UCP manifiesta que esta actividad se habría llevado a cabo solo durante los primeros años de funcionamiento del Programa.

- d) Las Comisiones Regionales de Riego (CRR), de nivel local, fueran creadas a partir de la Ley N° 18.450 de 1985. Las CRR están conformados por Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) del MOP y el MINAGRI, los Directores Regionales del INDAP, la DOH, la DGA y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Las CRR fueron las únicas instancias plenamente descentralizadas del Programa y constituyeron en consecuencia los agentes que podían operar a nivel de los proyectos en las Regiones y áreas de riego respectivas (UCP (1999), p. 73).

Las CRR, además de las tareas que deben realizar en relación a la Ley N° 18.450, tuvieron como principal labor en el PROMM la de asesorar a los agricultores interesados a nivel local en la preparación de los Perfiles de los proyectos de riego a ser presentados al Comité Técnico de puntajes. Las CRR debían efectuar la labor de puntuación preliminar de los proyectos y su posterior procesamiento hasta llegar al nivel central. Constituyeron, por tanto, una instancia básica que asegura desde sus inicios que los proyectos sean de interés para las Regiones y de los agricultores. Los CRR también se debían ocupar de supervisar la implementación de los proyectos y de las actividades del PROMM en las distintas áreas de influencia del Programa. En particular, y por último, las CRR se abocarían a la discusión de los avances y logros de los PROVALTT.

2. Justificación del Programa.

La Justificación del Programa se puede resumir en las siguientes razones:

- Existencia de un numero importante de obras con serio riesgo de colapso.
- Existía demanda insatisfecha constituida por un área de aproximadamente 600.000 ha. en el país de suelos potencialmente regables.
- Se buscó racionalizar, mediante un enfoque integral, las necesidades y requerimientos de la agricultura de riego.
- Persistían focos de pobreza rural que justificaban una propuesta de intervención global y coordinada, orientada al mejoramiento de la productividad y de la calidad de vida de los pequeños agricultores.

3. Objetivos del programa a nivel de FIN y PROPÓSITO.

A nivel de FIN, el objetivo es "Mejorar los ingresos y la calidad de vida de los productores agrícolas mediante el aumento de la seguridad de riego".

A nivel de PROPÓSITO es "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".

4. Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa.

El PROMM se inscribe dentro de la política global de modernización de la gestión pública a través del impulso de un Programa integrado en materia de agricultura de riego; y a 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.

5. Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial.

El PROMM fue, justamente, una síntesis de dos leyes (DFL 1.123 y Ley N° 18.450), y buscó la integración de las diferentes acciones del Estado en la materia. Vale decir, el Programa en evaluación pretendió, justamente evitar la duplicidad de funciones, potenciando una acción sinérgica en el sector agrícola a través del riego.

6. Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa.

Como ya se señaló, una característica distintiva del PROMM fue su concepción como un Programa integrado, con un primer componente de construcción o rehabilitación de obras medianas de riego y un segundo de desarrollo agrícola. En consecuencia, dentro del Programa debían actuar coordinadamente varias instituciones del Estado:

- a) La Dirección de Obras Hidráulicas (DOH, ex Dirección de Riego) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), quien construiría o rehabilitaría los sistemas de riego medianos y se abocaría a la labor de fortalecer las Organizaciones de Regantes;
- b) La Comisión Nacional de Riego (CNR), la que financiaría las pequeñas obras de riego extra intraprediales complementarias a la obra mediana a través de la Ley N°18.450, destinada al fomento del riego vía bonificaciones a los agricultores;
- c) El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), encargado de apoyar a los pequeños agricultores en las áreas PROMM mediante créditos agrícolas, asistencia técnica y asesoría en el estudio, prefinanciamiento y construcción de obras menores de riego.
- d) El Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)¹³, mediante el desarrollo de la investigación adaptativa aplicada en riego y labores de 1era. transferencia tecnológica a los agricultores.
- e) La Dirección General de Aguas (DGA) del MOP, encargada de la regularización de los derechos de agua y de un Catastro de Derechos de Agua en dos cuencas hidrográficas.

Definida inicialmente su participación en el Programa ¹⁴ como el compromiso de capacitar a las organizaciones de usuarios en las áreas de Programa en relación con: o la operación y mantención de los sistemas de riego, gestión administrativa, materias técnicas, legales y de organización. No obstante ello, más adelante la participación de la DGA no se concretó en los términos proyectados asumiendo la DOH parte de labores, específicamente aquellas relacionadas con la capacitación de los usuarios en la operación de los sistemas de riego y respecto de materias relacionadas con las organizaciones usuarios definidas en el Título III del Código de Aguas.

¹³ El INIA actuó como parte integrante del PROMM solo al comienzo contando con un financiamiento FONDEF. Posteriormente actuó como un consultor que debió postular a licitaciones para adjudicarse proyectos

¹⁴ Contrato de Préstamo, Anexo 2 numeral C.2. en CNR - CIMA op. Cit.

Tanto en el texto de la CNR - CIMA como en otros relacionados al tema, se señala que el origen de esta situación se habría debido a la inexistencia de financiamiento originado en "el rechazo que sufrió la ficha EBI que definía la actividad", por parte del Departamento de Inversiones de MIDEPLAN. Respecto de esto cabe apuntar que el rechazo a la ficha EBI de la iniciativa presentada pudo, una vez resueltas las observaciones técnicas hechas por el Departamento de Inversiones de Mideplan, haberse vuelto a presentar nuevamente al Sistema Nacional de Inversiones.

7. Período de Ejecución del Programa.

El Programa de Rehabilitación y Construcción de Obras y Medianas y Menores de Riego (PROMM) se desarrolló desde fines de 1992 hasta fines de 1998 cuando se termina el contrato de préstamo con el Banco Mundial.

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

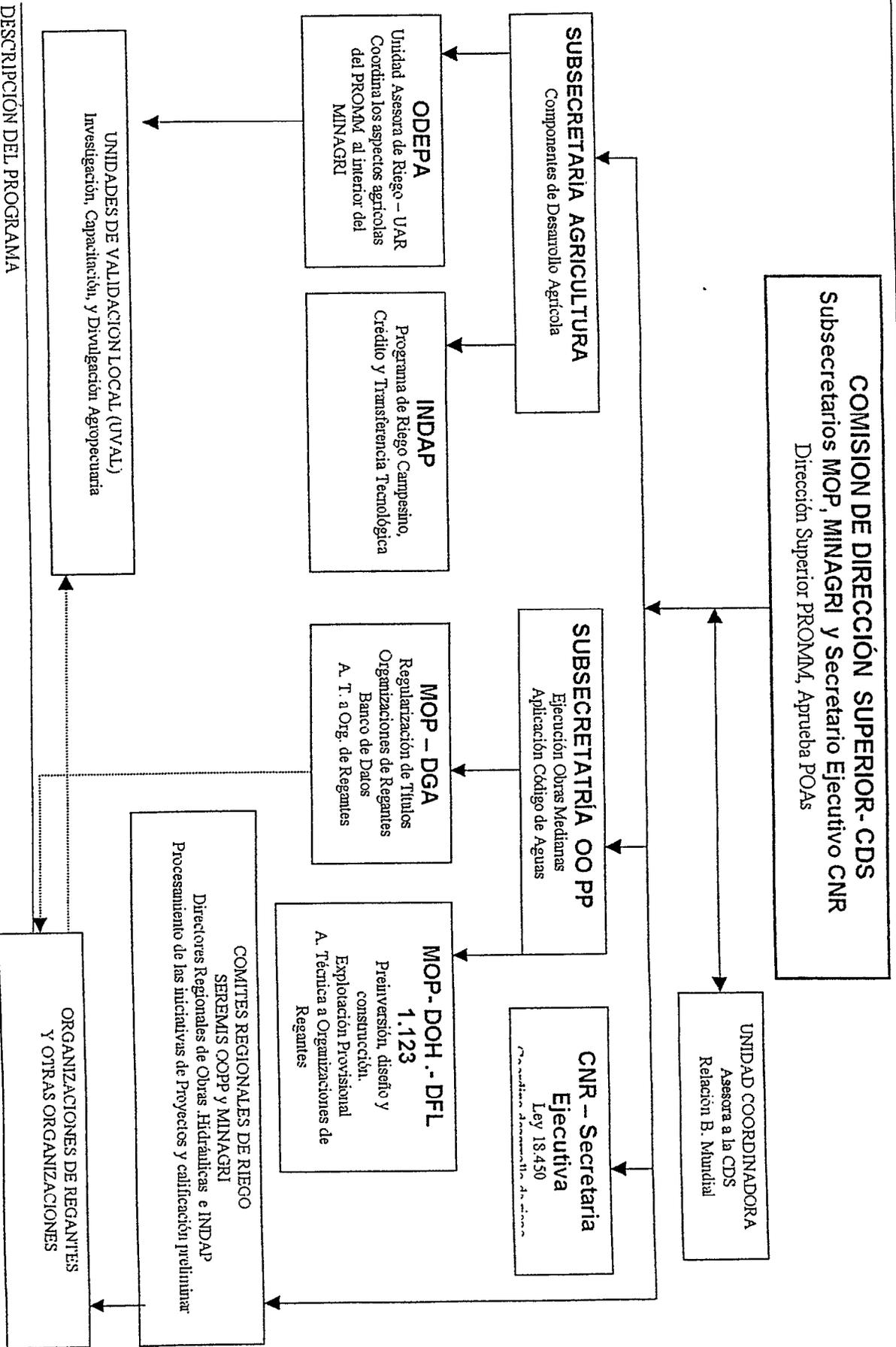
A mediados de 1999, tanto la CDS como el Consejo de Ministros de la Comisión Nacional de Riego acordaron reactivar la iniciativa PROMM, pero, hasta ahora, ello no se ha traducido en acciones concretas. De hecho la UCP, aunque se mantiene como entidad, está dedicada a la implementación de un Programa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

8. Ámbito de acción territorial del Programa.

El PROMM tuvo carácter nacional aunque por sus características, obras nuevas y rehabilitación de obras existentes, su impacto a nivel regional fue muy diferenciado ya que su labor se concentró mayoritariamente en las regiones IV, V, VI y VII que, en conjunto, concentraron alrededor de un 60 % del total de hectáreas beneficiadas por el Programa.

9. Estructura Organizacional

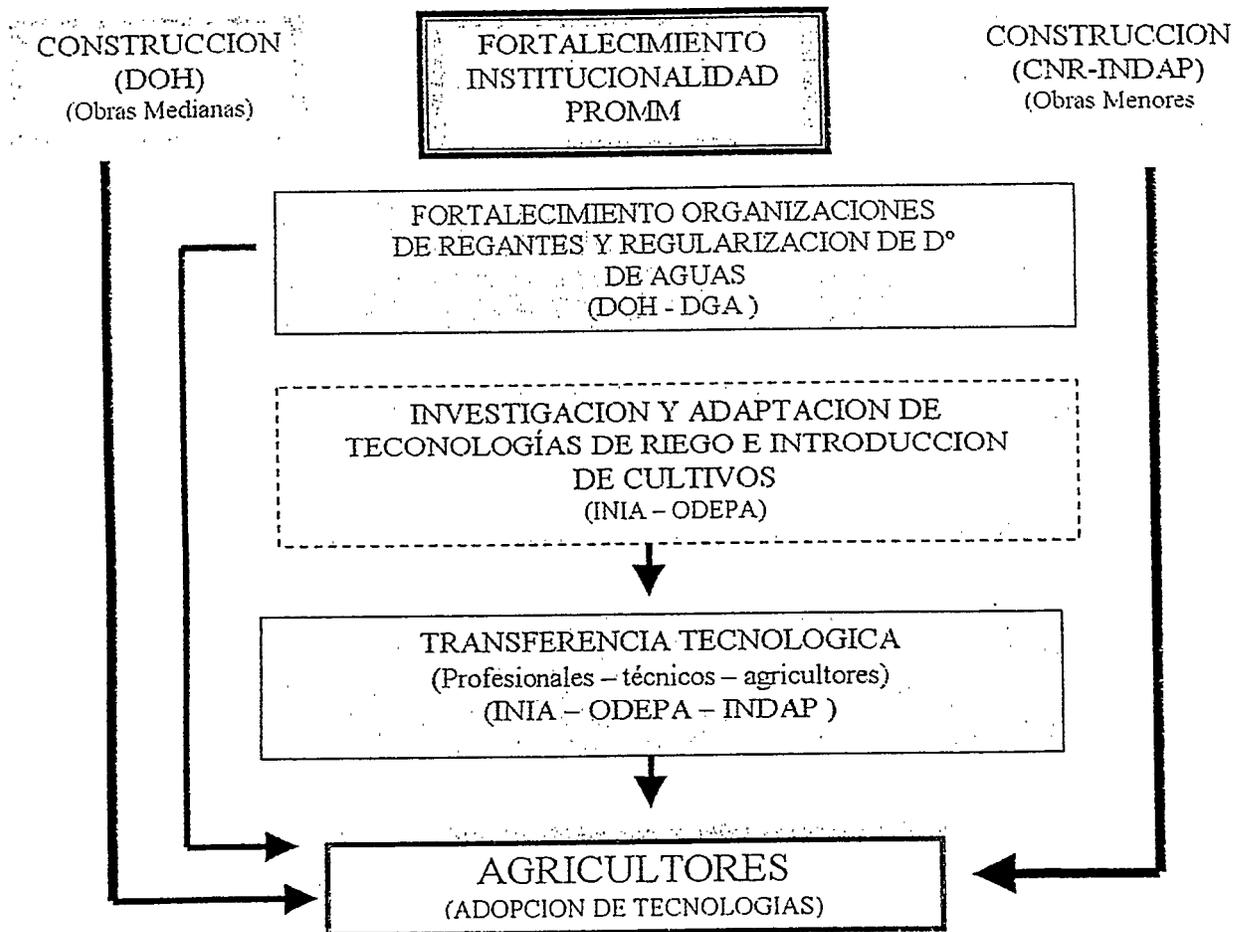
PROGRAMA DE REHABILITACION Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS
PROMM



DESCRIPCION DEL PROGRAMA

10. Función de Producción de los Componentes

El PROMM se dividió en varios componentes para cumplir sus objetivos como se muestra en la figura siguiente:



Como puede apreciarse se pueden identificar acciones perfectamente definidas para los componentes en la mayoría de los casos; Las obras de infraestructura mayor de nivel extrapredial, las intraprediales y la transferencia tecnológica, tienen como destino directo al agricultor en su calidad de productor de un bien.

En el caso del fortalecimiento de las organizaciones de regantes el esfuerzo, en cambio, apunta hacia elementos relativos a la gestión. Este elemento puede compararse conceptualmente a lo que representa el fortalecimiento institucional como acción destinada a proveer de los recursos y mecanismos que permitan hacer efectivas las metas del Programa.

Las acciones destinadas a la investigación en introducción de cultivos y adaptación de técnicas de riego, tienen, en cambio, una lógica mas ligada a una forma subsidiaria del estado en cuanto a validaciones tecnológicas que estarían fuera del alcance del agricultor en forma individual. De modo que estas acciones tienen, por una parte, el valor de la generación de conocimiento a nivel país (que podrá ser utilizado en otras áreas geográficas no necesariamente relacionadas con el

PROGRAMA DE REHABILITACION Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS
PROMM

PROMM, por otra la capacitación de profesionales y técnicos materia que también podrá se extensiva a territorios fuera de la frontera PROMM.

El caso de las acciones relacionadas con el saneamiento de los Derechos de Agua tiene un doble impacto: aquel relacionado con un agricultor específico que mediante esta acción legaliza (e incorpora a su patrimonio) su posesión de un medio de producción y; lo relativo al impacto que sobre la cuenca hidrográfica produce este ordenamiento pues constituye la base de las acciones para poder planificar en forma integral.

Por último, a continuación se muestra el flujograma de producción del Componente de proyectos Medianos de la DOH.

La simbología del esquema es la siguiente:

SIMBOLO	SIGNIFICADO
1	<ul style="list-style-type: none">- Solo a Grupo de Usuarios- Perfil del Proyecto- Requisitos Desarrollo Agrícola- Presupuesto Preliminar- Superficie- N° de beneficiarios y otros antecedentes
2	<ul style="list-style-type: none">- Interés de usuario- Sin Problemas ambientales serios- Requisitos SIN y asignación Presupuestaria
3	<ul style="list-style-type: none">- Prefactibilidad positiva- Requisitos SIN y asignación Presupuestaria
4	<ul style="list-style-type: none">- Casos especiales de diseño y factibilidad simultanea- Requisitos SIN y asignación Presupuestaria
5	<ul style="list-style-type: none">- Indicadores económicos positivos- Compromiso de usuarios- Compatible con políticas de gobierno- Verificación ambiental y asignación presupuestaria- Diagnóstico organizacional

PROGRAMA DE REHABILITACION Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS
PROMM

11. Descripción y cuantificación de Bienes y/o Servicios que entrega el Programa.

Para la cuantificación de los bienes producidos debe tenerse presente el carácter multinstitucional de la iniciativa y la gama de bienes y servicios ofrecidos (construcción de obras, investigación y adaptación de cultivos, técnicas de riego, capacitación de organizaciones de usuarios, transferencia tecnológica, saneamiento de derechos de aguas, coordinación global, etc., los cuales se describen en detalle en el punto 1-6), lo cual, sumado a la carencia de información sistematizada, hizo difícil para este Panel cuantificar en forma detallada los bienes y servicios producidos.

En todo caso, en el Cuadro I-1, a continuación, se presenta una síntesis de resultados

Cuadro N° I-1 "Bienes y/o servicios producidos por componente"

Componente	Bien o Servicio Producido
Obras Medianas DOH ¹⁵ (Ley N° 1.123)	
Obras Nuevas (a) Obras Mixtas (b) Rehabilitación (c)	1 obra : superficie: 7.032 hectáreas 5 obras : con 2.991 há. nuevas y rehabilitación: 12.770 há. 11 obras : 125.724 hectáreas
Obras Menores SE-CNR (Bonificaciones a la Ley N° 18.450) (d)	
Campesino Empresarial Tecnificación	114 proyectos . Superficie: 49.690 há 45 proyectos. Superficie: 8.942 há 9 proyectos. Superficie: 192 há
Total	168 proyectos. Superficie: 58.824 há
Obras Menores INDAP (Financiamiento Directo). (e)	
Proyectos campesinos	427. Superficie: 1.485 há.
Investigación Adaptativa INIA-FONDEF	Existió un único proyecto.
Validación y 1ª Transferencia Tecnológica UAR-PROVALTT (f)	
N° de especies vegetales (cultivos) y rotaciones validadas.	195
Métodos de riego validados	10 (principales)
2ª Transferencia Tecnológica INDAP (e)	
Campesinos capacitados	2.787
Fortalecimiento Organizaciones de Regantes DOH	Sin información. Teóricamente en cada área PROMM se realizó capacitación para las organizaciones de regantes pero el Panel no cuenta con información específica.
Organizaciones capacitadas	

Fuente: Elaboración del Panel en base a diferentes fuentes .

(a) Incorpora superficie de nuevo riego con seguridad del 85 %

¹⁵ Cifras referidas a fines de 1998

- (b) Incorpora superficie de nuevo riego con seguridad del 85 % y realiza reparaciones en infraestructura existente para llegar al 85 % de seguridad
- © Realiza reparaciones (rehabilitación) para llegar al 85 %.
- (d) UCP, 1999, cuadro 3
- (e) Información entregada por INDAP al Panel (período 1993 - 98)
- (f) Plon, 1998

12 Caracterización y número de beneficiarios potenciales.

Para una caracterización de los beneficiarios del PROMM debe tenerse en cuenta, en primer término, que el PROMM se dirigió al sector rural y, más precisamente, al ámbito agropecuario en aquellas áreas de riego eventual o de secano. A nivel espacial, en consecuencia, el PROMM tuvo delimitada su área total de influencia potencial a 600.000 ha. distribuidas a lo largo del territorio nacional. Los beneficiarios potenciales se pueden descomponer en diferentes tipos:

- a) El universo de agricultores cuyos predios quedan bajo cota de riego de la obra construida o reparada por la acción de inversión realizada por la DOH. En este caso la focalización corresponde al proceso de decisión llevado a cabo antes de la inversión (comité de puntaje y otras instancias decisionales). Estos agricultores constituyen el universo total del proyecto.
- b) Aquellos agricultores que, a través del tiempo y una vez realizada la Inversión del proyecto PROMM de la DOH, postulan y obtienen los beneficios de la Ley N° 18.450 de fomento al riego y drenaje. La característica común de este grupo de agricultores es que han tenido que participar en un concurso y, además, han debido aportar recursos propios. Estos agricultores pueden haber participado en un concurso especial para el área PROMM de que se trate o también en concursos de carácter regional o nacional abierto.
- c) Pequeños agricultores atendidos por INDAP, los cuales pueden haber sido sujetos de una o más de las diferentes acciones de subsidio que realiza INDAP, y que han sido descritas en otros apartados de este Informe.
- d) Agricultores pertenecientes a alguna de las asociaciones de usuarios definidos por el Código de Aguas, que recibieron asesoría y/o capacitación.
- e) Agricultores con sus Derechos de Agua saneados. Pueden o no constituir una subparte del universo PROMM pero, a diferencia de las otras categorías de beneficiarios, también pueden encontrarse fuera del universo PROMM.
- f) Agricultores capacitados por el PROVALTT en materias relacionadas a la producción agropecuaria (nuevas especies o variedades, prácticas culturales, sistemas de riego, etc.). Corresponden a una parte del universo beneficiario. Cabe mencionar aquí que también se convierten en beneficiarios los profesionales y técnicos que reciben capacitación para realizar la transferencia a los agricultores.

Como se desprende de la enumeración anterior, existen diferentes tipologías y focalizaciones para los potenciales beneficiarios del Programa y, por lo tanto debieron existir diferentes estrategias de focalización, entendiendo que el interés superior es el cumplimiento del Fin y del Propósito del Programa.

13. Evolución de los beneficiarios programados

El Programa no cuenta con información de Base, Medio Término, y Término que permita conocer la evolución de los beneficiarios programados. Lo único que existe es la información contenida en el "Staff Appraisal Report" sobre la programación durante los 5 primeros años del Programa (1992-1996). Las cifras se refieren a los pequeños agricultores potenciales beneficiarios del INDAP y, para el período, contempló sólo una cifra global de 14.000 pequeños propietarios.

14. Caracterización y número de beneficiarios efectivos.

En el Cuadro N° I-2 se presentan los datos disponibles separados por Componente que el Panel pudo recopilar de distintas fuentes.

Cuadro N° I-2 "Beneficiarios efectivos del Programa"

Componente	1992/93	94	95	96	97	98	Total
DOH							14.410
Obras Medianas	-	-	-	-	-	-	
SE - CNR							
Concursos empresariales	-	5	20	8	19	1.298	1.350
Concursos campesinos	-	1.022	3.310	1.211	1.307	1.379	8.229
INDAP							
Financiamiento directo de Obras Pequeñas	462	180	565	58	1.044	386	2.695
Transferencia Tecnológica	-	-	-	-	1.786	1.101	2.787
UAR - ODEPA (PROVALTT)							
Capacitación de profesionales y técnicos	-	-	-	-	-	-	446
Capacitación de Agricultores	-	-	-	-	-	-	4.356

Fuente: Elaboración Panel con información DOH, SE - CNR, INDAP y Plon 1998

Debe tenerse presente que en los casos de los beneficiarios de la SE-CNR, INDAP y UAR-ODEPA, las cifras corresponden a subconjuntos de los 14.410 beneficiarios de las Obras Medianas de la DOH; por lo tanto no son sumables.

15. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En realidad no existió una instancia de monitoreo ni de evaluación ex post formalmente incorporada al diseño del PROMM, en cuanto Programa integrado y sinérgico, que contemplara actividades propias para el cumplimiento del FIN. Esto, aun cuando cada una de las instituciones tuviera mecanismos específicos para auditar o monitorear sus propias acciones como es el caso de la DOH, INDAP y la CNR.

A pesar de lo anterior, se realizaron esfuerzos en el sentido de evaluar resultados de algunos proyectos tomados como acciones individuales y específicas.

Adicionalmente, el Programa realizó un total de 10 estudios expost destinados a medir, igualmente, el impacto que estos proyectos habrían tenido en los beneficiarios, más otros estudios de evaluación que se citan en este documento.

No obstante lo anterior, todos los estudios preinversionales – evaluación ex ante- de obras medianas debieron ingresar al Sistema Nacional de Inversiones a través de una ficha EBI la que fue evaluada y recomendada por el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN para cada una de sus fases (Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Ejecución), antes de ser presentados a la DIPRES para su financiamiento.

II. ANALISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa se inició teniendo bien precisadas 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.

Las debilidades estuvieron centradas en dos ámbitos. La carencia de un buen diagnóstico de Línea Base con respecto de los beneficiarios, lo que hubiese permitido con posterioridad un buen seguimiento de los impactos efectivos del Programa sobre los ingresos y la calidad de vida, FIN general del PROMM.

En segundo lugar hubo, a juicio de este Panel, un elemento que no se contempló en el diseño inicial y que mostró posteriormente sus consecuencias negativas: la carencia de un presupuesto integrado, para todo el periodo del PROMM, que reflejara de manera coherente, y en el momento adecuado, los requerimientos de todas las instituciones participantes.

De este modo, cada una debió negociar sus presupuestos separadamente ante la DIPRES, y los criterios para obtener los fondos del presupuesto nacional no respondieron necesariamente a los requerimientos globales del Programa, sino más bien a la lógica de cada institución en función de sus propias actividades, algunas de las cuales no tenían que ver, necesariamente, con el PROMM¹.

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Es importante señalar que la construcción de la matriz se realizó, inicialmente, por solo parte de las instituciones participantes en el PROMM, lo que implicó que la matriz original estuviera incompleta con relación al nivel de detalle y desagregación de sus componentes.

Este problema tendió a solucionarse en el tiempo mediante el aporte de nueva información. De este modo aquellos aportes posteriores de las instituciones se consideraron en este Informe Final.

Como se ha visto anteriormente el PROMM se dividió en varios componentes, diversos tanto desde el punto de vista del tipo de acciones a realizar, como respecto de las instituciones participantes. Esta particularidad, a la vez que obliga a plantearse otros ángulos para la respuesta de la pregunta, significa

¹ En base a la información existente, tanto la CDS como la UCP hicieron esfuerzos en el sentido obtener o negociar un presupuesto integrado ante el Ministerio de Hacienda según consta en actas e informes de la CDS y la UCP. Ver CNR – CIMA, 1999, pp. 204

un mayor demanda para la estructura de la Matriz de Marco Lógico ya que los componentes se orientan hacia dimensiones distintas.

Las obras de construcción tanto predial como extrapredial y la Transferencia Tecnológica tienen como destino al agricultor en su calidad de productor de un bien.

En el caso del fortalecimiento de las organizaciones de regantes el esfuerzo, en cambio, apunta hacia elementos relativos a la gestión. Este elemento puede compararse conceptualmente a lo que representa el fortalecimiento institucional como acción destinada a proveer de los recursos y mecanismos que permitan hacer efectivas las metas del Programa.

Las acciones destinadas a la investigación en introducción de cultivos y adaptación de técnicas de riego, tienen, en cambio, una lógica más ligada a una forma subsidiaria del estado en cuanto a validaciones tecnológicas que estarían fuera del alcance del agricultor en forma individual. De modo que estas acciones tienen, por una parte, el valor de la generación de conocimiento a nivel país que podrá ser utilizado en otras áreas geográficas no necesariamente relacionadas con el PROMM. Por otra, la capacitación de profesionales y técnicos materia que también podrá ser extensiva a territorios fuera de la frontera PROMM.

El caso de las acciones relacionadas con el saneamiento de los Derechos de Aguas tiene un doble impacto; aquel relacionado con un agricultor específico que mediante esta acción legaliza (e incorpora a su patrimonio) su posesión de un medio de producción; y lo relativo al impacto que sobre la cuenca hidrográfica produce este ordenamiento pues constituye la base de las acciones para poder planificar en forma integral ²

Hechas estas precisiones, el Panel estima que por su naturaleza y requerimientos de integración, tanto los componentes como el conjunto de actividades definidas fueron necesarias y suficientes para el logro del PROPÓSITO y el FIN. Cabe agregar, sin embargo, que componentes definidos al inicio del Programa, saneamiento de títulos de Derechos de Agua, de responsabilidad de DGA, se realizó al margen del proceso de integración buscado por el PROMM.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Resultó difícil para este panel, en un principio, poder pronunciarse sobre la lógica, tanto vertical como horizontal de la Matriz de Marco Lógico por cuanto, dada las diferentes instituciones involucradas no se presentó nunca una Matriz Unificada para todo el Programa. En todo caso, las sucesivas reuniones, tanto con la totalidad de los participantes en el PROMM como con cada institución en particular permitieron introducir modificaciones consensuadas a la matriz original proceso que permitió construir una matriz donde los indicadores, medios de verificación y supuestos son adecuados.

² Acerca de esto debe considerarse que en una cuenca hidrográfica como la de, por ejemplo, el río Aconcagua, existe un reuso del agua de aproximadamente 3,2 veces. Esto se explica por que parte de las aguas utilizadas en el riego se infiltran y pasan a cargar la napa subterránea dejándola disponible para la solicitud de nuevos derechos. Por otra parte es importante notar que es el sentido de un programa de manejo integral de cuencas hidrográficas donde, precisamente se orienta la nueva etapa del PROMM desde el punto de vista del Banco Mundial

Las modificaciones, sin embargo, no han sido de una magnitud tal que obliguen a un rediseño completo de la Matriz y, por lo tanto, el Panel estima que con la reformulación efectuada cumple adecuadamente a su fin.

1.1.4 Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos.

Al revisar los indicadores planteados en la Matriz de Marco Lógico original presentada por las instituciones, se observó, en primer lugar, que en general estos no eran indicadores propiamente tales, sino información sobre distintas variables medidas en términos absolutos. Faltaban en ellos las metas que sirvieran de base para la comparación con lo efectivamente realizado. El problema se debe, en parte, a la falta de metas explícitas del PROMM señaladas en el apartado I-1. En segundo término, originalmente se establecieron, en general, indicadores no monetarios al nivel de actividades, cuando en realidad la metodología de Marco Lógico establece que a ese nivel los indicadores son los costos desagregados por componente, regionalizados, separados entre directos y administrativos, y por fuente de financiamiento.

En vista de los dos problemas anteriores, el Panel propuso un conjunto de indicadores sobre la base de algoritmos esencialmente de cobertura que permitieran, en alguna medida la medición de resultados, rescatando, además, las variables que eran pertinentes y que las instituciones postularon al nivel de actividades.

En el cuadro N° II-1 se muestran los indicadores originales (propuestos por las instituciones) y aquellos incluidos en la matriz final.

CUADRO N° II-1 “Evolución de los Indicadores”³

Componente / Indicadores originales	Componente / Indicadores finales
<p>DOH Construcción Obras Medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superficie Incorporada de Nuevo Riego; • Superficie de Riego Mejorada; • Embalses Construidos – Volumen Regulado; • Canales Construidos – kilómetros de Canales Construidos; • Embalses Mejorados – Aumento del Volumen Regulado; y • Canales Mejorados – Kilómetros de Canales Mejorados <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos, destinados a reforzar las organizaciones de regantes elaborados • Proyectos ejecutados • Organizaciones de regantes fortalecidas 	<p>Construcción Obras Medianas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Superficie Incorporada de Nuevo Riego;</i> • <i>Superficie de Riego Mejorada;</i> • <i>Embalses Construidos – Volumen Regulado;</i> • <i>Canales Construidos – kilómetros de Canales Construidos;</i> • <i>Embalses Mejorados – Aumento del Volumen Regulado; y</i> • <i>Canales Mejorados – Kilómetros de Canales Mejorados.</i> • Superficie de nuevo riego involucrada/Superficie de nuevo riego proyectada; y • Superficie de riego mejorada/Superficie mejorada de riego proyectada <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de proyectos ejecutados / N° de organizaciones de regantes en la cuenca o sección de río correspondiente. • N° de hás. involucradas / N° de hás. área PROMM • N° de beneficiarios favorecidos / N° beneficiarios área PROMM

³ En general la posición del Panel frente a aquellos *indicadores que aparecen en cursiva en la columna derecha*, correspondió, por una parte en que no existían metas sobre las cuales compararlos y, por otra, que parámetros como volumen embalsado, longitud de canales construidos o mejorados, por citar solo algunos, estarían recogidos en indicadores como el “costo de puesta en riego por hectárea”, que permite realizar comparaciones entre diferentes obras en distintas localidades.

Componente / Indicadores originales	Componente / Indicadores finales
<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto: <u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores con crédito • Recursos de créditos colocados <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos colocados • N° de obras de riego construidas • N° de productores beneficiados • N° de hectáreas equivalentes de nuevo riego <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores con los servicios de asesoría técnica • Recursos invertidos en los servicios de asesoría 	<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto: <u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de pequeños productores con crédito PROMM / N° de pequeños productores de la región. • Monto (\$) de créditos colocados PROMM por beneficiario / monto (\$) de créditos por beneficiario en área Indap no PROMM. <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores beneficiados/ N° de productores potencialmente elegibles por Indap en el área. • N° de hás. equivalentes de nuevo riego involucradas. <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores beneficiados / N° de productores potencialmente elegibles por Indap en el área.
<p>CNR (empresarial y campesino)</p> <p>Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p>	<p>CNR (empresarial y campesino)</p> <p>Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de proyectos ejecutados / N° proyectos aprobados • N° de hás físicas tecnificadas ⁴ / N° hás físicas del área PROMM

⁴ Bajo cota de riego producto proyecto riego extrapredial

Componente / Indicadores originales	Componente / Indicadores finales
<p>UAR – ODEPA</p> <p>Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT)</p>	<p>UAR – ODEPA</p> <p>Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Métodos de riego validados • Sistemas de manejo validados <p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT).</p> <ul style="list-style-type: none"> • N° especies vegetales (cultivos) y rotaciones validadas • Métodos de riego validados. • N° de profesionales y técnicos capacitados / Número de cursos • Número de profesionales y técnicos capacitados / Número de talleres • N° has PROMM / N° profesionales y técnicos capacitados • N° de agricultores capacitados (N° de días de campo, reuniones técnicas, charlas técnicas y vistas técnicas) / total agricultores área PROMM • N° de cartillas divulgativas, artículos de prensa y, programas radiales realizados • N° de proyectos tipo de riego elaborados
<p>UCP</p> <p>Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profesionales Contratados • Bienes Adquiridos • Inversiones realizadas 	<p>UCP</p> <p>Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • N° proyectos revisados anualmente • Elaboración POAS anual al 15 de noviembre • Elaboración Informes semestrales y anuales. • Elaboración Informes de medio avance y final del PROMM.

El cálculo y análisis de los iniciadores del cuadro anterior se presenta en el punto II-3 de este Informe.

1.1.5 Examen de Supuestos

En el cuadro N° II-2 se presentan los supuestos presentados originalmente por las instituciones (columna izquierda) y los que se consensuaron fueron motivo de consenso. (columna derecha)⁵, para el nivel de componentes; y en el cuadro N° II-3 lo mismo para el nivel de actividades.

Como se explicó anteriormente, en algunos casos los supuestos originales desaparecieron de la Matriz, en otros cambiaron del nivel componente al de actividad o viceversa y en otros se agregaron los supuestos propuestos por el Panel.

CUADRO N° II - 2 “Evolución de los supuestos al nivel de componentes”

Componente / supuestos originales	Componente / supuestos finales
<p>DOH Construcción Obras Medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad financiera de los agricultores (propia o crediticia) • Uso adecuado de las obras de riego • Proyección adecuada de la Demanda de los productos agrícolas. • Incorporación de nuevas técnicas de riego. • Disponibilidad de mano de obra • Funcionalidad de las obras <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Receptividad de los usuarios • Niveles de educación de los usuarios • Adecuado diagnóstico 	<p>Construcción Obras Medianas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Agricultores firman la carta compromiso establecida en la Ley N° 1.123 para las diferentes fases del proyecto. • Capacidad adecuada de gestión de los agricultores • Uso y mantención adecuada de las obras <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Receptividad de los usuarios • Nivel de educación de los usuarios

⁵ El Panel decidió mantener aquellos supuestos con respecto a los que, aún cuando no estuviera plenamente de acuerdo, fueron materia de discusión y no pudo llegarse a un acuerdo. *Estos están en letra cursiva.* Sin embargo, hubo ciertos supuestos que el Panel consideró que no correspondían conceptualmente los descartó.

Componente / supuestos originales	Componente / supuestos finales
<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto^{6,7}:</p> <p><u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponer de los recursos asignados por parte de Hacienda para los servicios de apoyo destinados a áreas PROMM • En el caso de riego, disponer de personal profesional especializado para canalizar y definir la factibilidad de la demanda usuaria. • No tener situaciones de emergencia agrícola que desvíen recursos de las áreas PROMM • Existencia de demanda de servicios por parte del usuario. 	<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto:</p> <p><u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El mercado de los productos agrícolas asociado a los nuevos cultivos a desarrollar se mantiene dentro de las consideraciones definidas al momento del inicio del proyecto. • Las condiciones agroecológicas se mantienen estables y no existen episodios de plagas o enfermedades fitosanitarias que amenacen la rentabilidad de la producción. • No existen episodios naturales relevantes (terremotos, inundaciones, sequías, etc.) que amenacen la productividad asociada a los proyectos. • El Indap dispone de recursos suficientes para la contratación de profesionales especializados a remuneraciones de mercado. • <i>Disponer de los recursos asignados por parte de Hacienda para los servicios de apoyo destinados a áreas PROMM.</i> • <i>Existencia de demanda de servicios por parte del usuario.</i>
<p>CNR (empresarial y campesino) Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p>	<p>CNR (empresarial y campesino) Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe capacidad financiera en los agricultores para financiar su aporte • Condiciones estables en la tasa de interés (en el caso de los proyectos empresariales)

⁶ El subrayado corresponde a subcomponente

⁷ No se distinguen supuestos específicos por subcomponente.

Componente / supuestos originales	Componente / supuestos finales
<p>UAR – ODEPA Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p> <p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT)</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p>	<p>UAR – ODEPA Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El nivel educacional de los potenciales capacitados les permite incorporar los conocimientos recibidos. • La receptividad cultural de los agricultores corresponde a los supuestos asumidos en el diseño de la capacitación.
<p>UCP Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad de los profesionales contratados • Suficiencia de los profesionales y bienes 	<p>UCP Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todas las instituciones reconocen a la UCP como ente coordinador y cooperan con su trabajo.

Fuente: Elaboración del Panel en base la información presentada en la Matriz original y discusiones posteriores con las instituciones.

CUADRO N° II-3 “Evolución de los supuestos al nivel de actividades ”

Actividades / Supuestos originales	Actividades / Supuestos finales
<p>DOH Construcción Obras Medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de la organización de regantes para operar y mantener la obra • Interés de empresas contratistas por participar en la construcción • Firma, por parte de los regantes, de la carta de compromiso de reembolso de costos • Interés, por parte de las empresas consultoras, a participar en la consultoría. • Asignación presupuestaria. • Firma, por parte de los regantes, de la carta de interés. • Interés de los regantes beneficiados • <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la CDS • Interés de la organización de regantes • Inicio de la construcción del proyecto 	<p>Construcción Obras Medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés y firma del 33% de los regantes potenciales al nivel de factibilidad. • Interés y firma del 50 % de los regantes potenciales al nivel de diseño • Disponibilidad de mano de obra para la fase de construcción. <p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés de las organizaciones de regantes

Actividades / Supuestos originales	Actividades / Supuestos finales
<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto:</p> <p><u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de recursos en el momento en que los productores lo solicitan. <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución de concursos en corto tiempo y en momento para construir la obra en el año en cuestión. • No existencia de problemas legales que impidan construcción de la obra. • Aporte de recursos de los usuarios en el momento que corresponde. • Existencia de empresas diseñadoras y de construcción para realizar las obras. <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia de recursos suficientes entregados por la Ley de Presupuesto. • Suficiente demanda usuaria que justifiquen la entrega del Servicio de Asesoría Técnica 	<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto:</p> <p><u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <p>El Panel no identificó ningún supuesto relevante</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Disponibilidad de recursos en el momento en que los productores lo solicitan.</i> <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe sincronía entre el momento de resolución del concurso y el año agrícola <p><u>Asesoría técnica agropecuaria para mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Existencia de recursos suficientes entregados por la Ley de Presupuesto.</i>

Actividades / Supuestos originales	Actividades / Supuestos finales
<p>CNR (empresarial y campesino) Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p>	<p>CNR (empresarial y campesino) Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <p>El Panel no identificó ningún supuesto relevante</p>
<p>UAR – ODEPA Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p>	<p>UAR – ODEPA Programa de Investigación en riego INIA – FONDEF</p> <p>El Panel no identificó ningún supuesto relevante</p>
<p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT)</p> <p>No se presentaron supuestos en la matriz original</p>	<p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT).</p> <p>El Panel no identificó ningún supuesto relevante</p>
<p>UCP Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tramitación de resoluciones de contrato de parte de la Contraloría. • Necesidades de los proyectos • Asignación presupuestaria 	<p>UCP Coordinación interinstitucional</p> <p>El Panel no identificó ningún supuesto relevante</p>

Fuente: Elaboración del Panel en base la información presentada en la Matriz original y discusiones posteriores con las instituciones.

Es necesario precisar, sin embargo, que finalmente en la Propuesta de Matriz de Marco Lógico el Panel optó por incluir sólo los supuestos que considera válidos en relación tanto a los Componentes como a las Actividades.

1.1.6 Entorno del Programa y Ajustes en el Diseño

Con respecto a ajustes en el diseño del PROMM, según el informe “Implementation Completion Report” del Banco Mundial (febrero 2.000) “los cambios que se introdujeron en los componentes del Programa durante el periodo de su implementación fueron menores y solo relativos al modo de operación de las instituciones participantes, no alterando las aptitudes del programa para cumplir sus objetivos”.

Las modificaciones en el diseño institucional fueron menores y señalan a continuación:

- a) El Comité para la Agricultura de Riego (CAR) del Ministerio de Agricultura desaparece en 1993 tras reunirse en sólo dos oportunidades. La razón de esta modificación es que el CAR era poco operativo y; por lo tanto, se decidió su eliminación.

- b) La UAR es trasladada desde la Subsecretaría de Agricultura a ODEPA. La razón de este cambio estriba básicamente en que, por razones legales, para la Subsecretaría resulta problemático tener unidades operativas.
- c) Los Programas de Transferencia de Tecnología, en un principio a cambio del INIA, se abren a licitación permitiendo la participación de las universidades y de centros tecnológicos. Esta modificación responde al interés de contar con una mayor oferta de opciones de elección por parte del Mandante, en este caso la UAR
- d) En 1995 se oficializa el Comité Técnico de Selección de Proyectos, presidido por la Coordinación del PROMM. Estuvo integrado por representantes de la DOH, UAR y SE-CNR. En todo caso, este Comité había funcionado de hecho en forma extraoficial desde mediados de 1993 con la primera selección de proyectos.
- e) Se crean las Comisiones Regionales de Riego para el PROMM, integradas por los SEREMI de Agricultura y OO.PP, Director General de la DOH y Director Regional de INDAP⁸.

Por último, durante el período de implementación sólo hubo un cambio significativo en el entorno del Programa y se refiere a la mayor competencia a que se vieron enfrentados los productos agrícolas chilenos como resultado de la mayor apertura a los mercados internacionales y de los acuerdos comerciales firmados por Chile. Esta nueva realidad se incorporó al Programa, incluyéndola en los estudios del Comité Técnico sobre la base de una nueva pauta de criterios de Selección de Proyectos.

1.1.7 Dimensionamiento del Programa

Según lo establecido en el informe CIMA⁹ el dimensionamiento original del “Programa incluyó US\$ 106,6 millones en inversiones en obras de riego medianas y menores bajo el DFL 1.223 y la Ley 18.450, US \$ 9,5 millones en desarrollo agropecuario y US \$ 2,5 millones en fortalecimiento de organizaciones de usuarios. La inversión total alcanzaría US\$ 118, 7 millones incluyendo contingencias. El Banco Mundial financiaría un 41 % de las inversiones en obras de riego (US\$ 43.0 millones) y US\$ 2,0 millones en consultorías y asistencia al MOP, MINAGRI, SE – CNR y UCP, los cuales estaban destinados principalmente al financiamiento de la UCP y la UCR. El gobierno financiaría el 59 % restante de las inversiones en obras de riego, y el 100% de los otros componentes.

A pesar que la identificación de este Programa partiera a finales de 1984 con una primera misión del Banco Mundial, la cual fue seguida por 16 misiones sucesivas que permitieron, recién en noviembre – diciembre de 1991 generar un Pre Appraisal para el proyecto¹⁰. Según el mismo reporte (World

⁸ Las Comités Regionales de Riego ya existían para efectos de la Ley N° 18.450. Por tanto, asumieron ambas funciones y tuvieron similar conformación.

⁹ “Evaluación del programa de Obras de riego medianas y menores PROMM”, CNR – CIMA, 1998

¹⁰ “Implementation Completion Report – Irrigation Development Project (Loan N° 3528 – CH), The World Bank, february 2000

Bank op. cit) "los objetivos del proyecto estuvieron claramente definidos y establecidos, pero fueron algo subjetivos y cualitativos en su naturaleza"¹¹.

Por lo tanto no se puede hablar de un dimensionamiento "adecuado". En realidad, existía una cartera amplia de proyectos, principalmente de rehabilitación y reparación de obras existentes y en menor medida de nuevas obras que correspondía a aproximadamente un tercio de la superficie potencialmente regable del país.

Las únicas metas establecidas expresamente al iniciarse el PROMM fueron poner en riego con una seguridad del 85 % (entre rehabilitación y nuevas obras) 110.000 hectáreas y beneficiar a un universo de 14.000 pequeños productores.

En total el PROMM benefició a 14.410 agricultores y alcanzó a casi 148.000 há.. Respecto de los agricultores debe puntualizarse que aún cuando la meta inicial fue aparentemente superada, ello se debe a que en este guarismo se incluyen tanto los pequeños agricultores (potenciales beneficiarios de INDAP), como el resto de los productores agrícolas del área PROMM. Respecto a la superficie, superó la meta inicial en aproximadamente un 40 %.

Para el análisis de estos resultados debe tenerse presente que el PROMM se redujo, desde una cifra inicial programada con el Banco mundial de US\$ 118, 7 millones a US\$ 86,3 millones, vale decir, una reducción de 27 %.

Con estos antecedentes, y teniendo en cuenta que el componente de Obras Civiles fue el más afectado (desde US\$ 93,5 millones a US\$ 71, 8 millones) se puede afirmar que la planificación original (en cuanto a cuales obras realizar) se modificó en el tiempo de manera de cumplir las metas programadas¹².

En el caso de la Transferencia Tecnológica, en cambio, de un presupuesto programado inicial de US\$ 1,7 millones, la cifra final se elevó a US\$ 4,8 millones, vale decir 184 % de aumento.

1.2 Conclusiones sobre el Diseño

Como una primera conclusión general, cabe destacar que el diseño del PROMM es una forma novedosa respecto de las formas tradicionales de gestión pública.

En efecto, si bien es cierto los proyectos de puesta en riego a nivel extrapredial e intrapredial son de larga data en el país ¹³, así como también las diferentes acciones relativas a la Transferencia Tecnológica realizadas tradicionalmente por el INDAP o el INIA ¹⁴ enfrentar el problema en forma conjunta e integrada, con una organización interinstitucional es un aporte significativo a las formas de hacer gestión del sector público

¹¹ Traducción del Panel.

¹² Debe tenerse presente que un 93 % de la superficie beneficiada correspondió a rehabilitaciones (que normalmente tienen un menor costo por há) por lo que es posible pensar que el recorte presupuestario afectó principalmente a las obras nuevas.

¹³ Para el caso del riego intrapredial la ley 18.450 viene de 1985

¹⁴ Dependiendo del tipo de agricultor al que se dirijan

Dada la inercia habitual de las grandes organizaciones es conocido que cambios en el estilo de gestión, sobre todo si ello implica una interacción coordinada y relativizada a acciones de otras instituciones implica dificultades no menores. Pese a ello, a juicio de esta Panel, el PROMM, a nivel del diseño, fue lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios.

Con todo, cabe destacar las siguiente conclusiones sobre el diseño:

- ✓ El PROMM, a pesar de su complejidad, inició su accionar teniendo bien delimitadas y definidas las actividades a realizar por cada una de las instituciones participantes.
- ✓ De la revisión de los beneficios esperados del PROMM, resulta que ellos pueden ser leídos, o más se confunden en buena medida con objetivos del Programa. Esto no es más que un reflejo de la carencia inicial de metas y de indicadores recién señalada; es decir, si hubiesen existido metas cuantitativas explícitas y los correspondientes indicadores de resultados para evaluar su grado de cumplimiento esta confusión entre objetivos y beneficios se podría haber evitado.
- ✓ En términos del dimensionamiento del Programa, este resultó adecuado si se evalúa desde el punto de vista de la superficie de riego beneficiada, pero fue subvaluado en relación a las necesidades de Transferencia Tecnológica. Referido al número de beneficiarios (pequeños agricultores), todo indica que el dimensionamiento original sobrevaloró las capacidades del Programa.
- ✓ No se incluyeron en el diseño original mecanismos de monitoreo / retroalimentación y evaluación constante de la iniciativa en general que permitieran de una manera planificada realizar modificaciones en el diseño institucional en el transcurso del tiempo.
- ✓ No existe una sistematización de evaluación ex – post en ninguna de las fases o áreas que cubrió el programa. Esto debería haber incluido la definición de metas e indicadores de resultados para medir los logros del programa. No obstante, la UCP y la UAR hicieron esfuerzos por contar con evaluaciones expost de un grupo de proyectos
- ✓ No existió una Línea Base acabada, especialmente respecto de los beneficiarios. Esto podría explicarse en función de los costos o el tiempo que esto habría tomado. En todo caso la inclusión de INDAP apunta a un estrato poblacional bien definido por lo que, al menos para ese universo de productores (menores de 12 HRB) si puede reconstruirse el nivel de focalización.
- ✓ A pesar de lo realizado por el PROMM aún se puede hablar de la existencia de un potencial “nicho de expansión” para este Programa, ya que subsiste una importante cantidad de territorio que puede ser fruto de programas de la misma naturaleza.
- ✓ Desde el punto de vista del presupuesto el diseño no incluyó alguna fórmula que permitiera contar con un marco presupuestario definido con la adecuada antelación que permitiera una planificación mas acabada

Por otra parte un sistema de negociación de recursos de manera exclusivamente sectorial quita dinamismo a la forma de gestión integradora.

De esta conclusión final puede deducirse que, por una parte la DIPRES no le otorga el carácter de tal al PROGRAMA, vale decir, presupuestariamente se sigue abordando el riego en forma parcializada y por componentes y, por otra, que las políticas presupuestarias del Ministerio de Hacienda no han sido lo suficientemente ágiles como para adaptarse a nuevas formas de gestión.

Lo expresado anteriormente no es un tema trivial pues se dirige de lleno a la modernización de la gestión pública que debe incluir como elemento relevante, una gestión presupuestaria ágil y con capacidad de adaptación a nuevas formas de gestión.

1.3.1 Recomendaciones sobre el Diseño.

Proveer de un soporte legal - institucional (instrumentos y facultades) que otorgue las atribuciones necesarias para que las unidades de coordinación puedan ejercer efectivamente sus funciones. Esto implica no dejar librado a la voluntad coyuntural de las instituciones su grado de involucramiento en el Programa e incorporar al modelo de gestión mecanismos que permitan una forma de negociación presupuestaria acorde a la forma de integración interinstitucional que se persigue.

1. En relación con este punto el Panel recomienda estudiar la incorporación de los Convenios de Programación¹⁵ como parte del esquema de financiamiento del PROMM. Con esto se conseguirían dos objetivos. Por una parte allegar recursos adicionales al Programa y, por otra, involucrar a las regiones en forma directa y participativa.
2. El Panel hace suya, como válida y novedosa para la gestión pública la propuesta de la UCP de la implementación de un Programa Operativo Multianual en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Este sería un instrumento de gestión que ayudaría a garantizar el seguimiento y estado de avance del Programa de manera eficaz.
3. Establecer un sistema único y concordado para los diagnósticos de fase preinversional de modo que sea posible una comparación objetiva entre proyectos.
4. En el mismo contexto, se recomienda el establecimiento de un sistema de evaluación que permita las comparaciones "Intra - PROMM", vale decir, comparar resultados, en base a indicadores preestablecidos, entre las diferentes Areas PROMM. Un sistema de esta naturaleza permitiría realizar las correcciones pertinentes.

Este panel propone una serie de indicadores al interior del documento, cuya aplicación debería resultar de utilidad en este sentido.

¹⁵ Mediante este instrumento es posible comprometer Fondos Sectoriales y del FNDR para períodos determinados. Dado que un Convenio de Programación requiere de la aprobación del CORE regional, esto implica una participación local más amplia en las decisiones.

5. Desarrollar mecanismos de monitoreo y control explícitos que permitan realizar, durante el transcurso de la iniciativa PROMM, en su concepción global, las adaptaciones a cambios en las condiciones del entorno (financieros, productivos, etc.).
6. Mantener criterios claros de jerarquización de la cartera de proyectos en todas sus fases de desarrollo y no sólo en la fase de perfil y prefactibilidad

2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1 Estructura Organizacional y Gestión

Como se ha señalado anteriormente, posiblemente el aporte más significativo que pudo realizar el PROMM a la experiencia estatal de gestión sea precisamente la forma de estructuración interinstitucional que adopta. Esta particularidad es destacada en los diversos estudios y evaluaciones realizadas al PROMM; CNR – CIMA y el Banco Mundial (feb. 2.000, pp. X pto. 10 -12), por nombrar sólo algunas.

Esta forma de gestión, integrada a partir de un proyecto específico constituye una experiencia significativa en el quehacer público y la prueba de ello es que el gobierno ha adoptado esta forma de proceder para otras iniciativas de riego no necesariamente ligadas al PROMM como es el caso de las grandes obras.

Por lo anteriormente expuesto, este Panel considera adecuada la estructura organizacional y gestión del programa para la producción de los componentes y el logro del Propósito dado que están bien definidas las responsabilidades y las acciones de cada uno.

Por lo mismo no se visualizan otras formas estructurales o de gestión que reemplacen en forma significativa el modelo presentado. Sin embargo, en otra parte de este informe se consignan los cambios que experimentara este modelo de gestión en el tiempo, los que, en todo caso, son mínimos.

A nivel de la selección de proyectos en la fase preinversional, se procedió con los siguientes criterios de jerarquización y su respectiva ponderación (el detalle de esto se muestra en el anexo N° II-4:

Cuadro II- 4 “Criterios de Selección de fase Preinversional”

Criterios de Selección	Ponderación (%)
Aporte Beneficiarios	10
Aspectos Ambientales	5
Aspectos Económicos	20
Aspectos Sociales	30
Aspectos Técnicos	10
Aspectos Legales	5
Aspectos de Planificación	20

Fuente: CNR – CIMA, 1998

Es importante acotar que los criterios expuestos sólo tuvieron aplicación para la creación de una cartera preinversional de proyectos (específicamente las obras), que postulaban a financiamiento PROMM. Para la fase inversional, sin embargo, vale decir, el momento de decisión sobre la construcción de la obra, donde se contaba con grados de certidumbre bastante afinados, no existió ningún mecanismo explícito para la decisión.

2.1.2 Relación entre los Niveles Central, Regional y Local y Mecanismos de Coordinación

Como se desprende de lo señalado anteriormente, la institucionalidad del PROMM fue extremadamente compleja, debido al alto número de instancias participantes en el Programa y a las múltiples tareas que debió abordar.

Una primera relación entre los niveles central y regional se efectuó a través del sistema de selección de proyectos presentado en el punto anterior.

A nivel interinstitucional, en cambio, el instrumento de coordinación lo constituyeron, básicamente, los Programas Operativos Anuales presentados por cada institución, lo que permitió chequear de año en año el cumplimiento de las acciones específicas de cada institución, y sirvió como medio de detección de problemas. Sin embargo, los POA no constituyeron un “Sistema de Seguimiento” de los resultados del Programa.

La misma UCP parece estar consciente de esta debilidad de los POA, pues propuso, además de una participación regional en su elaboración, un programación multianual que “permitiría la coordinación con el Ministerio de Hacienda y se transformaría en un instrumento eficaz de coordinación, seguimiento y evaluación del avance de los proyectos”¹⁶.

A pesar de sus numerosas tareas, y que debió velar por el cumplimiento de los acuerdos de la CDS, la UCP no se desempeñó como autoridad formal con poder sobre las instancias que coordinó; éstas continuaron dependiendo de las autoridades de su propia institución. En consecuencia, la UCP debió ejercer sus funciones a través de la CDS cuando estimó necesario que llevar a cabo ciertas actividades, o para la implementación de algún cambio que consideró necesario y que, eventualmente, no fuera asumido por la institución correspondiente.

Esto, sin duda, que le imprimió cierta rigidez y pérdida de eficacia al Programa pues el CDS no fue propiamente una unidad operativa permanente, sino principalmente de toma de decisiones y de fijación de políticas; de hecho, la CDS se reunió en promedio 5 veces al año durante el desarrollo del Programa y, sobre todo en sus inicios, años 1992 y 1993 donde se reunió 16 veces.

La UAR, por su parte, ocupó un papel intermedio en cuanto a funciones dentro del PROMM, pues estuvo, simultáneamente, trabajando a nivel central, regional y local. Así, la UAR actuó, en parte, como una cadena de transmisión en las dos direcciones: desde el ámbito local se preocupó que los proyectos de riego llegaran al nivel de decisión central pasando por las instancias regionales; y desde el nivel central poniendo en marcha iniciativas, fundamentalmente el PROVALTT.

Por otro lado, las acciones de la CRR en relación al PROMM no pudieron lograr plenamente el objetivo para el cual fueron originalmente diseñadas. Esto puede explicarse por: la carencia de los mecanismos legales - institucionales que comprometieran a las autoridades regionales en su adecuado funcionamiento; derivado de lo anterior, el comportamiento de cada región estuvo sujeto, en gran medida, al grado de interés de las autoridades correspondientes; y; carencia de un adecuado soporte

¹⁶ UCP (1999), Op. Cit., p. 77.

técnico y de recusos propios de Preinversión. A este respecto han surgido propuestas de la UCP para la corrección de estas debilidades del sistema (UCP 1999, pp 82).

En términos de los instrumentos de coordinación y control del PROMM, la UCP ha identificado, además de los señalados, otros 3 instrumentos, cuales son:

- i) las auditorías anuales de la Contraloría General de la República establecidas en conformidad con el Convenio de Préstamo N° 3.528 CH con el Banco Mundial; éstas abarcaron aspectos financieros, contables, técnicos y legales; estas auditorías sólo se ocuparon del Componente de Obras Medianas y de algunos convenios entre la DOH y la SE-CNR.
- ii) los Informes anuales y semestrales de avance de la UCP; y
- iii) la revisión de Medio Avance y de Término del PROMM cofinanciada por el Banco Mundial.

Los dos primeros instrumentos, Criterios de Selección y POAs, de coordinación fueron los más significativos en términos del involucramiento de todas las instancias que conforman el PROMM. Los tres restantes, en cambio, ayudaron en la labor de seguimiento y control del Programa, y a señalar las situaciones que pudiesen requerir de modificaciones cuando algunas acciones se alejaban del curso esperado.

2.1.3 Estructura de toma de Decisiones

En los puntos dos anteriores se ha expuesto la estructura de la toma de decisiones del Programa durante sus años de funcionamiento.

Es importante distinguir que en el PROMM existieron dos grandes niveles de decisión. En primer término en el ámbito de políticas y orientaciones generales del Programa las decisiones estuvieron fundamentalmente radicadas en la CDS la cual, como ya se señaló, funcionó en Santiago. Aquí se decidían materias tales como aspectos presupuestarios y, lo que fue de mayor importancia, priorizar respecto de los proyectos a implementar¹⁷.

En segundo lugar, a nivel operativo actuaron las instituciones integrantes del PROMM, en cada una de sus materias específicas, en las áreas de los proyectos. En teoría las CRR eran las instancias que se encargarían de coordinar las decisiones y acciones de las instituciones en el nivel local pero, en la práctica, cada institución tendió a operar bajo sus propias directrices y lineamientos institucionales. Un ejemplo claro de esta situación es que el INDAP operó espacialmente de acuerdo a su propia definición de áreas de cobertura, las que no necesariamente coincidieron con las áreas PROMM¹⁸.

No obstante lo anterior y de acuerdo a las diversas reuniones del Panel con las instituciones, integrantes del PROMM, en general este problema tendió a solucionarse más bien caso a caso que mediante una directriz global.

¹⁷ Los detalles de las funciones de la CDS están en I-1.

¹⁸ Esta particularidad complicó las evaluaciones expost realizadas por cuanto la cobertura espacial del INDAP en un área PROMM debió suponerse como un porcentaje de su propia definición territorial de cobertura.

Esta misma situación es la que respalda conclusiones de este Panel expresadas anteriormente en el sentido de la falta de un soporte legal e institucional para las entidades coordinadoras de los diferentes niveles.

2.1.4 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En realidad no existió una instancia de monitoreo ni de evaluación ex post formalmente incorporada al diseño del PROMM en cuanto Programa, aún cuando cada una de las instituciones tuviera mecanismos específicos para auditar o monitorear sus propias acciones como es el caso de la DOH en el control de obras y lo mismo puede ser válido para el INDAP y la CNR.

A pesar de lo anterior, se realizaron esfuerzos en el sentido de evaluar resultados de algunos proyectos tomados como acciones individuales y específicas.

Así el informe CNR - CIMA entrega antecedentes del impacto PROMM en 4 proyectos terminados¹⁹ acerca de los cuales se realiza un concienzudo estudio de impacto sobre:

- Estructura productiva y uso del suelo
- En producción y productividad
- Económico del proyecto
- En el Ingreso de los productores
- En la Demanda por Mano de Obra
- En el Valor Económico del Agua y;
- En los impactos ambientales.

Adicionalmente, la CDS encargó un conjunto de 10 estudios ex post destinados a medir, igualmente, el impacto que estos proyectos habrían tenido en los beneficiarios, y la CNR contrató una evaluación general del PROMM a CIMA, la misma que ya ha sido citada en este Informe.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

¹⁹ Liulliu, La Placa/Canal Villalon, Canal Buzeta y Embalse Convento Viejo

- ✓ Si bien es cierto la Selección de los Proyectos a incluir a nivel de factibilidad queda muy claro en el diseño, al pasar a la fase inversional (diseño y construcción) no existía criterios preestablecidos que definieran una priorización en la ejecución de los proyectos ²⁰.
- ✓ La CDS fue una instancia, desde su misma concepción, de carácter centralizado aún cuando el impacto de sus decisiones se produjo en las regiones. Dada su conformación, estuvo sujeta a los eventuales cambios de autoridades y al grado de interés y prioridad que ellas le otorgaron al Programa.
- ✓ Si bien es cierto, en términos conceptuales existió un adecuado diseño de la estructura organizacional y de gestión, esto se vio limitado por cuanto las Unidades con misión coordinadora no tuvieron los instrumentos decisionales que les permitiera ejercer plenamente sus funciones.
- ✓ Se observó, en el nivel regional, representado por los Comités Regionales de Riego, por una parte que la participación fue débil y, por otra que carecieron de los recursos necesarios que les permitiera ejercer de buena forma las funciones asignadas. Cabe agregar aquí que estas comisiones eran preexistentes al PROMM puesto que estaban diseñadas para la operación de la Ley 18.450 y, posteriormente se adaptaron para servir a los fines del Programa. Es posible que esto pueda explicar que su diseño no estuviera adaptado adecuadamente a las necesidades del PROMM.

2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

1. Incorporar más decididamente a los beneficiarios en forma conjunta (sobre todo a nivel regional a las decisiones que influyen el PROMM. Esto podría realizarse mediante la creación de un Consejo o entidad similar donde el mundo privado pudiese participar con opinión respecto de las acciones a ejecutar por el Programa. En este Consejo podrían incorporarse tanto los agricultores beneficiarios directos como entidades gremiales y comerciales relacionadas (SNA, Asociación de Exportadores, etc.).
2. Mantener criterios claros de jerarquización de la cartera de proyectos en todas sus fases de desarrollo y no solo en la fase preinversionales. Esto porque si bien existió un criterio de selección para el estudio de los proyectos, esto no fue claro para la etapa de construcción, tanto respecto de cuales proyectos impulsar primero como respecto de la forma en que la inversión se realizaría (haciendo énfasis en la terminación de cada proyecto o avanzando con varios proyectos en forma paralela como de hecho se realizó).
3. Otorgar mayor poder a las instancias de coordinación, mediante mecanismos legales o institucionales, de modo que tengan un poder real de decisión cuando se producen conflictos o al momento de efectuar planificaciones de mediano y largo plazo.

²⁰ Aun cuando el mecanismo acordado era N/K, esto no fue utilizado en la práctica

3. EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes Esperados.

En el caso del PROMM es difícil realizar una evaluación de desempeño a través de una contrastación entre lo programado y lo presupuestado. Ello se debe, como se ha señalado, a que el Programa careció en general de metas explícitas y de indicadores de resultados. Ello ha sido destacado en diferentes textos y se recoge en la evaluación final del PROMM del Banco Mundial²¹.

Pero, mirado desde otra perspectiva, en términos de la producción de sus Componentes y Actividades, el PROMM muestra logros destacables, a pesar de las restricciones presupuestarias que afectaron a ciertas áreas. La forma de abordar este problema es construyendo ex-post, algunos indicadores que permitan evaluar su desempeño. Estos indicadores ya fueron explicados en el apartado II- 1.1.5 de este Informe y aparecen en la Propuesta de Matriz de Marco Lógico. Debe tenerse presente, sin embargo, que ellos fueron construidos ex-post, lo cual implica que las instituciones no funcionaron necesariamente, durante el desarrollo del Programa, tras las metas que los indicadores tratan de capturar.

Respecto de la oportunidad en la producción de los componentes, el ritmo del PROMM estuvo en gran medida determinado por el grado de avance en la rehabilitación o construcción de las obras medianas de riego, Componente a cargo de la DOH que absorbió aproximadamente 2/3 de los costos del PROMM, vale decir, la inversión en riego extrapredial marcó, como es lógico, el inicio del proceso de movilización del PROMM en su accionar. Por lo tanto el ritmo de avance anual estuvo condicionado en gran medida por la disponibilidad de fondos de la DOH. Al final de este apartado se presenta un resumen de los proyectos PROMM ejecutados por la DOH.

¿Fue oportuna la producción de este Componente? A juzgar por la cifras envueltas, todo parece indicar que la DOH privilegió, más allá del ritmo ineludible que imponen las condiciones técnicas de las obras, el ir avanzando en varios de proyectos a la vez. El criterio que primó fue el de extensión más que el intensidad en pocos proyectos.

En general, las inversiones más altas en los proyectos se prolongaron por alrededor de tres años, clara muestra de que primó un criterio de distribución de los recursos más que de terminar menos proyectos en menor tiempo. Por otra parte, no se observa una lógica donde se hubiese priorizado en función, por ejemplo, del costo por ha; es decir ir terminando primero los proyectos cuyo costo relativo fuese más bajo, o bien, de aquellos que presentaban la mayor rentabilidad por unidad de superficie.

²¹ “Los objetivos del proyecto fueron amplios y cualitativos, y no es fácil medir sus logros. Los indicadores de desempeño incluidos en el Staff Appraisal Report (SAR) están limitados a hitos en términos de estudios, construcción, cursos de capacitación, líneas de programas de investigación, establecimiento de centros de Transferencia Tecnológica, y número de agricultores a ser atendidos a través de extensión. No hay una línea de base, ni hay indicadores de seguimiento que permitieran indicadores medibles de impacto, tales como el ingreso de los agricultores, para el logro de los objetivos” (Implementation Completion Report, p. xii, la traducción es del Panel).

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCION DE OBRAS MEDIANAS Y MENORES

Se incluyen proyectos medianos (Dir. de Obras Hidráulicas) que tienen asignaciones presupuestarias en el período 1992-99

(Valores en miles de US\$ al 21.12.1998)

14 abril 99

REG	PROYECTO	ETAPA 1999	Nº DE PREDIOS	SUPERFICIE DE RIEGO (HA)		INVERSION (C)					INVERSION TOTAL A LA FECHA		
				NUEVAS	MEJORADAS	TOTAL	1992-93	1994	1995	1996		1997	1998
PROYECTOS EN EXPLOTACIÓN													
IV	Recolata (2)	XP	234	0	5.117	5.117	507	974	413	1.063	62	69	1.893
IV	Buzeta	XP	293	0	2.024	2.024	245	1.174	1.196	1.288			3.809
IV	Canal Camarico	XP	223	591	5.000	5.591	193	147	212	723			1.693
IV	Mej San Pedro Nolasco	XP	177	800	1.700	2.500	147		14	492	1.141	443	2.076
IV	Río Combarbalá	XP	459	750	400	1.150		35	19	50	97	64	1.480
V	Lhu-LLhu	XP	38	0	340	340	1.312		678	335		87	2.713
V	Regadio Valle de Putaendo	XP	1.952	0	6.400	6.400	126	1.390	812	149		201	1347
V	Canales Aconcagua	XP	1.472	0	8.657	8.657	298	89	455	572	228		15.308
VI	Convento Viejo	XP	2.893	0	27.000	27.000	11.659	2.244	496	150			1.119
VII	Sifón Loncomilla	XP	326	0	7.700	7.700	473	772	979	866	53		2.809
VIII	Melado	XP	3.803	0	25.000	25.000	139		25	688	485	18	1.216
VIII	Canal Cayucupú	XP	97	250	1.270	1.520			456	537	178	114	2.850
XII	Puerto Natales	XP	271	0	1.486	1.486	195	1.360					39.197
	SUB TOTAL		12.248	2.391	92.094	94.485	14.481	8.849	5.764	6.863	2.744	995	
PROYECTOS EN CONSTRUCCION													
III	Mej. III Sección del Huasco	C	170	600	4.400	5.000				115	936	1.712	2.762
V	Laguna Chepical - Alicahué L.	C	280	0	2.000	2.000	191			63	597	144	995
IX	Faja Mañan	C	677	7.032	0	7.032	212	297	79		1.525	3.750	5.864
IX	Mej. Canal Blo - Blo Sur	C	1.035		40.000	40.000					483	213	696
	SUB TOTAL		2.162	7.632	46.400	54.032	403	297	79	178	3.541	5.819	10.317
PROYECTOS EN DISEÑO													
IV	Mej. Sist. Riego Emb. Cogollí	F Y D		480	8.000	8.480					1.759	91	1.851
IV	ORH Río Hurtado	F Y D	1.654	0	3.600	3.600					77	209	286
IV	Unif. Canal La Herradura	F Y D	1.288	0	7.800	7.800						74	74
V	Unif. Bocalomas I Secc. Aco	F Y D	2.000	0	20.000	20.000						124	124
VIII	Regadio Blo Blo Negrete	F Y D	654		18.000	18.000						127	127
VIII	Rep. Canal Quillalleo	F Y D											
	SUB TOTAL		5.596	480	57.400	57.880					1.837	625	2.462
PROYECTOS EN FACILIDAD													
VI	Mej. Río Claro de Rengo	F		21.000	21.000	42.000							310
VII	Regadio Longuivi	Pref	660	8.385	0	8.385				173	137		
IX	Const. Sist. Riego Angol	F											310
	SUB TOTAL		660	29.385	21.000	50.385				173	137		310

OTROS		0	0	24,000	24,000	250	250	250	250				
Identif Zonas de Mal Drenal		EB											
SUBTOTAL				24,000	24,000	250	250						
PROYECTOS EN LISTA DE ESPERA													
II	Embalse Coyul	(D)	362	262	558	820			196	34	230		
IV	Unif. Canales Peraltito	(C)	349	200	750	950		206			206		
IV	Pequeños Embalses Canela	(C)	1100	88	245	333		2	85	86	172		
V	Canales Caltemu	(C)	361	0	2,250	2,250	69	292	127		487		
V	Mej. Embalses El Melón	(C)	294	692	908	1,600	118		99	213	430		
RM	Sist. de Regadio Ahuá	(F)	1,020	10,000	0	10,000					0		
VI	Sánchez Rivera, Lo Ulboa, Id	(C)	884	0	1,600	1,600	39	270			309		
VII	Calboxo	(C)	130	3,955	0	3,955	155	267	114	3	574		
VII	Maufe Norio	(C)	2,369	0	48,483	48,483		271			271		
VII	Reg. y Dren. Curepilo	(C)	463	1,560	0	1,560	9	28			228		
VIII	Elev. Mecánica Cullenar	(F)	130	3,742	0	3,742					0		
VIII	Canal Leja Sur	(D)	1,640	0	45,000	45,000		157	382		617		
IX	Canal Victoria	(D)	1,963	30,000	0	30,000		77	255	369	624		
IX	Canal La Victoria-Vicún	(C)	80	2,100	2,100	2,100		114	270		398		
X	Drenaje Nakti Fruitillar-Peltine	(C)	129	0	1,500	1,500	73				73		
SUBTOTAL			11,274	50,499	104,394	154,893	309	276	222	1,579	1,528	705	4,620
PROYECTOS ELIMINADOS													
I	Embalse Carilaya	(C)	37	0	62	62	96	7				103	
IV	Unifc. Canales San Pedro Vi	(C)	630	1,010	0	1,010						74	
V	Canales del Choropa	(D)	114	560	0	560	144					144	
V	Embalse Fruitillar-Petorca	(C)	439	3,363	0	3,363	184					184	
V	Las Brisas	(C)	150	270	0	270	133	25				193	
VI	Reg. Navidad	(D)	135	11,000	0	11,000	47					158	
VII	Regulación Río Matlaquito	(F)	222	704	990	1,694	126	89				133	
VII	Tuluvén	(C)	222	4,117	0	4,117	158	56				381	
VII	Reg. San Juan de Quirihue	(F y D)	90	751	0	751	60	18				213	
VIII	Vegas de Itala	(F)	311	0	6,700	6,700	53					0	
VIII	Diguco-Cuel	(C)	85	1,500	0	1,500	77					131	
VIII	Canal Santa Fe	(C)	85	1,500	0	1,500	77					137	
X	Sist. de Riego Pajmequén	(F)	No factible técnicamente									1	
SUBTOTAL			2,213	24,580	7,752	32,332	1,001	544	218	89	1	1,853	
TOTAL			34,153	114,967	353,040	468,007	16,445	9,966	6,284	8,882	9,287	8,145	
SUBTOTAL			26,411	32,695	41,577	50,864	59,009						

FUENTE: Dirección de Obras Hidráulicas, MOP

ETAPAS DE LOS PROYECTOS: Valor del US\$ Observado al 21/12/98 = 471.32 \$CH

EB: Estudio Básico
 F: Etapa de Factibilidad
 D: Etapa de Diseño
 C: Etapa de Construcción
 XP: Etapa de Explotación

- NOTAS:
- (1) Entre paréntesis la etapa que corresponde ejecutar
 - (2) Incluye las obras del Sifón La Plaza y del canal Vitiación
 - (3) Cifras correspondientes a asignaciones presupuestarias

3.1.2 Relación entre la Generación de Componentes y el Logro del Propósito

Es opinión de este Panel que en el diseño del PROMM existió una adecuada relación entre la generación de los Componentes y el logro del Propósito, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad que involucraba un diseño de la magnitud de este Programa.

No obstante lo anterior, existieron algunas excepciones que se desatacan a continuación:

- El caso de la Dirección General de Aguas que, como se señalara anteriormente, no participó en forma activa en el PROMM. Sin embargo, la generación de Componentes asignados inicialmente para ser desarrollado por ella, se realizaron, en parte por la misma DGA, pero fuera de la institucionalidad del Programa ²⁷. Este es el caso de los saneamientos de Derechos de Agua y la generación de un Catastro Nacional de Usuarios, labor habitual de la institución. De esta forma, el logro del propósito no fue afectado sino que, más bien, la generación de los componentes se realizó fuera de la institucionalidad del Programa.

Otra parte de las labores asignadas inicialmente a la DGA, el fortalecimiento de las Organizaciones de Regantes, fue realizada por la DOH en función de un acuerdo con la DGA, aprovechando la mejor cobertura de terreno de la primera. En este caso, se puede afirmar que este componente siendo necesario, no era imprescindible que se le asignara en el diseño a la DGA.

- En el caso de la 1º Transferencia Tecnológica, sabemos que se atendió a un 40 % del universo potencial. Sin embargo, el Panel no pudo conocer con certeza el tipo de los agricultores atendidos. Esto tiene particular importancia puesto que en numerosas ocasiones los agricultores medianos y grandes no requieren de esta forma subsidiaria, bastándoles la seguridad de riego provista por el Componente de Obras Medianas. Es importante señalar, sin embargo que, a juicio de este Panel, es difícil pensar que el 60 % restante del universo correspondiera a esta categoría de agricultores por lo que, con alta probabilidad, no se logró abastecer la demanda de los pequeños propietarios. En este sentido, el Programa perdió parte de su eficacia por falta de cobertura. Probablemente, el diseño original del componente subvaloró la magnitud de su labor puesto que, aún cuando su gasto efectivo superó en casi 180 % lo inicialmente definido no fue capaz de abastecer la demanda potencial por sus servicios.

3.1.3 Nivel de Logro Planificado y Real del Propósito del Programa

El propósito del Programa es impulsar la productividad agrícola mediante una visión conjunta y coordinada entre la rehabilitación y construcción de obras de riego, la aplicación de tecnologías agrícolas validadas, la ordenación de los derechos de agua y el fortalecimiento de las organizaciones de regantes.

El cuadro N° II-5 se presentan las metas programadas y los logros alcanzados en lo que dice relación a obras civiles medianas y menores de riego, agricultores atendidos y labores de primera Transferencia Tecnológica.

²⁷ En el diseño original se asignaban US\$ 1,3 millones para lo que se llamó Programa Nacional de Regularización de derechos de Agua (Staff Appraisal Report, 1992)

Cuadro N° II-5 "Metas Programadas y Resultados"

Actividades	Metas Programadas	Resultados
Número de proyectos	54	17
Superficie Rehabilitada (ha.)	100.000	138.494
Superficie de Nuevo Riego (ha.)	10.000	10.023
Organizaciones de Regantes capacitadas	450	s/i
Concursos Ley N° 18.450	-	17
Proyectos Aprobados Ley N° 18.450	-	168
Cursos de Riego	4	25
Cultivos Validados	-	195
Módulos Demostrativos	30	77
Unidades de Validación	-	16
Pequeños Agricultores Atendidos	14.000	s/i
Agricultores Atendidos por el PROVALTT	-	4.356
Agricultores Atendidos (a)	-	14.410

Fuente: Elaboración del Panel en Base información PLON 1997

(a) Se refiere a la totalidad de los agricultores beneficiarios de obras medianas.

(b) Como complemento a esta información véase cuadro I-1

Con respecto al número de proyectos se observa que no se cumplió con lo programado. Habría sido necesario rehabilitar o construir 37 proyectos más. Sin embargo, ello no es significativo si consideramos los indicadores que siguen. La superficie de riego mejorada o de nuevo riego sobrepasa en 38.515 há. a la superficie programada. Para este cálculo se estimó justo sumar las superficies en explotación y en construcción, considerado que las obras en construcción se integrarán mas temprano que tarde a su función productiva.

Con respecto al número de beneficiados, el Programa planteó como meta original 14.000 pequeños agricultores. Con relación a otros estratos no se plantearon objetivos explícitos. Dado que el Programa, sumados todos los agricultores llega a la cantidad de 14.410 beneficiados se podría pensar que la meta original fue sobrepasada. Sin embargo, al no conocerse con seguridad el estrato al que pertenecen los agricultores, no es posible afirmar con seguridad que esta meta explícita (pequeños agricultores) fue alcanzada.

Con respecto a la segunda Transferencia de tecnológica destinada a destinada a los 14.000 pequeños agricultores de los 13 proyectos PROMM en explotación solo existe una estimación de sus resultados que indican que menos de un 40 % de ellos recibieron capacitación proporcionada por INDAP

3.1.4 Beneficiarios Efectivos del Programa

Como se planteara en los puntos I-12 y I-14, donde además se entrega un cuadro con información agregada (cuadro I-2) la definición de los beneficiarios del Programa presenta dificultades, en el sentido que estos son de diferentes tipos y corresponden a diferentes Componentes.

A lo anterior debe sumarse que la información a que ha tenido acceso este Panel no está basada en las mismas fuentes y, en ocasiones, corresponde a estimaciones sobre bases territoriales diferentes.

Para poder pronunciarse sobre cuan "adecuada es la cobertura en función del logro del propósito del Programa", se debe contar con parámetros que permitan: i) comparar el logro real de cobertura respecto del propuesto (por ejemplo, se atendió un "n" % de lo planificado o: ii) comparar el logro final respecto a un estándar consensuado al momento del inicio de la iniciativa o validado internacionalmente (como sería el caso de lograr una cobertura "adecuada" para programa de alfabetización).

A partir de esta base este Panel estima que no posee los elementos de juicio necesarios para responder la pregunta acerca de cuán adecuado fue el grado de cobertura.

En todo caso, en el apartado II-3.1.8 de esta evaluación se han propuesto y estimado algunos indicadores de cobertura que permiten formarse una idea de los alcances del PROMM .

3.1.5 Efectos Directos en los Beneficiarios Efectivos del Programa

En general, la información sobre impactos directos del PROMM en los beneficiarios es limitada. Sin embargo, existen algunos datos parciales que permiten, aunque sea de manera aproximada formarse una idea de algunos efectos directos del Programa sobre sus beneficiarios efectivos.

Existe información, por una parte, sobre algunos efectos del PROMM sobre los beneficiarios directos en los 4 proyectos en explotación más antiguos; es decir, allí donde ya es posible observar cambios entre la situación inicial y la situación con proyecto. Adicionalmente, se realizó una evaluación de impactos de la Ley N° 18.450 en la áreas PROMM donde se realizaron concursos especiales que se tradujeron en 168 proyectos entre la IV y la VII Regiones (CNR - AGRARIA, 1999).

La metodología con que se abordó los dos estudios difiere, pero ellos pueden ser considerados complementarios y permiten, al menos, formarse una visión más o menos clara de cambios relevantes que han afectado a los beneficiarios directos del PROMM.

La primera información, que se presenta a continuación, proviene de la evaluación realizada por CNR- CIMA (1998), donde se estudiaron los impactos económicos, productivos y ambientales en los proyectos Recoleta (Sifón La Placa y Canal Villalón), Buzeta, Lliu-Lliu y Convento Viejo.

Las cifras señalan que estos 4 proyectos representan en términos de ha. de riego mejoradas un 36% de la superficie involucrada en los 13 proyectos PROMM en explotación; un 57% en relación a las inversiones realizadas; y, lo más importante para efectos de los grupos beneficiarios, un 28% del total de predios a los que se les ha mejorado la seguridad de riego. Lo anterior implica que, a partir de la información entregada por este estudio no se puede estimar impactos sobre los beneficiarios directos del PROMM. aparte del mejoramiento de la seguridad de riego, para algo más del 70% de los agricultores atendidos por el Programa hasta fines de 1998.

La información más relevante de CIMA sobre cambios que afectan directamente a los beneficiarios del PROMM se refiere básicamente a 6 variables²⁸:

- i. Tasa interna de retorno (TIR);
- ii. Valor neto actualizado (VAN) ;
- iii. Relación N/K (valor actualizado de los beneficios netos/valor actualizado de las inversiones);
- iv. Ingresos de los productores;
- v. Demanda de jornadas de trabajo; y;
- vi. Cambios en el precio de la tierra.

En el Cuadro N° II-6 se resumen los resultados de esta evaluación separando los 4 proyectos en explotación más antiguos del PROMM.

El aumento esperado en el ingreso de los productores se computa para el año 10 del proyecto y se refiere al ingreso medio por beneficiario. No se trata, en consecuencia de un valor ya realizado gracias al proyecto PROMM, sino de estimaciones acerca de las cuales sólo se podrá emitir un juicio sobre su validez una vez que se haga una evaluación expost.

El estudio del cual extrae la información no pudo “medir” el impacto real del proyecto (puesto que se realiza solo poco tiempo despues de finalizada la obra de ingeniería) sino que, corrige los supuestos iniciales (del estudio de factibilidad) a las condiciones actuales. Vale decir, los ingresos de los productores siguen siendo un supuesto cuya diferencia con lo establecido en la fase preinversional es una mayor cercanía en el tiempo.

²⁸ Se refiere sólo a aquellas variables cuantitativas donde existe alguna comparación entre la situación inicial y la con proyecto. Los cambios en el uso del suelo, para los cuales hay información en el estudio de CIMA, permiten visualizar la modificación en la estructura de cultivos, pero en sí mismos no dicen nada sobre sus efectos sobre los beneficiarios directos.

CUADRO N° II-6: "Indicadores de Impacto de los Proyectos PROMM"

PROYECTO	TIR (%)	VAN (millones de pesos diciembre de 1997)	N/K	Ingresos (Variación %)	Jornadas adicionales	Aumento del precio de la tierra (%)
Cerrillos Tamaya/ Recoleta (n=234)	97,8	15.275,4	17,1	280	441.800	900
Canal Buzeta (n=293)	21,0	1.293,4	3,3	320	27.400	s/i
Lliu-Lliu (n=38)	27,0	2.407,8	4,4	no aplicable a/	53.100	100-133
Convento Viejo (n=2.893)	18,0	4.648,1	5,5	110	505.100	100-350

FUENTE: CIMA (1998). a/ Se estima que el embalse hubiera colapsado de no ser reparado. Por tanto, no hay una situación base con la cual comparar.

Por su parte, la evaluación de Agraria contiene información para 78 proyectos de la Ley N° 18.450 en las áreas del PROMM. Cubre un total de 10.501 ha. que representan un 11,3% del total de 93.335 en 12 proyectos en explotación²⁹. De los 78 proyectos evaluados, 53 son de carácter colectivo - campesino, 12 corresponden a proyectos individuales - campesino, 9 de empresarios individuales, y los 4 restantes son colectivos - empresariales.

Lo interesante de la evaluación de Agraria es que a través de encuestas a los 78 proyectos obtuvo información muy valiosa para formarse una visión de sus impactos. Ello, a través de varias variables que permiten conocer el efecto sobre los beneficiarios directos. En efecto, Agraria midió los cambios entre la situaciones antes y después de los proyectos Ley N° 18.450 en las áreas PROMM sobre:

- i) la productividad;
- ii) los ingresos brutos de los productores;
- iii) los márgenes brutos de producción; y
- iv) el empleo.

Se calculó además la TIR y el IVAN (Valor Actual Neto/Inversión) para los 78 proyectos en conjunto considerando dos alternativas: a) las inversiones de las Ley N° 18.450 más los aportes e inversiones

²⁹ El estudio de Agraria no incluyó el proyecto Río Combarbalá que se inició en 1996 y que todavía en 1998 registraba importantes inversiones. Su exclusión explica la diferencia con nuestras cifras agregadas del Cuadro N°1.

complementarias de los productores y; b) agregando a lo anterior, las inversiones de las obras medianas del PROMM. Esta segunda alternativa es la más adecuada, pues considera el costo total incurrido, y éste es realmente el que explica los cambios observados; es decir, si no se hubiese realizado la obra PROMM, es difícil pensar que sin seguridad de riego los agricultores hubiesen de todas maneras realizados inversiones apoyados por la Ley N° 18.450.

En realidad, como plantea la propia evaluación de Agraria, es muy difícil diferenciar los impactos que son atribuibles a las inversiones del PROMM de los que resultan de las inversiones de la Ley N° 18.450. Es interesante señalar que los cálculos de Agraria señalan que las inversiones del PROMM son la mitad de las de la Ley N° 18.450 más los aportes propios de los productores a las obras, las inversiones complementarias de estos en desarrollo agrícola y los gastos operacionales de la CNR³⁰.

Los impactos de las variables recién señaladas se sintetizan en el Cuadro N° II-7.

Cuadro N° II-7 "Efecto De Los Proyectos Ley N° 18.450 En Las Areas PROMM"

Reg.	Productividad a/	Ingresos		Márgenes Brutos		Empleo		TIR b/	IVAN
		Brutos	Totales	Por ha.	Permanentes	Eventuales			
	Variación %	Variación %	Variación %	Variación %	Variación %	Variación %	%	Van/Inv.	
IV	s/i	51	s/i	s/i	-				
V	s/i	14	s/i	s/i	-				
VI	s/i	334	s/i	s/i	32				
VII	s/i	150	s/i	s/i	156				
TOT. /c	33	105	292	300	47	115	36	1,38	

Fuente: Elaboración Panel en base a información de Agraria, 1999

a/ La estimación se realizó utilizando la variación de los 13 cultivos principales que cubren un 60% de la superficie total cultivada en la situación expost.

Como variable para calcular la ponderación de cada cultivo se consideró la superficie también en la situación expost.

b/ Incluye además de las inversiones de la Ley N° 18.450, las del PROMM en obras medianas. Sin este último componente el TIR sube 51%.

No se consignaron los valores regionales puesto que no son representativos para el área sino solo para la muestra.

c/ Los valores entregados por agraria no están desagregados.

Es interesante en primer lugar señalar que la información de Agraria es la única disponible que mide los cambios de productividad por cultivos para un área relativamente importante dentro de los proyectos del PROMM.

Por último, cabe destacar los indicadores económicos de los 78 proyectos. Los resultados son muy satisfactorios, y confirman los valores positivos obtenidos también por CIMA.

³⁰ Este resultado se basa en el supuesto de que los costos del PROMM en los 78 proyectos de la Ley N° 18.450 son proporcionales a la superficie ellos representan. Así, las 10.501 ha. de los 78 proyectos son un 11,3% de la superficie de los 12 proyectos en explotación y, consecuencia, el "costo PROMM" imputados en los 78 proyectos es el 11,3% de los US\$ 36,75 de las 12 obras PROMM. Aunque simple, es un supuesto razonable.

Sabiendo que la rentabilidad de los proyectos PROMM que se implementaron debieron tener una TIR superior al 12% al recomendarse su construcción ³¹, estas proyecciones comenzaron a verse avaladas por las primeras evaluaciones ex-post que se han realizado. En todo caso, todavía falta que transcurra un tiempo más prolongado. Sólo así podremos basarnos menos en proyecciones y más en cambios de mediano y largo plazo efectivamente producidos en los proyectos PROMM en términos del aumento de la rentabilidad del sector agropecuario.

3.1.6 Grado de Focalización del Programa

En los 2 apartados anteriores se ha realizado una exposición respecto de los grupos de beneficiarios considerados en el diseño del programa. Sin embargo, es necesario explicitar ciertos criterios y grados de focalización del PROMM en el ámbito global y en el de algunos de sus Componentes.

Como primera materia de focalización debe señalarse que el PROMM se dirigió sólo al sector rural y, más precisamente, hacia aquellas áreas de riego que presentaban problemas de mantenimiento de la infraestructura existente (rehabilitación) o eran de secano. Por lo tanto, dejó fuera de su ámbito de interés toda aquella zona agrícola donde existía una seguridad de riego de 85 %; es decir, alrededor de 1,2 millones de ha. de un total de 1,8 millones de ha. bajo cota de riego a nivel país. A nivel espacial, en consecuencia, el PROMM tuvo delimitada su área total de influencia potencial o se focalizó a 0,6 millones de ha. distribuidas a lo largo del territorio nacional.

Una segunda aproximación a la focalización de los beneficiarios y, tal vez la más sensible y explícita, estuvo dada por los Criterios de Selección de Proyectos los cuales ponderan en un 30% los aspectos sociales. Estos pueden descomponerse en tres componentes (que juntos suman el 30 % señalado anteriormente); en primer lugar aquél que privilegia a los proyectos con un mayor cantidad de familias; en segundo aquel da cuenta de las áreas con predominio de pequeños agricultores cuyas superficies van entre 2 y 12 HRB; y un tercero que discrimina a favor de aquellas zonas más áridas.

Una tercera forma consistió en un criterio de focalización hacia los pequeños productores. A través de los concursos destinados a los campesinos; es decir a los agricultores con 12 o menos ha. de riego básico (HRB), se benefició específicamente a este sector objetivo relevado desde el inicio del PROMM como prioritario. No obstante, debe tener presente que ésta era una labor que ya venía siendo realizada por la Comisión Nacional de Riego desde antes de la partida del PROMM, y a la cual el Programa sólo debió adaptarse. Aunque, cabe reiterar que el PROMM sí obtuvo fondos adicionales para obras pequeñas (inferiores a US\$ 0,735 millones o 24.000 U.F.) de riego extra ³² e intrapredial a través de concursos especiales para las áreas de los proyectos del Programa.

Por su parte los empresarios medianos y grandes del también tuvieron concursos especiales bajo la esta legislación, de tal forma que ellos también fueron beneficiados directamente, aun cuando no eran, explícitamente, un grupo objetivo en el diseño del Programa fue a través de la Ley N° 18.450, específicamente en relación a los pequeños propietarios atendibles por INDAP hacia quienes la Ley de Fomento al Riego discriminó positivamente.

³¹ Una TIR del 12 % es. dada una tasa de descuento social del 12 % cuando el VAN se hace igual a 0.

³² Dentro del área PROMM

Esta misma característica podría producir que en una misma área PROMM se encontraran inversiones vía Ley N° 18.450 para diferentes períodos a partir de la inauguración de la obra de riego extrapredial. Igualmente, estos agricultores podrían haber participado en más de un concurso a la Ley N° 18.450³³.

Por último, cabe señalar que el principal motivo porque el cual no se pudo atender a toda la población objetivo en los distintos ámbitos fue la restricción de recursos del PROMM o, dicho de otra manera, porque la demanda por las acciones del Programa superó a la disponibilidad de recursos. Esto fue particularmente válido en el caso de las Obras Medianas de la DOH, donde aún hay numerosos proyectos pendientes en distintos estados de avance, y en las Obras Menores financiadas por la SE-CNR, donde no se pudo financiar todos los proyectos postulados. Lo anterior es vital pues ambos Componentes representan alrededor del 85% de los requerimientos presupuestarios del PROMM y condicionan las demás las actividades de desarrollo agropecuario que es en definitiva el objetivo último de toda obra de riego.

3.1.7 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La información existente es parcial, y se refiere fundamentalmente a los beneficiarios del PROVALTT y de los proyectos de la Ley N° 18.450 en las áreas PROMM. Ambas actividades, las de Transferencia Tecnológica y la construcción de obras menores de riego siguen o son consecuencia de las obras medianas del Programas. Representan la concreción en su nivel más cercano a los beneficiarios de algunos de los Componentes y Actividades del PROMM. En esa medida, conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto al PROVALTT y a los proyectos de la Ley N° 18.450 es una buena aproximación, que sin ser completa, refleja la percepción de los beneficiarios sobre el Programa. Las fuentes de información disponibles son la evaluación del PROVALTT realizada por Plon (1997), la que cubrió al 26% del total de agricultores; y la ya mencionada evaluación de Agraria referida a un 10% de la superficie de los 13 proyectos PROMM en explotación.

Plon define dos tipos de beneficiarios:

- i. los directos, conformados por los agricultores líderes³⁴ y los profesionales y técnicos de las empresas de Transferencia Tecnológica, del INDAP, y de otras instituciones que operan en el sector agrícola;
- ii. los indirectos, son los agricultores pequeños y medianos del área de los proyectos PROMM que reciben la Transferencia Tecnológica de las empresas sub-contratadas por el INDAP, y algunos agricultores de fuera del área de proyecto que también reciben beneficios del PROVALTT. En la evaluación se entrevistó a un total de 159 beneficiarios, de los cuales 122 fueron directos (78 agricultores y 44 profesionales y técnicos), y 37 indirectos, estos últimos todos agricultores.

³³ Esto porque el objeto del subsidio de la Ley es el "Fomento del Riego y Drenaje", vale decir al aumento de la productividad de la tierra y no a los agricultores. Por lo tanto puede darse el caso que un agricultor postulara y ganara una bonificación en diferentes momentos del tiempo y para diferentes superficies de su predio.

³⁴ También se les llama innovadores natos. Son los agricultores medianos y pequeños que asisten habitualmente a recibir capacitación y asistencia técnica en los PROVALTT; reciben bonificaciones por sus proyectos de riego a través de la Ley N° 18.450; han instalado en sus predios las UVALES y los MODEMS; y, por último, ejecutan proyectos de desarrollo productivo financiados por instituciones públicas (véase Plon, p.81).

Cabe señalar que esta separación entre beneficiarios directos e indirectos hecha por Plon no parece la adecuada, al menos en lo referente a los agricultores del área del proyecto PROMM que reciben la asistencia técnica a través de las empresas de Transferencia Tecnológica contratadas por INDAP. Esta labor de 2ª. Transferencia Tecnológica fue contemplada por el PROMM desde sus inicios.

Precisamente, la meta fijada de 14.000 pequeños agricultores se refería al grupo objetivo de ésta actividad de extensión. En cambio, si parece válido considerar agricultores de otras áreas como beneficiarios indirectos.

En el Cuadro N° II-8 se realiza una síntesis del grado de satisfacción de los agricultores y los técnicos y profesionales con relación a las actividades del PROVALTT.

Es importante dejar constancia que en la información utilizada como referencia para la construcción de este cuadro, no se hace mención al grado de representatividad estadística de la muestra, lo que impide obtener conclusiones generales respecto de las cifras. No obstante ello permiten formarse una idea acerca del grado de satisfacción de los beneficiarios

CUADRO N° II-8 "Grado de Satisfacción de los beneficiarios del PROVALTT (%)"

Calificación	Muy Buena	Buena	Regular	Deficiente	N/R	S/I
Agricultores						
• Asistencia Técnica	34	47	9	-	-	10
• Cursos y reuniones Técnicas	31	23	-	-	44	2
• Días de Campo	44	44	-	-	-	12
• Resultados del PROVALTT	14	55	18	5	9	-
Profesionales y Técnicos						
• Cursos y reuniones Técnicas	25	34	-	-	32	9
• Días de Campo	36	43	9	-	-	11
• Resultados del PROVALTT	14	55	18	5	-	8

Fuente: Elaboración Panel de Evaluación en base a Plon, 1998, (op.cit), Capítulo IV y Anexo B

En resumen, la evaluación de Plon muestra un grado importante de satisfacción de los beneficiarios del PROVALTT. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los entrevistados representan una proporción baja de la cobertura total de este Programa.

En el caso de los profesionales y técnicos se entrevistó al 10% (44 / 446) del total que participaron en el PROVALTT. Por el lado de los productores agrícolas, la proporción fue de 2,6% (115 / 4.356)³⁵. Dentro de los agricultores, los beneficiarios del PROVALTT representan, ya se señaló, un 26% (4.356 / 16.637) del total de los productores agrícolas de los 12 proyectos PROMM donde se realizó la evaluación. En consecuencia, los agricultores entrevistados representan menos de un 1% (115 / 16.637) del universo involucrado.

³⁵ Para detalles sobre el total de beneficiarios del PROVALTT, véase, Plon, Cuadro N° 3.1, p. 75.

La información de Agraria es de naturaleza diferente. Se refiere la percepción de la Ley N° 18.450 en las áreas PROMM. Corresponde a los mismos 78 proyectos a que nos referimos en el apartado 3.1.5. Lo primero que destaca es que un 92% de los beneficiarios no hubiera llevado a cabo las obras de riego de no existir esta bonificación estatal. Existe una opinión mayoritaria que considera buena la calidad de las obras: un 90% en el caso del diseño del proyecto y un 85% en lo relativo a la calidad técnica de la construcción. Los beneficiarios relevan 5 aspectos positivos de los proyectos:

- i. Les permitieron realizar obras necesarias de conducción intraprediales;
- ii. Aumentaron la seguridad de riego;
- iii. Facilitaron una expansión del área regada;
- iv. Permitieron la incorporación de cultivos más rentables; y
- v. Valorizaron los predios.

Junto a estos elementos positivos, en la percepción de los beneficiarios está también la idea de que se debe mejorar en tres ámbitos:

- i. Acortar los plazos entre la presentación de los proyectos y su aprobación o rechazo por la CNR;
- ii. Formar profesionales con las calificaciones para preparar buenos proyectos campesinos en lo relativo a diseño y ejecución de obras;
- iii. Flexibilizar y agilizar los procedimientos entre el inicio de los proyectos aprobados y el pago de las bonificaciones; y
- iv. simplificar las exigencias para la presentación de proyectos a los concursos.

Agraria también consultó la opinión de 31 productores de las áreas PROMM acerca de los motivos por qué no postulaban a los beneficios de la Ley N° 18.450. Las respuestas fueron de naturaleza muy diversa: *

- i. no conocer la Ley N° 18.450 y sus beneficios;
- ii. la falta de organización;
- iii. disposición de poca superficie que pudiese ser regada a nivel predial;
- iv. satisfacción con la disponibilidad de agua y seguridad de riego gracias a las obras medianas del PROMM.

En nuestra opinión, respecto a las dos primeras razones, ellas podrían ser subsanadas por el propio Programa a través de mejor información y de apoyo a la organización de los agricultores. Los otros

dos motivos reflejan realidades que el PROMM no puede alterar. Es muy positivo, sin duda, que en algunos casos la obra mediana sea suficiente para satisfacer las necesidades de agua sin que deban realizarse inversiones adicionales en riego

3.1.8 Resumen evaluativo de los logros del programa

Cuadro N° 3-10 "Indicadores de Resultados a nivel de Propósito"

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES (Cuantificación / Meta)	COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
PROPÓSITO: Incremento de la productividad entre la situación sin proyecto y la situación con proyecto a/	33 %	La cuantificación de este indicador se basa en el supuesto que la muestra de Agraria (1999) es representativa del universo. A partir de este indicador los resultados del accionar del Programa fueron exitosos.
DOH Construcción Obras Medianas Superficie Incorporada de Nuevo Riego; Superficie de Riego Mejorada: Embalses Construidos - Volumen Regulado; Canales Construidos - kilómetros de Canales Construidos; Embalses Mejorados - Aumento del Volumen Regulado; y Canales Mejorados - Kilómetros de Canales Mejorados. Superficie de nuevo riego involucrada / Superficie de nuevo riego proyectada Superficie de riego mejorada / Superficie mejorada de riego proyectada Fortalecimiento N° de proyectos ejecutados / N° de organizaciones de regantes en la cuenca o sección de río correspondiente. N° de hás. involucradas / N° de hás. área PROMM N° de beneficiarios favorecidos / N° beneficiarios área PROMM	10.023 (há) 138.494 (há) s/i s/i s/i s/i 100 % 138,5 % s/i s/i s/i	Esta fue una de las pocas explícitas al inicio del programa y su cumplimiento se recoge en los dos últimos indicadores. Id. Anterior A juicio del Panel este indicador y los tres inmediatamente a continuación no tienen sentido por sí mismos para la medición de logros; lo relevante es el costo por hectárea mejorada o de nuevo riego y su rentabilidad asociada.

PANEL DE EVALUACION PROMM – INFORME FINAL

Componentes	INDICADORES (Cuantificación / Meta)	COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
<p>INDAP Apoyo a la pequeña agricultura en las áreas regadas del proyecto: <u>Financiamiento para las actividades agropecuarias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de pequeños productores con crédito PROMM / N° de pequeños productores de la región. <p>• Monto (\$) de créditos colocados PROMM por beneficiario / monto (\$) de créditos por beneficiario en área Indap no PROMM.</p> <p><u>Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen el proyecto PROMM</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores beneficiados/ N° de productores potencialmente elegibles por Indap en el área. <p>• N° de há. equivalentes de nuevo riego involucradas.</p> <p><u>Asesoría técnica agropecuaria par mejorar la producción y productividad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de productores beneficiados / N° de productores potencialmente elegibles por Indap en el área. 	<p>S/i</p> <p>S/i</p> <p>2.54</p> <p>18.932 (há)</p> <p>67.6 %</p>	<p>Este resultado implicaría que cada beneficiario fue objeto de 2.54 obras de riego lo que no parece lógico ni posible. La explicación para este resultado podría ser que que no existe un calce perfecto entre las "áreas PROMM" y la s "áreas INDAP"</p> <p>Las cifras utilizadas son para el periodo 1997 – 1998. Según esto, entonces, la cobertura INDAP para el área PROMM alcanzó casi el 70 % de su universo potencial</p>
<p>CNR (empresarial y campesino) Fomento a la Inversión privada en obras menores (Bonificaciones a través de la Ley N° 18.450)</p> <ul style="list-style-type: none"> • N° de proyectos ejecutados / N° proyectos aprobados <p>• N° de há físicas tecnificadas ³⁶ / N° há físicas del área PROMM.</p>	<p>64.3 %</p> <p>1.56 %</p>	<p>La diferencia con un 100 % de logro corresponde a que existen proyectos abandonados y otros sin orden de pago</p> <p>Aún cuando la cifra no aparece como significativa debe considerarse que la tecnificación del riego requiere costos de inversión significativamente mayores aún cuando debe asociarse a mayores rentabilidades.</p>

³⁶ Bajo cota de riego producto proyecto riego extrapredial

PANEL DE EVALUACION PROMM - INFORME FINAL

Componentes	INDICADORES (Cuantificación / Meta)	COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
<p>UAR - ODEPA Programa de Investigación en riego INIA - FONDEF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Métodos de riego validados • Sistemas de manejo validados <p>Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nº especies vegetales (cultivos) y rotaciones validadas • Métodos de riego validados. • Nº de profesionales y técnicos capacitados / Número de cursos y talleres³⁷ • Nº has PROMM / Nº profesionales y técnicos capacitados • Nº de agricultores capacitados³² / total agricultores área PROMM • Nº de cartillas divulgativas, artículos de prensa y, programas radiales realizados • Nº de proyectos tipo de riego elaborados 	<p>S/i</p> <p>S/i</p> <p>195</p> <p>10 (principales)</p> <p>18</p> <p>108, 2 (há)</p> <p>40, 9 %</p> <p>Programas radiales = 14 Cartillas divulgativas = 142</p> <p>s/i</p>	
<p>UCP Coordinación interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nº proyectos revisados anualmente • Elaboración POAS anual al 15 de noviembre • Elaboración Informes semestrales y anuales. • Elaboración Informes de medio avance y final del PROMM 	<p>9,3</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p>	<p>Se consideraron los proyectos en explotación, construcción, diseño, factibilidad, lista de espera y eliminados. La cifra global de 56 proyectos se dividió por los 6 años de duración del PROMM</p>

Fuente: Elaboración del Panel.

a/ Promedio ponderado de las variaciones de los rendimientos de los cultivos principales (Agraria 1999, cuadro Anexo Nº 2 y cuadro Anexo Nº 4)

³⁷ Beneficiarios directos

³² Nº de días de campo, reuniones técnicas, charlas técnicas y vistas técnicas

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

Con relación a la producción de Componentes y Actividades el PROMM tuvo un impacto que su impacto es significativo con relación al cumplimiento del FIN. De esta manera se puede afirmar que el PROMM fue una iniciativa eficaz. Sin embargo, la inexistencia de metas claras y detalladas al inicio del Programa impide cuantificar este logro en forma objetiva.

- ✓ Las mismas razones señaladas anteriormente impiden la realización de una detallada evaluación expost, necesaria para conocer los logros del Programa con relación a lo planificado
- ✓ En términos de la superficie beneficiada los datos para proyectos en explotación indican que el PROMM cubrió algo menos de 1/6 del déficit de riego a nivel nacional lo que permite formarse una idea clara de la magnitud del esfuerzo involucrado.

A este respecto cabe preguntarse sobre los efectos agregados que iniciativas de este tipo puedan tener sobre los mercados.

- ✓ La marcha del Programa estuvo, en gran parte condicionada por el grado de avance en la construcción y rehabilitación de las obras medianas y menores de riego, componente a cargo de la DOH que absorbió 2/3 de los fondos del Programa. Esto es natural ya que la existencia de riego extrapredial (ya sea por aumento de seguridad o por pasar de seco a riego) es el paso que condiciona las acciones subsiguientes (riego intrapredial, Transferencia Tecnológica, etc.). De este modo, el avance global anual del PROMM estuvo en gran medida condicionado por la disponibilidad presupuestaria de la DOH.
- ✓ Al nivel de obras el criterio que primó fue el de extensión más que el intensidad en pocos proyectos. En general, las inversiones más altas en los proyectos se prolongaron por alrededor de tres años, clara muestra de que primó un criterio de distribución de los recursos más que de terminar menos proyectos en menor tiempo.
- ✓ Para la priorización de la cartera de proyectos no se utilizaron criterios claros aún cuando existió una metodología inicialmente propuesta por el Banco Mundial y adaptada posteriormente por la UCP que permitía una selección a nivel preinversional. Para la etapa siguiente, de inversión, no fue posible para este Panel establecer la existencia de criterios uniformes donde, por ejemplo, se hubiese priorizado por el costo por ha. o de acuerdo al IVAN comparativo de la cartera.
- ✓ En términos de superficie, el PROMM cumplió con lo planteado al inicio del proyecto, sin embargo esto no fue así al nivel de los beneficiarios, específicamente los pequeños propietarios.
- ✓ Las cifras indican que se habrían beneficiado con seguridad de riego de un 85% a 12.248 agricultores, en los proyectos en explotación, bajo el supuesto de que cada predio corresponde a un solo beneficiario. Esta cifra es significativa, pero, si tenemos en cuenta que la meta era llegar con el PROMM a 14.000 pequeños productores, incluidas las actividades de extensión agrícola, los datos señalan que ella no fue alcanzada, pues una proporción de los predios corresponde a

empresarios agrícolas medianos y grandes. Esta última conclusión no cambia si agregamos los proyectos en construcción, que favorecen a otros 2.162 predios, pues el número total de predios sube en consecuencia a 14.410. Es improbable que sólo el 3% de este último valor corresponda a medianos y grandes agricultores, en cuyo caso se habría logrado la meta para los pequeños productores.

- ✓ La demanda insatisfecha por proyectos de riego, no es atribuible a los ejecutores, ni tampoco puede ser imputada a la falta de oportunidad en la producción del Componente, aun cuando el ideal hubiese sido apoyar todos los buenos proyectos postulados, sino a las restricciones presupuestarias a las que se vio sometido el Programa.
- ✓ Dado que el PROMM mantiene una considerable cartera de proyectos a nivel preinversional sería de gran importancia movilizar los recursos que permitan avanzar en aquellos proyectos que presentan factibilidades positivas, toda vez que en caso de no concretarse, este esfuerzo se perderá o, en el mejor de los casos, se deberán realizar nuevos estudios de actualización.
- ✓ Faltó una adecuada definición y caracterización de los beneficiarios que permitiera realizar un seguimiento y evaluación de los beneficios del Programa en el tiempo..
- ✓ No se cuenta con información de impacto para aproximadamente el 70 % de los beneficiarios y/o superficie dado que estudios de impacto del PROMM se realizaron sólo para una fracción del universo. En todo caso y teniendo en cuenta las limitaciones para conocer o validar estadísticamente la muestra que se relevaran en el punto correspondiente, en general se puede señalar que el grado de satisfacción de los beneficiarios (agricultores y profesionales y técnicos³⁹) es importante como lo comprueban las publicaciones de Agraria y Plon, (op. cit).

3.3 Recomendaciones sobre la eficacia

1. Definir metas e indicadores claros al momento de una eventual reactivación del PROMM.
2. Establecer un sistema de evaluación ex ante que integre la cartera preinversional permitiendo conocer o, al menos, estimar, los potenciales efectos agregados en la demanda y la oferta de los bienes a producir. En otras palabras el efecto agregado sobre los precios de una iniciativa de esta magnitud puede ser considerable y alterar las proyecciones realizadas en la fase preinversional.
3. Diseñar un sistema de priorización de proyectos para la fase inversional (diseño y construcción).
4. De reactivarse el PROMM debe privilegiarse, sobre todo en la fase inicial, la construcción de aquellas obras con fase preinversional avanzada existentes a la fecha.
5. Acentuar los esfuerzos de focalización en aquellos estratos poblaciones mas desprotegidos, es decir, los pequeños agricultores.

³⁹ Respecto de los PROVALTT y la Ley 18.450 en áreas PROMM

4 EFICIENCIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Organización de Actividades e Identificación de Actividades que no se llevan a cabo en la Actualidad y que podrían mejorar la Eficiencia del Programa.

La apreciación de este Panel de Evaluación es que las actividades para la generación de los componentes fueron apropiadas ⁴⁰ considerando, sobre todo, que la forma de gestión implementada por el PROMM era de carácter novedoso a la estructura organizacional del Estado.

Algunas de las descoordinaciones producidas en un comienzo pudieron ser subsanadas con éxito mediante la adopción de medidas correctivas durante la marcha del Programa.

Posiblemente un hecho que atentó de alguna manera contra la eficiencia general del Programa fue la incerteza de las instituciones respecto de los marcos presupuestarios con que contarían o el hecho de haber tenido que redefinir el destino de los recursos habituales cuando su presupuesto no consideró partidas frescas para abordar lo relativo a la inversión PROMM.

A pesar que este Panel cuestionó el hecho que como supuesto en la Matriz se consignara la "oportuna transferencia de recursos por parte del Ministerio de Hacienda", no deja de ser cierto que no contar con un marco presupuestario definido con anticipación, atenta contra la posibilidad de planificación a mediano y largo plazo de las acciones de cada institución.

4.1.2 Alternativas más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Dadas las condiciones existentes en el país al inicio del PROMM no se visualizan mecanismos que hubiesen permitido la elaboración de una alternativa más eficiente de coordinación entre las instituciones.

Respecto de los mecanismos para el financiamiento de Programas del tipo PROMM, en cambio, existen factores nuevos a considerar, en particular el mecanismo de Concesiones de las obras al sector privado. La experiencia del país en el este sistema, el cual hasta hace poco tiempo se utilizó exclusivamente para obras de infraestructura vial, ahora se incrementa por su aplicación, por primera vez, a una obra de riego.

En efecto la concesión del embalse Illapel en la IV región que consiste en la construcción de un embalse de 25 millones de metros cúbicos que servirá para regar 3.200 hectáreas en la zona de Illapel, con un entre costo de entre 32 y 35 millones de dólares, plantea una opción muy interesante a considerar en un diseño futuro.

⁴⁰ Y en ello coinciden prácticamente todas las publicaciones respecto del PROMM consultadas por el Panel.

4.1.3 Duplicidad de Funciones con Programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias

El PROMM no duplica las funciones de ningún otro programa que tenga el mismo grupo de beneficiarios meta. La razón fundamental es que fue bien concebido como un Programa integrado, el que cubría todos los ámbitos envueltos en un proyecto de riego: obras civiles, desarrollo agrícola, fortalecimiento de las organizaciones de regantes, y regularización de los derechos de agua. A través de la incorporación de sus distintos Componentes, el PROMM evitó eventuales duplicaciones o descoordinaciones con otros programas públicos o privados. Ellas fueron precisamente subsanadas al incorporar y coordinar a las distintas instituciones del sub-sector riego en el mismo PROMM.

El PROMM definió con claridad su ámbito de intervención. El Programa se abocaría a la rehabilitación y construcción de obras medianas de entre US\$0,735 y US\$ 12 millones (a cargo de la DOH), dejando las grandes obras (más US\$ 12 millones) fuera de ámbito, y complementándose con la CNR en las obras menores (menos de US\$ 0,735), precisamente a través de concursos especiales en las áreas PROMM. Esta coordinación evitó cualquier duplicidad y generó una sinergia entre las obras medianas y menores. En el ámbito del desarrollo agrícola, el PROMM supo aprovechar las capacidades de las instituciones existentes para realizar la labor de Transferencia Tecnológica a los agricultores. El INIA realizó primero la investigación adaptativa en riego que luego sirvió para el PROVALTT, y luego el INDAP, realizó la labor de extensión a los pequeños agricultores. Ninguna de estas acciones significó duplicaciones, sino más bien la búsqueda de complementariedad de labores entre las instituciones.

Por otra parte, el PROMM fue un Programa movilizador o impulsor de acciones que no se hubiesen realizado sin su existencia. En el caso de los proyectos de la Ley N° 18.450 que siguieron a la obra PROMM, ellos generaron inversiones complementarias de los agricultores en desarrollo agrícola (en plantaciones, riego tecnificado, y maquinarias y equipos) que alcanzaron a más de un 10% de la inversión total que incluye a la obra PROMM y las pequeñas obras de la Ley N° 18.450 (véase Agraria. pp. 19-20).

Por último, el PROMM aprovechó la red de servicios de INDAP para llegar a los pequeños agricultores. De hecho, antes del PROMM, esta institución ya estaba actuando en materia de riego vía la Ley N° 18.450 y Financiamiento Directo de pequeñas obras de riego; otorgaba créditos de inversión y de operación a los pequeños productores; y, a través de la sub-contratación de empresas de Transferencia Tecnológica, prestaba asesoría técnica a los agricultores. INDAP debió readecuar o adaptar al PROMM sus líneas de apoyo, pero en ningún caso hubo duplicación de actividades. Más bien todo contrario, a INDAP se le instó a atender con sus propios recursos presupuestarios, sin ningún incremento, las nuevas demandas de las áreas PROMM. El rol y la operación de INDAP en el PROMM ya ha sido descritos en esta evaluación.

4.1.4 Análisis de costos.

La observación de los costos totales del PROMM en el periodo 1992/93-1998 señala que se trata de un programa que movilizó un importante volumen de recursos, tal cual se indica en el Cuadro N° II-10. En promedio, los recursos alcanzaron a \$ 7.762,8 millones anuales, o alrededor de US\$14

millones en moneda actual⁴¹. El PROMM es así un programa público de gran envergadura, lo cual se explica por la naturaleza múltiple y onerosa de las inversiones involucradas: obras de riego extra e intraprediales y desarrollo agrícola, destinados a beneficiar a alrededor de 14.000-15.000 agricultores en una superficie de casi 150.000 ha.

CUADRO N° II-10 " Costo Total del PROMM 1992/93-1998"
(Millones de \$ del 2000)

1992/93	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
10.442,9	6.636,0	6.672,5	8.287,8	6.649,7	7.287,8	45.976,7

Fuente: Cuadro N° II-11 de este documento.

El Componente más importante del PROMM fue el de Obras Medianas, a cargo de la DOH. Las dos terceras partes de los costos del PROMM fueron absorbidos por este Componente (véase el Cuadro N° II-11. Las cifras indican que se partió con un gran impulso hasta 1994, y que el ritmo de inversiones cayó a partir de esa fecha. En efecto, la mitad de las inversiones en Obras Medianas se realizó en los primeros dos años del Programa. La razón de esta reducción se debió a dos motivos interrelacionados: restricciones presupuestarias y priorización de la DOH en Grandes Obras⁴².

La situación fue muy diferente en el caso de las Obras Pequeñas de la SE-CNR. En primer término, el Componente partió más tarde que las Obras Medianas, pues los primeros concursos se asignaron en 1994; y, en segundo lugar, no se observa una baja en el financiamiento a lo largo del tiempo. Más bien, la tendencia fue al alza, en correspondencia con la entrada en explotación de nuevos proyectos de Obras Medianas.

La inversión en Obras Pequeñas es el segundo Componente en importancia dentro del PROMM, alcanzando, más o menos, a un quinto de los costos totales. En términos de valores promedio, la inversión en Obras Menores fue de \$ 1.801,1 millones anuales (US\$ 3,3 millones), y de \$ 933,9 miles (US\$ 1.698) por beneficiario. Es importante consignar que estos valores incluyen tanto la bonificación de la CNR como el aporte de los agricultores. La primera representa un 71% de los costos totales de la SE-CNR y el segundo, al restante 31%. Se trata, en consecuencia, de un esfuerzo compartido entre el Estado y los agricultores, donde estos últimos se comprometen y aportan recursos desde el inicio de las Obras Menores, a diferencia de la Obras Medianas donde los eventuales reembolsos para el Estado son posteriores a la puesta en explotación de los proyectos.

⁴¹ Valor del dólar: \$ 550

⁴² La DOH tiene la facultad de priorizar sus proyectos independientemente de su tamaño. De esta forma, un recorte presupuestario dejará sin fondos a los proyectos que aparecen más abajo en la escala de prioridades.

CUADRO N° II-11 : "Costo por Componente del PROMM"
1992/93-1998
(Millones de \$ del 2000) a/

Componente	1992/93	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL	(% del total)
Obras Medianas DOH (Ley N° 1.123)	10.318,3	5.134,6	3.199,6	4.150,4	3.616,1	4.105,7	30.524,7	66,4
Obras Menores SE-CNR (Bonificaciones a la Ley N° 18.450) b/	0,0	1.091,3	1.647,6	2.582,1	1.714,8	1.970,1	9.005,9	19,6
Obras Menores INDAP (Financiamiento Directo y Subsidios a la Ley N° 18.450) c/	34,8	29,5	68,0	226,9	269,4	382,1	1.010,7	2,2
Investigación Adaptativa INIA-FONDEF	0,0	205,7	754,4	163,3	0,0	0,0	1.123,4	2,4
Validación y 1ª Transferencia Tecnológica UAR-PROVALTT	89,8	174,9	529,4	674,1	602,9	552,3	2.623,4	5,7
2ª Transferencia Tecnológica INDAP			470,9	455,8	400,5	232,0	1.559,2	3,4
Fortalecimiento Organizaciones de Regantes DOH d/			2,6	35,2	46,0	45,6	129,4	0,3
TOTAL COSTOS DEL PROMM	10.442,9	6.636,0	6.672,5	8.287,8	6.649,7	7.287,8	45.976,7	100,0

Fuente: Elaboración del Panel en Base a los siguientes antecedentes:

- ⇒ Obras Medianas: CIMA (1998), Volumen I, Cuadro N° 1-A, p. 162, para el periodo 1992-1997; y UCP (1999), p.23, para el año 1998.
- ⇒ Obras Menores SE-CNR: UCP (1999), Cuadro N°3.
- ⇒ Obras Menores INDAP: Departamento de Riego, cifras entregadas a este Panel.
- ⇒ Investigación Adaptativa INIA-FONDEF: CIMA (1999), Volumen I, Cuadro N° 1-A, p. 162.
- ⇒ Validación y 1ª Transferencia Tecnológica UAR-PROVALTT: UAR-CNR (2000), Cuadro N° 2, p. 17.
- ⇒ Transferencia Tecnológica INDAP: CIMA (1999), Volumen I, Cuadro N° 1-A, p. 162, para 1995-1996, y Departamento de Riego INDAP para 1997-1998, cifras entregadas a este Panel.
- ⇒ Fortalecimiento de las Organizaciones de Regantes DOH: UCP (1999), p. 68.
- ⇒ Valor del dólar Observado (\$ promedio anual): 1992: 362,6; 1993: 404,2; 1994: 420,4; 1995: 396,8; 1996: 412,3; 1997: 419,3; y 1998: 460,3 (Boletines Mensuales Banco Central).
- ⇒ Valor de la UF (\$ promedio anual): 1992: 8.745; 1993: 9.874; 1994: 11.055; 1995: 11.954; 1996: 12.865; 1997: 13.647; y 1998: 14351 (Boletines Mensuales Banco Central).
- ⇒ Factor de Actualización (base año 2000): 1992: 1,7418; 1993: 1,5450; 1994: 1,3865; 1995: 1,2809; 1996: 1,1913; 1997: 1,1242; y 1998: 1,0695.

a/ Las cifras han sido todas expresadas a \$ constantes, usando el Factor de Actualización anual de la DIPRES.

b/ Las cifras anuales corresponden a la suma de los concursos asignados cada año. Incluye bonificaciones y aportes de los agricultores.

c/ En el caso del Financiamiento Directo incluye subsidios y crédito complementario. Para la Ley N° 18.450 incluye estudios, subsidios y crédito complementario, pero excluye, para evitar doble contabilidad, el crédito de enlace para las bonificaciones otorgadas por la CNR.

d/ Corresponde al 70,93% correspondiente al PROMM del desembolso de la DOH en este Componente, es decir, US\$ 244 mil de un total de US\$ 344 mil para el periodo 1995-1998, suponiendo que dicho porcentaje es el mismo para todos los años de la serie.

De manera complementaria, el INDAP realiza Obras Menores vía Financiamiento Directo, además de subsidiar y apoyar a los pequeños productores que postulan a la misma Ley N° 18.450. En proyectos colectivos, el aporte de INDAP puede ser de hasta 2.000 U.F., y en caso de proyectos individuales de 100 U.F.. Las cifras señalan que los costos del Componente INDAP en Obras Menores fue de alrededor de un décimo comparado con el de la SE-CNR, y un 2,2% de los costos totales del PROMM. En promedio, la inversión alcanzó a \$ 168,5 millones anuales (US\$ 0,31 millones), y la inversión total por beneficiario a \$ 96,7 miles (US\$ 176).

La investigación adaptativa INIA-FONDEF se realizó durante el periodo 1994-1996. El costo total fue de \$1.123,4 millones (US\$ 2,04 millones). Es importante señalar que a pesar de estar ligado al PROMM, los beneficios de este proyecto van más allá de los beneficiarios de áreas de los proyectos del Programa, aunque difíciles de cuantificar. Se trata de un externalidad, y no tiene sentido, en consecuencia, obtener a nivel desagregado un indicador del costo por beneficiario de esta investigación.

En cuanto a la 1^{era}. Transferencia Tecnológica a través del PROVALTT, este Componente es el tercero en importancia dentro del PROMM, representando un 5,7% de sus costos totales. En este caso, a diferencia de las Obras Medianas y Menores, el subsidio del Estado es total. El PROVALTT favoreció a 4.356 agricultores de manera directa y a 446 profesionales y técnicos. El costo por agricultor fue de \$ 602,2 miles (US\$ 1.095).

Por último, la 2^a. Transferencia Tecnológica del INDAP alcanzó a un total de \$1.559,2 millones (US\$ 2,83 millones). Esta labor de extensión es totalmente subsidiada por el Estado, y favoreció estimativamente a 2/3 de los pequeños productores de las áreas PROMM en que INDAP posee información⁴³. El costo por productor es de \$ 559,5 miles (US\$ 1.017).

Las cifras a nivel agregado; es decir, sumados los siete Componentes del Cuadro N° II-11, da un costo promedio total por beneficiario del PROMM de \$2.876,8 miles (US\$ 5.231). En el Cuadro N° II-12 se consignan los valores anuales y se muestra también el costo anual y total por ha. del PROMM. Las cifras disponibles señalan que este costo por ha. se compara positivamente con los excedentes incrementales de alrededor de \$ 780 mil (del año 2000) por ha./año que muestra la evaluación de Agraria ya citada al analizar la situación sin y con proyecto en áreas PROMM. Es decir, la información disponible señala que los beneficios incrementales superan largamente los costos, sobre todo si se considera que los agricultores recibirán los ingresos netos extras durante varios años. Asimismo, que la recuperación de costos es posible sin afectar demasiado el nivel de vida de los productores.

⁴³ Las cifras de beneficiarios INDAP corresponden a los años 1997 y 1998, e incluyen 7 proyectos: Sifón La Placa, Canal Buzeta, Embalse Lliu-Lliu, Putaendo, Convento Viejo, Canal Melado y Huertos Familiares Puerto Natales. Información del Departamento de Riego, proporcionada a este Panel.

Debe tenerse en cuenta que los cálculos de costo por beneficiario y por ha. se han realizado a partir de los gastos ya incurridos hasta fines de 1998; es decir, excluyen las inversiones aún pendientes y/o proyectadas para terminar las Obras Medianas en construcción.

Particularmente gravitantes sobre los valores obtenidos por el Panel serían los casos de los proyectos de mejoramiento del Canal Bío Bío-Sur y Faja Maisan. En el caso del primero se trata de un proyecto de mejoramiento de 40.000 ha. cuyas inversiones hasta 1998 fue de US\$ 0,696 millones pero cuyo costo estimado total es de US\$ 2,857 millones. En el caso de Faja Maisan, proyecto de nuevo riego para 7.032 ha., la inversión realizada alcanzó a US\$ 5,864 millones a fines de 1998, con una inversión estimada para terminar su construcción de US\$ 18,137 millones. Esto implica una subestimación de los costos por beneficiario y por ha. de alrededor de 20%, pero se optó por considerar sólo la inversión a la fecha (fines de 1998), pues además de constituir costos proyectados sujetos a variación, los otros Componentes, especialmente la SE-CNR, el PROVALTT e INDAP, incurrirán en costos futuros que aún no han sido dimensionados con precisión

CUADRO N° II-12 "Costo Total por ha. y por Beneficiario del PROMM 1992/93-1998
(Miles de \$ del 2000)a/

	1992/93	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Costo por Ha.	63,2	41,8	43,4	55,8	35,6	49,0	288,8
Costo por Beneficiario	657,2	431,2	447,5	514,9	366,8	459,2	2.876,8

Fuente: Elaboración del Panel en base a Cuadro N° 4-2 de este documento, y UCP (1999), Cuadro N° 2 para el N° de ha. y beneficiarios.

a/ Al costo total del PROMM en Obras Medianas se le ha restado los costos incurridos en los proyectos en fase de diseño; factibilidad; lista de espera y eliminados. De esta forma para el cálculo se han considerado los costos de los proyectos en explotación y construcción, más los costos de los otros seis Componentes tal cual aparecen en el Cuadro N° 4-2. Estos nuevos totales anuales se han dividido cada año por los 14.410 predios (beneficiarios) y las 148.517 ha. de los proyectos en explotación y construcción a fines de 1998. Las cifras reflejan costos promedios anuales, los que no dan cuenta de las diferencias de costos reales por beneficiario o por proyecto que existen en términos de cada Componente en particular.

Cabe destacar, antes de cerrar este punto, que para la elaboración de los costos totales del PROMM, el Panel debió recurrir a distintas fuentes de información, pues la "Ficha de Antecedentes del Programa" no contenía información cuantitativa en el acápite "Antecedentes Presupuestarios y de Costos". Las excepciones fueron INDAP, que entregó información detallada por año y proyecto para los sub-componentes Asistencia Técnica y Riego; y la UAR para los costos del PROVALTT por año y proyecto.

4.1.5 Condiciones para una Eventual Recuperación de Costos.

Existe el mecanismo explícito en el DFL N° 1.123 para el traspaso de la obras a los privados. En la práctica, sin embargo, el sistema no se ha implementado en forma habitual existiendo su aplicación más como excepción que como norma.

A pesar de lo anterior, la preocupación del Estado por el tema queda de manifiesto al encargar un estudio específico sobre el tema. El estudio, desarrollado por Jorquera (1999⁴⁴) para la DOH, analiza el sector y realiza propuestas para la implementación de un sistema de recuperación de costos eficaz y eficiente por parte del Estado.

Aparte de los aspectos técnicos involucrados en los criterios de asignación sugeridos por Jorquera, CIMA (1998), destaca una gran diferencia en la disposición a pagar por parte de los potenciales beneficiarios. A este respecto la actitud de los regantes al pago de una parte del costo de la obra, va desde lo expresado por el presidente de la asociación Canal - Comunidad del Proyecto Convento Viejo: "El pago individual de la obra y los costos de operación y mantención ex algo imposible", hasta la situación que presenta la asociación de canalistas del embalse Recoleta que firmó la escritura de reembolso del Sifón la Placa y tiene pagada hasta la fecha (1998) 8 cuotas semestrales por un total de US\$ 80.000⁴⁵. Esta actitud de los regantes se expresa en que de los 25 proyectos estudiados por Jorquera, sólo 5 tienen escritura de reembolso firmada.

El Panel analiza la recuperación de costos en el apartado II- 7.1.1 de esta Evaluación como parte del estudio de la sostenibilidad del PROMM.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

Existió una adecuada organización de las actividades considerando que se trató de una iniciativa novedosa en la gestión pública. Se concluye que la iniciativa fue eficiente basad en las siguientes razones:

- ✓ Se trató de un Programa de gran envergadura que tuvo un costo promedio de aproximadamente \$290.000 por hectárea y casi los 3 millones de pesos por beneficiario. Es importante destacar que estas cifras se encuentran en los niveles mas bajos de Latinoamérica según estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo.
- ✓ No existieron duplicidades y existe una coordinación adecuada en la secuencia necesaria de un proyecto de riego: Puesta en riego extrapredial > Puesta en riego intrapredial > Asistencia técnica (que implica la validación de cultivos, la posterior Transferencia Tecnológica, técnicas de riego, etc.), además de acciones de capacitación.
- ✓ Permitió focalizar de mejor manera los recursos del Estado.
- ✓ Genera economías de escala por la coordinación de las acciones.

⁴⁴ "Recuperación de costos según DFL N° 1.123", DOH - Jorquera, L., 1999.

⁴⁵ CNR - CIMA, 1998, pp. 143

4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia del Programa

1. Acelerar el proceso de resolución de los concursos de la Ley 18.450, de manera de integrar, de manera rápida y eficiente, a los agricultores a la fase productiva de la inversión.
2. Revisar los costos del PROVALTT y buscar la manera de hacer economías de escala mediante la integración, en este componente, de distintas áreas PROMM.
3. Impulsar de manera efectiva una política de recuperación de costos de acuerdo a lo establecido en el DFL N° 1.123.

NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1 Contribución del Programa al Logro del Fin y Tipo de Evaluación para medir el Nivel de Logro

El Programa contribuye al logro del fin.

Sin embargo, para poder sostener esta afirmación con seguridad y, a la vez determinar en que magnitud se contribuyó a lograr el fin, se requeriría contar un conjunto de evaluaciones expost sistematizado que compararan los supuestos establecidos a nivel preinversional con los resultados concretos obtenidos.

No obstante lo anterior, el Programa ha aportado objetivamente con un aumento sustantivo en la seguridad de riego (ya sea por vía de la reparación de obras existentes o como obras nuevas) de una superficie importante en el país. Esto ha implicado que los beneficiarios han podido optar por estructuras de cultivos más permanentes y de mayor rentabilidad lo que ha redundado en un aumento de la riqueza.

Para conocer, sin embargo, la cuantía de esta mejoría desde el punto de vista de los beneficiarios y los beneficios sociales de la inversión, desde el punto de vista del Estado, sería necesario contar, como se ha señalado, con un sistema de evaluaciones expost sistematizado.

5.1.2 Cambios Producidos en Grupos no Identificados Inicialmente

Probablemente el único efecto identificable producido en grupos de población no identificados inicialmente sea relativo a la capacitación y Transferencia Tecnológica que recibieron agricultores provenientes desde fuera del área PROMM.

En efecto, estas jornadas de capacitación, originalmente destinadas a los agricultores del área del proyecto, recibieron también, en múltiples oportunidades, agricultores de la zona aunque no necesariamente estuvieran incorporados en el área del Programa.

Es difícil cuantificar con certeza el número de personas en esta situación que habrían recibido esta capacitación pero Plon (op. cit.) entrega cifras al respecto para algunas áreas de proyecto.

En el siguiente cuadro se entregan cifras parciales respecto de la materia:

Cuadro N° 5-1 "Efectos no considerados en el diseño original del Programa"

Proyecto	Profesionales y Técnicos	Agricultores Beneficiarios Directos	Agricultores beneficiarios Indirectos
Sifón La Placa	48	62	188
Canal Buzeta	30	66	187
Embalse Lliu-Lliu	7	36	18
Convento Viejo	42	271	889
Valle de Putaendo	87	131	340
Sifón Loncomilla	73	311	55
Canal Cayucupil	42	31	120
Regadío Faja Maisan	24	35	180
Canales Aconcagua	10	35	20
S. Felipe Los Andes	30	45	74
Canal Melado	23	130	230
Comuna de Portezuelo	30	110	792
TOTAL	446	1.263	3.093

Fuente: Elaboración del Panel con información contenida en Plon (1997)

La tercera columna refleja aproximadamente los beneficiarios del PROMM no identificados inicialmente en el diseño del Programa

5.1.3 Efecto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

Aunque difíciles de cuantificar, los proyectos de riego tienen asociadas importantes externalidades como, por ejemplo:

- ✓ Fijación de población (producto del aumento de productividad) en las áreas rurales mitigando el éxodo campo - ciudad.
- ✓ Regulación de los ríos (caso de los embalses) disminuyendo el riesgo de inundaciones;
- ✓ Ganancia de terrenos ribereños (embalses) por disminución de la fluctuación interanual del nivel del río y la actividad turística asociada.
- ✓ El aumento de la riqueza favorece el aumento de funciones en los centros poblados lo que se traduce en un aumento de bienestar general para la población.

5.2 Recomendaciones sobre el nivel de logro del Fin del Programa.

1. Establecer un sistema de indicadores que permitan medir la cuantía del logro del FIN del Programa durante la ejecución y al final de éste. A este respecto el Panel propuso una serie de indicadores en la Matriz que deberían ser de utilidad en este sentido.
2. Estudiar la conveniencia de hacer extensiva la Transferencia Tecnológica fuera de los límites del área PROMM. Con esto se conseguiría aumentar la eficacia del instrumento.

6. CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Continuidad de la Justificación del Programa

6.1.1 Validez de la Justificación Original y Pertinencia de los Objetivos del Programa

La justificación del Programa se mantiene por cuanto:

- Se mantienen las condiciones que le dieron origen, vale decir existe una demanda insatisfecha para proyectos de riego.
- Existe una cartera de proyectos en diferentes fases preinversionales.
- El modelo de gestión ha probado su validez operativa aún cuando requeriría, al momento de una nueva fase, de los ajustes que puedan derivarse de las distintas evaluaciones realizadas incluidas la presente.

6.1.2 Reformulaciones Realizadas del Programa

Los cambios experimentados por el Programa a través del tiempo fueron menores, tal como se señala en el punto II-1.1.6 los cuales correspondieron a ajustes menores en el diseño.

En el caso del Comité para la Agricultura de Riego (CAR) cuyo funcionamiento fue por un corto periodo y luego desapareció, se aprecia que las autoridades reaccionaron a tiempo a una estructura poco operativa, por lo que sus funciones de coordinación en materia de riego dentro del MINAGRI fueron trasladadas a la UAR.

En el caso del traspaso de la UAR, dependiente en un principio de la Subsecretaría, a ODEPA, esto se debió, probablemente a la necesidad de destacar el carácter de organismo encargado de las políticas agrícolas que tiene ODEPA, pero ello no afectó las labores de la UAR dado que continuó recibiendo las directrices de la Subsecretaría, ahora a través de ODEPA.

La decisión de licitar la primera transferencia aparece como una modificación acertada puesto que permitió hacer mas competitiva la oferta de entidades con la capacidad técnica de realizar las acciones en este ámbito. En todo caso solo dos de las 13 UVALES licitadas se asignaron a entes distintos que el INIA.

La formalización del Comité técnico de Selección de Proyectos en 1995, no se puede considerar, en la práctica, como una modificación puesto que, de hecho, venía operando desde 1993.

Finalmente, la creación de la CRR-PROMM, fue una decisión redundante puesto que sus características y conformación eran tan similares a un organismo de igual nombre definido en la Ley N° 18.450, que terminaron, a poco andar, por fundirse en una sola entidad.

6.2 Conclusiones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

- ✓ Existe demanda insatisfecha constituida por un área de aproximadamente 260.000 has en cartera y con estudios aprobados.
- ✓ La validez de un estudio de factibilidad es de aproximadamente 5 años (cambio tecnológico) por lo que es importante impulsar aquellos proyectos con indicadores positivos dentro de estos plazos. De otro modo se deberá volver a realizar la fase preinversional con la consiguiente pérdida de recursos.
- ✓ Las reformulaciones y o ajustes realizados han sido los apropiados de modo de mejorar la operatividad del sistema. En este contexto se tiene un modelo institucional no formalizado funcionando que no debiera ser desaprovechado, sobre todo cuando persisten parte de las necesidades que impulsaron la creación del Programa.
- ✓ Persisten áreas de pobreza rural que justifican la continuación del esfuerzo PROMM.

6.3 Recomendaciones sobre la continuidad de la justificación.

1. Reactivar el Programa de modo de abastecer la demanda insatisfecha por rehabilitación y nuevas obras de riego
2. Aprovechar los estudios preinversionales existentes tomando decisiones sobre su ejecución antes del período de obsolescencia de los estudios. Esto se hace particularmente importante en un esquema de economía abierta y de alto dinamismo como la imperante

7. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

El funcionamiento relativamente exitoso del PROMM muestra que a nivel de las capacidades institucionales y de los recursos humanos el Programa es sostenible en el tiempo. De hecho, con la institucionalidad existente en su inicio, más el fortalecimiento institucional y la creación de pequeñas unidades de coordinación, el PROMM estuvo en condiciones de realizar la mayoría de sus Componentes y Actividades, y de lograr algunos resultados muy satisfactorios.

En realidad, la sostenibilidad del PROMM pasa más por una cuestión de los recursos financieros. Como se señaló en el apartado II- 4.1.5, la recuperación de costos ha sido muy insuficiente en relación a los recursos invertidos en obras civiles a través de la Ley N° 1.123.

Uno de los postulados del PROMM era que más allá de los subsidios a los agricultores; es decir, del pago de una parte de la obra que estaría directamente relacionada con el tamaño de los predios, el Estado debía recuperar al menos una fracción importante de los costos incurridos. Si este fuese el caso, el Programa podría pensarse como un Fondo Rotatorio, donde los recursos recuperados financiarían las nuevas obras. Pero, como una parte será siempre subsidiada, el tamaño del PROMM, sin recursos adicionales a la recuperación de costos, sería más pequeño que el diseño original. Cuánto más pequeño dependería de las condiciones de las recuperaciones en cuanto periodos de gracia y plazos dados a las organizaciones de regantes. Pero, cualquiera sean estas condiciones, con una política efectiva de recuperación de costos un programa como el PROMM podría en el mediano plazo tender a autofinanciarse. Ello significaría, no obstante, implementar una política decidida de cobranzas a los agricultores, tópico que siempre a resultado conflictivo cuando se está apoyando a sectores de bajos ingresos, sobre todo a los pequeños propietarios agrícolas. Pero, si es efectivo que el PROMM genera un significativo incremento de los excedentes, muy superior a los costos adicionales de los nuevos recursos hídricos, entonces no habría razones para pensar que los beneficiarios no puedan pagar su parte alicuota, más aún si reciben un subsidio del Estado.

Por otra parte, debe considerarse que el mejoramiento de la productividad y de los valores brutos de producción provocan un aumento en el nivel de ventas, con lo cual el Fisco puede captar nuevos recursos vía el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En la práctica, puede resultar muy difícil separar cuánto del mayor IVA corresponde al efecto de los proyectos PROMM, y cuánto a otros factores concurrentes que impactan sobre el desarrollo agropecuario. Sin embargo, no debe dejar de tenerse en mente que aún siendo difícil de medir en términos de IVA incremental, los proyectos de riego generan una mayor actividad económica en el sector agropecuario. Mirado desde esta perspectiva, la sostenibilidad de un Programa como el PROMM puede justificarse en la medida que se tenga alguna certeza de su contribución a la recaudación del IVA. Si los estudios de factibilidad no estuviesen demasiado fuera de línea, y, si se tuviese un buen sistema de evaluación expost de los proyectos del PROMM, considerando particularmente los incrementos de ventas que dan lugar a mayores recaudaciones, entonces sí podría intentarse una cuantificación aproximada del efecto incremental del

IVA⁴⁶, el cual podría ser considerarse para sostener el PROMM en el mediano y largo plazo. No es se trata de "atar" los recursos, sino de saber de antemano que una parte del financiamiento del Programa se justifica porque el fisco recuperará la inversión a futuro.

En tercer término, está la posibilidad de incorporar a los inversionistas privados a través de un sistema de concesiones para la construcción y/o reparación de obras de riego, materia que ha estado en discusión y que a la sazón no ha sido resuelta. Esta nueva modalidad de financiamiento permitiría allegar recursos frescos. Sin embargo, la aplicación de una modalidad de este tipo levanta el problema de establecer un sistema de contratos con los agricultores que le asegure a la empresa privada la recuperación de los costos de la inversión.

Por último, la sostenibilidad del PROMM dependerá de otorgarle una institucionalidad legal que garantice el funcionamiento coordinado de las instituciones participantes.

Estas condiciones, junto a las capacidades institucionales y los recursos humanos existentes, fortalecidos además por la misma experiencia acumulada por el PROMM, permitiría reimpulsar la iniciativa PROMM en el país.

Debe recordarse además que en la actualidad existe una demanda insatisfecha de proyectos ya evaluados, donde se han invertido recursos fiscales, lo que es una razón adicional para completar su ciclo hasta su pleno desarrollo.

7.1.2 Replicabilidad del Programa (en caso que corresponda)

El Programa no es replicable pues es de cobertura nacional. Sin embargo, el modelo de gestión coordinada puede ser aplicado en dos sentidos. Primero, en otras áreas con déficit de riego donde existan proyectos que cumplan los requisitos del Programa; es decir, continuar con el PROMM donde aún no ha llegado. Segundo, aprovechar la experiencia y el modelo del PROMM, el que puede servir para las grandes obras de riego, que también se podrían beneficiar de un enfoque integral y multisectorial.

Igualmente, y con mayor razón aún, la experiencia PROMM podría servir como ejemplo de modelo de gestión para abordar problemas relacionados con el manejo de Cuencas Hidrográficas entendiendo su naturaleza multisectorial.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

Como se ha señalado, la sostenibilidad de una iniciativa como el PROMM, que tiene una fuerte carga subsidiaria, dependerá básicamente de voluntad de la autoridad política. Sin embargo las posibilidades que el Estado recupere parte de esta inversión están, como se ha planteado

⁴⁶ CIMA ha estimado que para los cuatro proyectos más antiguos en valor actualizado del IVA incremental, con un horizonte de evaluación de 20 años, serviría para financiar el 68% de las obras (véase, pp. 153-154). Si esta cifra fuese representativa, y el subsidio promedio no superase este porcentaje, y a través de una política efectiva de cobranza se recuperaran los costos, el Programa se podría sostener en el mediano plazo.

anteriormente, por una parte en avanzar efectivamente en el traspaso de las obras financiadas por el DFL N° 1.1213 a los agricultores, y en el aumento del IVA recaudado por el Estado como resultado del aumento de la productividad de las nuevas estructuras de cultivo. Adicionalmente, la alternativa de extender el sistema de concesiones a empresas privadas de las obras de riego, el que recién se inició en el país, puede contribuir a allegar recursos frescos y darle sostenibilidad a un PROMM reactivado.

7.3.1 Recomendaciones sobre la sostenibilidad del Programa.

1. Impulsar una efectiva política de recuperación de costos que permita el establecimiento de un fondo rotatorio destinado a mantener el esquema de funcionamiento en el tiempo.
2. Acelerar la política de concesiones al sector privado de las obras de riego.
3. Para una eventual reactivación del PROMM debe pensarse en la formalización legal e institucional de la iniciativa bajo un esquema que permita coordinar adecuadamente a los diferentes actores institucionales.

8 EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

8.1.1 Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

Las lecciones que deja el Programa han sido recogidas en el ítem de conclusiones de cada punto. Sin embargo los aprendizajes más significativos que este Panel ha podido percibir en las instituciones participantes son las siguientes:

1. Establecer los mecanismos de control de gestión que permitan, frente a eventuales modificaciones presupuestarias, realizar adaptaciones dinámicas frente a la nueva situación sin perjudicar los avances del Programa como un todo.
2. Diseñar los mecanismos que incluyan las postulaciones presupuestarias de cada institución en un marco de financiamiento coherente para potenciar la obtención de la sinergia derivada de un trabajo conjunto.
3. Diseñar y definir los mecanismos de monitoreo y evaluación *ex post* que permitan tener un control del Programa en el tiempo⁴⁷. Esto implica no solamente realizar los estudios o seguimientos sino incorporar al diseño las formulas que permitan que el Programa reaccione al input obtenido con estos estudios o mediciones. Para ello se debe, por una parte desarrollar indicadores de desempeño que puedan ser medidos en forma anual o periódica y, por otra, haber predefinido la forma de utilizar esta retroalimentación.
4. Considerar una política de recuperación de la inversión social (recuperación de costos) que permita que el Programa pueda contar, por ejemplo, con un Fondo Rotativo que le permita mantenerse en el tiempo. Igualmente y en esta misma dirección visualizar otras formas de obtención de recursos como, por ejemplo, a través de los Convenios de Programación, mencionados en otra parte de este trabajo.
5. Finalmente, la incorporación de la ciudadanía, a través de Consejos Consultivos u otra modalidad semejante, en las decisiones de programas de esta magnitud aparece como un elemento altamente deseable para poder dinamizar el Programa en su conjunto.

⁴⁷ Esto incluye la generación de una línea de base con adecuados niveles de información.

8.1.2 Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

Probablemente la mayor innovación que significa el PROMM es la integración de acciones que realizan diferentes agentes del Estado, bajo una coordinación superior que sea capaz de entregar una solución que abarque diferentes aspectos del desarrollo de un proyecto.

Esta forma de gestión representa una innovación respecto de las formas tradicionales de proceder por parte de las instituciones públicas.

Ahora, en relación a las actividades de desarrollo agrícola, destaca por su carácter innovador el PROVALTT. Se trata de una forma novedosa de enfrentar la 1ª Transferencia Tecnológica, tanto es así que fue ideado, puesto en marcha y operado por primera vez dentro del mismo PROMM.

8.2 Conclusiones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

Una primera gran conclusión que deja el PROMM es la validez del esfuerzo de combinar la acción de diferentes instituciones del Estado en relación con el cumplimiento de un Fin y Propósito común. Sin embargo, no todas las instituciones involucradas parecen compartir en igual medida esta conclusión a pesar que todas concuerdan en que fue una forma positiva de acercamiento a la resolución del problema.

Probablemente los diferentes "pesos específicos" de cada institución dentro del PROMM (derivados mayormente del monto de recursos invertidos) en conjunto con que la institucionalidad del Programa no tuviese un soporte legal que permitiera a las unidades coordinadoras ejercer un poder real, hizo que la oportunidad de las acciones del PROMM no siempre fuera compartida por todos los actores, lo que habría mejorado, principalmente, la eficiencia general del Programa.

A un nivel mas fino se puede extraer las siguientes conclusiones::

- ✓ No existieron, al inicio del Programa, metas precisas al nivel de Componentes y Actividades, y sus correspondientes indicadores de resultados.
- ✓ Habría sido de la mayor importancia contar con una buena Línea de Base de los beneficiarios de modo que sea posible conocer, de la manera mas afinada posible los impactos efectivos del Programa, tanto durante la ejecución como al final de ella.
- ✓ En conjunto con lo anterior, haber diseñado mecanismos de monitoreo permanente con una flexibilidad de diseño que permitiera realizar las modificaciones que esta retroalimentación (el monitoreo) entregara. De este modo hubiese sido posible realizar, sobre la marcha, los ajustes que se consideren necesarios para el cumplimiento de las metas programadas.
- ✓ No se incluyó, en la estrategia general de acciones del Programa, sistemas de evaluación ex post que dieran cuenta tanto de los costos y beneficios efectivos de las obras, el grado de adopción de la estructura de cultivos, y tecnología asumidos a nivel preinversional, como respecto del grado de satisfacción de los beneficiarios.

- ✓ Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional mediante el fortalecimiento real de la o las unidades de coordinación diseñadas para agilizar y potenciar la gestión conjunta.
- ✓ Establecer mecanismos que permitan una gestión presupuestaria conjunta del Programa de modo que también en ese plano (no solo en aspectos técnicos) se proceda coordinadamente.
- ✓ A fin de asegurar la sostenibilidad del Programa es necesario que se aplique una política de cobranza efectiva de acuerdo a la legalidad vigente ⁴⁸.
- ✓ Por último, como una forma de lograr esta coordinación general de las acciones, para el caso de las iniciativas interinstitucionales, de este tipo quizás sería importante considerar que la misma Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales del Ministerio de Hacienda, que realiza la presente evaluación, pudiera incorporarse desde un principio, mediante la designación de un profesional, en el seguimiento de la iniciativa de que se trate, o, alternativamente se le podría exigir al Programa informes anuales o semestrales donde se de cuenta del estado de avance y grado de cumplimiento de las metas preestablecidas. Esto permitiría no solo una evaluación expost del Programa, como es el caso, sino el seguimiento y monitoreo de la iniciativa a lo largo de todo su desarrollo.

8.3 Recomendaciones sobre la experiencia adquirida.

Para no repetir lo que señala al inicio del punto 8, este Panel estima que la implementación de un programa de esta naturaleza genera una experiencia muy valiosa para el Estado y, por lo tanto, repetible en este y otros ámbitos del accionar del Estado.

Un ámbito que sería deseable explorar bajo el mismo concepto de integralidad es el de un manejo integrado de las cuencas hidrográficas, materia sobre la cual han existido múltiples iniciativas pero no se ha llegado a producir un avance sustantivo, en gran parte, porque no se ha logrado coordinar un esquema de gestión de este tipo.

⁴⁸ Debe tenerse presente que a la fecha solo en un caso, Sifón La Placa, los usuarios se encuentran pagando cuotas de reembolso. Según CNR – CIMA a la fecha del informe – 1998 se habían recuperado US \$ 80.600.

III. Priorización de las Recomendaciones.

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales.

1. Debe proveerse un soporte legal - institucional (instrumentos y facultades) que otorgue las atribuciones necesarias para que las unidades de coordinación puedan ejercer efectivamente sus funciones. Esto implica no dejar librado a las voluntades de las instituciones su grado de involucramiento en el Programa e incorporar al modelo de gestión mecanismos que permitan una forma de negociación presupuestaria acorde a la forma de integración interinstitucional que se persigue.
2. El Panel hace suya, como válida y novedosa para la gestión pública la propuesta de la UCP de la implementación de un Programa Operativo Multianual en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Este sería un instrumento de gestión que ayudaría a garantizar el seguimiento y estado de avance del Programa de manera eficaz.
3. Establecer un sistema único y concordado para los diagnósticos de fase preinversional de modo que sea posible una comparación objetiva entre proyectos.

En el mismo contexto, se recomienda el establecimiento de un sistema de evaluación que permita las comparaciones "Intra - PROMM", vale decir, comparar resultados, en base a indicadores preestablecidos, entre las diferentes Areas PROMM. Un sistema de esta naturaleza permitiría realizar las correcciones pertinentes.

Este panel propone una serie de indicadores al interior del documento, cuya aplicación podría resultar de utilidad en este sentido.

4. Deben desarrollarse mecanismos de monitoreo y control explícitos que permitan realizar, durante el transcurso de la iniciativa las adaptaciones a cambios en las condiciones del entorno (financieros, productivos, etc.).
5. Establecer un "Sistema de Seguimiento" de metas preestablecidas periódicas del Programa al nivel de Componentes y Actividades, a las cuales se le asocien indicadores de resultados.
6. Incorporar la política de recuperación de costos que plantea el DFL N° 1.123 al esquema de funcionamiento del Programa considerando los aportes realizados en el estudio de Jorquera (1999).
 1. Mantener criterios claros de jerarquización de la cartera de proyectos en todas sus fases de desarrollo y no solo en la fase de perfil y prefactibilidad.
 2. Acelerar el proceso de resolución de los concursos de la Ley N° 18.450 de la SE-CNR.
 3. Incorporar al modelo de gestión mecanismos que permitan una forma de negociación presupuestaria acorde a la forma de integración interinstitucional que se persigue.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales

1. Fortalecer las Comisiones Regionales de Riego dentro de un marco legal-institucional específico para el Programa; y dotarlas de recursos financieros y de apoyo técnico-profesional para que puedan identificar, formular y supervisar los proyectos del Programa; orientar la transferencia tecnológica; delimitar los ámbitos del fortalecimiento de las organizaciones de regantes. En este contexto, cabría estudiar la alternativa propuesta por INDAP de que cada proyecto PROMM tenga un Jefe de Proyecto a nivel local a cargo de su gestión, el cual a nuestro juicio, debiera depender de las CRR, actuando éstas como un Directorio frente al cual el Jefe de Proyecto debiera dar cuenta de su gestión.
2. Bajo el mismo esquema sugerido anteriormente incorporar mas activamente en el esquema de gestión la visión del universo usuario. Esto podría realizarse mediante la creación de un Consejo o entidad similar donde el mundo privado pudiese participar con opinión respecto de las acciones a ejecutar por el Programa. En este Consejo podrían incorporarse tanto los agricultores beneficiarios directos como entidades gremiales y comerciales relacionadas (SNA, Asociación de Exportadores, etc.).
3. Movilizar recursos para los proyectos en lista de espera y que tienen una factibilidad positiva, con el doble objeto de no desperdiciar los recursos ya invertidos y evitar la realización de estudios de actualización.

IV. REFERENCIAS

1. Bibliografía

- a) Banco Mundial (BIRF-3528-CH). Unidad Coordinadora del PROMM. "Experiencias y Perspectivas, 1992-1998". Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores (PROMM), 91 pp, Santiago, Abril de 1999.
- b) Comisión Nacional de Riego. CIMA Consultores S.A. "Evaluación del Programa de Obras Medianas y Menores". Volumen I, Texto Principal, 246 pp., y Volumen II, Anexos, Santiago, Noviembre de 1998.
- c) Comisión Nacional de Riego. Agraria Consultores. Echeñique J., Rolando N. y F. Aguirre. "Evaluación de Proyectos Ley N° 18.450", 57 pp. Santiago, Marzo de 1999.
- d) Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). FONDEF-CONICYT. "Proyecto: Desarrollo y Adaptación de Tecnología en Riego como Fuente de Información para un Programa de Transferencia Tecnológica", 120 pp., Santiago, 1998.
- e) Ministerio de Agricultura, ODEPA-UAR. "Primer Informe de Seguimiento del Componente Agrícola de los Proyectos La Placa, Buzeta, Lliu-Lliu y Convento Viejo del Programa de Rehabilitación de Obras Medianas y Menores de Riego. Año Agrícola 1994-1995", 70pp., Santiago, Abril de 1996.
- f) Ministerio de Agricultura, Convenio INIA-ODEPA. "Síntesis de Resultados de Proyectos de Validación y 1° Transferencia de Tecnología en Áreas Regadas" (11 proyectos), 71 pp., Santiago, Marzo de 1997.
- g) Ministerio de Agricultura, ODEPA. Plon y Asociados Ingenieros Consultores S.A. "Evaluación del Programa de Validación y 1° Transferencia Tecnológica en Riego y Sistemas Productivos de Riego", 119 pp. y Anexos, Sabtiago Noviembre de 1997.
- h) Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Riego. "Programa de Validación y Transferencia de Tecnologías de Riego y Sistemas Productivos en Áreas Regadas", 25 pp. y Anexos, Santiago, Junio del 2000.
- i) Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas, Departamento de Proyectos. "Matriz de Marco Lógico y Ficha de Antecedentes", 39 pp., Santiago, Abril del 2000.
- j) Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas, Jorquera Luis Ingenieros Civiles. "Recuperación de Costos según el D.F.L. N° 1.123. Informe Final", 98 pp. y Anexos, Santiago, Marzo de 1999.
- k) The World Bank. "Staff Appraisal Report-Chile-Irrigation Development Project", Report N° 10.850 CH. Country Department IV, Agriculture Operations Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, 26 de Octubre de 1992.

- 1) The World Bank. "Implementation Completion Report-Chile-Irrigation Development Project", Report N° 20.065 (Loan N° 3528 CH). Argentina, Chile and Uruguay Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, Latin American and the Caribbean Region, 23 de Febrero del 2000.

2. Entrevistas Realizadas

- a) José Pisero, Jefe de Área de la DIPRES.
- b) Héctor Jeria, Ingeniero Agrónomo de la CNR.
- c) Carlos Aviles, Ingeniero Agrónomo de la CNR.
- d) Jorge de la Fuente, Jefe del Departamento de Riego del INDAP.
- e) Juan Carlos Navarro, Coordinador de Riego del INDAP.
- f) Juan Antonio Arrese, Sub director General de Aguas.
- g) Carlos Salazar, Jefe Departamento de Estudios y Planificación de la DGA.
- h) Marcia Busch, Sectorialista de Agricultura de la DIPRES.

ANEXO 1: Matriz de Marco Lógico Propuesta

PROPUESTA DE MATRIZ DE EVALUACION

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1992 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura, CWR SERVICIO RESUESTO ASIGNADO 2000:			
Enunciado del objetivo FIN: Mejorar los ingresos y la calidad de vida de los productores agrícolas mediante el aumento de la seguridad de riego	Incremento porcentual de la productividad en la situación sin proyecto y la situación con proyecto (promedio ponderado de las variaciones en los rendimientos de los principales cultivos)	Agraria 1989 (cuadro anexo N° 2 y anexo N° 4, pp 43 y 45 respectivamente)	La información entregada por Agrarias representativa para el total del área FROMM
PROPÓSITO: 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	Superficie de nuevo riego involucrada / superficie nuevo riego proyectada Superficie incorporada de nuevo riego Superficie de riego mejorada. Superficie de riego mejorada / superficie nuevo riego proyectada	Informes de estudios de fase preinversional Informes de estudios de fase inversional Informes de fase inversional y archivos de antecedentes administrativos (depto. Construcciones DOH)	Los Agricultores firman la carta compromiso establecida en la Ley N° 1.123 para las diferentes fases del proyecto. Disponibilidad de mano de obra para la fase de construcción. Capacidad adecuada de gestión de los agricultores Uso y mantención adecuada de las obras
COMPONENTES DOH Construcción Obras Medianas Obras medianas en estudio y construidas de nuevo riego; Obras medianas de riego en estudio y construidas mejoradas;	Número de proyectos ejecutados / N° de organizaciones de regantes en la zona o sección de riego correspondiente N° de hectáreas fortalecidas / N° de hectáreas FROMM. N° de beneficiarios favorecidos / N° de beneficiarios área FROMM.	Evaluaciones del Programa de Fortalecimiento (Depto. Explotación DOH). Informes trimestrales de avances (Secretaría CDS).	Recaptividad de los usuarios Nivel de educación de los usuarios
Fortalecimiento Fortalecimiento de Organizaciones de Regantes			

1 En L. A. R. pto. 6.20, pp 18 establece que será necesario capacitar a 450 organizaciones de regantes
 2 En anexo N° 8, pág. 69 de del S. A. R. existe un cuadro donde se establecen los indicadores clave de desempeño para todo el periodo involucrado. Si bien es cierto el cuadro se refiere a número de proyectos (tanto fase inversional como preinversional) esto debe ser posible de convertir en número de hectáreas.

<p>INDAP ³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Pequeña Agricultura en las áreas regadas del proyecto con: <ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para las actividades agropecuarias • Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementan el proyecto PROMM • Asesoría técnica agropecuaria para mejorar la producción y productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • N° pequeños productores con crédito PROMM / N° pequeños productores de la Región • Monto (\$) de créditos colocados PROMM por beneficiario / Monto (\$) de créditos por beneficiario colocados en áreas INDAP no PROMM ⁴ • N° de productores beneficiados / N° de productores potencialmente elegibles por INDAP en el área. • N° de ház. equivalentes de nuevo riego involucradas. • N° de productores beneficiados / N° de productores potencialmente elegibles por INDAP en el área. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas sistematizadas por Depto. de Riego INDAP • Resoluciones de Concursos de la Ley de Riego • Memorias anuales de INDAP 	<ul style="list-style-type: none"> • El mercado de los productos agrícolas asociado a los nuevos cultivos a desarrollar se mantiene dentro de las consideraciones definidas al momento del inicio del proyecto. • Las condiciones agroecológicas se mantienen estables y no existen episodios de plagas o enfermedades fitosanitarias que amenacen la rentabilidad de la producción. • No existen episodios naturales relevantes (terremotos, inundaciones, sequías, etc.) que amenacen la productividad asociada a los proyectos. • El Indap dispone de recursos suficientes para la contratación de profesionales especializados a remuneraciones de mercado.
<p>CNR (empresarial y campesino)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores (bonificaciones a través de la Ley N° 18.450) 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de proyectos ejecutados / N° proyectos aprobados ⁵ • N° de ház físicas tecnificadas ⁶ / N° ház físicas del área PROMM 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de Datos CNR 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe capacidad financiera en los agricultores para financiar su propio • Condiciones estables en la usa de intentos (en el caso de los proyectos empresariales)

³ Incluye financiamiento directo de obras de riego y los proyectos campesinos de la Ley N° 18.450, por lo tanto las bonificaciones de dicha Ley se han incorporado en el ítem CNR.

⁴ Permite evaluar aumento de la capacidad de gestión del INDAP y sus potenciales beneficiarios.

⁵ Permite evaluar el eventual uso alternativo de los recursos y grado de rezago de la rentabilidad social de la inversión.

⁶ Bajo cota de riego producido proyecto riego extrapredial

⁷ Permite evaluar el eventual uso alternativo de los recursos y grado de rezago de la rentabilidad social de la inversión.

⁸ Bajo cota de riego producido proyecto riego extrapredial

<p>UAR - ODEPA</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Investigación en Riego (INIA - FONDEF) <ul style="list-style-type: none"> Méjora del riego en condiciones de restricción hídrica Evaluación de respuesta a la interacción agua - nutrientes en diferentes cultivos Optimización de la eficiencia y respuesta de los cultivos al manejo y métodos de riego gravitacional y localizado. Conceptión y definición de metodología de acondicionamiento de suelos. Programa de validación y transferencia de tecnologías de riego y sistemas productivos rentables (PROVALTT) <ul style="list-style-type: none"> Validación de tecnologías y sistemas productivos Capacitación Extensión Difusión Asistencia Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> Métodos de riego validados Sistemas de manejo validados Nº especies vegetales (cultivos) y rotaciones validadas Métodos de riego validados. Número de profesionales y técnicos capacitados / Número de cursos Número de profesionales y técnicos capacitados / Número de talleres Nº las PROMM / Nº profesionales y técnicos capacitados Nº de agricultores capacitados (Nº de días de campo, reuniones técnicas, charlas técnicas y vistas técnicas) / total agricultores área PROMM Nº de cartillas divulgativas, artículos de prensa y programas radiales realizados Nº de proyectos tipo de riego elaborados 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de evaluación Estadísticas Informes de avance y finales de cada PROVALT 	<ul style="list-style-type: none"> El nivel educativo al de los potenciales capacitados les permite incorporar los conocimientos recibidos. La receptividad es alta de los agricultores correspondo a los supuestos as unidos en el diseño de la capacitación.

* Sería deseable conocer un indicador que pudiera ser referido a una meta. En este caso podría ser Nº Cultivos y rotaciones validadas / Nº Cultivos y rotaciones presentes en área PROMM. La factibilidad de esta propuesta debe conversarse con la institución

<p>UCP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Interinstitucional¹⁰ • Priorización de proyectos (actuación comité de puntajes). • Creación de instrumentos de coordinación y control 	<ul style="list-style-type: none"> • N° proyectos revisados anualmente • Elaboración POAS anual al 15 de noviembre • Elaboración Informes semestrales y anuales. • Elaboración Informes de medio avanza y final del PROMM 	<ul style="list-style-type: none"> • POAS elaborados anualmente al 15 de noviembre • Informes semestrales y anuales elaborados • Informes de medio avance y final del PROMM elaborados 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las instituciones reconocen a la UCP como ente coordinador y cooperan con su trabajo
--	---	---	--

¹⁰ Reemplaza al componente Fortalecimiento Institucional como fuerza sugerido en Informe de Avance N° 1, Panel de Evaluación, pto. 25.

<p>ACTIVIDADES</p> <p>DOH</p> <p>Construcción Obras Medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ identificación y recuperación de ideas de proyecto de mejoramiento o construcción de obras ◆ Elaboración del perfil del proyecto ◆ Difusión de los proyectos ◆ Gestiones conducentes a la firma de las cartas de interés y compromiso de reembolso de costo. ◆ Revisión de los proyectos de etapas anteriores ◆ Gestiones para la incorporación al período al período presupuestario. ◆ Elaboración de los documentos para licitación de los estudios o ejecución de las obras. ◆ Licitación de estudios y/o obras. ◆ Inspección de los estudios y/o proyectos en ejecución. ◆ Elaboración de manuales de operación. ◆ Licitación de proyectos de asesoría a la inspección de terreno. ◆ Operación provisional por parte de la DOH o conjunta de las obras. ◆ Traspaso de las obras de riesgo organizaciones de usuarios 	<p>Según se señala en el Instructivo "Programa de evaluación de Proyectos gubernamentales..." corresponde señalar aquí el costo total del Programa. (Esta información se extrae del punto 2.2 y 2.3 del anexo de costos).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de gestión mensual (D. Programación y control DOH). • Estudios preinversional o diseño proyecto. • Carpetas de proyectos de la Inspección Fiscal DOH. • Minutas de las Direcciones Regionales de la DOH de postulación al PROMM 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés y firma de los regantes potenciales al nivel de factibilidad, 33 % • Interés y firma de los regantes potenciales al nivel de diseño, 50 % • Disponibilidad de mano de obra para la fase de construcción.
<p>Fortalecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Reforzamiento de las organizaciones de regantes • Diagnóstico participativo de las Organizaciones de regantes • Identificación de proyectos destinados a reforzar las organizaciones de regantes. • Aspectos legales, administrativos, contabilidad y finanzas, y mantenimiento de las obras de riego. • Realización de encuestas a organizaciones existentes. 		<ul style="list-style-type: none"> • Informes de PROMM (D. Exploración DOH) • Informes semestrales de avance Secretarías CDS 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés de las organizaciones de regantes

<p>INDAP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento para las actividades agropecuarias: <ul style="list-style-type: none"> • Operación • Inversión • Financiamiento y apoyo técnico para la construcción de pequeñas obras de riego que complementen al proyecto PROMM <ul style="list-style-type: none"> • Estudios • Prefinanciamiento • Construcción • Asesoría técnica agropecuaria <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Asesoría Local (SAL) • Servicio de Asesoría en Proyecto (SAP) 		<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas sistematizadas por Depto. de Riego INDAP • Resoluciones de Concursos de la Ley de Riego • Memorias anuales de INDAP 	<p>Existe sincronía entre el momento de resolución de los concursos y el año agrícola.</p>
<p>CNR (empresarial y campesino)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Bases y Llamado a Concurso • Realización de diseño proyectos campesinos • Categorización y priorización de proyectos. • Resolución de Concurso • Asignación de recursos y bonificación de proyectos • Supervisión de obras proyectos campesinos • Inspección de obras ejecutadas (DOH) • Pago del Bono • Cheques Periódicos 		<ul style="list-style-type: none"> • Resoluciones de concurso • base de datos CNR 	

11 Se refiere a que los recursos estén disponibles al momento en que sea técnicamente posible iniciar las obras.

12 Dado el tamaño promedio de las obras involucradas el interés de participación podría estar condicionado a las economías de escala que puedan lograrse al atender un grupo de interesados.

<p>ODEPA - UAR</p> <p>(Investigación Adaptativa INIA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación y formulación del Programa y postulación al Fondo • Diagnóstico y diseño de líneas de investigación y unidades experimentales • Montaje de unidades experimentales y desarrollo del programa • Evaluación e Informe Final <p>(PROVALT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepción y definición del modelo PROVALT • Identificación y definición de Programas PROVALT y creación del espacio institucional y financiero • Licitación, análisis de propuestas, adjudicación y elaboración de contratos. • Implementación y operación de los PROVALT 		<ul style="list-style-type: none"> • Fichas EBI • Contratos • Informes de avance y finales de los PROVALT • Entrevistas profesionales UAR y encargados PROVALT 	
<p>UCP</p> <p>♦ Coordinación Interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha Unidad de Coordinación PROMM • Revisión criterios para priorización de proyectos. • Coordinación de reuniones. • Mantenimiento de Sistemas de Información • Elaboración de Informes periódicos para la CDS. • Realización de talleres regionales con las organizaciones de regiones. • Análisis de los POA institucionales y preparación POA PROMM (Integrado). • Seguimiento y evaluación del avance del Programa 		<ul style="list-style-type: none"> • Informes Periódicos • POAS anuales 	

ANEXO 2: Criterios de Priorización de Proyectos

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

Criterios de Selección	Ponderación %	Puntaje	Conceptos de Calificación																																																																	
1.- Aporte de los Beneficiarios - Aporte de los beneficiarios (1)	10	10 5 0	Aporte promedio de más de 4 UF por beneficiario Aporte promedio de más de 2 UF por beneficiario Aporte promedio entre 0,1 y 2 UF por beneficiario																																																																	
2.- Aspectos Ambientales - Limitaciones por Impacto Ambiental	5	5 2 0	Se prevén impactos ambientales negativos, mínimos o nulos Se prevén impactos ambientales negativos de fácil solución Se prevén impactos ambientales negativos de solución compleja																																																																	
3.- Aspectos Económicos - Costo de la inversión según perfil (US\$ por H)	20 10	 10 6 3 0	US\$/ha o UF/ha (2)																																																																	
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>REGIONES</th> <th>I a IV</th> <th>V a VII (3)</th> <th>VIII a X (4)</th> <th>X a XII (5)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nuevo Riego</td> <td>< 2000</td> <td>< 1000</td> <td>< 700</td> <td>< 400</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento</td> <td>< 500</td> <td>< 100</td> <td>< 40</td> <td>< 50</td> </tr> <tr> <td>Drenaje</td> <td>400</td> <td>400</td> <td>< 300</td> <td>< 400</td> </tr> <tr> <td>Nuevo Riego</td> <td>< 3000</td> <td>< 2000</td> <td>< 1400</td> <td>< 300</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento</td> <td>< 1000</td> <td>< 500</td> <td>< 300</td> <td>< 100</td> </tr> <tr> <td>Drenaje</td> <td>800</td> <td>800</td> <td>< 600</td> <td>< 800</td> </tr> <tr> <td>Nuevo Riego</td> <td>< 4000</td> <td>< 3000</td> <td>< 2000</td> <td>< 1200</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento</td> <td>< 2000</td> <td>< 1000</td> <td>< 700</td> <td>< 500</td> </tr> <tr> <td>Drenaje</td> <td>1200</td> <td>1200</td> <td>< 1200</td> <td>< 1200</td> </tr> <tr> <td>Nuevo Riego</td> <td>> 4000</td> <td>> 3000</td> <td>> 2000</td> <td>> 1200</td> </tr> <tr> <td>Mejoramiento</td> <td>> 2000</td> <td>> 1000</td> <td>> 700</td> <td>> 500</td> </tr> <tr> <td>Drenaje</td> <td>1200</td> <td>1200</td> <td>> 1200</td> <td>> 1200</td> </tr> </tbody> </table>	REGIONES	I a IV	V a VII (3)	VIII a X (4)	X a XII (5)	Nuevo Riego	< 2000	< 1000	< 700	< 400	Mejoramiento	< 500	< 100	< 40	< 50	Drenaje	400	400	< 300	< 400	Nuevo Riego	< 3000	< 2000	< 1400	< 300	Mejoramiento	< 1000	< 500	< 300	< 100	Drenaje	800	800	< 600	< 800	Nuevo Riego	< 4000	< 3000	< 2000	< 1200	Mejoramiento	< 2000	< 1000	< 700	< 500	Drenaje	1200	1200	< 1200	< 1200	Nuevo Riego	> 4000	> 3000	> 2000	> 1200	Mejoramiento	> 2000	> 1000	> 700	> 500	Drenaje	1200	1200	> 1200	> 1200
REGIONES	I a IV	V a VII (3)	VIII a X (4)	X a XII (5)																																																																
Nuevo Riego	< 2000	< 1000	< 700	< 400																																																																
Mejoramiento	< 500	< 100	< 40	< 50																																																																
Drenaje	400	400	< 300	< 400																																																																
Nuevo Riego	< 3000	< 2000	< 1400	< 300																																																																
Mejoramiento	< 1000	< 500	< 300	< 100																																																																
Drenaje	800	800	< 600	< 800																																																																
Nuevo Riego	< 4000	< 3000	< 2000	< 1200																																																																
Mejoramiento	< 2000	< 1000	< 700	< 500																																																																
Drenaje	1200	1200	< 1200	< 1200																																																																
Nuevo Riego	> 4000	> 3000	> 2000	> 1200																																																																
Mejoramiento	> 2000	> 1000	> 700	> 500																																																																
Drenaje	1200	1200	> 1200	> 1200																																																																
- Beneficios económicos del proyecto	10	10 0	- Alta rentabilidad sobre la base de los recursos naturales existentes, el mercado y los recursos humanos (muy superior al 12% anual en pleno desarrollo) - Rentabilidad "Normal" sobre la base de los recursos naturales existentes, el mercado y los recursos humanos (ligeramente superior al 12% en pleno desarrollo)																																																																	

(1): Los fondos pueden ser propios de los beneficiarios, municipales, regionales, de fundaciones privadas, o similar

(2): 1 US\$ = 396,37 SCH; 1UF = 12.139,50 SCH de fecha 14 de septiembre de 1995 (4): Excluyendo la provincia de Palena

(3): Incluyendo la RM

(5): Incluyendo la provincia de Palena

Criterios de Selección	Ponderación	Puntaje	Conceptos de Calificación
4.- Aspectos Sociales - Predios directamente beneficiados	30 10	 10 6 3 0	 Más de 300 predios o familias beneficiadas por el proyecto Más de 150 predios o familias beneficiadas por el proyecto Más de 50 predios o familias beneficiadas por el proyecto Menos de 50 predios o familias beneficiadas por el proyecto
- Tamaño de los predios (1)	10	10 5	- Predominio de predios entre 2 y 12 HRB (más del 50% de la superficie total). - De menos de 2 y más de 12 HRB que comprometen más del 50% de la superficie total
- Organizaciones funcionales	10	10 0	- Existe organización de contraparte siguiendo el concepto de la LFR y su Reglamento - No existe organización de contraparte
5.- Aspectos Técnicos - Calidad y actualidad de estudios anteriores	10 5	 5 3 1 0	 Estudio de menos de 5 años con información confiable Estudio de más de 5 años con información confiable Información insuficiente sobre el proyecto No hay información técnica del proyecto
- Interferencia con infraestructura existente	5	5 3 1 0	El proyecto no afecta infraestructura de menor importancia El proyecto afecta infraestructura de menor importancia El proyecto afecta infraestructura de fácil reposición El proyecto afecta carreteras, servicios básicos, costeros, etc.
6.- Aspectos Legales - Derechos de aprovechamiento	5 3	 3 0	 Derechos constituidos o en trámite, o reservas en poder del Fisco Derechos factibles de constituir
- Expropiaciones	2	2 0	No se prevén expropiaciones complejas Se prevén expropiaciones complejas
7.- Aspectos de Planificación - Sectores beneficiados (Puntaje a ser asignado por la CDS)	20 10	 10 6 3 0	 Alto interés por los grupos humanos beneficiados Importantes para el Estado los grupos humanos beneficiados Los beneficiados no son prioritarios para el Estado No hay interés por los beneficiados

