

**GOBIERNO DE CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
Dirección de Presupuestos

## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### **PROGRAMA DE RIEGO INDAP**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE  
PRESUPUESTOS**

**JUNIO 2005**

**SINTESIS EJECUTIVA<sup>1</sup> – N° 12  
PROGRAMA DE RIEGO INDAP**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001- 2004  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: \$ 3.831 millones**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir al aumento del ingreso productivo de los pequeños(as) productores(as) agrícolas usuarios(as) de los Programas de INDAP y sustentar el desarrollo económico de su actividad agropecuaria por cuenta propia.

**1.2. Propósito**

Pequeños(as) Productores(as) Agrícolas a través de inversiones en obras de riego y drenaje<sup>2</sup> aumentan su capacidad productiva y producción agrícola.

**1.3. Población Potencial y Objetivo**

La población potencial consiste en las familias de los propietarios con superficies menores a 12 hectáreas de riego básico (HRB), cuya fuerza de trabajo es fundamentalmente familiar, que dependen directamente de esta actividad para su sustento, y que presentan problemas de riego y/o drenaje.

La población objetivo corresponde a pequeños propietarios agrícolas que forman parte de la población potencial y que disponen de un proyecto de riego y /o drenaje económicamente rentable, que es el requisito principal exigido por INDAP a las personas que concursan por estos fondos.

El Programa no cuenta con una cuantificación de la población objetivo

**1.4. Población Beneficiaria**

La población beneficiaria está constituida por todos aquellos pequeños productores agrícolas que obtuvieron el incentivo, tanto en la modalidad de proyectos de riego individual como de proyectos de riego asociativos. En el período 2001-2004, la población beneficiaria alcanzó a 36.389 personas participantes en 7.571 proyectos de riego y drenaje.

---

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Riego de INDAP en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

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

<sup>2</sup> Drenaje es el conjunto de acciones que permiten deprimir la napa freática hasta niveles que permitan el cultivo.

## 1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa de Riego se inició el año 1991 mediante un convenio INDAP-FOSIS, fecha desde la cual ha sufrido modificaciones hasta su rediseño final que tuvo lugar el año 2003.

El Programa de Riego que se extiende hasta el año 2003, poseía dos componentes (Riego individual y Riego asociativo); por su parte, el rediseño del año 2003 convierte al Programa de riego individual en uno de los tres servicios del Programa de Desarrollo de Inversiones o PDI (bonificación en Riego, Agrícola y Pecuaria), manteniendo, sin embargo, el Programa de riego asociativo con su diseño original.

El Programa busca promover la realización de inversiones a nivel predial y extrapredial, destinadas a mejorar la capacidad productiva del recurso suelo y hacer más eficiente el uso del recurso hídrico. Para esto INDAP apoya la realización de este tipo de inversiones a través de la entrega a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) de incentivos económicos no reembolsables para el financiamiento parcial de dichas inversiones. Este incentivo puede ser usado para la construcción de nuevas obras de riego y drenaje; reparación, mejoramiento o ampliación de obras de riego y drenaje existentes; instalación de sistemas de riego tecnificado y reposición de equipos o insumos de riego.

El diseño del Programa estipula en todos los casos, salvo excepciones predefinidas, un aporte propio de los beneficiarios, cuyo monto se incrementó a partir del año 2003 en respuesta a un cambio normativo, aumentando de un 25% a una participación total del 32%. A partir del presente año, se vuelve a cambiar la norma pero en sentido contrario, es decir, se disminuye el aporte propio exigido a los beneficiarios a un 10% para el caso de Riego asociativo y 25% para Riego individual.

El programa cuenta con dos componentes:

**1.5.1. Componente 1 Riego Individual:** Pequeños(as) productores(as) agrícolas reciben bono de riego individual. Este componente se expresa en un conjunto de actividades destinadas a generar proyectos de riego intraprediales económicamente rentables, lo que incluye la formulación y evaluación del proyecto, la entrega material de los recursos monetarios<sup>3</sup> a los agricultores beneficiarios, la supervisión de la ejecución de la inversión y la recepción de las obras de riego terminadas.

El INDAP efectúa llamados a través de medios de difusión nacionales y regionales invitando a sus clientes a participar en el proceso de asignación de los PDI. El Ejecutivo de Área de la institución recepciona las demandas iniciales debiendo verificar el cumplimiento de los requisitos para participar en el programa, su pertinencia técnica y su coherencia con los objetivos del programa. Los proyectos de riego a ser evaluados en el marco del PDI pueden ser estructurados por los ejecutivos de INDAP o externalizados a "operadores de riego". Dichos proyectos, pueden ser aprobados directamente en la Agencia de Área (proyectos igual o inferiores a M\$ 3.000<sup>4</sup>) o resueltos por la Dirección Regional (superiores a M\$ 3.000). Los recursos son entregados una vez finalizada y recepcionada la obra o

---

<sup>3</sup> El incentivo anual máximo de riego por individuo es de M\$ 1.700. Las regiones XI y XII permiten incentivos de hasta M\$ 2.500 por cliente individual.

<sup>4</sup> Este valor corresponde a proyectos PDI que consideran además del incentivo de riego una bonificación agrícola o pecuaria.

se pueden realizar avances de hasta un 50% de los recursos totales sin que se haya dado término a la obra.

**1.5.2. Componente 2 Riego Asociativo:** Pequeños(as) productores(as) agrícolas reciben bono de riego asociativo (obra asociativa). Este componente se orienta a la generación de obras de riego asociativas de tipo extrapredial, o mixtas (estas últimas se refieren a aquellas que incluyen adicionalmente obras intraprediales) y está dirigido a productores agrícolas organizados, ya sea, en organizaciones económicas de carácter productivo y/o en organizaciones de regantes<sup>5</sup>, así como a grupos de pequeños productores con una problemática de riego común y que postulan en forma asociativa.

La producción de este componente es similar a la del componente riego individual, es decir, incluye un conjunto de actividades destinadas a generar proyectos de riego, lo que incluye la formulación y evaluación del proyecto, la entrega de los recursos monetarios a los grupos beneficiarios<sup>6</sup>, la supervisión de la ejecución de la inversión y la recepción de las obras de riego terminadas.

El programa de riego asociativo contempla procesos operativos similares a los del PDI. Los beneficiarios presentan su postulación al Ejecutivo de Área de INDAP, dicha propuesta técnico económica debe contener el conjunto de antecedentes que avalen su coherencia y viabilidad económica, además de la lista de los productores que se beneficiarán con la iniciativa. Los antecedentes presentados deben acreditar la propiedad de los derechos de aguas que serán utilizados en el proyecto.

Los proyectos de riego son aprobados a nivel de la Dirección Regional y el pago se realiza a través de anticipos contra la acreditación de los avances en la construcción de la obra, reteniéndose el último pago hasta la recepción final y conforme de la obra.

## **1.6. Antecedentes Financieros**

El Programa tiene dos fuentes de financiamiento: i) Aporte Fiscal que financia el incentivo entregado por el programa a los beneficiarios; ii) Aporte de los beneficiarios que financia la parte de las inversiones en las obras de riego que no alcanza a ser financiada por el incentivo.

El presupuesto asignado al Programa en el año 2005 es de MM\$ 3.831 lo que representa una disminución del 32% con relación al presupuesto del año 2001 (MM\$ 5.643), en tanto el gasto efectivo disminuye un 31% desde MM\$ 5.288 en el año 2001 a MM\$ 3.669 en el año 2004.

Los montos absolutos de gasto muestran que el componente riego individual aumentó su gasto total entre el 2001 y el 2004 en \$ 393 millones (23%), en tanto el componente riego asociativo se redujo a casi la mitad entre dichos años disminuyendo en \$ 899 millones (46%). Vale destacar la tendencia decreciente de los recursos del programa, tanto en

<sup>5</sup> Comunidades de Aguas, Asociaciones de Canalistas y Juntas de Vigilancia, según Código de Aguas de 1981.

<sup>6</sup> El monto del incentivo anual máximo por empresa asociativa es de M\$ 32.000 con un tope máximo por individuo de M\$ 2.500 para proyectos intraprediales y de M\$ 3.200 para aquellos proyectos que consideren iniciativas intraprediales y extraprediales.

términos absolutos -1.800 millones de reducción en el año 2005 respecto del 2001- como en términos relativos, ya que el presupuesto institucional y de transferencias no ha disminuido en igual lapso, con lo cual este Programa ha reducido su participación en el presupuesto de INDAP. Es así como el año 2005 el presupuesto del Programa representa un 8,2% respecto del total de presupuesto de transferencias en circunstancias que en el año 2001 es un 12,4%.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

Luego del rediseño del Programa del año 2003 el programa presenta una estructura nueva que responde a una lógica distinta de intervención, donde se privilegia el concepto de integralidad de desarrollo antes que programas independientes. Desde un punto de vista conceptual, la evaluación concuerda con el enfoque estratégico del PDI, ya que la experiencia en proyectos de riego enseña que el impacto productivo de éstos se potencia cuando se realizan inversiones complementarias.

El rediseño del Programa de riego individual incorporó además la evaluación económica con rentabilidad positiva como requisito fundamental para la asignación del incentivo, lo que se evalúa como una medida positiva pues tiende a superar una deficiencia tradicional de este tipo de programas como es la falta de conceptualización de un “negocio viable”, lo que frustra el logro de los resultados buscados.

Los indicadores diseñados en el marco de la evaluación permiten medir el desempeño del programa a nivel de producto en sus distintas dimensiones.

Sin embargo los indicadores diseñados para medir los resultados intermedios y finales no disponen de cuantificación al no contar con una evaluación de impacto.

### **2.2 Organización y Gestión**

La nueva modalidad organizativa del riego individual ligada al PDI se considera adecuada ya que optimiza el uso de recursos, especialmente el recurso humano, y facilita la integración del Programa de Riego con otros programas del INDAP, potenciando su eficacia. En este marco, es destacable también la figura de los “Ejecutivos Integrales” ya que integran a nivel territorial local (Agencias de Área) la diversidad de productos institucionales, otorgándole así consistencia operativa a la estructura organizacional con el nuevo enfoque de integralidad del PDI, vigente desde el año 2004.

Los sistemas de información vigentes del Programa son precarios, particularmente en relación a información de resultados, concentrándose el grueso de los antecedentes en la carpeta de cada proyecto, las que se encuentran diseminadas en las Regiones y Áreas, lo que impide tener estadísticas globales de cada uno de los componentes del Programa. Esta situación deficitaria debiera mejorar significativamente con el nuevo sistema de información implementado recientemente en la institución, la Solicitud Única de Financiamiento SUF<sup>7</sup>, la cual se considera adecuada en cuanto a su diseño y conceptualización.

---

<sup>7</sup> Sistema de información computacional que sobre la base del Formulario Único de Postulación (FUP) captura la totalidad de la información del cliente, incentivos a los que postula y demás información contenida en el FUP, a lo que se agregan los informes del ejecutivo integral y las decisiones del Comité de Evaluación respecto a incentivos otorgados, para finalmente

En cuanto a los mecanismos e instancias de monitoreo y seguimiento de las obras de riego, se está implementado un sistema de información y un modelo de supervisión a partir del uso de la SUF y de un Formulario Único de Supervisión (FUS) de proyectos de INDAP. Esto puede ser de gran utilidad para el manejo de información y sistematización del seguimiento desde el punto de vista de la coordinación. Sin embargo, se observa poca atención al seguimiento de los proyectos en su etapa de operación productiva que es donde, finalmente, se logran los beneficios buscados a nivel de Propósito y Fin del Programa. La ausencia de estadísticas a este respecto es un reflejo de la baja prioridad dada a esta materia.

En vista que no existen estudios que permitan estimar las necesidades de la población potencial y objetivo, la identificación de necesidades y la determinación de demanda por recursos presupuestarios para el Programa presenta un buen grado de intuición, en donde la continuidad del presupuesto es el criterio preponderante en la asignación de recursos y en donde, la capacidad de negociación de los directores regionales y jefes de área es fundamental.

No obstante lo anterior, se aprecia como destacable la Programación Regional Operativa Anual (PROA), en cuanto constituye una herramienta práctica para la gestión estratégica la que permite ordenar y jerarquizar las acciones a realizar por la Institución en cada período anual y, al mismo tiempo, facilita las tareas de seguimiento y evaluación a nivel regional, tanto de las actividades realizadas, como de la evolución del gasto efectivo del Programa.

El sistema de selección de proyectos se evalúa como adecuado, pues se realiza mediante un sistema objetivo de puntajes y pauta de evaluación, lo que permite seleccionar técnicamente los proyectos de acuerdo a su calidad y rentabilidad.

### **2.3 Eficacia y Calidad**

En el período 2001-2004 los beneficiarios efectivos<sup>8</sup> de ambos componentes de Riego<sup>9</sup>, suman 36.389, con un nivel de producción de 43.092 hectáreas de riego equivalente<sup>10</sup>. Es así como en el período 2003-2004, en el componente riego individual los beneficiarios efectivos alcanzan a 3.542 con un nivel de producción de 4.782 hectáreas de riego equivalente. Por su parte, para el componente riego asociativo en el período 2003-2004 los beneficiarios efectivos totalizan 11.232 agricultores, beneficiados con 12.171 hectáreas de riego equivalente.

De acuerdo a lo anterior, la evaluación permitió establecer el logro del Propósito sólo en lo referente a incremento de la capacidad productiva (43.092 hectáreas de riego equivalente en el período 2001-2004), pero no en cuanto a aumento de la producción, ya que no existen mediciones al respecto<sup>11</sup>.

---

incorporar la información contenida en el FUP, con lo cual se tiene toda la "vida" del proyecto y del beneficiario. La información es ingresada en tiempo real por el Ejecutivo integral y demás participantes del proceso interno de INDAP.

<sup>8</sup> Los beneficiarios podrían repetirse de un año a otro y podrían postular a ambos componentes.

<sup>9</sup> Solo a partir del año 2003 es posible desagregar la información por componente.

<sup>10</sup> Hectárea de riego equivalente es una unidad de medida que expresa las hectáreas nuevas y mejoradas por los proyectos de riego con un 85% de seguridad de riego, lo cual significa que el 85% de las veces, dicho suelo cuenta con el agua necesaria para implementar un riego adecuado.

<sup>11</sup> No existe información de línea base para el Programa, lo que se espera poder implementar a través de la Solicitud Única de financiamiento SUF.

Una situación a tener en cuenta es que ambos componentes muestran una tendencia decreciente en sus niveles de producción, tanto en las hectáreas de riego equivalente como respecto del número de beneficiarios. Así: i) se pasa de una producción de ambos componentes de 13.544 hectáreas de riego equivalente en el año 2001 a sólo 8.452 en el año 2004 (-38%); ii) el número de beneficiarios de los bonos de ambos componentes pasa de 11.047 en el año 2001 a sólo 7.894 en el año 2004 (-29%). Dicha tendencia decreciente no tiene una explicación clara y con un respaldo objetivo de sí se origina en una caída en la demanda por los incentivos del Programa y/o en una decisión ex-ante de recorte presupuestario por parte de INDAP. La explicación dada por la institución se centra básicamente en el proceso de adaptación al cambio en el modelo de operación y gestión del incentivo de riego individual (PDI), explicación que aparece no satisfactoria.

No fue posible cuantificar la demanda por ninguno de los dos componentes, ya que no existe información sistematizada al respecto, lo que es una debilidad del Programa de Riego.

El Programa no presenta criterios para focalizar los usuarios, pues las personas cumpliendo con los requisitos legales (pertenecer a la Agricultura Familiar Campesina<sup>12</sup> entre otros), sólo tienen que presentar un proyecto que demuestre la necesidad o problema de riego y que sea económicamente rentable.

En este sentido, lo que se selecciona y focaliza en el caso del PDI son los proyectos a través de la aplicación de una pauta de evaluación. Como sistema de selección se considera adecuada la aplicación de dicha pauta, pues sistematiza y homogeneiza la evaluación, a la vez que le permite a los profesionales y autoridades locales definir descentralizadamente criterios, rubros o lineamientos que consideran más relevantes de acuerdo a sus realidades específicas.

En particular para el caso de los proyectos de riego asociativo la selección la realiza el Comité de Financiamiento Regional, quien selecciona con una pauta similar al PDI, pero que pondera más fuertemente los factores asociados a las estrategias nacionales y regionales de desarrollo, lo que permite una focalización más precisa que en el caso del PDI (riego individual).

El análisis de género de los beneficiarios del Programa de Riego, muestra que cerca de un tercio de los usuarios es de sexo femenino, con similares distribuciones para ambos componentes. La pauta de evaluación de los proyectos de riego incluye una puntuación específica para la participación de mujeres a partir de su versión 2005, introduciendo a partir de este año el análisis de género en el Programa, con una discriminación positiva hacia el sexo femenino.

No obstante que el origen y justificación del Programa se fundamenta en atender al sector de la AFC que no tiene acceso a la Ley de Riego 18.450, en lo efectivo los usuarios de INDAP podrían participar de los beneficios de ambas iniciativas (Ley e INDAP), en particular presentando proyectos extraprediales de mayor envergadura y complejidad a la Ley administrada por la Comisión Nacional de Riego. Bajo esta perspectiva, ambas iniciativas se presentan como complementarias.

---

<sup>12</sup> El Programa al exigir pertenecer a la AFC realiza una focalización global de carácter socioeconómica.

El número de beneficiarios promedio por proyecto de Riego asociativo es de 31 en los años 2003 y 2004, únicos años con información desagregada por componente. Es destacable el nivel de asociatividad y capacidad organizativa que implica un tan elevado número de beneficiarios por proyecto.

Con relación a la distribución regional de los proyectos y beneficiarios, en el caso del componente riego individual los proyectos de riego se concentran en las regiones VI a X con un 72% de los beneficiarios totales el año 2004, lo que es razonable por tratarse de las regiones con mayor aptitud agrícola del país, en donde INDAP recibe las mayores solicitudes de apoyo en proyectos agrícolas, ganaderos y de riego.

En el caso del componente riego asociativo, la distribución es diferente dado la mayor cultura asociativa encontrada en la zona norte y el impacto significativo de las pérdidas por conducción, concentrándose el 49% del total de beneficiarios en las regiones I y II. En la zona agrícola propiamente tal, la concentración de los proyectos se presenta en la VI región (24%), y, en menor medida en la VII región (9%).

No existe información respecto al grado de satisfacción de los usuarios con el Programa de Riego.

## **2.4 Eficiencia y Economía**

El indicador de economía referido a la ejecución presupuestaria muestra que ésta ha mejorado en el período de estudio. En efecto, el 94% ejecutado en el año 2001 se incrementa hasta un 99% en el año 2004, con incrementos en todos los años del período.

La información relativa al aporte efectivo de los beneficiarios no está disponible y consta sólo a nivel de los proyectos en cada una de las áreas de INDAP. Se espera que con la implementación de la SUF se resuelva dicha deficiencia.

El análisis de eficiencia a partir de los indicadores respectivos, muestra la siguiente evolución:

1. Riego Individual: el costo por hectárea de riego equivalente fue de M\$ 881 en el año 2003 y de M\$ 887 el año 2004. Por su parte, el costo medio por beneficiario alcanzó a M\$ 1.239 el año 2003 y a M\$ 1.150 en el año 2004.
2. Riego Asociativo: los costos unitarios por hectárea equivalente y por beneficiario muestran una tendencia decreciente entre los años 2003 y 2004. Es así como el costo medio por hectárea de riego equivalente disminuye desde M\$ 187 el año 2001 a M\$ 175 el año 2004. Por su parte el costo medio por beneficiario disminuye desde M\$ 220 el año 2003 a M\$ 176 el año 2004.

En términos referenciales se puede señalar que en el período 2001-2004 el costo por hectárea equivalente del componente Riego asociativo se ubica en un rango de M\$ 175 - 187 y el costo por hectárea de Riego individual en igual período se ubica en un rango de M\$ 881- 887, ambas cifras se comparan favorablemente con los valores de M\$ 1.174 – 2.935 que cuesta regar una hectárea con un proyecto rentable de embalse.

Respecto de los gastos de administración del Programa, se tiene que: i) el Programa de Riego destinó parte de su financiamiento directo a cubrir los gastos administrativos, lo

cual representa entre un 6,2% y un 8,7% del gasto efectivo total del programa<sup>13</sup>; ii) adicionalmente, la administración y operación del Programa implicó la utilización de otros recursos de personal permanente y recursos materiales de INDAP (oficinas, computadores, papelería, etc.), para lo cual si bien no hay un registro contable se realizó una estimación del gasto en personal y bienes y servicios, los que representan entre un 9% y un 10,7% del gasto efectivo total del programa. De tal modo, los gastos administrativos totales en el período de evaluación representan en promedio un 17% del gasto efectivo total del programa lo que se considera un valor razonable.

## **2.5 Justificación de la Continuidad del Programa**

Se reconoce la importancia estratégica que representan para la AFC los proyectos de riego y drenaje, sin embargo, la falta de información cuantitativa sobre los verdaderos efectos del Programa respecto de logro del Propósito y Fin, la ausencia de metas y cuantificación de la población objetivo y el desconocimiento de la demanda efectiva por proyectos de riego, plantean la inquietud de cual es el momento de término de este Programa.

El Panel estima que la cuantificación de la población objetivo puede ser obviada dada la dificultad para su estimación; alternativamente, por tanto, la evaluación concluye que la justificación de la continuidad del Programa se basa en el cumplimiento de los dos requisitos siguientes:

1. Resultados favorables de una evaluación de resultados e impacto que demuestre que efectivamente se está logrando el aumento del ingreso productivo de los pequeños agricultores.
2. La existencia de demanda por los incentivos que entrega el Programa expresada en la presentación a INDAP de proyectos técnicamente factibles y económicamente rentables, ya que ello demuestra, sin lugar a dudas, que el problema original aún sigue vigente y existen proyectos rentables a los cuales canalizar los incentivos.

## **2.6 Principales Recomendaciones**

1. Realizar una evaluación de impacto al programa de riego de INDAP.
2. Para medir en forma continua los efectos productivos del Programa y no sólo a través de una evaluación de impacto que sólo puede realizarse espaciadamente en el tiempo, se sugiere diseñar y aplicar un sistema de evaluación ex-post a una muestra representativa de proyectos de riego individual y de riego asociativo que se encuentren en etapas de régimen productivo. Ello permitirá cuantificar anualmente indicadores de los efectos productivo que den cuenta, en parte, del logro del Propósito.
3. Se recomienda estimar la demanda aún insatisfecha por proyectos de riego rentables, separadamente para riego individual y riego asociativo, ya que se requiere una respuesta objetiva a la baja observada en los niveles de producción de los componentes. Una sugerencia consiste en elegir una muestra

---

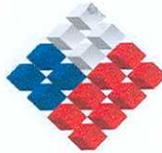
<sup>13</sup> Valores totales de gasto efectivo del programa depurados de partidas de gasto que no pertenecen al programa de Riego propiamente tal.

representativa de Áreas y realizar un estudio de demanda en ellas, extrapolable al resto de las Áreas.

4. Se recomienda evaluar a futuro el programa PDI de una manera independiente, entendiendo que es un programa integral y que, por tanto, sus efectos son sumatorios, por lo que no tiene sentido analizar los proyectos PDI Riego de manera separada.
5. Se recomienda generar información separada para los programas de riego asociativos y para los proyectos de riego dentro del PDI, lo que permitirá implementar un proceso de evaluación permanente del Programa, con el cálculo periódico de los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico, y a partir del nuevo sistema de información recién implementado.
6. Se sugiere incorporar el Programa de Riego en el estudio bianual de satisfacción de usuario que realiza INDAP, individualmente en el caso de riego asociativo y como parte del PDI en riego individual.

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

**JUNIO 2005**



GOBIERNO DE CHILE  
INDAP

136

DIRECCION NACIONAL

SANTIAGO, 13 JUN. 2005

Señor  
Mario Marcel  
Director de Presupuestos  
Presente

De nuestra consideración:

Hemos recibido el Informe Final preparado por el Panel de Evaluación del Programa de Riego, en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales.

Para INDAP ha sido un aporte significativo el trabajo de este Panel de Evaluadores Externos, especialmente en la revisión de la Matriz de Marco Lógico, la formulación del propósito y la construcción de algunos supuestos e indicadores.

Por otra parte, es destacable la opinión de los expertos en relación al rediseño del componente de riego individual que ha sido incorporado al Programa de Desarrollo de Inversiones PDI. Los investigadores resaltan el enfoque estratégico del programa, "ya que la experiencia en proyectos de riego enseña que el impacto productivo de éstos se potencia cuando realizan inversiones complementarias que levantan barreras existentes que limitan los incrementos productivos". " Se destaca la figura de los Ejecutivos Integrales de INDAP, ya que integran, a nivel territorial local (Agencias de Área), la diversidad de productos institucionales, otorgándole así consistencia operativa a la estructura organizacional con el nuevo enfoque de integralidad del PDI, vigente desde el año 2004. El Panel distingue como una medida muy positiva la incorporación de la evaluación económica con rentabilidad positiva como requisito fundamental para la asignación del incentivo, "pues tiende a superar una deficiencia tradicional de este tipo de Programa que es la no conceptualización de un negocio viable, lo que frustra el logro de los resultados buscados". El Panel señala las dificultades para obtener información histórica completa, para el período en estudio, pero plantea que "esta situación debería mejorar significativamente con el nuevo sistema de información implementado recientemente en la institución (SUF), el que considera adecuado en cuanto a su diseño y conceptualización, pero cuya operatoria no pudo evaluar por estar recién iniciándose.



GOBIERNO DE CHILE  
INDAP

El Panel no ha podido evaluar el logro del propósito en cuanto a aumento de la producción, ni la contribución al logro del fin, por no disponer de información. Esta ausencia de información de resultados, se solucionará este año, con la realización de una Evaluación de Resultados e Impacto del Programa de Riego.

Con este mismo estudio, se buscará obtener alguna información de demanda potencial, antecedente que el Panel plantea como necesario para evaluar la continuidad del programa. Asimismo, se ha acogido incluir el Programa de Riego Asociativo entre los programas considerados en la Evaluación de Satisfacción de Usuarios de INDAP 2005.

En síntesis el trabajo del Panel ha sido de un alto nivel profesional y muy útil para la gestión de calidad con que esta institución está comprometida. Se incluye en Anexo, algunos comentarios aclaratorios puntuales al informe del Panel de Expertos.

Sin otro particular, lo saluda atentamente,



**RICARDO HALABI CAFFENA**  
**DIRECTOR NACIONAL**

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
14 JUN. 2005
ENVIADO A <u>Progr. Gubern.</u>

Inc.: lo que indica.

## **COMENTARIOS AL INFORME FINAL PANEL DE EVALUACIÓN PROGRAMA DE RIEGO**

### **1.3. Poblaciones potencial y objetivo:**

La población objetivo del programa corresponde a todos los productores agrícolas que califican como clientes de INDAP, de acuerdo a lo dispuesto en su Ley Orgánica<sup>1</sup>, que presenten problemas de riego y/o drenaje. El informe describe parcialmente dicha condición.

### **1.5. Descripción General del Diseño del Programa:**

En este punto, es conveniente aclarar que el nuevo modelo de operación para fomento a inversiones que se implementa a partir del año 2003, permite apoyar en forma integral inversiones en riego, agrícolas y/o pecuarias a través de un solo instrumento, llamado PDI (Programa de Desarrollo de Inversiones). Es decir, los apoyos a inversiones para obras de riego individuales se incorporan como un componente de dicho programa, al cual los usuarios pueden postular por si solo o incluyendo otras inversiones distintas al riego siempre que sea en lógica de proyecto.

### **2.2. Organización y Gestión:**

Respecto a lo señalado en el último párrafo, y en particular sobre las observaciones relativas a la eficacia del sistema de selección de proyectos a financiar, creemos que los cinco criterios a evaluar y su correspondiente ponderación permiten realizar una jerarquización adecuada de los proyectos en términos de focalización.

### **2.3. Eficacia y calidad:**

(pag.10, 2º párrafo) La inexistencia de una cuantificación de la demanda, calificada como una debilidad institucional por parte del Panel, se sustenta en el dinamismo de este tipo de inversiones, que varía según las condiciones de mercado, tecnológicas y de capacidad empresarial de los productores. Esto lo señala el mismo panel en el punto 1.3. sobre población objetivo. De acuerdo a lo anterior, la demanda con posibilidad de ser cuantificada, corresponde a proyectos solicitados a INDAP y que se encuentran a la espera de financiamiento (Bancos de Proyectos). Esta información estará disponible para el año 2005 con la entrada en operación del Sistema SUF.

En este mismo punto, y respecto a la necesidad de otros programas complementarios para mejorar la eficiencia del programa, se hace necesario destacar la importancia de otros ámbitos de apoyo al riego que se financian con recursos del Programa (Diferencia de gasto efectivo total del Programa respecto del Gasto efectivo de los Componentes 1 y 2) como el apoyo a la legalización de recursos hídricos de la pequeña agricultura que es central en la sustentabilidad de las actividades productivas que desarrolla este sector.

---

<sup>1</sup> Requisitos: que tengan menos de 12 ha. de riego básico, que sus ingresos provengan mayoritariamente de la actividad agropecuaria y que no posean activos por mas de 3.500 UF.

(pag.11, 2° párrafo) Se insiste en la discrepancia con el panel respecto a la observación de que la Pauta de Evaluación no permite una adecuada focalización. Dicha pauta entrega 50 de 100 puntos totales al criterio de Coherencia Estratégica del Proyecto, por lo que dicha pauta permite dar máxima prioridad a los proyectos que se ajustan a rubros o territorios priorizados.

(Pág.11, 4° párrafo) En cuanto a la relación del Programa con el instrumento Ley N°18.450 de Fomento al Riego, que administra la Comisión Nacional de Riego, frente a las dudas del panel sobre la complementariedad de ambos instrumentos, es posible reiterar lo siguiente: Se considera que dadas las características del Instrumento Ley de Riego (Montos incentivo, requisitos, etc) este se ha comportado como un instrumento complementario al programa de riego de INDAP. Esto se demuestra desde el año 1992 en que INDAP ha apoyado la ejecución de obras comunitarias de alta complejidad y costo a través de la Ley 18.450, de las cuales la mayoría supera ampliamente los M\$ 32.000 de incentivo que es posible financiar a través del Programa de Riego Asociativo de INDAP. Por otra parte, las demandas de bajo costo y complejidad, que requieren de una rápida implementación son canalizadas vía Programa de Riego de INDAP. Para muchos microproyectos de riego la Ley 18.450 no constituye un instrumento funcional a esta demanda tan pequeña dado los requisitos que contempla y lo complejo de los procesos.

Por lo tanto en un sistema que involucra obras comunitarias de carácter extrapredial más inversiones a nivel de predio, muchas veces se realiza en fases distintas usando combinaciones de los instrumentos disponibles. Esto da cuenta de su complementariedad para dar respuesta a la diversidad de demandas en el ámbito de riego o drenaje que presenta la pequeña agricultura.

#### **2.4. Eficiencia y Economía:**

Se señala que el aporte real, cuando los agricultores no pueden descontar IVA es de 32,4%. Esto es efectivo, y a partir del presente año, se cambió la norma solo para el Componente 2, dado que los postulantes que la mayoría de las veces son Comunidades de Aguas que no tienen iniciación de actividades y por lo tanto el aporte real era muy alto.

### **I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA**

#### **1.1. Descripción General del Programa**

(pag.17, 2° párrafo) Se considera pertinente aclarar que las asesorías técnicas que se señalan, corresponden a la incorporación del costo de la elaboración de los proyectos dentro del costo total de la inversión.

#### **1.5. Descripción de componentes que entrega el programa:**

(pag.22, ultimo párrafo) Al final del párrafo se señala que “A partir del presente año, dicho porcentaje se eleva a un 90% del costo total bruto de las inversiones”, lo que es correcto pero es necesario aclarar que es solo para el Programa de Riego Asociativo con el fin de dejar el aporte efectivo de los clientes en 25%, dado que las comunidades de

aguas que normalmente postulan no tienen inicio de actividades comerciales por lo que jamás recuperan el IVA.

Cuadro 1. Respecto a la información sobre montos anuales máximos (\$) para Grupos de Empresas Individuales y Asociativas falta el tope por empresa asociativa campesina (EAC) que componga el grupo. En el caso de solicitar *Un solo incentivo* el tope es de M\$6.000 por EAC que componga el grupo; en el caso de solicitar *Dos o mas incentivos* el tope es de M\$12.000 por EAC.

### **1.6. Procesos de producción de los componentes:**

Cuadro N°4. Procedimiento Operativo PDI. En la etapa de Selección y Aprobación de Proyectos, se señalan en la descripción los criterios de selección, los cuales difieren de los criterios vigentes. Estos son: Coherencia Estratégica del Proyecto = 50 pts.; Carácter de la postulación = 10 puntos; Porcentaje de cofinanciamiento del proyecto = 10 puntos; Calidad de cliente nuevo = 10 puntos y Otras variables definidas por la región = 20 puntos.

ii) Riego Asociativo. La descripción del procedimiento operativo, se sugirió fuera hecha sobre la base de la normativa actual del Programa de Riego Asociativo y no sobre la base de las Normas del año 2002 que ya no están vigentes. Si bien los procesos operativos son similares, en las normas 2005 el proceso de provisión del servicio fue adecuado a la LUP (Línea Única de procesos definida para los instrumentos de fomento productivo).

## **II. TEMAS DE EVALUACIÓN**

### **1. DISEÑO DEL PROGRAMA**

Cuadro 11. Los datos expresados en el Cuadro corresponden a la definición del Área de Talagante respecto a la distribución de los 20 puntos de decisión regional, en la Pauta de Evaluación, por lo que esto no representa al resto de la Región y del país. Dado lo anterior no es posible realizar observaciones concluyentes sobre la base de esta información.

Respecto al comentario de que el Programa no establece una modalidad destinada a relevar el género, es posible señalar que el Programa PDI, permite que cada Región que desee apoyar un sector determinado (sea un territorio, sean proyectos de mujeres, o un determinado rubro), pueda realizar un concurso especial para un monto de recursos que estime pertinente de acuerdo a sus propias prioridades.

Cuadro 13 y 14. Indicadores a Nivel de Componente de Riego Individual y Asociativo: Revisar hay indicadores de mas y estos deben adecuarse a la lógica del PDI.

### 3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

#### 3.2.4. Focalización del Programa

Se insiste en la divergencia de opinión con el panel respecta a su aseveración en cuanto a que el Programa de riego no tiene la focalización como un instrumento relevante de su diseño.

### 4. JUSTIFICACIÓN DE CONTINUIDAD

Respecto a la opinión del Panel en cuanto a que mientras no se cuente con los resultados de la evaluación, el requisito de demostrar la existencia de demanda es razón suficiente para justificar la continuidad del programa. Es necesario aclarar que no es posible promover que la demanda existente se pueda comprobar a través de proyectos viables técnica y económicamente, salvo en el caso de los que se evalúan y seleccionan. Esto es porque hay un costo implícito por la formulación del proyecto. Se sugiere que la demanda pueda justificarse a través de Solicitudes de Riego a través que ingresan a las Oficinas de Área.

## III. CONCLUSIONES

d) Esta conclusión no guarda consistencia con el análisis de la relación entre el Programa de Riego de INDAP y la Ley 18.450 que se hace en el documento, donde se explica y justifica claramente la complementariedad de ambos instrumentos para el fomento al riego. Esta Institución, de acuerdo a la operación de ambos programas y en como se focalizan los tipos de demanda, si cree que claramente existe una complementación entre ambos instrumentos.

e) Esta Institución comparte el juicio del Panel en cuanto a que el nuevo modelo de operación de las inversiones en forma integrada en lógica de proyectos, a través del PDI, permite realizar un apoyo mas efectivo para el desarrollo integral de los negocios de la Agricultura Familiar Campesina. En este instrumento, el componente de riego es fundamental dada su característica de factor productivo estratégico en el proceso de modernización de los productores.

g) Esta contraparte considera, a diferencia de la apreciación del Panel Evaluador, que la focalización si es relevante para el Programa, para ambos componentes. Esta aseveración se sustenta en lo siguiente:

- Las Bases PDI 2005, que regulan la operación del Programa, señalan en el Enfoque Estratégico del Programa, que “las Direcciones Regionales, en coherencia con las orientaciones del Gobierno, las directrices de la Dirección Nacional, como con los acuerdos con los Gobiernos Regionales, podrán asegurar el financiamiento de proyectos en zonas geográficas y/o territorios determinados que se haya definido potenciar; para apoyar iniciativas postuladas por los grupos objetivo que se estime pertinente priorizar hacia iniciativas que fomenten determinados programas específicos”. “Para este efecto y sin variar las exigencias de las presentes Bases, el Director Regional podrá definir un monto acotado de los recursos que dispone a ese nivel, para la ejecución de este tipo de iniciativas específicas”.

- La Pauta de Selección del PDI, a juicio nuestro, si permite focalizar dado que todos los proyectos evaluados positivamente se jerarquizan de acuerdo al puntaje obtenido sobre la base de 5 criterios que suman 100 puntos. El primer criterio que corresponde a la Coherencia Estratégica del Proyecto, tiene una ponderación de 50 puntos, lo que efectivamente permite priorizar los proyectos que cumplen esta condición (coherencia con rubros, territorios o segmentos priorizados por la región y/o por la Institución a través de sus Estrategias regionales).
- En el caso del Programa de Riego Asociativo, la normativa actualmente vigente establece en el Marco de Orientación para el Uso Estratégico de los Recursos, lo siguiente: “INDAP promoverá y privilegiará que los recursos de este Programa estén enfocados en los proyectos que más se ajusten a las estrategias de desarrollo regional y local.

Las Direcciones Regionales, en concordancia con las directrices del Gobierno y de la Dirección Nacional, y en cumplimiento de los acuerdos establecidos con los Gobiernos Regionales, podrán asegurar el financiamiento de proyectos ubicados en zonas geográficas que sea de interés potenciar, o bien apoyar iniciativas postuladas por determinados grupos o sectores de la población objetivo de INDAP. Para este efecto, y sin variar las exigencias de las presentes Bases, el Director Regional podrá definir un monto acotado de los recursos disponibles para la ejecución de este tipo de iniciativas específicas”.

K y l) Respecto a la baja que se ha producido en la producción de los componentes en el periodo de la evaluación, en particular los años 2003 y 2004, se debería a los siguientes elementos que fueron argumentados al Panel y que no lograron despejar por si mismos que no se tratara de una baja en la demanda por riego:

- Existe efectivamente una importante disminución del presupuesto de un 33,9% entre el año 2001 y 2004.
- Esta disminución no se sustenta en una baja en la prioridad institucional para con el Programa, sino en que la institución en los últimos dos años ha debido abordar nuevos ámbitos de trabajo que involucran recursos para inversiones los cuales han competido por recursos con el Programa de Riego, sobre un presupuesto total institucional que no ha variado. Estos ámbitos, dicen relación con apoyos que permitan a la Agricultura Campesina aprovechar oportunidades comerciales a partir de los tratados de libre comercio y de las nuevas exigencias en torno a la calidad agroalimentaria. Ej. Son los ámbitos de la calidad (Buenas prácticas agrícolas), la trazabilidad, la habitación de Planteles Animales Bajo Certificación Oficial (PABCO) para exportación de carne, medio ambiente, etc.
- Si se mantiene el argumento respecto al efecto de los cambios en los modelos de operación instrumental y de atención al cliente (Ejecutivos Integrales), lo cuales se comienzan a implementar a partir del año 2002, y que efectivamente afectan la gestión del programa en particular en el caso del Componente 2 Riego Asociativo.
- El Programa de Riego Asociativo se vio mas afectado producto de que por tratarse de obras comunitarias y extraprediales o mixtas, siempre requieren un mayor trabajo a nivel de preinversión (visitas de prefactibilidad, reuniones con usuarios, etc.), función que era abordada por las Unidades de Riego Regionales, las cuales desaparecieron y dicho rol debió ser abordado por los ejecutivos integrales que no necesariamente al inicio tenían las competencias para la canalización de este tipo de demandas.

u) Se acuerda con el panel respecto al valor de evaluar económicamente las inversiones que se realizan a través de PDI.