

**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 Orgánica¹, 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.

¹ 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.