

CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

EVALUACIONES 1999

9.- MINISTERIO DE JUSTICIA	PROGRAMA DE APOYO A MENORES EN SITUACION IRREGULAR
9-1.-MINISTERIO DE JUSTICIA	PROGRAMA DE APOYO A MENORES EN SITUACION IRREGULAR - ATENCION AL MALTRATO INFANTIL
10.- MINISTERIO DE DEFENSA	DEPORTE COMPETICION COMUNAL, REGIONAL, Y NACIONAL
11.-MINISTERIO AGRICULTURA	PROYECTO DE DESARROLLO RURAL PRODECOP IV REGION
12.-MINISTERIO AGRICULTURA	PROGRAMA MANEJO Y DIVERSIFICACION FORESTAL
13.-MINISTERIO:TRABAJO-SALUD	SUBSIDIOS DE ENFERMEDAD Y MEDICINA CURATIVA
14.- MINISTERIO SALUD	PROGRAMA DE CONTROL DE EMISION DE FUENTES FIJAS
15.- MINISTERIO DE SALUD	PROGRAMA AMPLIADO INMUNIZACIONES



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS



INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROYECTO DE DESARROLLO RURAL
PRODECOP IV REGIÓN
(PDR IV REGION)
INSTITUTO DE DESARROLLO
AGROPECUARIO (INDAP)
MINISTERIO DE AGRICULTURA**

**PANEL DE EVALUACION:
ROLANDO MICHEA (COORDINADOR)
NURI GILI
GERMÁN ESCOBAR**

AGOSTO 1999

INFORME FINAL

PROGRAMA DE EVALUACION

PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRICOLAS DE LA IV REGION

Evaluadores:

**Nury Gilli
Germán Escobar**

Coordinador:

Rolando Michea

Junio 1999

FORMATO DE INFORME FINAL PRODECOP IV REGIÓN

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores de la IV Región, PRODECOP, se inicia en Diciembre de 1995, cuyo objetivo general es mejorar la calidad de vida y la economía de las familias de las comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios no comuneros, mediante un incremento en los ingresos agropecuarios y un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas prevalecientes.

PRODECOP se organiza en tres ejes de desarrollo que operan como; departamento de Desarrollo Productivo, Departamento de Desarrollo Local y Departamento de Desarrollo Medioambiental, a su vez comprende seis Unidades Técnicas, respondiendo por el cumplimiento de los componentes del Programa. Esta estructura está coordinada por la Jefatura de Operaciones que tiene una línea de dependencia directa con la Dirección del Programa, la cual depende directamente del Director Nacional de INDAP.

Localización: PRODECOP desarrolla su ámbito de acción en la IV Región de Coquimbo, en las provincias de: Elqui, comunas de La Higuera, Paihuano y Vicuña; Provincia del Limarí, comunas de Combarbalá, Monte Patria, Ovalle, Punitaqui y Río Hurtado y Provincia del Choapa, comunas de Canela, Illapel, Los Vilos y Salamanca.

Caracterización de los Usuarios: Pequeños Productores pobres de la IV Región, ubicados en zonas semiáridas, con sequías cíclicas y deterioro constante del ecosistema, poseen recursos productivos escasos y un limitado acceso a fuentes formales de financiamiento, presentan baja productividad en sus explotaciones agrícolas y presentan fuertes corrientes migratorias de carácter temporal, en busca de trabajo asalariado para incrementar el ingreso familiar. Habitan en viviendas que tienen un alto grado de precariedad, asociada a la falta de electrificación y agua, tanto para el consumo humano, como para la actividad agrícola.

El objetivo general del PRODECOP, es mejorar la calidad de vida y la economía de las familias de las comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios no comuneros, mediante un incremento en los ingresos agropecuarios y un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas prevalecientes.

A nivel del propósito: " Mejorar la capacidad productiva y de gestión económica y ambiental en forma asociativa o individual de los Pequeños Productores pobres de la IV Región"

A nivel de los componentes: Para alcanzar la concreción del propósito, después de ciertos ajustes e incorporación del Marco Lógico se definen seis componentes con sus respectivos indicadores.

1. - Desarrollo Productivo
2. - Comercialización y Agronegocio
3. - Riego
4. - Servicios financieros
5. - Desarrollo Local
6. - Medioambiente.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 A nivel de Diseño del Programa

Este programa ha sido diseñado para una duración de 8 años, con una evaluación intermedia al 4º año de su ejecución.

El diseño elaborado pareciera corresponder a la lógica de las acciones que realiza el Programa, pero al no existir una evaluación que cuantifique los resultados de las operaciones ejecutadas, no es posible saber si se trata de mecanismos que corresponden a las necesidades reales del Programa y si podrá medir los logros del propósito.

Los cambios realizados han permitido redefinir y ordenar una aparente mezcla de definiciones conceptuales que presentaron las versiones iniciales y de las debilidades de algunos supuestos o factores externos. Estos cambios dicen relación con:

- La redefinición del área de cobertura
- La población objetivo del Programa
- El establecimiento de una estrategia no formalizada
- Dar una perspectiva de mediano plazo a algunos proyectos de inversión.

En términos generales, el diseño conceptual y funcional del Programa es adecuado para la población objetivo. Sin embargo, el diseño de los instrumentos de trabajo (SALT, SAPE e IDL) requieren un mejor afinamiento, ya que se debe considerar a las diferentes tipologías de usuarios, en este caso los instrumentos deberán adaptarse a las necesidades de cada grupo y los resultados obtenidos deberán ser parte de un proceso de evaluación y seguimiento que permita diferenciar a los usuarios de acuerdo a su potencial productivo.

2.2. A nivel de Organización y gestión

El Programa ha sido estructurado para cumplir su propósito mediante la ejecución de los siguientes seis componentes:

- Servicios agropecuarios.
- Línea de comercialización y agronegocios.
- Mejoramiento y construcción de obras de riego.
- Servicios financieros (crédito y fondo productivo).
- Desarrollo local y participación.
- Manejo y mejoramiento del medio ambiente

La responsabilidad de la ejecución del Programa recae en la Unidad Ejecutora del Proyecto, la cual es dirigida por un Jefe de Proyecto que tiene dependencia directa con el Director Nacional de INDAP y una dependencia funcional con el Consejo Superior Regional encabezado por el Intendente Regional y con la UNOP, organismo consultor del FIDA en Chile.

La Jefatura de Proyecto es la dirección del PRODECOP, cuya función principal es velar por la adecuada ejecución del Programa en todos sus aspectos, esta estructura es apoyada por una Jefatura de operaciones la cual tiene por función, brindar apoyo técnico a fin de asegurar una adecuada planificación y coordinación de las acciones y actividades que desarrollan los diferentes Departamentos.

Otras estructuras que dependen directamente de la Jefatura del Proyecto son las 4 Unidades específicas, cuya función principal es apoyar a la Dirección del Programa en las materias específicas de cada una de ellas.

La Jefatura de Operaciones coordina y controla las acciones de los diferentes Departamentos encargados de la producción de los componentes y secundados por las Unidades Técnicas. Estas estructuras se relacionan directamente con las Coordinaciones Provinciales del Programa quienes son el nexo entre el PRODECOP y los Beneficiarios, ya sea a través de sus organizaciones o en forma individual.

Para evaluar los resultados, se han diseñado un sistema de indicadores para medir el cambio en la población de beneficiarios. No obstante estos indicadores se construyeron sobre la base estadística de una información contenida en el diagnóstico realizado en el año 1991, que incluye a todo el universo potencial de usuarios. En este sentido el panel estima que los indicadores definidos deberían estar referidos a los usuarios reales del Programa de otra manera no es posible medir el impacto.

A su vez el panel considera que el entregar 1 componente a un usuario no responde a la estrategia de desarrollo planteada por el Programa, además no causa el impacto esperado para el cumplimiento del propósito y encarece los costos del Programa. El panel estima que es necesario, al menos entregar 3 componentes por usuario para lograr el cambio esperado y cumplir el propósito. Estos componentes serían: Servicios Agropecuarios, Riego y Recursos Financieros.

El modelo aplicado por el PRODECOP no tiene una identidad propia y las acciones e instrumentos aplicados para implementar los componentes no tienen una diferenciación en su diseño y aplicación con aquellos de

INDAP, que están creados para otro tipo de usuario y con una lógica económica diferente. Pareciera ser que aquí se privilegia principalmente la cobertura del programa y no el cumplimiento de los objetivos para alcanzar el propósito. La estrategia desarrollada por PRODECOP al entregar en ciertos casos un componente por usuario, no permite ir a la concreción del propósito.

La administración del programa tiene grandes debilidades de conducción, al no tener una información sistematizada y coherente y no haber implementado un sistema de seguimiento y control que permitiera darse cuenta si se están gestionando bien los recursos, si estos están llegando a los grupos focalizados por el programa y si la relación costo- beneficio de los componentes es la adecuada,

2.3. Conclusiones sobre eficacia

1. Conclusiones:

En relación al diseño del programa se constatan debilidades en elementos estructurales que en cierta manera han sido modificados por la UEP, (definición, condiciones y cálculo de la población objetivo; mezcla de instrumentos y objetivos específicos; análisis poco dinámicos de las condiciones existentes), que en la práctica han demostrado su pertinencia y han permitido ir readecuando la estrategia diseñada. de estos cambios. Los cambios introducidos permiten mejorar la focalización del programa y adecuar la entrega de componentes más ajustados a la realidad de sus usuarios, ahora bien, se hace indispensable que se ponga en ejecución una evaluación intermedia que entregue datos sobre la situación del Programa.

El PRODECOP se inicia con una situación de dependencia de INDAP, en relación a la atención de los usuarios, implementación de instrumentos de trabajo y algunos procedimientos, técnicos administrativos, impidiendo al inicio del programa definir los ejes estratégicos y su marco de acción, que por sus características son diferentes. En este punto es necesario que el PRODECOP pueda diseñar su propia estrategia y cree sus propios instrumentos los cuales deben ser coherentes con la problemática a resolver, para eso debe tener un distanciamiento de las políticas de INDAP y desarrollar un marco de acción en forma autónoma.

PRODECOP plantea una Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable, en opinión del panel, en la práctica esta estrategia no se está implementando, ya que los instrumentos utilizados y las acciones desarrolladas no consideran las diferencias existentes entre las tipologías de los beneficiarios definidas por RIMISP en el estudio de la línea base. Coherente con la estrategia de desarrollo, la cantidad y calidad de componentes a entregar por tipología de usuario debieran ser diferenciados de acuerdo a sus necesidades y las metas a alcanzar, a su vez estos deben estar en congruencia con las capacidades que cada grupo pueda desarrollar, para así tener el impacto esperado que es el de superar la línea de la pobreza y ser sustentable en el tiempo.

Con respecto a los % de las metas ha alcanzar (5.700 beneficiarios), no es posible consignar esta información ya que no existen datos coherentes y fiables. Sin embargo, este número de hecho parte con errores ya que no incorpora el porcentaje de beneficiarios que, a pesar de reunir las condiciones para ser usuarios no participan voluntariamente de las actividades y servicios del Programa debido; al aislamiento de los predios, excesiva edad de sus miembros, malas experiencias con proyectos anteriores, deudas con INDAP y resistencia al cambio y/o participación. Se estima que este porcentaje alcanzaría un 20%, lo que daría una cifra de 1140 usuarios menos, lo que correspondería a 4.560 beneficiarios una cifra más realista y posible de alcanzar.

En este punto es necesario clarificar que las cifras presentadas son contradictorias, ya que los datos entregados por la Institución han sido diferentes cada vez que se les a pedido, no permitiendo al panel sacar una conclusión. Al no existir un sistema de monitoreo y evaluación funcionando, no se tienen datos concretos que indiquen que los ajustes realizados han servido para alcanzar los objetivos propuestos.

El papel del FIDA ha sido el de un ente crediticio sin agregarle ningún plus a su participación, el panel considera que este tipo de programa lo más bien podría ser financiado por algún organismo nacional.

2.4. Conclusiones sobre eficiencia

La administración y gastos de transferencia del programa han guardado consecuencia con la generación de los componentes y la cobertura de la población objetivo. Sin duda, la calidad de los componentes se refleja en los impactos parciales del programa, que aún se desconocen ante la ausencia de medidas de evaluación parciales. Por estas razones el panel realizó una visita a terreno y se tuvieron reuniones con los equipos técnicos del PRODECOP y entrevistas con usuarios directos del programa para tener una visión más concretas sobre la oportunidad y calidad de los componentes y si los usuarios atendidos correspondían a la población objetivo definida por el PRODECOP.

Otra actividad pendiente es la profundización técnica y temporal que requieren los planes de trabajo en todas las modalidades instrumentales desarrolladas por el PRODECOP (SALT, SAPE e IPL), a fin de asegurar la eficiencia de la inversión pública y privada que se hace a través de estos instrumentos.

En este mismo sentido, es pertinente afinar el instrumento operativo y útil para realizar el seguimiento de las acciones del Programa y de las entidades ejecutoras contratadas.

A partir de los elementos obtenidos en la visita a terreno, el panel tiene la convicción que el programa realmente esta siendo focalizado en los grupos definidos como población objetivo para alcanzar las metas propuestas.

No es posible detectar componentes alternativos que puedan ser más eficientes. Sin embargo, la ejecución de una evaluación es imperativa para producir la retroalimentación que le permita a la UEP evaluar el desarrollo efectivo y el impacto del programa.

Dadas las características de la pobreza y el desarrollo rural, no parece posible evitar algunas duplicaciones y competencias entre instituciones, a menos que se hicieran confluir atribuciones en un esfuerzo unificado, lo que ha probado ser ineficiente en numerosas experiencias pasadas. Para evitar estas duplicidades, la UEP debe impulsar con fuerza una instancia de coordinación con otras instituciones públicas y privadas, estableciendo alianzas estratégicas que potencien la ejecución de los componentes con los recursos asignados por el gobierno para las acciones que debe realizar cada una de ellas dentro del contexto regional y definidas en los planes regionales de superación de la pobreza.

Para el panel fue imposible llegar a sacar el costo efectivo por usuario del programa por año, debido a que la información existente no lo permite. En primer lugar por que el N° de componentes entregado por usuarios no se pueden adicionar, ya que existen usuarios que reciben 1 o más componentes en forma diferenciada dependiendo del grado de necesidad. Como segundo elemento existen usuarios que desertan del programa ocasionando un costo que no está cuantificado ni dimensionado por el programa. Un tercer elemento es la falta de información sistematizada por parte del Programa, esto se puede apreciar a través de una información pedida por el panel, la cual se entregó tres veces con datos distintos, lo que no permite sacar conclusiones fiables.

Llama la atención que los costos de administración directos del Programa alcancen el 20 % de promedio. En relación a los recursos entregados por transferencias estos costos son altos, ya que las transferencias que se hacen a los operadores también incluyen costos de administración, duplicándose los recursos en gastos que no llegan directamente a los usuarios. Determinar los costos de administración de los operadores es una tarea imposible, ya que estos organismos son independientes en su estructura administrativa del PRODECOP, en algunos casos son operadores individuales y en otras empresas o instituciones con estructuras más pesadas, por eso el costo se imputa de manera global al ítem transferencias, determinando valores fijos por instrumentos licitados o asignados

La recuperación directa de costos durante la fase ejecución del programa es muy poco probable. La condición de pobreza de la población objetivo y las grandes necesidades de formación de capital no ofrecen mucho espacio para asignar excedentes para pagar los servicios. Sin embargo, algunos grupos pueden alcanzar niveles de rentabilidad en el mediano plazo, que les permitiría entrar en un esquema creciente de pago por los servicios.

2.5. Análisis sobre el logro del fin

- No se puede afirmar si el Programa ha contribuido al logro del fin, ya que no han existido evaluaciones intermedias que permitan medir resultados parciales.
- El proceso de ajuste de los componentes e instrumentos de trabajo se han adaptado a las necesidades y condiciones de los usuarios.
- La falta de disponibilidad de medidas de evaluación de efectos e impactos hace imposible saber si los impactos del Programa se extienden a otros grupos en adición a la población objetivo.
- El PRODECOP ha desarrollado un trabajo muy importante con los Gobiernos Locales, generando estructuras que permiten ligar a los Municipios con el Programa y los usuarios, apoyando así la participación de los beneficiarios en un amplio proceso de toma de decisiones.
- La política de desarrollo ambiental implementada por el Programa introduce una concepción diferente para enfrentar el problema de desertificación, a través de un manejo de la flora existente, reforestación con especies que mejor se adapten a ambientes áridos y por último la implementación de huertos agroforestales.

2.6. Continuidad de la justificación

La situación que generó las bases del programa se mantiene, el problema de la pobreza rural sigue siendo uno de las principales preocupaciones del actual gobierno, a pesar de existir una clara disminución de la pobreza a nivel nacional.

En la IV Región este problema sigue siendo delicado, el avance que se ha tenido a nivel de país no se refleja en ésta, debido a ciertas particularidades que hacen que sea una región con un sistema agroclimático frágil y altamente dependiente de los factores naturales que son imposibles de controlarlos y que inciden fuertemente en todas las políticas de desarrollo que se implementen.

La participación de los usuarios en el proceso de decisión de las actividades desarrolladas por PRODECOP en las diferentes comunas, a través de los CDL, también es importante de resaltar como procedimientos diferentes del accionar institucional, porque constituyen instancias que contribuyen en la región a la desconcentración y descentralización.

Es así como en estos 3 años de implementación se han producido cambios que han sido producto de la ejecución del programa, uno de ellos tiene que ver con los cambios de actitud en los usuarios, los que han permitido la aplicación de una metodología participativa, las que han contribuido a la implementación de una política de desarrollo desde la base, posibilitando que los usuarios sean sujeto de su propio desarrollo.

De acuerdo a lo señalado los elementos centrales que dan origen al programa y que fundamentan la justificación de la continuidad de él siguen siendo pertinentes, ya que si bien se han hecho actividades en pos de mejorar la calidad de vida, estas no han sido suficientes.

2.7. Principales Aprendizajes

- Necesidad de organizar misiones de diseño y evaluación con equipos técnicos de alta capacidad y

realizar un trabajo que incorpore la dinámica de las zonas y sociedades seleccionadas.

- Participación de los distintos niveles de actores, desde los primeros pasos del diseño y planificación de este tipo de programas.
- La incorporación en el trabajo a los gobiernos locales (DDR), acompañado de una apertura a la participación y la coordinación de actividades (CDL). La necesidad de incorporar un sistema de seguimiento y evaluación desde la fase de diseño del Programa.
- Integración del equipo técnico, el análisis y la operacionalización del concepto de desarrollo rural y la sostenibilidad de la base de recursos naturales debe realizarse desde el principio de la operación.
- La necesidad de capacitarse como equipo para tener los elementos que permitan modificar expectativas, habilidades y actitudes de los actores.
- Estar consciente que el desarrollo debe ser integral y para eso se debe inter-actuar con todos los agentes involucrados en esta difícil misión

2.8. - Principales Recomendaciones:

- Poner en funcionamiento el sistema de seguimiento y evaluación que se ha dado el proyecto.
- Revisar, redefinir y adoptar conceptos operativos que faciliten la acción e impriman mayor eficiencia al desempeño del Programa. Específicamente es recomendable realizar este proceso en los siguientes aspectos: población objetivo, instrumentos de trabajo, focalización y atención a los usuarios, coordinación con otras instituciones u organismos.
- Poner en operación el Fondo Rotatorio contemplado en el diseño original
- Decidir usos alternativos para el Fondo de Garantía.
- Debido a la presencia de espacios propicios, es recomendable hacer esfuerzos en el establecimiento de alianzas estratégicas y programas complementarios, que permitan potenciar los recursos disponibles y aprovechar mejor los grados de asociatividad establecida entre los grupos de usuarios.
- Disponer de una visión de mediano y largo plazo, que permita enmarcar y potenciar los esfuerzos actuales.
- Se debe redefinir una estrategia de desarrollo rural sustentable, diferenciada por grupo de beneficiario: Para ello el Programa debe definir los componentes básicos y mínimos que necesita el usuario para alcanzar las metas propuestas y tener el impacto esperado. Ajustar los instrumentos de acuerdo a las tipologías existente entre los usuarios. Las acciones que se implementen tienen que tener un grado de diferenciación de acuerdo a las capacidades de cada grupo.
- Los indicadores definidos deben referirse a los usuarios reales del Programa y no a todo el universo de beneficiarios potenciales, de otra manera no es posible medir el impacto.
- Construir la línea de base a partir de un diagnóstico de entrada que entregaría datos más reales para cualquier tipo de evaluación con elementos comparativos.
- La medición de estos indicadores debe hacerse sobre la población de beneficiarios efectivamente atendida, bien sea por medio de muestreos de beneficiarios o –una vez la cobertura se amplie– utilizando la tipificación de productores construida para este efecto.
- Para los fines de seguimiento de las acciones, el Programa Operativo Anual debería incluir un sistema de seguimiento para conformar una base de datos que permita conocer el estado de ejecución de los proyectos y tareas de cada instrumento de operación del Programa y cada Unidad Técnica, incluyendo controles de cumplimiento temporal y ejecución presupuestal individual y agregado.
- Continuar con la segunda fase de este Programa, siguiendo el esquema original de planificación de ocho años.

II. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Justificación del Programa

Las condiciones de pobreza rural de la IV Región tienen un carácter especial que se deriva, entre otras cosas, de la concentración de pequeños agricultores, el número de personas asociadas a las comunidades agrícolas de la Región y a las condiciones ambientales del semiárido con sequías recurrentes, suelos erosionados y escasa disponibilidad de agua, concentrada en cuencas que cubren una proporción pequeña de la extensión regional.

Desde el punto de vista de los ingresos, el 60% de los pequeños agricultores y comuneros no sobrepasan un ingreso rural total de \$ 47.000/ mes, existiendo un 20% que obtiene ingresos negativos, si se tiene en cuenta el costo de oportunidad de la mano de obra familiar asignada a las labores productivas en sus explotaciones agropecuarias.

Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, la superficie total disponible para los pequeños productores y comuneros sobrepasan ligeramente las 6 has, siendo propias menos de 3 has y teniendo disponibilidad de riego en sólo 1,86 has, en promedio. Menos del 5% de la tierra se dedica a la producción de cultivos en la Región y los pequeños productores y comuneros, mantienen cultivos tradicionales de baja renta, como componente importante de sus explotaciones.

Este tipo de condiciones y la política de alivio de la pobreza que ha mantenido el gobierno dan plena justificación y vigencia al Programa PRODECOP de la IV Región.

Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa está cobijado por el marco general de política de alivio a la pobreza, que constituye uno de los pilares de la política de desarrollo que se ha mantenido en Chile en la década de los 90. Sectorialmente, se inscribe en las políticas de combate a la pobreza rural, que tienen características particulares en el tratamiento de algunos productos y en el tipo de servicio de soporte a la producción que reciben, especialmente, los agricultores de menores recursos.

Adicionalmente, este Programa expresa congruencia a nivel local con políticas en proceso de consolidación, tales como la de descentralización administrativa, la racionalización en la asignación y ejecución (complementación de esfuerzos) de los recursos públicos o el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la definición de los procesos del desarrollo sostenible.

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

Dentro de los Programas que se ejecutan para aliviar las condiciones de pobreza rural, existen otros que comparten la población objetivo y que también operan en la misma Región. Específicamente, los programas regulares del INDAP y las acciones puntuales que desarrolla el FOSIS son los Programas que, dentro de la misma política general, están más relacionados a los servicios que presta el PRODECOP.

La relación con el INDAP es, en este caso, muy especial. No sólo porque trata de ser un Programa inscrito en las acciones propias del INDAP, sino porque utiliza instrumentos y la ventanilla de crédito, como parte de su operación cotidiana, lo que implica seguir procedimientos similares de acción y control. Existe una gran influencia en la definición de la población objetivo del Proyecto y una gran similitud en los

instrumentos de respuesta a las necesidades de los usuarios del Proyecto.

La relación con las acciones del FOSIS tiene más relación con la posibilidad de que la misma población objetivo tenga acceso a servicios de ambos Programas. Sin embargo, en este caso existe espacio para realizar acciones complementarias que puedan llegar a potenciar los efectos de ambos Programas, como quiera que estén dirigidos a logros puntuales distintos que permiten, por ejemplo, que las obras construidas por el FOSIS se potencien con la atención a la producción o transformación que pueda generar el PRODECOP.

Otras acciones complementarias son las que realiza la CONAF. No es, entonces, una casualidad que se hayan establecido vínculos de trabajo entre ambos Programas, ya que el PRODECOP busca mejorar las condiciones de la base de recursos naturales productivos, que es uno de los objetivos de la CONAF.

Con las actividades que desarrolla la Dirección Nacional de Riego también se establecen complementariedades que potencian ambas entidades. El PRODECOP acomete obras de riego intraprediales que pueden utilizar productivamente las obras extraprediales que se derivan de las obras mayores de la Dirección Nacional de Riego.

Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

En la ejecución de las actividades del PRODECOP participan una serie de instituciones formales y no formales, del sector público y privado. Las modalidades de utilización de "empresas ejecutoras" y de asignación de trabajo por concursos para realizar las acciones en terreno, facilitan la participación de las instituciones en la ejecución del Programa.

Del sector público, además del INDAP, la institución que ha mantenido una participación contractual permanente es la CONAF, que tiene a su cargo la ejecución del componente de medio ambiente. El INIA también ha sido contratada puntualmente para realizar actividades y mantienen acciones individuales complementarias, en un esquema más cercano a lo que podría denominarse una "alianza estratégica".

La Universidad de la Serena también ha tenido ejecución de aspectos específicos en la ejecución del Programa.

Del sector privado, las empresas de transferencia de tecnología son, sin duda, las que mantienen lazos de trabajo más estrechos con el Programa. Sin embargo, ONG's y algunas organizaciones de productores de la Región también han estado participando de cerca de las acciones que ejecuta el Programa.

Período de ejecución del Programa

Después de análisis y negociaciones relativamente largos, este Programa inició labores a finales de 1995. Según contrato entre el Gobierno del Chile y el FIDA, el horizonte de ejecución es de ocho años, en dos etapas de cuatro. La segunda etapa está sujeta a una evaluación conjunta y a mutuo acuerdo entre el Gobierno y el FIDA. Desde este punto de vista, la evaluación conjunta de mediano término deberá realizarse a fines de 1999 o comienzos del 2000.

Ambito de acción territorial del Programa

Desde el punto de vista territorial, este Programa se diseñó originalmente para toda la IV Región. Sin embargo, su focalización es sobre la población objetivo del Programa que se concreta en pequeños productores y comuneros del área rural que tienen las características de pobreza definidas para este caso.

En consideración a la localización territorial de esa población objetivo, el Programa redefinió su ámbito de acción territorial, eliminando las Comunas de La Serena, Coquimbo y Andacollo, por tratarse de Comunas con un carácter marcadamente urbano, con relación al resto de Comunas de la IV Región.

Siguiendo el criterio de la población objetivo, el ámbito territorial se focaliza en aquellas zonas donde se concentra la pobreza rural que corresponde a población con las características definidas para ser sujeta de la acción del Programa.

Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El Programa ha sido estructurado para cumplir su propósito mediante la ejecución de los siguientes seis componentes:

- **Servicios agropecuarios.** Brinda apoyo técnico y de gestión empresarial a los beneficiarios, procurando la organización de los participantes y el fortalecimiento de organizaciones existentes

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 1870 benef; año 1997 1546 benef; año 1998 1713 benef.

- **Línea de comercialización y agronegocios.** Busca mejorar la vinculación de la producción campesina a los mercados, la identificación y fomento de oportunidades de agronegocios, comerciales o microempresariales.

Este componente es entregado solamente a partir del año 1998 a 118 beneficiarios

- **Mejoramiento y construcción de obras de riego.** Trata de asegurar la disponibilidad de agua a nivel del predio y mejorar el uso del recurso mediante la introducción de tecnología de manejo.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 118 benef; año 1997 327 benef; año 1998 2622 benef.

- **Servicios financieros (crédito y fondo productivo).** Asegura la provisión de recursos financieros para inversiones que pongan en marcha las actividades productivas. El Fondo Productivo subvenciona una proporción de las inversiones tanto productivas como de recuperación del medio ambiente y la base de recursos naturales.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 632 benef; año 1997 824 benef; año 1998 534 benef.

- **Desarrollo local y participación.** Ofrece apoyo para la articulación de los beneficiarios al proceso de decisión de las actividades de uno de los mecanismos de trabajo del Programa. También facilita la asesoría técnica a los gobiernos municipales y estimula la participación de autoridades y técnicos locales de instituciones de desarrollo en las tareas de focalización territorial de las actividades.

Beneficiarios atendidos:

Año 1997 467 benef; año 1998 509 benef.

- **Manejo y mejoramiento del medio ambiente.** Propende y facilita la recuperación de los recursos naturales renovables a través de una relación contractual con la CONAF.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 4 comunidades Agrícolas; año 1997 5 comunidades Agrícolas; año 1998 641 benef.

Con respecto a los % de las metas alcanzadas, no es posible consignar esta información ya que no existe la información coherente y fiable.

A su vez el panel considera que el entregar 1 componente a un usuario no responde a la estrategia de desarrollo planteada por el Programa, además no causa el impacto esperado para el cumplimiento del propósito y encarece los costos del Programa. El panel estima que es necesario, al menos entregar 3 componentes por usuario para lograr el cambio esperado y cumplir el propósito. Estos componentes serían: Servicios Agropecuarios, Riego y Recursos Financieros.

Caracterización y número de beneficiarios potenciales

La población potencial de este Programa está constituida por las familias rurales con acceso a tierra agrícola, que se ubican debajo de la línea de pobreza y cuyos ingresos familiares sean significativamente agropecuarios. Adicionalmente, se definen algunas características de pobreza, indicando que las familias no deben tener más de 12 hectáreas de riego básico, no deben sobrepasar de 120 vientres caprinos y deben cumplir, en todos los casos, los requisitos para ser usuarios del INDAP.

Con las condiciones anteriores, los beneficiarios del Programa corresponden a los comuneros (80% de la población que vive de tierras comunales) y los pequeños productores (70% de éstos, que se consideran minifundistas).

En las Comunas de focalización territorial existe una población aproximada de 250.000 personas y una PEA equivalente al 30,9%. La familia rural tiene un tamaño promedio de 4,8 personas. La edad promedio del jefe de familia masculino es 54,2 años y del jefe femenino de 59,3 años.

El 56% de la población tiene algún tipo de educación básica y sólo el 10,6% declara no haber recibido ningún tipo de educación formal.

En general, la población tiene acceso bastante restringido a algunos servicios básicos. Algunos promedios son: casas con luz eléctrica 0,63%; casas con agua potable 0,39%, alcantarillado 22,82%; distancia (Km.) al camino con transporte público 11,3; distancia al lugar de comercialización 34,5 (Km.); acceso a la casa por camino pavimentado 7,5%; acceso a la casa por camino ripiado 9,4%; acceso a la casa por camino de tierra 38,3%.

Algunos indicadores de las características económicas de la población se incluyen en la **Justificación del Programa**. Debe agregarse que debido a la poca disponibilidad de agua, algunos promedios de dedicación de la tierra a la producción son muy bajos: superficie en cultivos 0,77 has; superficie en frutales 0,40 has; superficie en praderas 0,72 has; superficie en hortalizas 0,36 has; superficie en cultivos forestales 0,78 has.

Las condiciones de las explotaciones, las limitaciones climáticas y el acceso a servicios de soporte a la producción, lleva a algunas personas a realizar trabajos fuera de la explotación, en forma de actividades asalariadas. En promedio, los pequeños productores y los comuneros trabajan fuera del predio 62 días y reciben por cada jornada, en promedio, \$1.996,8, en 1998. Esto significa una dedicación de cerca del 20% del tiempo laboral por un salario mensual por día efectivo trabajado equivalente a \$47.923,2.

El ingreso rural total anual promedio de las familias comuneras que son parte de la población potencial es de \$1.187.969 y de los pequeños propietarios \$ 1.202.898 (en pesos de 1998). El margen bruto agrícola y pecuario es \$ 193.419 y \$ 615.873, respectivamente. Por su parte, el margen bruto pecuario es negativo para los dos estratos de la población objetivo: para los comuneros es de \$ -179.608 y para los pequeños productores de \$ -276.141 (también en pesos de 1998).

El número de beneficiarios potenciales estimados por el Programa –una vez redefinido el ámbito territorial del Proyecto- es de 5700 familias.

Programación de los beneficiarios objetivo

Las características de los beneficiarios objetivos según el Programa son las mismas que las explicadas para la población potencial, ya que los beneficiarios objetivos constituyen una proporción de la población potencial.

Sin embargo, el panel considera que este número no incorpora el porcentaje de beneficiarios que, a pesar de reunir las condiciones para ser usuarios no participan voluntariamente de las actividades y servicios del Programa debido; al aislamiento de los predios, excesiva edad de sus miembros, malas experiencias con proyectos anteriores, deudas con INDAP y resistencia al cambio y/o participación. Se estima que este porcentaje alcanzaría un 20%, lo que daría una cifra de 1140 usuarios menos, lo que correspondería a 4.560 beneficiarios una cifra más realista y posible de alcanzar.

Caracterización y número de beneficiarios efectivos

B

En este punto es necesario clarificar que las cifras presentadas son contradictorias, ya que los datos entregados por la Institución han sido diferentes cada vez que se les a pedido, no permitiendo al panel sacar una conclusión.

Otro elemento necesario de considerar es que los datos sobre componentes entregados no son sumables y que para calcular los beneficiarios efectivos es necesario relacionar el número de personas que reciben servicios directos del Programa, con las características de los instrumentos de trabajo, ya que por su diseño, estos instrumentos ofrecen servicios existentes de más de un componente por usuario y durante más de una temporada.

Nº de usuarios atendidos por el programa

Componente / Año	1996	1997	1998
Servicios Agropecuarios	1.870	1.546	1.713
Agronegocio y Comercial.	100	250	118
Riego	152	327	2.622
Crédito y Recursos Financ.	632	824	534
Desarrollo Local	1.230	467	509
Medio Ambiente	4 *	5 *	641

Nota: Las cifras referidas en el componente Medio Ambiente para los años 96 y 97. son de Comunidades Agrícolas y no de usuarios individuales.

III. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Continuidad de la justificación

Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa

Las condiciones de pobreza rural de la población objetivo no han cambiado fundamentalmente, desde el momento en que se diseñó el Programa (de hecho, la información incluida en la caracterización de la población objetiva corresponde a información de terreno recogida a fines de 1998). Por el contrario, las condiciones de sequía de los dos últimos años dejan sentir las limitaciones de la Región y las dificultades para superarlas en el corto plazo.

Tampoco ha cambiado la política nacional de alivio a la pobreza ni los esfuerzos sectoriales dirigidos al cumplimiento de objetivos concretos para cambiar esta condición. Al contrario, el gasto del estado en programas de alivio a la pobreza rural (presupuesto del INDAP y del INIA, por ejemplo) ha mantenido un patrón de crecimiento en la última década.

Consecuentemente, el Programa no ha perdido ni su justificación ni la validez de las condiciones que dieron origen a su diseño. A su vez, la pertinencia de los objetivos se mantiene, por las mismas razones.

Evolución del perfil de los beneficiarios

A juzgar por la información recopilada en el **Estudio línea de base**¹ del PRODECOP, no existen razones que hagan pensar que el perfil de los beneficiarios del Programa se haya modificado significativamente. Sin embargo, tampoco están disponibles medidas de algunos indicadores de evaluación que deben repetirse en el tiempo sobre aquellos productores que reciben los servicios directos, en los cuales deben reflejarse cambios como efectos de los componentes del PRODECOP.

Es posible determinar algunos cambios en las actitudes de agricultores que están recibiendo los servicios del Programa. Esto se refleja en una mayor participación en las actividades realizadas, un reconocimiento de la importancia de trabajar organizadamente, el desarrollo de los agronegocios y un abierto reconocimiento a las ventajas de la tecnificación, particularmente en el manejo del agua. También se percibe la introducción de conceptos de fragilidad y manejo de los factores medio ambientales.

Influencia y evolución del entorno del Programa

El entorno del Programa está definido por la organización institucional propia y del INDAP, la instancia de manejo a nivel del Consejo Superior, las condiciones y nivel de organización de los productores que conforman la población objetivo, las instituciones públicas y privadas asociadas con la ejecución de las acciones y las políticas macro y sectoriales que influyen la prestación de servicios y la asignación de recursos.

Como se ha mencionado anteriormente, las relaciones entre el Programa y algunas de estas instancias es de dependencia (Consejo Superior, INDAP, políticas), de accionar conjunto (INIA, asociaciones de productores), de supervisión contractual (empresas de transferencias, ONG's, CONAF y otras) y de interacción permanente (condiciones de la población objetiva y evolución del proceso de desarrollo).

¹ RMISP. 1998. **Estudio línea de base**. Proyecto y desarrollo rural de comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios de la IV Región. Mimeo. 75pp. La Serena.

Es indudable que se pueden encontrar y argumentar aspectos específicos en que los distintos tipos de relaciones han influido decisiones, estructura y política de acción del PRODECOP. Del mismo modo, sería posible determinar influencia del Proyecto sobre algunas de las instituciones que se relacionan con obligaciones contractuales y desarrollo de trabajos en terreno.

En términos generales, sin embargo, el entorno de la realidad y las condiciones de la población objetivo son, posiblemente, las que mayor influencia tengan sobre el Programa. De hecho, las modificaciones y redefiniciones que se han introducido se enfocan a adecuar los servicios a la realidad de los beneficiarios y la búsqueda de estrategias que garanticen su eficiencia.

Reformulaciones del Programa realizadas

A pesar de no existir una narración histórica ni una documentación de las modificaciones, se han detectado algunos cambios, que se resumen en los siguientes puntos:

- **Redefinición el área de cobertura.** Se ha redefinido el área de cobertura para concentrarse en 12 Comunas, excluyendo La Serena, Coquimbo y Andacollo, que estaban consideradas en el diseño inicial. Como se mencionó, estas Comunas se eliminaron por su bajo índice de ruralidad.
- **Población objetivo del Programa.** Debido a un problema estructural en la definición de la población objetivo realizada por exclusión de otros criterios sobre informaciones censales, se cambió la cantidad de hectáreas equivalentes de riego que deben tener los miembros de la población objetivo, pasando de 2 a 12 HRB, utilizando el mismo criterio del INDAP en este aspecto. Así mismo, se eliminó la condición que los beneficiarios no tuvieran más de 10 has de tierra física.
- **Estrategia no formalizada,** que consiste en asignar prioridad a las obras para hacer disponible el riego y, posteriormente, tratar de inducir el uso rentable del agua disponible, por parte de los productores. Esta estrategia se refleja en el número de proyectos y la inversión en obras de riego. Estas acciones están concebidas con una estrategia asistencial, técnica, productiva y crediticia que el INDAP puso en práctica por algún tiempo, transformándose posteriormente en una estrategia más dirigida a la consolidación económica, productiva, organizacional y de fomento. Las orientaciones estratégicas se basan en la focalización territorial, el mercado como orientador de la producción y la organización como medio para alcanzar los niveles de competitividad necesarios.
- **Mecanismos de participación,** que tienden a institucionalizarse en los mecanismos de operación del Programa, tal como la creación y fomento de las IPL como instrumento de captura de la demanda y planificación de los servicios, el espacio de participación de los productores y gobiernos locales a través de los CDL's.
- **Integración de los componentes** que recibe el beneficiario directo, integrando dos o más componentes en los proyectos que se desarrollan a través de los tres instrumentos disponibles: SALT, SAPE e IPL.

2. Diseño del Programa

Lógica horizontal y vertical de la matriz de Marco Lógico

La reformulación de la matriz del Marco Lógico acordada con la UEP del PRODECOP, permite realizar una evaluación del Programa. Existe una secuencia lógica de los componentes que permitirán medir el propósito del Programa, reflejando mejor la realidad operativa y las metas físicas que se pretende alcanzar en el horizonte de planificación.

La Matriz Lógica a nivel del Propósito, es modificada principalmente en su redacción que en su contenido, quedando de la siguiente manera: " Mejorar la capacidad productiva y de gestión económica y ambiental en forma asociativa o individual de los pequeños productores ". Esta definición determina en forma exacta los 6 componentes que genera el programa y precisa la aparente mezcla conceptual de versiones anteriores sobre los indicadores y las actividades que el programa involucra.

Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del Programa

Los indicadores definidos en la reformatión del Marco Lógico para medir el propósito del Programa parecen lógicos y pertinentes al mismo. Sin embargo, en ausencia de alguna medición pragmática, es inadecuado evaluar su capacidad de medir los logros del PRODECOP.

Los indicadores definidos parecen acomodarse a las necesidades de medición de logros y ante la imposibilidad de conocer su desempeño, no es consecuente identificar indicadores alternativos.

Cambios en el entorno del Programa y examen de los supuestos

Tal como se hizo explícito en la sección **Influencia y evolución del entorno del Programa**, las condiciones generales del entorno no han cambiado significativamente. Son los aspectos particulares de las distintas relaciones las que capturan los procesos y sus cambios, lo que ha dado lugar a introducir algunas modificaciones para adaptarlo mejor a las circunstancias de sus beneficiarios.

Ahora bien, en la matriz del Marco Lógico figuran algunos supuestos que no parecen razonables. Específicamente, suponer que no habrá periodos prolongados de sequía en la IV Región que puedan poner en peligro el uso de alguna infraestructura de riego, implica ignorar la realidad biofísica de la Región. Tampoco parece razonable descansar el sistema de apoyo a la gestión en el supuesto de que la forma de tenencia de la tierra no obstaculiza la inversión. Independientemente del efecto obtaculizador o facilitador de la forma de tenencia de la tierra, la posibilidad de introducir cambios sustantivos en dicha tenencia en el corto plazo es muy remota.

Dimensionamiento del Programa

En términos generales, el diseño conceptual y funcional del Programa es adecuado para las dimensiones de la población objetivo, exceptuando los problemas inherentes a la deficiencia estructural en la definición de dicha población. En el horizonte completo del Programa (ocho años), los componentes deben alcanzar toda la población objetivo y una proporción altamente significativa debe alcanzar indicadores superiores a los que identifican la pobreza rural.

Sin embargo, el diseño de los instrumentos de servicio que utiliza el Programa, (SALT; SAPE e IPL) requiere congruencia explícita con las condiciones de pobreza de la población objetivo. Del mismo modo, las necesidades de capitalización individuales y asociativas para alcanzar mínimos de competitividad deben revisarse permanentemente, para asegurar que se alcanzan niveles que permitan la sostenibilidad de las empresas productivas y la captura de excedentes que dinamicen el proceso de capitalización.

Razones que justifican cambios en el diseño del Programa

Las modificaciones señaladas en la sección **Reformulaciones del Programa realizadas** son, en general, adaptaciones que el equipo técnico ha introducido al marco conceptual y a la organización operativa, en respuesta a las condiciones y dinamismo de la población objetivo y como resultado de los distintos niveles de relación que mantiene el Programa con su entorno.

Constituye una evidencia que en las condiciones de la IV Región, un agricultor que tenga acceso a 10 has físicas de tierra no tiene posibilidades reales de vivir de las actividades agropecuarias y, consecuentemente, de ser sujeto de ningún Programa de soporte a la producción agropecuaria.

De la misma manera, es muy claro que el elemento crítico y mayor limitante para la producción agropecuaria en la mayoría de la IV Región es la carencia de agua o la seguridad de ella en los periodos críticos de los ciclos productivos. Por lo tanto, adoptar una estrategia que asigne prioridad a hacer disponible la irrigación de áreas específicas parece muy consecuente con las condiciones de la población que el Programa debe servir.

Los antecedentes que generaron los cambios son justificados y es importante señalar, además, que intervenciones que han probado ser adecuadas y dar resultados positivos, como los que se relacionan a los mecanismos de participación, han sido prontamente incorporados a los instrumentos y accionar del PRODECOP.

3. Organización y gestión del Programa

Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa

El Programa ha sido estructurado para cumplir su propósito mediante la ejecución de los siguientes seis componentes:

- Servicios agropecuarios. Brinda apoyo técnico y de gestión empresarial a los beneficiarios, procurando la organización de los participantes y el fortalecimiento de organizaciones existentes

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 1870 benef; año 1997 1546 benef; año 1998 1713 benef.

- Línea de comercialización y agronegocios. Busca mejorar la vinculación de la producción campesina a los mercados, la identificación y fomento de oportunidades de agronegocios, comerciales o microempresariales.

Este componente es entregado solamente a partir del año 1998 a 118 beneficiarios

- Mejoramiento y construcción de obras de riego. Trata de asegurar la disponibilidad de agua a nivel del predio y mejorar el uso del recurso mediante la introducción de tecnología de manejo.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 118 benef; año 1997 327 benef; año 1998 2622 benef.

- Servicios financieros (crédito y fondo productivo). Asegura la provisión de recursos financieros para inversiones que pongan en marcha las actividades productivas. El Fondo Productivo subvenciona una proporción de las inversiones tanto productivas como de recuperación del medio ambiente y la base de recursos naturales.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 632 benef; año 1997 824 benef; año 1998 534 benef.

- Desarrollo local y participación. Ofrece apoyo para la articulación de los beneficiarios al proceso de decisión de las actividades de uno de los mecanismos de trabajo del Programa. También facilita la asesoría técnica a los gobiernos municipales y estimula la participación de autoridades y técnicos locales de instituciones de desarrollo en las tareas de focalización territorial de las actividades.

Beneficiarios atendidos:

Año 1997 467 benef; año 1998 509 benef.

- Manejo y mejoramiento del medio ambiente. Propende y facilita la recuperación de los recursos naturales renovables a través de una relación contractual con la CONAF.

Beneficiarios atendidos:

Año 1996 4 comunidades Agrícolas; año 1997 5 comunidades Agrícolas; año 1998 641 benef.

Organización que sustenta la función de producción de los componentes

La función de producción de los componentes se sustenta en su estructura organizacional interna. Esta organización se basa en los Departamentos y Unidades Técnicas que los forman y que dan respuesta a las necesidades técnicas del Programa. Este contenido técnico de la estructura está coordinado por la Jefatura de Operaciones que tiene línea de dependencia directa de la Dirección del Programa.

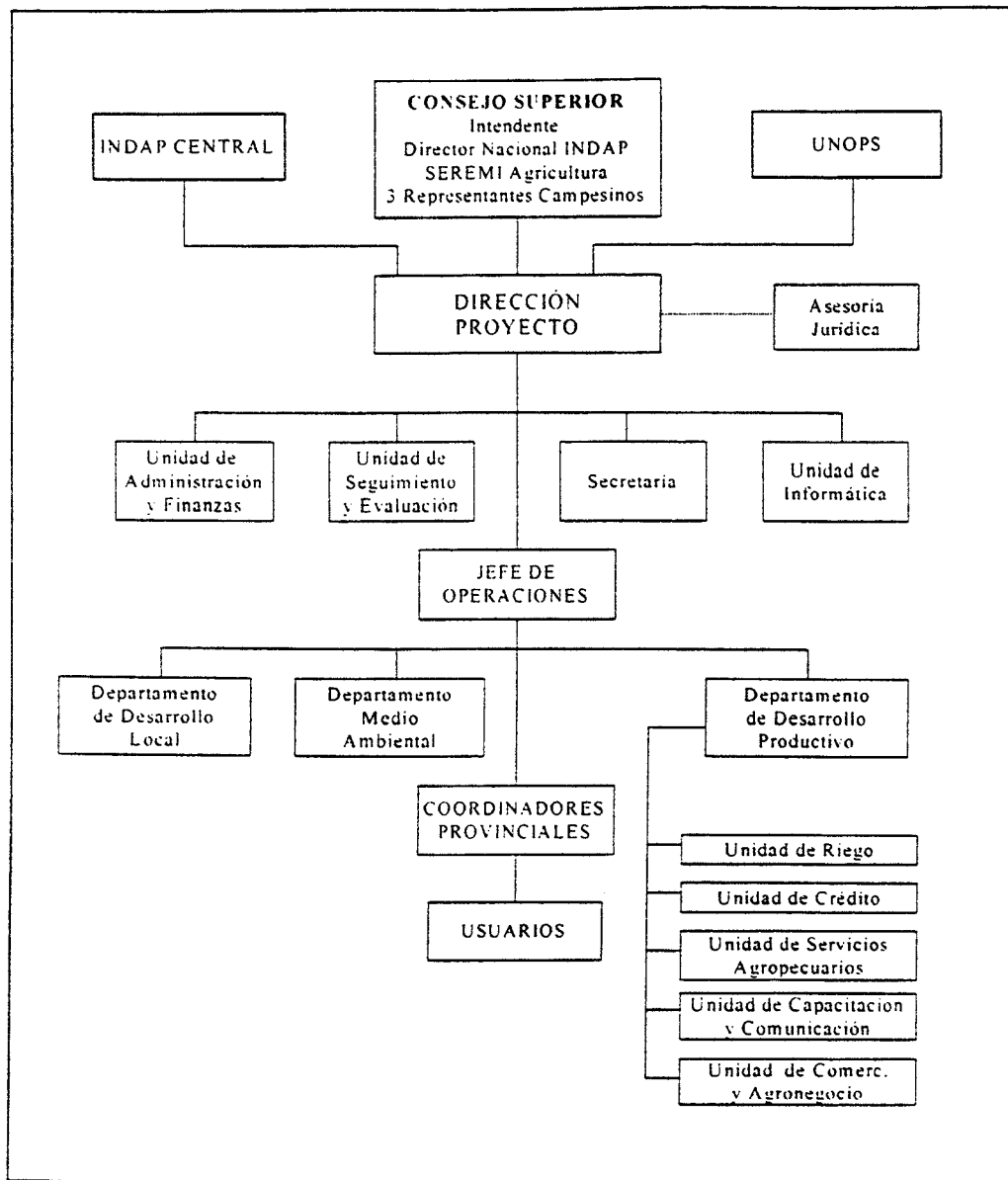
La responsabilidad de la ejecución del Programa recae en la Unidad Ejecutora del Proyecto, la cual es dirigida por un Jefe de Proyecto que tiene dependencia directa con el Director Nacional de INDAP y una dependencia funcional con el Consejo Superior Regional encabezado por el Intendente Regional y con la UNOP, organismo consultor del FIDA en Chile.

La Jefatura de Proyecto es la dirección del PRODECOP, cuya función principal es velar por la adecuada ejecución del Programa en todos sus aspectos, esta estructura es apoyada por una Jefatura de operaciones la cual tiene por función, brindar apoyo técnico a fin de asegurar una adecuada planificación y coordinación de las acciones y actividades que desarrollan los diferentes Departamentos.

Otras estructuras que dependen directamente de la Jefatura del Proyecto son las 4 Unidades específicas, cuya función principal es apoyar a la Dirección del Programa en las materias específicas de cada una de ellas.

La Jefatura de Operaciones coordina y controla las acciones de los diferentes Departamentos encargados de la producción de los componentes y secundados por las Unidades Técnicas. Estas estructuras se relacionan directamente con las Coordinaciones Provinciales del Programa quienes son el nexo entre el PRODECOP y los Beneficiarios, ya sea a través de sus organizaciones o en forma individual.

Organigrama PRODECOP IV Región



Función de producción de los componentes

La función de producción de los componentes pasa principalmente por la conducción de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), apoyada por tres unidades, más una estructura de secretaría.

Bajo la dependencia de la dirección del programa se encuentra la Jefatura de Operaciones cuyo rol es planificar, administrar y controlar las acciones de los diferentes departamentos, encargados de la producción de los componentes y secundados por las unidades operativas. En este nivel de la estructura orgánica se relacionan directamente con las organizaciones logrando capturar la demanda campesina y la generación de los IPL's, así como, la relación con los diferentes organismos externos que participan en la producción de los componentes. Esta función de coordinación y relación entre los departamentos, unidades regionales y campesinos, no sería posible sin el apoyo de las Coordinaciones Provinciales, quienes son el nexo de la oferta PRODECOP hacia los campesinos y las demandas que ellos hacen hacia PRODECOP.

Por lo tanto, la función del Coordinador Provincial es:

- I. Ser representante del PRODECOP ante los CDL's comunales que pertenecen a su provincia;
- II. coordinar las actividades que desarrollen los SALT, SAPE y DDR's, a nivel comunal y provincial, gestionando la realización de reuniones bimensuales con los encargados de departamentos y unidades regionales del PRODECOP
- III. Coordinar las acciones y actividades que desarrollen los departamentos y unidades regionales dentro de su provincia.

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

Si bien el Programa no dispone aún de medidas de resultados e impactos sobre la población objetivo, existe un sistema de seguimiento y evaluación dirigido a conocer los resultados e impactos de la acción del Programa sobre la población objetivo (evaluación) y, simultáneamente, conocer el cumplimiento de las acciones específicas y gasto presupuestal que se ejecutan a través de las Unidades Técnicas.

Para evaluar los resultados, se han diseñado un sistema de indicadores para medir el cambio en la población de beneficiarios. No obstante estos indicadores se construyeron sobre la base estadística de una información contenida en el diagnóstico realizado en el año 1991, que incluye a todo el universo potencial de usuarios.

En este sentido el panel estima que los indicadores definidos deberían estar referidos a los usuarios reales del Programa de otra manera no es posible medir el impacto.

Cabe hacer notar que el programa bajo evaluación comienza en Diciembre de 1995, por tanto existe una importante brecha de tiempo entre el año 1991 y 1995, que puede afectar directamente los resultados.

Otro elemento a destacar es que la línea de base está construida en base a datos estadísticos y no a un diagnóstico de entrada que entregaría datos más reales para cualquier tipo de evaluación con elementos comparativos.

La medición de estos indicadores debe hacerse sobre la población de beneficiarios efectivamente atendida, bien sea por medio de muestreos de beneficiarios o -una vez la cobertura se amplíe- utilizando la tipificación de productores construida para este efecto.

Para los fines de seguimiento de las acciones, el Programa Operativo Anual debería incluir un sistema de seguimiento para conformar una base de datos que permita conocer el estado de ejecución de los proyectos y tareas de cada instrumento de operación del Programa y cada Unidad Técnica, incluyendo controles de cumplimiento temporal y ejecución presupuestal individual y agregado.

4. Eficacia del Programa

Desempeño del Programa en cuanto a producción de componentes esperado

Los componentes del Programa han estado en operación desde que se iniciaron las actividades. La estructura organizativa para operar esos componentes y el énfasis de los mismos en su aplicación en terreno ha sufrido modificaciones, en razón de las condiciones y necesidades de la población objetivo. La prioridad asignada a los componentes de riego, manejo del medio ambiente y los servicios agropecuarios han generado cambios en la definición de la estrategia de operación. Como se mencionó anteriormente, la lógica y razonamiento para dar prioridad a estos componentes permite poner en marcha una estrategia más integral y producción más eficiente de los impactos esperados.

PRODECOP plantea una estrategia de desarrollo integral sustentable, en opinión del panel, en la práctica esta estrategia no se está implementando, ya que los instrumentos utilizados y las acciones desarrolladas no consideran las diferencias existentes entre las tipologías de los beneficiarios definidas por RIMISP en el estudio de la línea base. Coherente con la estrategia de desarrollo, la cantidad y calidad de componentes a entregar por tipología de usuario debieran ser diferenciados de acuerdo a sus necesidades y las metas a alcanzar, a su vez estos deben estar en congruencia con las capacidades que cada grupo pueda desarrollar, para así tener el impacto esperado que es el de superar la línea de la pobreza y ser sustentable en el tiempo.

El modelo aplicado por el PRODECOP no tiene una identidad propia y las acciones e instrumentos aplicados para implementar los componentes no tienen una diferenciación en su diseño y aplicación con aquellos de INDAP, que están creados para otro tipo de usuario y con una lógica económica diferente. Pareciera ser que aquí se privilegia principalmente la cobertura del programa y no el cumplimiento de los objetivos para alcanzar el propósito. La estrategia desarrollada por PRODECOP al entregar en ciertos casos un componente por usuario, no permite ir a la concreción del propósito.

Los procesos de definiciones y asignaciones de prioridades implica que el PRODECOP ha tenido un periodo de ajuste para poner en marcha los instrumentos de trabajo que le permitan alcanzar sus objetivos, lo cual ha repercutido en la cobertura de la población objetivo, pero no así en el cumplimiento del propósito. PRODECOP de acuerdo a su experiencia y al grado de autonomía que tiene debiera rediseñar una estrategia de desarrollo independiente de INDAP, ya que en el hecho son dos instituciones distintas y con diferentes funciones en el desarrollo de la política agraria nacional, del mismo modo, la construcción de las relaciones del Programa con su entorno y con instituciones que participan en la ejecución de actividades, significa la búsqueda de mecanismos generalizables y replicables, con miras a mejorar la eficacia de la producción de sus componentes.

Por otra parte, los instrumentos de trabajos definidos (SALT, SAPE e IPL) también han sufrido modificaciones para adaptar esos instrumentos a las características de la población objetivo y el proceso de participación de los beneficiarios y los gobiernos locales en la ejecución de la estrategia general del Programa. Este es un proceso de ajuste que aún no termina, lo cual marca una vía de acción para continuar mejorando la eficacia y la entrega de sus servicios.

Para que los procesos de ajuste de los instrumentos sean eficaces, es necesario realizar el estudio de la línea base para tener elementos que permitan cuantificar los resultados y tener indicadores reales para realizar una evaluación confiable. También es necesario realizar un diagnóstico de entrada que permita medir el nivel en el cual entra el beneficiario y dimensionar los componentes necesarios para alcanzar los objetivos y el tiempo estimado de egreso del programa.

Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito

La relación entre el propósito y los componentes del Programa quedó establecida en el Marco Lógico acordado con la EUP del Proyecto. Existe coherencia entre todos los elementos del Proyecto y una intención de integrar los servicios de cada componente, expresada en el diseño de los instrumentos de trabajo.

La producción de los componentes está relacionada con las organizaciones de productores y las Unidades Técnicas del Programa, las cuales –como se indicó anteriormente- responden a la definición los objetivos específicos.

Sin embargo, existe un desarrollo técnico propio de la ejecución de las actividades que requiere especificidades muy claras, si se quiere asegurar el impacto deseado en los usuarios directo del Programa. En este sentido, se detecta espacio para mejorar los resultados esperados que pueden generarse por la Unidades Técnicas del PRODECOP, ya que el carácter multidisciplinario e integrado de los servicios que se lleva a los usuarios, puede planificarse en etapas, actividades puntuales, acciones integradoras y con mejoras en la organización y la gestión, que contribuyan a lograr resultados consistentes con las inversiones, para modificar las condiciones de pobreza existentes.

Estos mejoramientos técnicos deben reflejarse en el diseño de los proyectos que se definen en los SALT, SAPE e IPL y que se consignan en los Planes Operativos Anuales, en los contratos de ejecución, las acciones que realizan las empresas ejecutoras y, finalmente, en los indicadores de evaluación del Programa.

Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

El horizonte de planificación del Programa es de ocho años y la evaluación de medio término aún no se realiza. Desafortunadamente, aún no existen mediciones parciales de evaluación –producidos por el sistema de seguimiento y evaluación- de los efectos del Proyecto sobre las condiciones de sus beneficiarios directos, de los cuales se podría desprender alguna evidencia o dirección de resultados, con relación al propósito del Programa. Sobre la base del análisis de la estrategia y el trabajo diseñado por la UEP, podría decirse que los esfuerzos apuntan en la dirección adecuada y lógica para obtener el propósito.

La información disponible no permite cuantificar el impacto sobre el mejoramiento de la calidad de vida y la economía de las familias de las comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios no comuneros. En consecuencia, sería poco serio aventurar una opinión al respecto.

La definición de metas cuantificadas indica que los objetivos propuestos para el universo de beneficiarios potenciales podrían ser alcanzadas en el plazo de ocho años. Sin embargo, poco puede adelantarse sin algún tipo de medición sobre el impacto de las acciones sobre la población beneficiada.

Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa

Como se ha explicado en varias oportunidades en otras secciones de este informe, no se cuenta con mediciones de los efectos de las acciones del Programa sobre sus beneficiarios efectivos

Grado de focalización del Programa

La focalización de los usuarios del Programa ha seguido un criterio de territorialidad y, posteriormente, de asociatividad de los beneficiarios que se identifican en un territorio específico.

La focalización territorial obedece a la localización de la población objetivo del Programa en las Comunas seleccionadas para la prestación de los servicios. Existen zonas en las que se localizan bolsones de pobreza de pequeños agricultores y aquellas que son tierras comunales, dentro de las cuales también se localizan territorialmente al rededor de pequeños brotes de agua los goces singulares.

Los instrumentos de trabajo –captura de las demandas y entrega de servicios- se proyectan en los territorios identificados, a fin de planificar acciones que puedan ser desarrolladas directamente por las Unidades Técnicas del Programa –componentes- o por otras instituciones cuya acción pueda concertarse en los territorios seleccionados. Para la ejecución de las Unidades Técnicas, la focalización sobre la población objetivo busca la forma de organización, la cual persigue los fines específicos que correspondan a la acción del proyecto (por ejemplo, comercialización, agronegocios, transformación de productos, etc.). En el caso de ciertos instrumentos como las IPL, la focalización territorial es realizada con la ayuda del CDL de cada Comuna.

Es importante tener presente que el cambio de requerimiento de 2 a 12 HRB, dentro de la definición de la población objetivo, puede llevar a distorsiones en la focalización de los usuarios y la formación de sus organizaciones. Sencillamente, al relajar esta exigencia se puede incluir beneficiarios que sobrepasen los ingresos que determinan la línea de pobreza.

La visita a terreno y las entrevistas sostenidas con usuarios directos del programa, más la observación del paisaje agrario, permiten decir que los componentes del programa están siendo focalizados de manera correcta.

Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

La falta de evaluación intermedia que contenga elementos objetivos para conocer el grado de satisfacción e los beneficiarios, llevó a los miembros del panel de evaluación a realizar una visita a terreno y realizar entrevistas directas a los beneficiarios, para conocer el grado de satisfacción y compromiso que tienen con el Programa. De esta manera pudo observarse el grado de avance de las acciones y corroborar que en los informes escritos entregados, no se transmiten esas acciones en la magnitud que tienen.

Los beneficiarios entrevistados manifestaron un alto grado de satisfacción por los servicios recibidos del PRODECOP, señalando importantes diferencias en sus ingresos, en relación con las condiciones existentes antes del trabajo del Programa. En todos los casos se expresó una comprensión de las ventajas y necesidad de asociarse como medio de alcanzar mejores niveles de competitividad. Así mismo, hay un entendimiento claro entre los usuarios de la necesidad de introducir cambios tecnológicos y aprecio de los servicios en este componente.

5. Eficiencia del Programa

Consecución de los componentes del Programa planificado y real

La planificación de las acciones de los componentes se consignan en los POA's. Los logros de dicha planificación debe mirarse, cuando menos desde dos puntos de vista: la consecución de metas físicas y la consecución de efectos y logros de objetivos. Esta es la información que debe producir el sistema de seguimiento y evaluación del Programa, pero que por su reciente diseño, aún no arroja resultados parciales. Por lo tanto, no existe información para contrastar las acciones planificadas con las realizadas, ni los logros esperados con los realmente alcanzados.

Es importante mencionar que en la revisión de los POA de años anteriores, no siempre se encuentran metas físicas debidamente cuantificadas que faciliten las labores de seguimiento. Los indicadores de evaluación definidos tienen una medida inicial, lo cual permitirá comparaciones directas y agregadas en los siguientes cuatro años del Programa.

Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros Programas del sector público o privado

COMPONENTE	MILES DE \$	Nº USUARIO	VALOR UNITARIO
<u>Servicios Agropecuarios</u>			
Año 1995	74.000	No hay información	Idem.
Año 1996	207.405	1.870	119,91
Año 1997	199.388	1.546	128,89
Año 1998	190.191	1.713	111,03
<u>Comercialización y Agronegocio.</u>			
Año 1998	16.000	118	135,59
<u>Riego</u>			
Año 1996	Otras fuentes	152	-
Año 1997	157.521	327	481,71
Año 1998	279.656	2.622	106,65
<u>Servicios financieros</u>			
Año 1996	498.240	632	788,35
Año 1997	524.934	824	637,05
Año 1998	381.684	534	714,76
<u>Desarrollo local</u>			
Año 1997	104.789	467	224,38
Año 1998	82.751	509	162,57
<u>Medio Ambiente</u>			
Año 1996	137.598	4 ⁽¹⁾	34.399,0
Año 1997	104.789	5 ⁽¹⁾	20.959,0
Año 1998	169.465	641	264,37

(1) Comunidades Agrícolas.

En este cuadro se muestran los costos unitarios de los componentes entregados año a año de

ejecución del Programa. Estos componentes han sido entregados a todo tipo de usuario del Programa.

Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del Programa

Una actividad que debió haberse iniciado desde el comienzo del Programa es el seguimiento y evaluación. Esta actividad hubiera generado valiosa información para hacer ajustes en estrategias e instrumentos tempranamente.

Otra actividad pendiente es la profundización técnica y temporal que requieren los planes de trabajo en todas las modalidades instrumentales desarrolladas por el PRODECOP (SALT, SAPE e IPL), a fin de asegurar la eficiencia de la inversión pública y privada que se hace a través de estos instrumentos.

En este mismo sentido, es pertinente afinar el instrumento operativo y útil para realizar el seguimiento de las acciones del Programa y de las entidades ejecutoras contratadas.

La definición de algunos mecanismos para poner en marcha el Fondo Rotatorio con la recuperación de créditos de corto y largo plazo y la utilización del Fondo de Garantía podrían establecer líneas de crédito más apropiadas a las condiciones de la población objetivo (adquisición de tierra o electrificación, por ejemplo), nuevos mecanismos participativos de manejo del crédito y una ampliación del horizonte del servicio crediticio para permitir un proceso de capitalización

La construcción de un marco conceptual que contenga una estrategia integral de combate a la pobreza rural y de integración de la población objetiva a la economía del país, hubiera servido de varias maneras a imprimir una mayor eficiencia a las acciones del Proyecto:

- Potenciar los recursos disponibles en otras instituciones públicas y privadas para contribuir a generar la infraestructura y el soporte a las actividades de producción e integración con la economía
- Establecer claras alianzas estratégicas con instituciones que buscan llevar servicios a la misma población objetivos y con aquellas que prestan servicios complementarios, especialmente los instrumentos básicos como agua, luz, saneamiento ambiental, vías de penetración, información, etc.
- Planificar entrega de servicios con una perspectiva de mediano plazo que integre los componentes de servicio en un orden temporal, de tal manera que sea posible determinar la recuperación de las inversiones sociales y particulares que se incurren en los proyectos de acción en terreno.

Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivos y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias

Como se mencionó anteriormente, existen algunos Programas públicos que trabajan con poblaciones objetivo muy similares a las que se han definido para el PRODECOP. Los organismos que realizan labores que pueden confundirse con las del Proyecto son: el INDAP que utiliza instrumentos muy similares y una población objetivo que tiende a confundirse -especialmente al haber adoptado las 12 HRB como parte de la definición de la población objetivo-, el FOSIS (programas AGT y, particularmente, las iniciativas de Desarrollo Productivo Rural), la CONAF, la Comisión Regional de Ganado Caprino y algunas ONG que trabajan con poblaciones similares y fondos de otras fuentes.

Si bien es difícil precisar duplicaciones de funciones entre el Programa y los otros Programas, si es posible decir que la posibilidad de duplicación existe y que también hay un gran espacio para formalizar mecanismos de cooperación que permitan potenciar el accionar de las instituciones que ejecutan programas similares. En el caso específico de PRODECOP, la mayor afinidad se da con la CONAF, que ejecuta contractualmente el componente de manejo de medio ambiente del PRODECOP. En este caso

específico cabe mencionarse, que tratándose de una institución con misión específica dentro de la política de gobierno y que recibe fondos públicos, la relación más apropiada con el PRODECOP sería de coordinación y de alianza estratégica, liberando recursos para que el PRODECOP pueda fortalecer otros componentes de la estrategia de alivio a la pobreza.

PRODECOP ha establecido alianzas estratégicas con instituciones como el INIA y mecanismos de coordinación a nivel local a través de los CDL en cada Comuna. Actualmente, los mecanismos SALT y SAPE no tienen el beneficio de esa coordinación local, pero existe la posibilidad de poner en marcha un plan de transición que permita la intervención de los CDL en todos los instrumentos de acción del Programa.

El Programa hace parte de redes de apoyo diseñadas por el FIDA (FIDAMERICA, PROCASUR) y de otras instancias que acumulan experiencias en este tipo de trabajos (PREVAL). El potencial para incrementar la participación en este tipo de redes es grande, aprovechando los sistemas de comunicaciones e intercambios virtuales que existen hoy día. Por otra parte, el mismo INDAP está impulsando algunas redes como la de Agroturismo, a la cual el Programa podría pertenecer.

Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros.

El programa comenzó a implementarse en el mes de Diciembre de 1995, en cuyo periodo la ejecución fue casi inexistente.

Las dificultades para obtener datos coherentes que permitiesen un análisis más profundo de la eficiencia del programa, ha sido muy difícil, no por que el Programa se negase a entregarlos, sino, más bien por las dificultades que existen para separar estos costos, debido a los diferentes tipos de usuarios, a la magnitud de las acciones a realizar por componente, que pueden variar de un año a otro, a la permanencia de los usuarios en el programa y al tipo de contabilidad que les exige el FIDA, que es distinta a la utilizada por INDAP y el Ministerio de Agricultura.

A pesar de estas situaciones, el análisis realizado entrega elementos suficientes para tener una visión aproximada del comportamiento que ha tenido el programa a nivel de la utilización de los recursos, entregando costos por componentes a nivel global año a año y el costo realizado por usuario efectivo, elemento que permite hacer comparaciones con programas similares. También existen los datos sobre los costos de administración y su relación con el costo total del Programa y por último, existen los elementos para realizar un análisis comparativo entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado. Con estos elementos se puede plantear que a nivel de la eficiencia del Programa, esta ha sido satisfactoria y coherente con los productos entregados

Años	1995	1996	1997	1998
Costos Administrativos	51,296	309,608	270,537	311,252
Costos Directos	127,518	881,470	1,213,811	1,187,183
Total Costos Efecivos	176,814	1,191,078	1,484,348	1,496,435

El comportamiento de los costos administrativos se mantienen dentro de un rango del 20 %, existiendo un año en el cual este rango tiene una variación con respecto al resto (28 %) y esto se explica por que el año 95 es el año en que se implementa el Programa y las acciones recién se empiezan a ejecutar.

En relación a los recursos entregados por transferencias estos costos llama la atención que los costos de administración directos del Programa alcancen el 20 % de promedio.

son altos, ya que las

transferencias que se hacen a los operadores también incluyen costos de administración, duplicándose los recursos en gastos que no llegan directamente a los usuarios. Determinar los costos de administración de los operadores es una tarea imposible, ya que estos organismos son independientes en su estructura administrativa del PRODECOP, en algunos casos son operadores individuales y en otras empresas o instituciones con estructuras más pesadas, por eso el costo se imputa de manera global al ítem transferencias, determinando valores fijos por instrumentos licitados o asignados.

EVOLUCION ANUAL DE CADA ITEM Y % QUE REPRESENTA DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO

ITEM/ AÑO	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
Personal	3.703	2,0	80.807	6,5	99.692	6,2	112.124	5,9
Bienes y serv.	47.593	25,2	228.801	18,4	170.845	10,7	199.128	10,5
Inversión	0		513.124	41,2	294.881	18,4	254.609	13,4
Transferenc.	127.518	67,5	419.085	33,7	924.43	57,7	953.253	50,2
Otros	10.138	5,3	2504	0,2	112.598	7,0	379.716	20,0
TOTAL	188.952	100	1.244.321	100	1.602.446	100	1.898.830	100

La evolución del presupuesto, a excepción del año 95, ha tenido un aumento sostenido.

Los ítems de mayor gasto del presupuesto son: transferencias, estas se hacen principalmente para ejecutar los servicios agropecuarios (SALT y SAPE). E implementar la línea de reforestación donde el principal operador es la CONAF. Otro ítem de importancia es el de inversión, aquí se distribuyen los Fondos Productivos y los Créditos otorgados a través de INDAP.

Al analizar los gastos por ítem, se puede apreciar que los costos de personal están dentro de los rangos aceptables para un programa de este tipo.

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS

AÑO 1995	Presupuesto asignado	Gasto Monto	Efectivo %
Personal	3.703	3.703	100
Bienes y Servicios de consumo	47.593	47.593	100
Inversión			
Transferencias	127.518	127.518	100
Otros	10.138	10.138	100
TOTAL	188.952	188.952	100

AÑO 1996	Presupuesto asignado	Gasto Monto	Efectivo %
Personal	103.352	80.807	78
Bienes y Servicios de consumo	306.273	228.801	74
Inversión	517.209	513.214	99
Transferencias	826.104	419.085	50
Otros	56.268	2.504	4
TOTAL	1.811.206	1.244.321	69

AÑO 1997	Presupuesto asignado	Gasto Monto	Efectivo %
Personal	113.755	99.692	88
Bienes y Servicios de consumo	180.006	170.845	95
Inversión	565.423	294.881	52
Transferencias	1.013.325	924.430	91
Otros	156.215	112.598	72
TOTAL	2.028.724	1.602.446	79

AÑO 1998	Presupuesto asignado	Gasto Monto	Efectivo %
Personal	150.640	112.124	
Bienes y Servicios de consumo	201.946	199.128	74
Inversión	310.970	254.609	99
Transferencias	1.033.993	953.253	82
Otros	384.703	379.716	92
TOTAL	2.082.252	1.898.830	98

AÑO 1999	Presupuesto asignado	Gasto Monto	Efectivo %
Personal	163.195		
Bienes y Servicios de consumo	209.620		
Inversión	345.098		
Transferencias	1.077.564		
Otros	319.668		
TOTAL	2.115.145		

Costo unitario por componente y por beneficiario

COMPONENTE	MILES DE \$	Nº USUARIO	VALOR UNITARIO
<u>Servicios Agropecuarios</u>			
Año 1995	74.000	No hay información	Idem.
Año 1996	207.405	1.870	119,91
Año 1997	199.388	1.546	128,89
Año 1998	190.191	1.713	111,03
<u>Comercialización y Agronegocio.</u>			
Año 1998	16.000	118	135,59
<u>Riego</u>			
Año 1996	Otras fuentes	152	-
Año 1997	157.521	327	481,71
Año 1998	279.656	2.622	106,65
<u>Servicios financieros</u>			
Año 1996	498.240	632	788,35
Año 1997	524.934	824	637,05
Año 1998	381.684	534	714,76
<u>Desarrollo local</u>			
Año 1997	104.789	467	224,38
Año 1998	82.751	509	162,57
<u>Medio Ambiente</u>			
Año 1996	137.598	4 ⁽¹⁾	34.399,0
Año 1997	104.789	5 ⁽ⁱ⁾	20.959,0
Año 1998	169.465	641	264,37

(1) Comunidades Agrícolas.

A nivel de la ejecución presupuestaria: El cuadro sobre ejecución presupuestaria, muestra una diferencia entre lo asignado y lo efectivamente ejecutado, estas diferencias se explican principalmente por los problemas de tipo climático (sequía y aluvión) y problemas de tipo físico (terremoto) que el Programa ha tenido que enfrentar durante los periodos de ejecución, al no poder aplicar algunos componentes de acuerdo a su programación, como es el caso de riego, medioambiente y otros, al no ponerse en marcha estos componentes inciden directamente en el ítem personal, situación que se refleja en el cuadro aquí adjunto.

A nivel de costos por componentes y por usuario: El cuadro incorporado para el análisis, entrega datos sobre el costo por componente y por usuario a nivel global, donde se destacan los valores de los componentes: Servicios agropecuarios, riego y servicios financieros (este se refiere principalmente al crédito). Los costos de estos componentes, según comparaciones con otros programas se encuentran dentro de los rangos normales (Programa riego INDAP, Pequeñas obras de riego de Gobernaciones provinciales, etc.). Los montos entregados por concepto crédito están dentro del promedio nacional para este tipo de usuario. Considerando que estos créditos se destinan para inversión y en algunos casos como capital de operaciones, el grado de eficiencia sería mayor que en el de otros programas.

Para el panel fue imposible llegar a sacar el costo efectivo por usuario del programa por año, debido a que la información existente no lo permite. En primer lugar por que el N ° de componentes entregado por usuarios no se pueden adicionar, ya que existen usuarios que reciben 1 o más componentes en forma diferenciada dependiendo del grado de necesidad. Como segundo elemento existen usuarios que desertan del programa ocasionando un costo que no está cuantificado ni dimensionado por el programa. Un tercer elemento es la falta de información sistematizada por parte del Programa, esto se puede apreciar a través de una información pedida por el panel, la cual se entregó tres veces con datos distintos, lo que no permite sacar conclusiones fiables.

Condiciones para una eventual recuperación de costos

Durante la ejecución del programa la posibilidad de recuperación de costos por los servicios prestados, es muy baja, debido a las condiciones de pobreza de la población objetivo y la precariedad de sus recursos. A su vez, se debe considerar que los usuarios potenciales deben reunir ciertas condiciones socioeconómicas exigidas por el Programa que no permite plantearse, en el corto plazo, un comportamiento empresarial, con una lógica de maximización de sus ganancias y de acumulación de capital que les permita pagar por los servicios prestados y que ellos no lo demandaron directamente.

Sin embargo, se debe tender que en el mediano plazo esta situación cambie y sean ellos, que a través de los mecanismos entregados por el programa asuman una política de recuperación. En cualquier instancia, sería necesario diseñar un mecanismo por el cual el pago de los servicios se haga de manera progresiva e, idealmente, con la participación de empresas y asesores que estén dispuestos a compartir riesgos y ganancias con los beneficiarios de Programa.

6. Análisis y recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

Contribución del Programa al logro del fin

Como se ha mencionado anteriormente, en la situación actual no se puede afirmar si el programa ha contribuido al logro del fin, ya que no han existido evaluaciones intermedias que permitan medir los resultados parciales del Programa. Ahora bien, los componentes planteados para alcanzar el propósito y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo, están dentro de la lógica requerida y la dirección necesaria para obtener resultados esperados.

El proceso de ajuste de esos componentes y los instrumentos de trabajo del Programa debe permitir un ajuste gradual a las necesidades y condiciones de los beneficiarios.

A este proceso es necesario incorporar la función de retroalimentación que debe cumplir el sistema de seguimiento y evaluación, una vez que se ponga en marcha su ejecución.

Tipo de evaluación para medir el logro del fin

La definición de la población objetivo asimila las condiciones de pobreza a los niveles de ingreso y ciertos niveles de capitalización, expresados en tierra y número de vientres caprinos. Sin embargo, el fin del Programa incluye el mejoramiento de la calidad de vida que se traduce en mejores condiciones económicas y sociales.

Por otra parte, el diseño del Programa y sus componentes se enfocan más hacia el logro de incrementar los ingresos, dejando espacios de coordinación y desarrollo de alianzas estratégicas para lograr dinamizar otras variables que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.

La combinación de estas estrategias es lo que determina los procesos y las variables que deben tenerse en cuenta para realizar la evaluación para medir el logro. Sin temor a equivocarse, la evaluación del logro debe considerar mediciones a nivel de la familia y distinción entre géneros, que den cuenta de cambios en los ingresos, las necesidades básicas, los niveles de asociatividad y participación de los beneficiarios y gobiernos locales, el manejo del medio ambiente, la sostenibilidad de las empresas productivas y los niveles de capitalización.

En cuanto al tipo de evaluación, sin duda, deberá seguir un esquema de medida-estimulo-medida, ya que se espera que la cobertura del proyecto elimine la posibilidad de tener grupos testigos para diseñar otro tipo de evaluación.

A pesar que no existe un estudio de base en el año cero del Programa, el sistema de seguimiento y evaluación que dispone el Programa ya tiene una medida de las condiciones de la población objetivo antes de recibir los servicios del mismo. Esta medida puede tomarse como la base de comparación para posteriores mediciones.

Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

La falta de disponibilidad de medidas de evaluación de efectos e impactos hace imposible saber si los impactos del Programa se extienden a otros grupos, en adición a la población objetivo.

A pesar de ello, los encadenamientos de los sectores de la economía y los multiplicadores económicos que se producen en esos encadenamientos, permiten esperar impactos indirectos en otros grupos que

tienen relación directa con las labores de producción, transformación, comercialización y otros procesos sociales y económicos que se producen cuando se dinamiza el sector productivo.

Grupos como el transporte, el comercio de insumos y productos o los servicios financieros deben recibir el impacto del Programa a través de aumentos en la demanda por servicios directos e indirectos, originada por efectos de incrementos en la producción y en los ingresos de grupos significativos que entran al consumo de bienes y servicios.

Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológica, entre otras

El PRODECOP ha desarrollado un trabajo muy importante con los Gobiernos Locales, generando estructuras que permiten ligar a los Municipios con el Programa y los usuarios, apoyando así la participación de los beneficiarios en un amplio proceso de toma de decisiones en el desarrollo y ejecución de las políticas locales, estableciendo los principios pragmáticos de la política de descentralización que se busca poner en marcha a nivel nacional.

Estos objetivos se operacionalizan a través de:

- Los Departamentos de Desarrollo Rural (DDR), instalados en las Comunas como parte de la estructura municipal. Tienen por finalidad contribuir al proceso de planificación del desarrollo rural comunal en el cual se insertan las acciones del programa cumpliendo numerosas funciones que están en los términos de referencia de los contratos con los municipios. La optimización de estas funciones la realizan equipos que trabajan en las municipalidades y están relacionados con otros agentes de desarrollo, ya que parte de las soluciones que la población demanda para sus problemas depende de las capacidades metodológicas y técnicas que tengan. Una forma de contribuir al esclarecimiento de su inserción en la estructura municipal, es a través del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).
- Los Consejos de Desarrollo Local (CDL). Es un instrumento que operacionaliza los objetivos de desarrollo económico de la población objetivo del Programa y le permite tener acceso a la información y participación en los análisis que se hacen de su situación como productores y en las decisiones asociadas.

Este impacto positivo ha permitido la participación de agentes muy importantes como las municipalidades, los agentes locales de instituciones de desarrollo y fortalecido el Programa abriendo las posibilidades de participación a una amplia gama de la población.

Otro impacto causado por la implementación del PRODECOP, dice relación con el diseño de la política medio ambiental desarrollada por el Programa, en la cual se ha introducido una concepción diferente para enfrentar el problema de la desertificación, a través de un manejo de la flora existente, reforestación con especies que mejor se acomoden a ambientes áridos y por último la implementación de huertos agroforestales que tienen doble propósito, incorporar y proteger los suelos degradados y servir como huertos productivos que generen una rentabilidad. (especies a desarrollar; Granados, Tunas, Acacios, Olivos, etc.).

7. Sustentabilidad del Programa

Condiciones para la sustentabilidad del Programa

Siendo el PRODECOP diseñado para mejorar las condiciones de pobreza de los productores rurales, es difícil pensar en la alternativa de buscar financiamiento, al menos en el mediano plazo, de parte de los usuarios que reciben el servicio del Programa. Esta opción parece de posible ejecución en un esquema parcial, particularmente a partir de aquellas organizaciones que han establecido o puedan establecer desde el punto de vista productivo, algunos cultivos de alta rentabilidad, como frutales, hortalizas, viñas etc., agregando actividades de comercialización y de otro tipo, para aprovechar las condiciones de producción de primores o de producción continuada que ofrece, en general, la IV Región.

Una alternativa que debe ser analizada en relación con la sostenibilidad del Programa después de los 8 años establecidos en el plan inicial, consiste en redireccionar el Fondo de Garantía que se establece en el diseño original y en poner en funcionamiento el Fondo Rotatorio con las recuperaciones de crédito. Con el monto de estos Fondos, se podría pensar en una estrategia de permanencia del Programa, en una dimensión distinta, en la cual una gran mayoría de la población objetivo que logre superar el estado de pobreza, pueda "egresar" y pasar a una etapa superior donde pueda ser atendida y recibir servicios de otras instituciones (INDAP, Banca Privada, Empresas Consultoras Privadas, etc.).

La población pobre que no haya alcanzado los niveles deseados o que no haya sido atendida, podría ser el centro de las acciones futuras, en un plan que contemple, entre otros servicios, una capacitación más especializada para ejercer oficios rurales o urbanos asalariados, permitiéndoles una posibilidad de ingresar al mundo del trabajo, ya sea de manera dependiente ó como trabajador por cuenta propia. También se hace necesario entregarle una formación para el desarrollo de técnicas de gestación empresarial, servicios de apoyo a la empresa, planes de ayuda para establecer una política de relaciones en la empresa y su entorno para el establecimiento del negocio agrícola.

Replicabilidad del Programa

La replicabilidad de este tipo de Programas debe evaluarse una vez que se tenga alguna indicación cierta de los resultados y los efectos que genera en la población objetivo. Tomando en cuenta el monto del gasto y la inversión que se ha manejado en los primeros años de ejecución del Programa, puede decirse que se trata de un Programa que requiere un apoyo importante para facilitar las inversiones de la sociedad en establecer condiciones mínimas de producción y de apoyo a esas labores. Este tipo de decisión requiere justificación sobre la base de resultados y un horizonte de planificación acotado en el tiempo.

Otras condiciones necesarias para hacer este Programa de apoyo a los pobres rurales replicable tiene que ver con la internalización de las lecciones aprendidas, en un esquema de retroalimentación y autoreflexión de parte del equipo técnico que acometa un análisis serio de la replicabilidad de este tipo de Programas. Específicamente, los mecanismos de participación a distintas instancias, la utilidad de la capacitación, las ventajas de la asociatividad y la comprensión de la multifactorialidad del concepto de desarrollo rural son lecciones indispensables de incorporar en futuros diseños de Programas.

Adicionalmente, se requiere contar con una amplia flexibilidad institucional para desarrollar y adaptar mecanismos apropiados a las condiciones de la población objetivo, comenzando con la fase de diseño mismo del Programa y la participación permanente de las instancias sociales y económicas que tienen relación directa con el.

8. Experiencia adquirida en la ejecución del Programa

Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras instituciones involucradas

Existe, ciertamente, un buen número de lecciones que merecen rescatarse de la experiencia de ejecución del PRODECOP. Estas lecciones pueden clasificarse, al menos, en tres categorías: a) sobre la operación y, por tanto, lecciones incorporadas; b) sobre las acciones realizadas y c) sobre deducciones inmediatas del análisis, que podrían denominarse lecciones derivadas.

a.- Las lecciones sobre la operación del Programa se inician desde el propio diseño. Se constatan debilidades en elementos estructurales del Programa y de cierta manera han sido modificadas o redefinidas por la UEP. (i/e, definición, condiciones y cálculo de la población objetivo; mezcla de instrumentos y objetivos específicos; análisis poco dinámicos de las condiciones existentes). Al mismo tiempo, el PRODECOP se inició con una separación poco clara con el INDAP en relación con la atención de los usuarios, implementación de instrumentos de trabajo y algunos procedimientos, que tienden a perder la identificación de las responsabilidades directas. Existen otras condiciones estructurales operativas que están pendientes de solución (i/e, Fondo Rotatorio de crédito, Fondo de Garantía).

De esta situación la lección más importante es la necesidad de organizar misiones de diseño y evaluación con equipos técnicos de alta capacidad y de realizar un trabajo que incorpore la dinámica de las zonas y las sociedades seleccionadas, buscando la participación de los distintos niveles de actores, desde los primeros pasos de diseño y planificación de este tipo de Programas.

b.- Las lecciones sobre las acciones realizadas se refieren a aquellas acciones que han producido efectos significativos en el corto plazo y, como corolario, pueden incorporarse a otras experiencias presentes o futuras. Específicamente, una lección interesante para el proceso de descentralización es el trabajo de apoyo a los gobiernos locales (DDR), acompañado de una apertura a la participación y la coordinación de actividades (CDL). Estos mecanismos tienen grandes posibilidades de ser potenciados. Esta experiencia aplica a las instituciones que prestan servicios directos a los productores rurales y a las encargadas de adelantar el proceso de descentralización en el país.

Concomitante con la participación a través de los CDL, el diseño de las IPL como instrumento de captura de demanda y de respuesta de servicios ofrece un espacio para perfeccionar la participación permanente (en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones) de los actores directamente involucrados con los servicios que ofrece el Programa.

Por otra parte, los esfuerzos de fortalecer actividades asociativas dejan enseñanzas interesantes, siempre que se trate de crear o fortalecer las organizaciones de productores con un fin específico definido (i/e, la comercialización, la transformación de ciertos productos, la producción especializada de ciertos bienes). Esta es una experiencia que debe analizarse sistemáticamente para determinar las especificidades de los aspectos generalizables y asegurar la replicabilidad de esos factores.

Las lecciones de estas experiencias son de tipo directo —en cuanto los mecanismos mismos y la utilización del espacio para perfeccionarlos empíricamente— y de adaptación a condiciones específicas, de tal manera que puedan ser incorporadas en otras experiencias, según las características y necesidades de la población objetivo a que se dirijan.

c.- Las lecciones derivadas del análisis de las experiencias de la ejecución del Programa, tienen relación con ciertos aspectos que parecen recomendables, pero que descansan en las deducciones de las experiencias acumuladas.

pobres rurales – partir de la redefinición del Fondo de Garantía y la operatividad del Fondo Rotatorio – ofrece la posibilidad de combinarse con las organizaciones campesinas para formar instituciones de la sociedad civil capaces de proveer servicios de crédito para las propias comunidades rurales.

IV. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

1. Poner en funcionamiento el sistema de seguimiento y evaluación que tiene el Programa. Es prioritario disponer de mediciones del impacto parcial de las acciones del Programa en la población objetivo directamente atendida, particularmente en relación al nivel de ingresos, los resultados de los planes productivos inducidos por el Programa, la recuperación real de la cartera de crédito, los avances atribuibles a la asociatividad de los beneficiarios y otros indicadores del estado de pobreza que tiene la población objetivo, comparando estas mediciones con aquellas establecidas con la población que aún no ha sido atendida directamente por el Programa. La puesta en marcha de este sistema de seguimiento y evaluación no requiere acciones especiales: se ha creado la Unidad de Seguimiento y Evaluación con un técnico responsable. Asistencia puntual y asignación presupuestaria para poner en marcha el sistema disponible son necesarios, en el corto plazo.
2. Revisar, redefinir y adoptar conceptos operativos que faciliten la acción e impriman mayor eficiencia al desempeño del Programa. Específicamente, es recomendable realizar este proceso en los siguientes aspectos:
 - La población objetivo, determinando condiciones específicas (acceso a mínimos de tierra, fuentes de generación de ingresos, niveles de capitalización, etc.) y asegurando que dichas características corresponden realmente a las características de la población alcanzable.
 - Los instrumentos de trabajo del Programa, adecuándolos a las reales condiciones de pobreza y la capacidad de emprendimiento productivo de las organizaciones de beneficiarios. Específicamente, se trata de enfatizar la planificación de las acciones, asegurando las posibilidades de producción de excedentes, recuperación de los créditos y de capitalización a través de la captura económica de dichos excedentes. De este proceso pueden desprenderse cambios en los términos y plazos de los créditos, montos de los subsidios operados a través del Fondo Productivo, evaluación y planificación más pertinente de los planes de producción y transformación, etc.
 - La focalización y estrategia de atención a los beneficiarios, haciéndola explícita y consecuente con las definiciones anteriores y los resultados de la medición de los indicadores de evaluación, ya mencionados en distintas oportunidades.
 - La coordinación con otras instituciones públicas y privadas y establecimiento de alianzas estratégicas con organismos y programas que operen en la Región. Esta es una acción prioritaria para potenciar los recursos propios y asignaciones de gobierno a otros organismos.
 - El diseño de una estrategia general de desarrollo rural para las áreas de pobreza, diseñada en un horizonte que cubra, al menos, los años que restan al Programa. La ejecución de esta actividad puede requerir la participación de técnicos y especialistas que fortalezcan el equipo técnico del Programa
 - La ejecución de los puntos recomendados corresponde totalmente a una decisión interna de la UEP del Programa. Se trata de un trabajo colegiado de los miembros del equipo técnico del Programa. Como se menciona en algunos puntos específicos, es recomendable contar con la cooperación de técnicos especialistas que contribuyan a generar y analizar ideas sobre los aspectos puntuales que se van a analizar. Los requerimientos especiales se reducen a recolección de información sobre algunos de los aspectos a analizarse, asignación de tiempo colectivo para realizar los ejercicios y contratación de algunos consultores para reforzar el equipo técnico.
 - La puesta en marcha de algunas acciones puntuales de coordinación y acuerdos estratégicos puede requerir una acción a niveles regional y central, a fin de obtener la voluntad política que asegure la ejecución de acciones conjuntas y complementarias entre instituciones. Esta es una tarea que requiere el concurso de autoridades nacionales y algunos Ministerios, pero que no necesariamente implica modificaciones en las políticas, procedimientos o asignaciones presupuestales.

1. Poner en operación el Fondo Rotatorio contemplado en el diseño original del Programa. Este es un fondo que debe poner nuevamente en operación los dineros correspondientes a la recuperación de los créditos otorgados con asignaciones presupuestales del Programa. Es necesario hacer una evaluación amplia de las posibilidades de utilización de esos dineros, combinando las actuales posibilidades (aumentar montos y/o el número de usuarios del sistema de crédito) con nuevas alternativas que respondan a las necesidades de la población objetivo (inversión de capital, adquisición de tierras, financiamiento de electrificación, participación en agroindustrias establecidas o adecuación de tierras, por ejemplo).
2. Esta recomendación no requiere asignación de recursos específicos. Se trata de poner en operación un mecanismo aprobado desde la creación del Programa. Los dineros recuperados de los créditos parcial o totalmente cancelados por los usuarios del PRODECOP han sido recolectados por el INDAP, de donde deberían ser recuperados para ser incorporados al presupuesto del Programa. Las decisiones sobre utilización del Fondo Rotatorio pueden requerir modificaciones al sistema de crédito del INDAP, si se opta por continuar con la utilización de esa ventanilla para otorgar nuevas líneas. Si se deciden otras opciones de manejo del crédito (por los propios usuarios, por ejemplo) también serían necesarias decisiones administrativas en el INDAP para operar las alternativas que se propongan.
3. Decidir usos alternativos para el Fondo de Garantía para facilitar el acceso de los beneficiarios a la banca privada, que figura en el diseño original del Programa, pero que no tiene vigencia real debido las diferencias desfavorables del crédito privado frente a las condiciones subsidiadas del INDAP. Sin duda, el monto de las asignaciones presupuestales de dicho Fondo permitirán evaluar un número de alternativas de acción para el Programa, entre las cuales existe la posibilidad de juntarlo con los dineros del Fondo Rotatorio y formar una base de recursos que pueda ser utilizada como motor de desarrollo para sentar las bases de inversión, soporte y organización para aliviar significativamente la pobreza rural en la IV Región. El rediseño del Fondo de Garantía es una decisión interna del equipo técnico de la UEP. Su operacionalización puede requerir modificaciones en los procedimientos administrativos del INDAP, dependiendo del uso alternativo que se proponga para ese Fondo. También requerirá la anuencia del FIDA, pero ya existen expresiones de la disposición de analizar cambios en el destino de esos fondos. Como en algunos casos anteriores, es recomendable contar con especialistas que puedan ofrecer alternativas y reforzar la capacidad analítica del equipo técnico del Programa.
4. Se recomienda realizar la evaluación de medio término conjuntamente entre el gobierno de Chile y el FIDA lo más pronto posible, una vez que se dispongan de los resultados de las mediciones parciales de los indicadores de evaluación y que esté en operación el sistema de seguimiento de las acciones de los componentes. El panel recomienda continuar con la segunda fase de este Programa, siguiendo el esquema original de planificación de ocho años.

V. REFERENCIAS

1. DOCUMENTOS USADOS EN LA EVALUACIÓN

1. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. "Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales", Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales. Santiago, 1999
2. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación. "Evaluación: Una Herramienta de Gestión para Mejorar el desempeño de los Proyectos. Documento de Apoyo para usar en el Programas de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Santiago, 1999.
3. Ministerio de Hacienda. "Sustituye la Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario N° 18.910" Publicada en el Diario Oficial N° 33.587, de 3 de febrero de 1990 . Santiago.
4. República de Chile; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. "Contrato de Préstamo N° 374 - CL". Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región. Santiago, diciembre 1995.
5. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe de Gestión Financiera". Santiago, diciembre 1995.
6. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. "Informe de la Misión de Evaluación Ex -Antes. Santiago, febrero 1996.
7. Ministerio de Agricultura. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Plan Operativo Anual" Prodecop IV Región. Coquimbo. Chile, 1996.
8. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. "Administración de Prestamos y Donaciones". Manual de Operaciones. Santiago, Junio 1996.
9. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe de Gestión Financiera". Santiago, diciembre 1996.
10. Ministerio de Agricultura. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Plan Operativo Anual" Prodecop IV Región. Coquimbo. Chile, 1997.
11. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Manual de Procedimientos Administrativos para el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región, Prodecop - Fida. Santiago, mayo 1997
12. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Aprueba las Normas de Crédito y Fondo Productivo. Indap - Prodecop IV Región. Santiago, julio 1997.
13. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe de Gestión Financiera". Santiago, diciembre 1997.
14. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe Anual 1997". Santiago, febrero 1998.
15. Instituto de Desarrollo Agropecuario. Prodecop IV Región Fida "Memoria Anual 1997". Santiago, diciembre 1997.
16. Ministerio de Agricultura. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Plan Operativo Anual" Prodecop IV Región. Coquimbo. Chile, 1998.
17. Prodecop IV Región. Servicio de Asesoría Local Territorial. Licitación Pública Bases Administrativas

18. Especiales. La Serena, mayo 1998.

19. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe de Gestión Financiera". Santiago, diciembre 1998.

20. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Informe Anual 1998". Santiago, diciembre, 1998.

21. Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción. "Estudio de Base de las Zonas de Influencia". Prodecop IV Región. La Serena, diciembre de 1998.

22. Ministerio de Agricultura. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Programa Operativo Anual" Prodecop IV Región. Coquimbo. Chile, 1999.

23. Instituto de Desarrollo Agropecuario. "Aprueba Proyecto Desarrollado por el Servicio de Asesoría Local Territorial". La Serena, enero 1999.

2. REUNIÓN CON EQUIPO DEL PROGRAMA

Se realizaron cuatro reuniones con el equipo de PRODECOP.

1ª Reunión: el 5 de Abril de 1999

Asistieron:

Virginia Alveyay	Directora PRODECOP
Rodrigo Leiva	Responsable Unidad Evaluación y Seguimiento
Carina Muñoz	ODEPA
Ricardo Cardenas	INDAP Central
Yazmín Soto	DIPRES

2ª Reunión. 7 de Mayo 1999

Asistieron

Virginia Alveyay	PRODECOP
Rodrigo Leiva	PRODECOP
Ignacio Marín	PRODECOP
Pablo Vinelli	INDAP Central
Ricardo Cardenas	INDAP Central
Carina Muñoz	ODEPA
Yazmín Soto	DIPRES
Rosario Bello	DIPRES

3ª Reunión. 14 de Mayo 1999 en La Serena

Asistieron. Todo el equipo Responsable de Unidades y Departamento PRODECOP.

4ª Reunión 14 de Junio de 1999

Asistieron

Virginia Alveyay	PRODECOP
Rodrigo Leiva	PRODECOP
Ignacio Marín	PRODECOP
María Elena Cruz	ODEPA
Hernán Rojas	INDAP Central

A tres reuniones asistieron todos los integrantes del panel, en la 4ª reunión estuvo ausente Germán escobar integrante del panel.

Entrevistas realizadas a productores usuarios del Programa, el 13 y 14 de Mayo de 1999.

Victor Toro	Sociedad Agropecuaria Siglo XXI Villaseca, Canelilla
Vladimir Pizarro	Comunidad de Villaseca
Jacinto Toro	Productor de Villaseca
Aliro Honores	Sociedad Agropecuaria Siglo XXI
Hector Cortés	Productor Villaseca
Manuel Muñoz	Sociedad Agroflor
Virginia Muñoz	Sociedad Agroflor

6.- Presentar Matriz de Marco Lógico concordada con la Institución según el siguiente formato.

MATRIZ DE EVALUACION

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y PEQUEÑOS AGRICULTORES DE LA IV REGION.
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: NOVIEMBRE DE 1995
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE AGRICULTURA
SERVICIO RESPONSABLE: INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Enunciado del objetivo	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
<p>FIN:</p> <p>Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y la economía familiar de las comunidades campesinas y pequeños productores no comuneros, mediante un incremento en los ingresos y una mejora en las condiciones ambientales y socioeconómicas prevalecientes.</p>				
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Pequeños Productores mejoran su capacidad productiva y de gestión económica y ambiental en forma asociativa o individual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 5700 usuarios directos aumentan el VBP. • % del ingreso agropec/ingr. Totales • Superf. Cultivada en secoano • Superf. Bajo riego • N° de cabras en ordeña • PP part. Organiz. Comerc. • Volumen producido • Volumen comerc, x organiz o individualmente. • N° de organizac, campesinas. Con negocio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cant. Total producida • Cantidad total comerc • Px recibido/rubro/año 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros UAP • Evaluación externa • Registros UCA 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene una política estatal de apoyo a la pequeña agricultura • Existen precipitaciones en la zona que justifican la realización de infraestructura de riego

COMPONENTES:				
1. Servicios agropecuarios otorgados	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ejecución presupuestaria (valido para todos los resultados). • N° de SALT y SAPE/N° de usuarios atendidos satisfactoriamente/oper. • Aumento de la superficie Cultivada • % aumento rendimiento silvoagropecuario de los P.P. • N° de P.P. con planes de producción. • N° de P.P. que llevan registros 	<ul style="list-style-type: none"> • 2500 usuarios con proceso productivo según los estándares PRODECOP • Incremento de producción de leche/cabra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros UAP • Registros UAP y Operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • La forma de tenencia de la tierra no obstaculiza la realización de inversiones.
2. Línea de comercialización y agronegocio.	<ul style="list-style-type: none"> • % de P.P. venden asociativamente sus productos. • % P.P. formalizados y que declaran IVA • N° de poderes compradores detectados • N° de circuitos de comercialización definidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • VBP venta formal/ VBP venta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros UAP • Informes UCA y UC • Registros de la UAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Los usuarios no venden sus tierras una vez incorporado el riego.
3. Mejoramiento y construcción de obras de riego realizadas.	<ul style="list-style-type: none"> • N° de obras construidas o mejoradas. • N° de usuarios beneficiados. • N° de hectáreas habilitadas con riego. • Aumento de superficie regada/predio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo/nueva hectárea puesta en riego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes U. Riego. 	
4. Servicios financieros operando (créditos y fondo productivo).	<ul style="list-style-type: none"> • Colocaciones de crédito/hombre mujer (\$) • N° de Créditos otorgados a hombres y mujeres. • Porcentaje de morosidad de la cartera. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de mujeres con cargos directivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • SICRE 	
5. Desarrollo local y participación fortalecidos.	<ul style="list-style-type: none"> • N° de Departamentos de Desarrollo Rural en función. • N° de Concejos de Desarrollo Local Municipal en funciones. • N° proyectos articulados desde el municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° usuarios con prácticas conservacionistas incorporadas en su plan de manejo anual (valido para 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de CDL 	
6. Condiciones medioambientales mejoradas.	<ul style="list-style-type: none"> • N° ha reforestadas/intervenidas. • N° ha métodos conservación de suelos • N° hogares con proyectos forestales o conservación de recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • % Hogares con métodos de cosecha agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes UMA y de CONAF. 	

ACTIVIDADES COMPONENTE N° 1	INDICADORES ACTUALES	INDICADORES POSIBLES	FUENTES DE VERIFICACION	SUPUESTOS												
1. Definición de proyectos productivos comerciales. 2. Captura de demanda 3. Licitación del servicio de asistencia. 4. Programación de siembras en función de los mejores precios ofrecidos por el mercado. 5. Capacitación en técnicas de manejo de cultivos.	1. N° proyectos productivos aprobados, % crédito. 2. N° proyectos presentados 3. N° proyectos prod aprobados con SALT licitado y ejecutado conforme a proyecto. 4. N° de usuarios con siembras ejecutadas conforme a programación. Gasto efectivo / año (en miles de \$). <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">1995</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">74.000</td> </tr> <tr> <td>1996</td> <td style="text-align: right;">207.405</td> </tr> <tr> <td>1997</td> <td style="text-align: right;">199.388</td> </tr> <tr> <td>1998</td> <td style="text-align: right;">190.191</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="border-top: 1px solid black;"></td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td style="text-align: right;">670.984</td> </tr> </table>	1995	74.000	1996	207.405	1997	199.388	1998	190.191			TOTAL	670.984	5. N° de eventos de capacitación en manejo técnico de los cultivos sujetos de A. T.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro recepción correspondencia. (válido para 2) • Pagos por llamados a licitación. • Registros DDP. • Registros DDP. • Registros DDP, UCA, programación actividades operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe personal idóneo para la formulación de proyectos y para desarrollar la asesoría técnica.
1995	74.000															
1996	207.405															
1997	199.388															
1998	190.191															
TOTAL	670.984															

ACTIVIDADES COMPONENTE N° 2	INDICADORES ACTUALES	INDICADORES POSIBLES	FUENTES DE VERIFICACION	SUPUESTOS
1. Realización estudios de mercados	1 N° de productos agrícolas con canales de comercialización identificados o estudios de mercado realizados.	1 N° de usuarios con contabilidad completa.	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios tripartitos de producción y comercialización: Det. del comprador, requisitos, calidades, formas de pago, embal. 	
2. Definición programa de producción de acuerdo a la demanda y mejores precios.	2 N° Organizaciones campesinas legales con un negocio agrícola.	2 N° capacitados que pueden identificar ingresos, egresos, IVA, facturas.	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de UCA, UCC. 	
3. Formación de organizaciones comerciales campesinas para compra y venta de insumos y/o productos en función del mercado (proveedor o comprador)	3 N° de eventos de capacitación / tema.		<ul style="list-style-type: none"> • Registros de UCA. 	
4. Capacitación de los usuarios en material de organizaciones comerciales, contabilidad básica, tributación básica.	4 N° de capacitados. Gasto efectivo / año (en miles de \$). <u>1998</u> 16.000 TOTAL 16.000		<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario, visitas al azar. 	

ACTIVIDADES COMPONENTE N°3	INDICADORES ACTUALES	INDICADORES POSIBLES	FUENTES DE VERIFICACION	SUPUESTOS								
<p>1. Identificación de las demandas de riego</p> <p>2. Contratar estudios.</p> <p>3. Llamado licitación / asignación directa.</p> <p>4. Recepción de obras.</p> <p>5. Capacitación en riego.</p>	<p>1 N° de perfiles de proyectos de riego.</p> <p>2 N° de contratos formalizados</p> <p>3.1 N° llamados a licitación. 3.2 N° obras asignadas. 3.3 N° obras recepcionadas a tiempo.</p> <p>4.1 N° de nuevas ha. puestas en riego. 4.2 N° de obras intraprediales. 4.3 N° de obras extraprediales. 4.4. Superficie beneficiadas con nuevas obras extraprediales.</p> <p>5.1. Cursos realizados. 5.2. N° de usuarios capacitados</p> <p>Gasto efectivo / año (en miles de \$).</p> <table border="1" data-bbox="646 1004 902 1129"> <tr><td>1995</td><td>0</td></tr> <tr><td>1996</td><td>-</td></tr> <tr><td>1997</td><td>157.521</td></tr> <tr><td>1998</td><td>279.656</td></tr> </table> <p>TOTAL 437.177</p>	1995	0	1996	-	1997	157.521	1998	279.656	<p>1 Costo puesta en riego o tecnificación / ha.</p> <p>2 N° PP manejan tasas y frec's de riego.</p>	<p>1 Banco proyectos U. Riego.</p> <p>2 Contratos - registros UR.</p> <p>3 Prensa, resoluciones de Dirección de PRODECOP.</p> <p>4 Informes internos U. Riego y Dpto. Operaciones (válido para 4.2, 4.3, 4.4, 4.5)</p>	
1995	0											
1996	-											
1997	157.521											
1998	279.656											

ACTIVIDADES COMPONENTE N° 4	INDICADORES ACTUALES	INDICADORES POSIBLES	FUENTES DE VERIFICACION	SUPUESTOS												
1 Firmar Convenio entre INDAP y BECH para la administración del Fondo de Garantía.	1 Convenio INDAP BECH	6 N° créditos cursados con garantía del Fondo de Garantía/H ó M.	1. Convenio Firmado+ 1. Informes UC, BECH	No hay más modificaciones que hacerle al convenio												
2 Asignar presupuesto de crédito y fondo productivo a las Areas.	2.1 Monto de crédito colocado/sexo 2.2 Monto fondo productivo colocado/sexo.		2. Informes UC	1. Hay V°B° del M. de Hacienda.												
3 Evaluar, aprobar, supervisar proyectos de inversión.	3.1 % de proyectos financiados 3.2 % de proyectos aprobados. 3.3 N° de proyectos supervisados/ aprobados.		3. Actas de comité de créditos. 3. Informes de cometido.	3. Existen proyectos de inversión suceptibles de ser evaluados												
4 Gestionar envío remesas de fondo a las Areas dentro de los cinco días después de solicitadas.	4. Fecha de envío/fecha de recibo solicitud.		4. Memorándum de envío remesas.	3. Existen formuladores de proyectos idóneos												
5 Llevar el control presupuestarios de crédito y fondo productivo.	5. % Ejecución presupuestaria.		5. Control presupuestario.													
6 Evacuar Informes mensuales de gestión crédito dentro de los primeros cinco días del mes que se informa.	6.1 N° de Informes 6.2 Fecha de entrega de informes.		6. Informes de gestión de créditos.													
	<p>Gasto efectivo / año (en miles de \$).</p> <table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="padding-right: 20px;">1995</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> <tr> <td>1996</td> <td style="text-align: right;">498.240</td> </tr> <tr> <td>1997</td> <td style="text-align: right;">524.934</td> </tr> <tr> <td>1998</td> <td style="text-align: right;">381.684</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="border-top: 1px solid black; padding-top: 5px;">TOTAL</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">1.404.858</td> </tr> </table>	1995	0	1996	498.240	1997	524.934	1998	381.684	TOTAL			1.404.858			
1995	0															
1996	498.240															
1997	524.934															
1998	381.684															
TOTAL																
	1.404.858															

ACTIVIDADES COMPONENTE N°5				
1 Formación y consolidación de Departamentos de Desarrollo Rural Municipal.	1.1 N° de DDR formados 1.2 N° proyectos IPL generados desde Municipio. 1.3. N° de DDR operando 1.4. N° de DDR cofinanciados por el municipio	1 N° planes de desarrollo rural comunal	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Comunal, Registros UDL. 	
2 Consolidación de los Consejos de Desarrollo Local Municipales en la estructuración municipal.	2.1 N° de CDL operando. 2.1. N° CDL cofinanciados por el municipio. 2.3. N° profesionales que trabajan en DDR.	2. N° DDR financiados por el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> • Registros DDP • Plan de trabajo DDR • Presupuesto municipal 	
3 Fortalecimiento de organizaciones locales de P.P. para la formulación de proyectos.	3.1 N° eventos realizados con DDR. 3.2 N° DDR fortalecidos	3. N° CDL financiados por el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de trabajo CDL • Presupuesto Municip. 	
4 Capacitación formulación de proyectos IPL..	4.1 N° eventos capacitación en proyectos 4.2. N° de usuarios capacitados			
5 Asesorías, apoyo y capacitación a miembros de los CDL y DDR.	5.1 N° de CDL y DDR asesorados 5.2 N° de eventos realizados.			
	Gasto efectivo / año (en miles de \$).			
	1995 0			
	1996 -			
	1997 104.789			
	1998 82.751			
	<hr/> Total 187.540			

ACTIVIDADES COMPONENTE N° 6																							
<p>1 Suscripción de convenios para la forestación y demás entre CONAF e INDAP PRODECOP</p> <p>2 Definición de áreas geográficas a ser intervenida.</p> <p>3 Asegurar la definición de planes de trabajo por parte de CONAF.</p> <p>4 Asegurar el cumplimiento de la programación de actividades relacionadas con la forestación, la educación ambiental, los huertos forestales, manejo de la vegetación, y de las microcuencas.</p> <p>5 Capacitación de los usuarios en manejo ambiental en función o articulado al proyecto productivo - comercial.</p> <p>6 Suscripción de convenios con organizaciones de pequeños productores.</p>	<p>1 N° convenios vigentes y operativos con CONAF.</p> <p>2 N° áreas geográficas definidas con CONAF.</p> <p>3 Planes de trabajo o actividades ejecutados conforme a lo programado.</p> <p>4 Número de programas de actividades de forestación cumplidos.</p> <p>5 N° de cursos realizados</p> <p>5.1 N° de usuarios beneficiados</p> <p>Gasto efectivo / año (en miles de \$).</p> <table border="0"> <tr> <td>1995</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>1996</td> <td>137.598</td> </tr> <tr> <td>1997</td> <td>80.000</td> </tr> <tr> <td>1998</td> <td>169.465</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><hr/></td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>387.063</td> </tr> </table>	1995	0	1996	137.598	1997	80.000	1998	169.465	<hr/>		Total	387.063	<p>5. Número de eventos Manejo Ambiental realizado.</p> <p>5. Número de asistentes a los eventos.</p> <p>5. N° PP que realizan prácticas manejo ambiental.</p> <p>6. Número de convenios firmados.</p> <p>6. Número de hectáreas intervenidas en convenio con organizaciones de pequeños productores.</p>	<p>1. Convenio CONAF-INDAP.</p> <p>2. Informes de CONAF visitas al azar.</p> <p>3. Informes UMA, programas de trabajo.</p>								
1995	0																						
1996	137.598																						
1997	80.000																						
1998	169.465																						
<hr/>																							
Total	387.063																						
ACTIVIDADES:	<table border="0"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Cto Comp</th> <th>Cto adm.</th> <th>total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1995</td> <td>127.518</td> <td>51.296</td> <td>178.814</td> </tr> <tr> <td>1996</td> <td>881.470</td> <td>309.608</td> <td>1.191.078</td> </tr> <tr> <td>1997</td> <td>1.213.811</td> <td>270.537</td> <td>1.484.348</td> </tr> <tr> <td>1998</td> <td>1.187.183</td> <td>311.252</td> <td>1.498.435</td> </tr> </tbody> </table>	Año	Cto Comp	Cto adm.	total	1995	127.518	51.296	178.814	1996	881.470	309.608	1.191.078	1997	1.213.811	270.537	1.484.348	1998	1.187.183	311.252	1.498.435		
Año	Cto Comp	Cto adm.	total																				
1995	127.518	51.296	178.814																				
1996	881.470	309.608	1.191.078																				
1997	1.213.811	270.537	1.484.348																				
1998	1.187.183	311.252	1.498.435																				

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Periodo 1995-99
 (en miles de pesos reales)

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	3.703	3.703	100
Bienes y Servicios de Consumo	47.593	47.593	100
Inversión	-		100
Transferencias	127.518	127.518	100
Otros	10.138	10.138	100
TOTAL	188.952	188.952	100

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	103.352	80.807	78
Bienes y Servicios de Consumo	306.273	228.801	74
Inversión	517.209	513.124	99
Transferencias	828.104	419.085	50
Otros	56.268	2.504	4
TOTAL	1.811.206	1.244.321	69

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	113.755	99.692	88
Bienes y Servicios de Consumo	180.006	170.845	95
Inversión	565.423	294.881	52
Transferencias	1.013.325	924.430	91
Otros	156.215	112.598	72
TOTAL	2.028.724	1.602.446	79

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	150.640	112.124	74
Bienes y Servicios de Consumo	201.946	199.128	99
Inversión	310.970	254.609	82
Transferencias	1.033.993	953.253	92
Otros	384.703	379.716	98
TOTAL	2.082.252	1.898.830	91

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	163.195
Bienes y Servicios de Consumo	209.620
Inversión	345.098
Transferencias	1.077.564
Otros	319.668
TOTAL	2.155.145

II. Información Específica del Programa Periodo 1995-99
(en miles de pesos reales)

50

2.1. Presupuesto y Gastos Generales del Programa

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	3.703	3.703
Bienes y Servicios de Consumo	47.593	47.593
Inversion	-	-
Otros	10.138	10.138
Total	61.434	61.434

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	103.352	80.807
Bienes y Servicios de Consumo	306.273	228.801
Inversion	517.209	513.124
Otros	56.268	2.504
Total	983.042	825.236

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	113.755	99.692
Bienes y Servicios de Consumo	180.006	170.845
Inversion	565.423	294.881
Otros	156.215	112.598
Total	1.015.399	678.016

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	150.640	112.124
Bienes y Servicios de Consumo	201.946	199.128
Inversion	310.970	254.609
Otros	384.703	379.716
Total	1.048.259	945.577

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	163.195
Bienes y Servicios de Consumo	209.620
Inversion	345.098
Otros	319.668
Total	1.037.581

Cuadro Resumen de Gastos Generales del Programa:

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo presupuestario
		Monto	%	
		1995	61.434	
1996	983.042	825.236 84	157.806	
1997	1.015.399	678.016 67	337.383	
1998	1.048.259	945.577 90	102.682	
1999	1.037.581	//////// //	////////	

2.2 Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

51

AÑO 1995	PRODECOP
Componente 1 (Asistencia técnica)	74.000
Componente 2 (Apoyo en gestión)	
Componente 3 (Recursos Financieros)	
Componente 4 (Programa de Riego)	
Componente 5 (Programas Municipales)	
Componente 6 (Programa Medio Ambiental)	53.518
Total	127.518

AÑO 1996	PRODECOP
Componente 1 (Asistencia técnica)	207.405
Componente 2 (Apoyo en gestión)	38.227
Componente 3 (Recursos Financieros)	498.240
Componente 4 (Programa de Riego)	
Componente 5 (Programas Municipales)	
Componente 6 (Programa Medio Ambiental)	137.598
Total	881.470

AÑO 1997	PRODECOP
Componente 1 (Asistencia técnica)	199.388
Componente 2 (Apoyo en gestión)	147.179
Componente 3 (Recursos Financieros)	524.934
Componente 4 (Programa de Riego)	157.521
Componente 5 (Programas Municipales)	104.789
Componente 6 (Programa Medio Ambiental)	80.000
Total	1.213.811

AÑO 1998	PRODECOP
Componente 1 (Asistencia técnica)	190.191
Componente 2 (Apoyo en gestión)	83.436
Componente 3 (Recursos Financieros)	381.684
Componente 4 (Programa de Riego)	279.656
Componente 5 (Programas Municipales)	82.751
Componente 6 (Programa Medio Ambiental)	169.465
Total	1.187.183

2.3 Costos Administrativos y Directos del Programa

AÑO	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
1995	3.703	47.593	51.296
1996	80.807	228.801	309.608
1997	99.692	170.845	270.537
1998	112.124	199.128	311.252

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1995-1999
(en miles de pesos reales)

52

Fuentes de Financiamiento	1995		1996		1997		1998		1999	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo			1.314.894		1.740.608		1.484.604		1.303.644	
2. Transferencias de otras instituciones públicas	209.885									
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1 Crédito FIDA N.374CL					341.926		650.000		811.501	
3.2										
3.3										
Total	209.885		1.314.894		2.082.534		2.134.604		2.115.145	

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION
RESPONSABLE

AGOSTO 1999

Santiago, Lunes 16 de agosto de 1999

Señor
Ramón Figueroa
Subdirector de Racionalización
y Función Pública
Dirección de Presupuestos
Ministerio de Hacienda

Estimado Señor:

Me permito hacer llegar los comentarios de ODEPA sobre los informes finales de Evaluación de los Proyectos: Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agrícolas de la IV Región (PRODECOP) ejecutado por INDAP y Programa de Manejo y Diversificación Forestal de CONAF.

Lo saludo muy atentamente,



MARÍA ELENA CRUZ
JEFA UNIDAD PROGRAMACIÓN

**COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN (SEGUNDA
VERSIÓN) DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE COMUNIDADES
CAMPEÑAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE LA IV REGIÓN.**

En primer lugar, quisiera dejar establecido que este Ministerio valora que proyectos de tanta significación como éste sean objeto de evaluaciones, ya que el propio proceso de preparar los elementos necesarios para el diálogo con el panel permite enriquecer la discusión del equipo institucional e identificar apropiadamente tanto los problemas sustantivos que se presentan en la puesta en marcha de este tipo de programas, como las soluciones posibles.

Si bien la metodología diseñada por la DIPRES tiene un cronograma y unas etapas predefinidas, éstas no siempre son suficientes para llegar adecuadamente al fin del proceso. Es el caso del PRODECOP. La etapa de discusión del pre informe final, se vio distorsionada debido a un insuficiente avance del informe del panel. Esto determinó que al incorporarse las observaciones y al finalizar el panel su propia elaboración, el informe final que se ha hecho llegar al Ministerio de Agricultura y al INDAP, difiera del previamente discutido. Más aun, las diferencias entre ambos informes se concentran en el resumen ejecutivo, que probablemente será la sección que concentrará la lectura de los parlamentarios y de otras personalidades públicas.

Esto genera una situación muy incómoda ya que, en la práctica, no ha existido el espacio para refutar los aspectos que no parecen ajustados a los antecedentes objetivos y que sólo han salido a colación en esta última versión. La sugerencia para resolver este "impasse" sería flexibilizar el término del proceso, para que ambas partes tuviesen las mismas oportunidades de plantear sus puntos de vista, convocando a una reunión final.

Un elemento que se echa de menos en la evaluación es que no existe un reconocimiento explícito del valor de los proyectos que toman como centro de su actividad las regiones y sectores sociales rurales más carenciados del país, con lo que ello implica, en términos de dificultad para operativizar una política de desarrollo productivo anti pobreza.

Respecto a temas puntuales. El panel adoptó la convención de estimar que eran usuarios efectivos aquellos productores que recibían al menos tres servicios: servicios agropecuarios, riego y recursos financieros, estimando que no lo eran quienes recibían uno sólo de los componentes. Si bien este puede ser un criterio adecuado, debería tener una base objetiva y concordada, para que sobre ella se pudiese desarrollar la evaluación.

Con relación al tipo de instrumentos de desarrollo utilizados por el PRODECOP "creados para otro tipo de usuario y con una lógica económica diferente", cabe hacer notar que los proyectos que se inscriben en la institucionalidad de INDAP, quedan también sometidos a sus restricciones legales, lo que no permite sino un margen limitado de innovaciones. Ello también explica la afirmación que hace el panel en el sentido que: "el papel del FIDA ha sido el de un ente crediticio sin agregarle ningún plus a su participación". Este tipo de juicios, que no toman en consideración el contexto legal en el cual se desarrolla el proyecto,

no favorecen el aprendizaje a partir de la evaluación y, por el contrario, llevan a considerar que el proceso es sesgado.

Otro juicio que aparece en la última versión del informe es el que se refiere a la debilidad en la administración del programa. Esta posición del panel tiene como base sólo la inexistencia de un sistema de seguimiento y evaluación. Este es un aspecto de mucha importancia y que de surgir en las versiones anteriores habría sido objeto de discusión, puesto que aunque el sistema de seguimiento y evaluación está en etapa de implementación, el proyecto cuenta con antecedentes estadísticos respecto a población atendida y servicios otorgados.

En otros aspectos hay una redacción y argumentación no del todo clara. En el pre informe final se hablaba de usuarios objetivo. En el presente informe, sólo se cambió el término de "objetivo" a "potencial", manteniendo casi exactamente la argumentación anterior. Un tratamiento semejante ocurre en la nueva versión con el punto "Eficacia del Programa", que antes se refería a Eficiencia, manteniéndose también la argumentación anterior, e introduciéndose dos párrafos que no apuntan al tema de la eficacia.

En síntesis, en la finalización de este proceso han existido problemas de forma y fondo. En cuanto a la forma, no parece un procedimiento adecuado el que se discuta un informe final y luego se origine un segundo informe final, que modifica substantivamente las conclusiones del primero. En cuanto al fondo, existen diferencias de apreciación de ODEPA con el panel respecto de algunas de las conclusiones, cuya discusión habría sido importante agotar, tanto para efectos de aprendizaje, como para entregar una visión clara a quienes, desde fuera del ámbito del desarrollo rural leerán este informe, quedando probablemente con una visión confusa o distorsionada de las conclusiones de este proceso de evaluación y, por lo tanto, del proyecto evaluado.



Santiago, 16 de Agosto de 1999.

REF: Informe Final de Evaluación, Proyecto de
Desarrollo Rural PRODECOP IV REGIÓN

Señor:

Ramón Figueroa González

Subdirector de Racionalización y Función Pública

Dirección de Presupuestos

Ministerio de Hacienda

PRESENTE:

780

De nuestra consideración:

En relación a la **segunda versión del Informe Final** emitido por el Panel de Evaluación, en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, me permito hacer llegar a Ud. nuestras observaciones, precisiones y comentarios.

1. Consideramos que no es conveniente para los sistemas institucionales que hayan existido **dos versiones oficiales** del Informe Final del Panel con diferencias significativas y en general desfavorables para el Proyecto, entre las opiniones del primer y segundo Informe Final, del 9 de julio y el 9 de agosto respectivamente.
2. En este sentido, el Panel cae en contradicciones importantes, que a la lectura comparativa de ambos Informes Finales, hacen dudar de la rigurosidad y calidad del trabajo realizado.
3. Finalmente, creemos que hechos de esta naturaleza no aportan a un proceso de evaluación de programas públicos.

Se despide atentamente de Ud.



HIS MARAMBIO CANALES
DIRECTOR NACIONAL

Adj.: Comentarios al Informe Final del Panel de Evaluación del Proyecto de Desarrollo Rural
PRODECOP IV Región.



COMENTARIOS AL INFORME FINAL

**PANEL DE EVALUACIÓN DEL
PROYECTO DE DESARROLLO
RURAL PRODECOP IV REGIÓN**

Santiago, Agosto de 1999.

COMENTARIOS AL INFORME FINAL DEL PANEL DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL PRODECOP IV REGIÓN

I. COMENTARIOS GENERALES

1. Un primer hecho que consideramos relevante señalar es la existencia de **dos versiones oficiales del Informe Final** (del 9 de julio y del 9 de agosto respectivamente) preparado por el panel de evaluadores, lo cual, a nuestro juicio, no corresponde con el procedimiento señalado en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y específicamente en su página 29, parte III, subtítulo A. denominado Presentación Estándar de los Resultados de la Evaluación.
2. Ello es especialmente relevante, dado que ambos Informes tienen aspectos sustantivos en los cuales se contradicen; pues en la primera versión se evidencia, en general, una buena evaluación del proyecto y en el segundo, se constata una evaluación negativa, al punto de dar la impresión de que hubieran sido redactados cada uno de ellos por personas distintas.
3. En este sentido, no alcanzamos a comprender cuáles fueron los elementos que se tuvieron en consideración para tan abrupto cambio de criterios. Desde luego los antecedentes disponibles y los informes de avance generados por el propio panel no dan fundamentos para un cambio tan significativo de opinión.
4. Sin embargo, después de un análisis detallado, ambos informes coinciden en que es necesario continuar con la segunda fase de cuatro años prevista en el diseño original del proyecto, de lo cual inferimos que existe una evaluación positiva general de la ejecución del programa, de sus resultados e impactos.
5. Creemos además y no obstante que, pese al cambio de opinión reflejado especialmente en el resumen ejecutivo del segundo informe final, aparece con claridad que los objetivos más importantes del Proyecto se están cumpliendo satisfactoriamente, con una adecuada coordinación con los demás servicios públicos y privados que operan en el área, a un nivel de costos adecuado por participantes y beneficiarios del Proyecto, con un alto grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos, los costos de personal están dentro de rangos aceptables, con mecanismos de evaluación y de control institucionalizados y en plena operación y con mecanismos de participación innovadores.

II. COMENTARIOS EN RELACIÓN A LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL PANEL

1. Poner en funcionamiento el sistema de seguimiento y evaluación que tiene el Programa, y realizar una evaluación de impacto parcial en el corto plazo. Como es conocido por los integrantes del panel el Programa PRODECOP cuenta con un Sistema de Seguimiento y Evaluación con un responsable a cargo, además de una Línea de Base del Proyecto. Estamos de acuerdo que este sistema permitirá realizar en forma rigurosa el seguimiento técnico a todas las acciones del PRODECOP. Además, podemos informar que, respecto a la evaluación de impacto parcial, actualmente y como estaba programado, se está en la etapa de licitación de esta consultoría externa, por lo tanto, en el último trimestre de este año contaremos con esta valiosa información.
2. Revisar, redefinir y adoptar conceptos operativos que faciliten la acción e impriman mayor eficiencia al desempeño del Programa. Específicamente en: Población objetivo; Instrumentos de trabajo del Programa; Focalización y estrategia de atención; Coordinaciones institucionales; Diseño de una estrategia general de Desarrollo Rural.

Respecto de la población objetivo, los instrumentos de trabajo y la focalización territorial podemos afirmar que, siguiendo el criterio de la población objetivo el ámbito territorial está focalizado en las zonas y localidades de mayor pobreza rural de la región, y por lo tanto, en los sistemas más frágiles desde el punto de vista ambiental. La población objetivo está constituida por las familias rurales con acceso a tierra agrícola que se ubiquen bajo la línea de pobreza, con menos de 550 puntos obtenidos en la ficha CAS, y cuyos ingresos provengan mayoritariamente de la actividad silvoagropecuaria. Existe además una clara diferencia con la población objetivo de INDAP en la región, que son familias campesinas ubicadas preferentemente en zonas bajo riego, a diferencia de PRODECOP que se ubican en el seco. Dadas las características de la población objetivo, como el limitado acceso a recursos, la fragilidad en el medioambiente y la nula participación local, el Proyecto PRODECOP ha definido una estrategia de intervención de carácter integral, partiendo por la optimización del recurso hídrico y sustentabilidad ambiental, el desarrollo de la producción agropecuaria orientada al mercado, y la participación local. Por lo tanto, creemos estar en la línea correcta al definir las estrategias y acciones, no obstante que compartimos la observación planteada por el panel en el sentido de realizar una planificación de mediano y largo plazo atendiendo a las características de cada grupo de usuario(a).

Respecto a las coordinaciones institucionales, el PRODECOP se ha planteado como eje de sus acciones las alianzas estratégicas, ya que a través de esta medida se pueden complementar recursos humanos y económicos, por lo tanto, compartimos estas observaciones y estamos comprometidos con mejorar y a seguir en esta línea.

Creemos además que el PRODECOP ha contribuido y puede contribuir aún más al diseño de una estrategia general de desarrollo rural, sin embargo, para esto se requiere de otras instituciones, públicas y privadas, que propendan a este fin.

3. Poner en operación un Fondo Rotatorio. El proyecto se encuentra trabajando desde más de dos años en la operativización de un Fondo Rotatorio, sin embargo, se ha encontrado con impedimentos legales para su formalización. Cabe destacar que estos recursos se encuentran depositados en una cuenta especial de PRODECOP, hasta que se defina su operatoria. Como forma de apoyar dicha definición, un equipo de profesionales de PRODECOP durante el mes de mayo del presente año, realizaron una gira técnica a Honduras y Panamá, para conocer las experiencias que estos países tienen en relación con la Cajas Rurales. En este sentido, nos comprometemos a seguir estudiando alternativas más innovativas de financiamiento de la pequeña agricultura.
4. Rediseñar el Fondo de Garantía. Con esta recomendación no estamos de acuerdo, ya que el Fondo de Garantía del proyecto es una medida que recién se implementó en Diciembre del año 1998, por lo tanto creemos que es un período muy breve para plantear su rediseño. Nos comprometemos a evaluar su operación cuando haya transcurrido por lo menos un año desde su puesta en funcionamiento.
5. Finalmente planteamos nuestra plena conformidad con la última recomendación, en el sentido de que el panel recomienda realizar la segunda fase del Programa.

III. COMENTARIOS EN RELACIÓN A OBSERVACIONES ESPECÍFICAS FORMULADAS POR EL PANEL

1. En el resumen ejecutivo, página 3, el Panel opina que *"...la administración del Programa tiene grandes debilidades de conducción, al no tener información sistematizada y coherente y no haber implementado un sistema de seguimiento y evaluación..."* No obstante, en la página 19 de este mismo Informe Final, se afirma que *"...existe un sistema de seguimiento y evaluación dirigido a conocer los impactos de la acción del programa sobre la población objetivo, y simultáneamente, conocer el cumplimiento de las acciones específicas y gasto presupuestal que se ejecutan..."* Esta contradicción del panel pone en evidencia la falta de rigurosidad al formular un juicio de gran relevancia para la imagen que se genera del Proyecto.
2. En el resumen ejecutivo, página 3, se plantea que *"...PRODECOP, pueda diseñar su propia estrategia y cree sus propios instrumentos los cuales deben ser coherentes con la problemática a resolver, para eso debe tener un distanciamiento de las políticas de INDAP y desarrollar un marco de acción en forma autónoma..."* además *"...PRODECOP plantea una estrategia de desarrollo integral sustentable, en opinión del panel en la práctica esta estrategia no se está implementando..."* En el mismo resumen ejecutivo, página 4, el panel afirma que *"...A partir de los elementos obtenidos en la visita a terreno, el panel tiene la convicción que el programa realmente está siendo focalizado en los grupos definidos como población objetivo para alcanzar las metas propuestas..."* y que *"...No es posible detectar componentes alternativos que puedan ser más eficientes..."* Con ello el propio panel contradice sus juicios anteriores y reconoce que los instrumentos utilizados se ajustan a los requerimientos y logran generar resultados en la población usuaria del proyecto.
3. En este mismo sentido, en la página 22 del Informe Final, el panel plantea *"...Los beneficiarios entrevistados manifestaron un alto grado de satisfacción por los servicios recibidos del PRODECOP, señalando importantes diferencias en sus ingresos, en relación con las condiciones existentes antes del trabajo del programa..."*, *"...Asimismo, hay un entendimiento claro entre los usuarios de la necesidad de introducir cambios tecnológicos y aprecio de los servicios en este componente..."* Creemos que con estos comentarios, se desvirtúan los juicios del propio panel en relación a la pertinencia de los instrumentos y de la eficacia de los logros del proyecto.
4. En la página 4 del resumen ejecutivo, se plantea que: *"...Para el panel fue imposible llegar a sacar el costo efectivo por usuario del programa y por año, debido a que la información existente no lo permite..."*, y agrega que *"...Un tercer elemento es la falta de información sistematizada por parte del programa, esto se puede apreciar a través de una información pedida por el panel, la cual se entregó tres veces con datos distintos, lo que no permite sacar conclusiones fiables..."* Como en los

párrafos precedentes, nuevamente en la página 25 del informe final el panel entra en grandes contradicciones al señalar "...Las dificultades para obtener datos coherentes que permitiesen un análisis más profundo de la eficiencia del programa ha sido muy difícil, no porque el programa se negase a entregarlos, sino, más bien por las dificultades que existen para separar estos costos, debido a los diferentes tipos de usuarios, a la magnitud de las acciones a realizar por componente, que pueden variar de un año a otro, a la permanencia de los usuarios en el programa, y al tipo de contabilidad que les exige el FIDA, que es distinta a la utilizada por INDAP y el Ministerio de Agricultura...", el panel agrega además que "...a pesar de estas situaciones el análisis realizado entrega elementos suficientes para tener una visión aproximada del comportamiento que ha tenido el programa, a nivel de la utilización de los recursos, entregando costos por componente a nivel global año a año y el costo realizado por usuario efectivo, elemento que permite hacer comparaciones con programas similares..." , "...Con estos elementos se puede plantear que a nivel de la eficiencia del programa, ésta ha sido satisfactoria y coherente con los productos entregados..."

5. Finalmente y a pesar de las numerosas contradicciones contenidas en el informe final, nos asiste la convicción, al igual que a las autoridades locales, regionales y usuarios, que este Programa tiene plena justificación. Se ha desarrollado en un marco de alianzas estratégicas, mediante convenios de trabajo con 12 Municipios de la Región de Coquimbo, tres Gobernaciones Provinciales, CONAF, INIA, FOSIS, PRODEMU, Universidad de La Serena, Federación de Comunidades Agrícolas, Servicio País, entre otras y según lo constatado por el panel, los usuarios(as) "...manifestaron un alto grado de satisfacción por los servicios recibidos del PRODECOP, señalando importantes diferencias en sus ingresos en relación con las condiciones existentes antes del trabajo del programa..."