

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 12/13-
PROGRAMA PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS DEGRADADOS
SAG / INDAP
MINISTERIO DE AGRICULTURA**

PRESUPUESTO INDAP AÑO 2000: \$11.621 millones
PRESUPUESTO SAG AÑO 2000: \$14.077 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a la sustentabilidad ambiental de los suelos a fin de garantizar los procesos productivos agropecuarios.

1.2 Propósito

Intervenir suelos degradados para su recuperación.

El Programa ha identificado un total de 4,2 millones de há. con suelos degradados para ser intervenidas entre los años 1999-2009.

1.3 Justificación del Programa

El Programa se origina en 1995 en el contexto de la Agenda Estratégica 1994-2000 que consigna "la bonificación al establecimiento y mejoramiento de praderas" en las regiones VIII y X. Posteriormente, cubre las regiones V a VII, incluyendo a partir de 1996 las regiones XI y XII. En 1997, se amplía el programa incorporando una visión de conservación de los suelos como elemento estructurador de su intervención, dado que más del 62% de los suelos nacionales presentan serios problemas de erosión y/o degradación. En 1999, se crea un marco legal que asegura financiamiento a los productores, por 10 años, para revertir la condición de sus suelos (1999-2009).

1.4 Población Objetivo

INDAP: pequeños agricultores, sean estos propietarios o no de tierras (menos de 12 HRB).
SAG: medianos y grandes agricultores.

1.5 Población Beneficiaria

Los agricultores beneficiados aumentaron en un 197% entre los años 1996 y 1999, atendiendo un total de 31.372 agricultores en este último año.

1.6 Descripción General del Diseño del Programa

La ejecución directa del Programa está a cargo de dos instituciones: SAG e INDAP. Los procedimientos administrativos y operativos son diseñados y definidos por un Comité Técnico Interinstitucional integrado por profesionales de SAG, ODEPA e INDAP. Existen dos entes externos privados de apoyo al Programa: los Operadores y los Laboratorios.

El Programa establece una bonificación monetaria a la que acceden los productores agrícolas que lo demandan. Esta bonificación constituye un incentivo y apoyo al financiamiento de las actividades para que su suelo degradado siga siendo fértil y mantenga capacidad competitiva.

En el caso de SAG, los incentivos se asignan a través de Concursos Públicos, y en el caso de INDAP, los incentivos son otorgados directamente a través de las Agencias de Área de INDAP. El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Prácticas de manejo incorporadas para evitar y/o disminuir la degradación de los suelos. Éste incluye cinco subcomponentes:

- a) fertilización de corrección fosfatada aplicada: se incentiva el uso de fertilización fosforada en suelos deficitarios. Bonificación de hasta el 80% de los costos netos de la fertilización.
- b) prácticas de conservación aplicadas: estimula la utilización de métodos y prácticas de conservación que eviten las pérdidas físicas de los suelos. La bonificación cubre hasta el 80% de los costos netos; en la XI y XII Región este subcomponente comprende además incentivos de hasta un 50% de los costos de los fertilizantes.
- c) enmiendas calcáreas aplicadas: promueve la incorporación al suelo de materiales que reduzcan la acidez del mismo o neutralicen la toxicidad del aluminio. Bonificación de hasta el 50% de los costos netos de los kilos de enmiendas calcáreas.
- d) siembras de praderas ejecutadas: incentiva el establecimiento o regeneración de una cubierta vegetal permanente en los suelos. Se bonifica hasta el 50% de los costos netos.
- e) rehabilitación de suelo de uso agropecuario realizada: estimula la eliminación de troncos o matorrales sin valor forrajero en suelos de uso agropecuario. La bonificación alcanza hasta el 50% de los costos netos.

Los agricultores ejecutan directamente los planes de manejo, los que han sido elaborados con el apoyo técnico de los operadores, profesionales acreditados y calificados que brindan asesoría tanto en la presentación de sus solicitudes de financiamiento como en la ejecución de los subcomponentes.

Componente 2: Capacitaciones realizadas.

Los cursos de capacitación están dirigidos a los operadores del Programa y los ejecutan instituciones ligadas al quehacer del sector agropecuario que mayor competencia exhiben en estos tópicos, como es el INIA.

1.7 Antecedentes de Gasto

- El gasto efectivo del Programa, aumentó en un 425% entre los años 1996 (segundo año de ejecución del Programa) y 1999, alcanzando en este último año un total de \$14.869 millones.
- En cuanto a los recursos asignados al Programa, tanto en INDAP como en SAG, se observa un incremento de la participación de éstos en el total del presupuesto del servicio respectivo. En el caso de INDAP, la participación se eleva desde un 1,3% en 1996 a un 8,0% en 1999, mientras que en el SAG dicha participación aumenta desde 8,3% a 23,4% entre los mismos años.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

- El diseño del Programa es adecuado a las exigencias y objetivos que se ha propuesto. Las actividades responden a las necesidades de los componentes, y los componentes son suficientes para el logro del propósito.
- Se señala un problema de diseño referido al componente 2, en relación a la ausencia de capacitación a los beneficiarios del Programa en la perspectiva de la sustentabilidad de la intervención.

2.2 Organización y Gestión

La gestión del Programa se ha adaptado a las respectivas estructuras y condiciones de funcionamiento de INDAP y SAG, aprovechando la estructura nacional y regional, con mecanismos adecuados y operativos de coordinación entre ambas instituciones, y con los agentes privados.

2.3 Eficacia

- El Programa atendió, en promedio, a 17.057 productores por año, e intervino una superficie de 149.455 há. anuales.
- Las hectáreas intervenidas aumentaron en un 97,8% entre los años 1996 y 1999, alcanzando las 195.658 há. en el año 1999.
- Se advierte que, a la tasa de intervención actual, el Programa no daría cuenta del universo de suelos a recuperar en los 10 años (4,2 millones de há.), ya que el promedio de intervención debería ser de 420.000 há. anuales para cubrir la totalidad de los suelos degradados identificados.
- A nivel de propósito, el Programa ha sido eficaz en función del cumplimiento de las metas que se fijaron las instituciones en todos los años bajo evaluación, observándose un incremento en los resultados respecto de las metas programadas, de un 18% más de hectáreas recuperadas y un 20.7% más de beneficiarios atendidos por el Programa en el período 1996-1999.
- Debido a la ausencia de una línea base que permita identificar las zonas que concentran los suelos con mayor degradación, no se sabe si el Programa está interviniendo aquellos suelos más degradados.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

- La ejecución presupuestaria en el período de evaluación, en el caso de INDAP alcanzó un promedio de 98,8%, mientras que para SAG se observa una ejecución más baja, de 92,8% promedio.
- El Programa se desarrolló con significativos aportes de los beneficiarios.

Eficiencia

- Los gastos administrativos en el período de evaluación, en el caso de SAG, alcanzan un promedio de 10,2% del gasto total, observándose un descenso de éstos desde 16,1% en 1996 a 5,2% en 1999. En el caso de INDAP los gastos administrativos alcanzan un promedio de 8,8% del gasto total, observándose un descenso de éstos desde 13,4% en 1996 a 6,0% en 1999.
- El Costo Total por Hectárea aumentó en un 166% entre los años 1996 y 1999, alcanzando en 1999 un total de \$76.000. Este aumento se debe al incremento en el monto de los subsidios traspasados, producto de la incorporación de nuevos componentes.
- El Costo Total por Beneficiario aumentó en un 77% entre los años 1996 y 1999, dado el incremento en el monto de subsidios traspasados debido a la incorporación gradual de los subcomponentes, alcanzando un total de \$474.000 en 1999.
- No se visualizan actividades prescindibles.

2.5 Continuidad de la Justificación

El enfoque netamente productivista con el que inicialmente surgió el Programa ha tendido a orientarse hacia la conservación de los suelos, para lo cual se adicionan subcomponentes direccionados con ese objetivo, situación que se mantiene hasta la fecha. En este nuevo contexto es que el Programa se orienta a la conservación de suelos, y dada su estructura actual de funcionamiento, resulta una iniciativa plenamente justificada.

2.6 Principales Recomendaciones

2.6.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Definición de una línea base que oriente y dirija la intervención en términos de privilegiar las zonas con mayor nivel de degradación de los suelos.
2. Establecer un sistema de monitoreo conjunto, uniforme y sistemático para el Programa, en términos de definir zonas a monitorear, indicadores, frecuencia, etc.
3. Incorporar en el componente capacitación, una línea orientada a los beneficiarios para introducir cambios en sus prácticas de conservación y dar mayor sustentabilidad al Programa.
4. Establecer centros de costos del Programa en cada institución.
5. Incorporación de la dimensión ambiental en el diseño del Programa, a través del uso de indicadores de sustentabilidad ambiental, ya que no se han considerado aspectos tales como la mayor contaminación producto de un uso intensivo del suelo.

2.6.2 Recomendaciones que involucran recursos adicionales

1. Estudiar la factibilidad de incorporar nuevos subcomponentes, atendiendo a la diversidad de problemas que afectan a los suelos a nivel nacional, tales como salinidad en los suelos del norte de Chile.
2. Realizar un estudio de las externalidades, de manera de implementar de manera sistémica una valorización de todos los efectos que genera una intervención, en este caso un subsidio.

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

SEPTIEMBRE 2000

en este sentido. Una extensión de esta medida importaría una definición política de gran envergadura para el Gobierno e INDAP y significaría introducir cambios de importancia en la ejecución del Programa en este Servicio.

Este tema se relaciona con lo afirmado por el Panel en cuanto a que la focalización de los recursos debe ser a los suelos más degradados los que, en su gran mayoría, están en poder de los propietarios más pobres, afirmación que compartimos.

Punto 4.3, N° 3. En relación a la formación de "centros de costos en ambas instituciones, se debe señalar que, en el marco del Plan de Mejoramiento de la Gestión del año 2001 que impulsa el Gobierno a nivel de todas las entidades públicas, todas las instituciones deberán tener obligatoriamente Centros de Costos en el plazo de 2 años.

Punto 5.1.3, N° 2. Insistimos que el uso del cerco eléctrico no es para reemplazar a los cercos tradicionales, sino que es un instrumento para manejar mejor el uso de la pradera por los animales.

COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE EVALUACION DEL SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA RECUPERACION DE SUELOS DEGRADADOS (SIRSD) PREPARADO POR EL PANEL DE EVALUACION.

En general, el Informe Final elaborado por el Panel de Evaluación del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, representa adecuadamente la información y antecedentes entregados por las instituciones ejecutoras del Programa, así como también lo discutido y analizado en diversas reuniones sostenidas por el equipo coordinador del Programa con el Panel de Evaluadores y representantes de la DIPRES.

En relación a la carencia de una Línea Base, reiteramos que, si bien no se realizó un diagnóstico específico para este Programa, sí se consideraron una serie de antecedentes e informes de las instituciones ejecutoras, del INIA y del CIREN que fueron presentados al Panel de Evaluación.

A continuación presentamos algunas precisiones al Informe Final.

En el Resumen Ejecutivo

En el subcomponente N° 2. Se debe precisar que la bonificación de 80% corresponde a todas las prácticas de conservación de suelos en el país y que la bonificación de 50% que se indica para las regiones XI y XII es exclusivamente para una mezcla de fertilizantes que se aplica a suelos deficitarios en fósforo, calcio, potasio y azufre. Esto quedaría más claro si la frase "La bonificación cubre hasta el 80% de los costos netos" se inserta entre el punto y coma y la frase "en la XI y XII Región".

Punto 2.1.- Estamos de acuerdo en los tres problemas de diseño que menciona el Panel: carencia de una Línea Base, fijación de metas según el presupuesto asignado y falta de acciones de monitoreo (seguimiento). El primero se espera solucionarlo a través del Estudio de Evaluación de Impacto del SIRSD que se implementará próximamente y del estudio que actualmente realiza el CIREN en relación a determinar sectores potenciales para la aplicación del Programa; el segundo no depende del MINAGRI y debe analizarse con el Ministerio de Hacienda y el Parlamento; y el tercero, será asumido a través de un trabajo conjunto de las instituciones ejecutoras, de los Comités Técnicos Regionales y convenios con instituciones que realizan el trabajo de seguimiento del SIRSD.

Punto 2.1.1. Se afirma que la asignación de recursos se ha concentrado en las regiones IX y X. Desde el punto de vista estadístico, esta afirmación es correcta, pero estimamos que para tener una visión más completa en este importante aspecto, se debe destacar que los recursos del Programa se concentran entre las regiones VII y X (90%), lo cual tiene estrecha relación con los acuerdos tomados entre el Congreso y el Gobierno para focalizar los recursos otorgados a la agricultura en las regiones que podrían verse más afectadas por la asociación de Chile al Mercosur y por las rebajas arancelarias.

Punto 2.3. En el último párrafo se señala que el SIRSD no sería eficaz si las metas se plantearan en relación a la superficie a recuperar y no según el presupuesto asignado, ya que de esta manera sólo se alcanzaría al 70% de la superficie degradada. Estamos de

acuerdo en que la manera lógica de definir las metas es a partir de la superficie dañada y no del presupuesto, pero es absolutamente necesario recordar que esto no ha podido ser así porque el Programa nació bajo otras circunstancias históricas, económicas y productivas, muy diferentes a la realidad actual. Originalmente, esta iniciativa fue de fomento a la producción ganadera, evolucionando progresivamente al formato actual del SIRSD. Además, este Programa sólo a partir de fines de 1999 está respaldado por una ley que le asegura el presupuesto por 10 años. Antes, de esto no se tenía certeza de los recursos que se asignarían ni menos de la superficie a intervenir.

Punto 2.9. Principales Recomendaciones. Sobre la Organización y Gestión. En el N° 3, debe decir SEREMI y no ODEPA. El N° 4 sólo atañe al SAG ya que en INDAP no se realizan concurso y los pequeños propietarios pueden postular durante todo el año.

Sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa, en el N° 1. En comentarios a informes anteriores, solicitamos específicamente al Panel, en su calidad de especialistas sobre el tema, sugerencias y propuestas sobre indicadores ambientales lo cual, lamentablemente, no fue considerado.

En IDENTIFICACION GENERAL DEL PROGRAMA. Punto 4. Dice que "durante 1997 surge el Programa bajo el nombre de Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados". Al respecto, algunas precisiones:

- En 1997 el Programa se titulaba "Plan de Recuperación de la Productividad de los Suelos".
- En 1998 surge el "Programa para la Recuperación de Suelos Degradados". Con cobertura nacional.
- En noviembre de 1999, a través del DFL N° 235, surge el "Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados", que en la práctica empezó a operar en el año 2000.

En el N° 10, en la Tabla N° 2, se insiste que la información del SAG para el año 1997 fue entregada al Panel pero no fue considerada. Lo mismo ocurre en la Tabla N° 10. Los detalles aparecen en la respuesta institucional del SAG al respecto.

En 2. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA. Punto 2.1.2. En relación a las funciones del Comité Interinstitucional SAG-INDAP-ODEPA, se deben agregar las siguientes: analiza y propone posibles estudios relacionados con el SIRSD, se vincula con los actores privados (agricultores, operadores y laboratorios), recoge opiniones y propone modificaciones presupuestarias y al Reglamento a las autoridades nacionales del SIRSD (Subsecretario de Agricultura y Directores Nacionales de ODEPA, SAG e INDAP).

En 4. EFICIENCIA DEL PROGRAMA. Al final del Punto 4.1.5. se afirma que los usuarios de INDAP no debieran incurrir en los costos que importa la recuperación de suelos, dado que constituyen el segmento pobre de la ruralidad. Al respecto, la modificación al Decreto N° 507 que permite bonificar hasta un 100% de los predios menores de 5 HRB y de comunidades indígenas en las regiones VIII, IX y X, es un avance

en este sentido. Una extensión de esta medida importaría una definición política de gran envergadura para el Gobierno e INDAP y significaría introducir cambios de importancia en la ejecución del Programa en este Servicio.

Este tema se relaciona con lo afirmado por el Panel en cuanto a que la focalización de los recursos debe ser a los suelos más degradados los que, en su gran mayoría, están en poder de los propietarios más pobres, afirmación que compartimos.

Punto 4.3, N° 3. En relación a la formación de "centros de costos en ambas instituciones, se debe señalar que, en el marco del Plan de Mejoramiento de la Gestión del año 2001 que impulsa el Gobierno a nivel de todas las entidades públicas, todas las instituciones deberán tener obligatoriamente Centros de Costos en el plazo de 2 años.

Punto 5.1.3, N° 2. Insistimos que el uso del cerco eléctrico no es para reemplazar a los cercos tradicionales, sino que es un instrumento para manejar mejor el uso de la pradera por los animales.