

MINUTA EJECUTIVA
EVALUACIÓN DE IMPACTO
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL PRODESAL
PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMUNAS POBRES PRODECOP

MINISTERIO DE AGRICULTURA

INDAP

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programa de Desarrollo Local PRODESAL y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres PRODECOP realizada por Departamento de Economía Agraria Pontificia Universidad Católica. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

Agosto 2010

1 Descripción global de los Programas

1.1 PRODESAL

El programa se inicia en 1996 y tiene como objetivo apoyar el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales, para mejorar los ingresos de los pequeños productores agrícolas más vulnerables del sector rural.

Para participar en el programa los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) cumplir con la Ley orgánica de INDAP¹, (ii) no tener explotaciones mayores a 5 HRB, (iii) no estar morosos en INDAP y (iv) no recibir otro incentivo para cofinanciar el mismo objetivo. Para la ejecución del programa, los beneficiarios son organizados en Unidades Operativas² que corresponden a un conjunto de pequeños productores agrícolas y/o campesinos y sus familias del segmento multi-actividad.

Los municipios que participan en el Programa son seleccionados vía concurso público, por INDAP; quien co-financia la implementación del programa en conjunto con los municipios. Cada Municipio contrata a un Equipo Técnico de profesionales, que tiene como función principal atender a los beneficiarios del programa.

PRODESAL contempla un enfoque de intervención en dos fases, siendo la primera de ellas denominada “Mejoramiento sustentable del sistema productivo e inicio del sistema formativo”. Al inicio de ésta se aplica una encuesta de diagnóstico para establecer las características de las unidades productivas de los beneficiarios. El análisis de esta información, sirve para definir la orientación hacia el autoconsumo o a comercialización en el mercado que poseen los beneficiarios. Los beneficiarios orientados al autoconsumo son agrupados por localidad, mientras que quienes poseen una orientación al mercado se agrupan por rubro para una planificación estratégica y anual. En estos su participación en la fase inicial debe ser al menos de un año, mientras que para el segmento de autoconsumo como máximo pueden permanecer 4 años en esta fase.

Posterior a esta se desarrolla la fase de “Fortalecimiento de los emprendimientos de negocios, articulación al mercado y término del proceso formativo”, siendo 6 años el plazo máximo para completar la intervención del programa.

El equipo técnico en conjunto con los beneficiarios debe definir e implementar la combinación de asesorías, incentivos, articulaciones y capacitaciones que se otorgarán con el fin de lograr fortalecer y/o consolidar los negocios o emprendimientos, de acuerdo a los requerimientos de los mercados y las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico de la fase anterior.

Los beneficiarios reciben asistencia a través de dos componentes: (i) Asesorías técnicas y capacitaciones (obligatorio); y, (ii) Incentivo de Fortalecimiento Productivo (IFP, de naturaleza concursable). Este último fue incorporado en el año 2007, y cofinancia inversiones individuales o asociadas de los beneficiarios con orientación productiva.

1.2 PRODECOP Secano³

El objetivo de este programa es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños

¹ Explotación no superior a 12 Hectáreas de Riego Básico, no poseer más de 3500 UF en activos y que los ingresos provengan principalmente de la explotación agrícola,

² Las Unidades Operativas están conformadas por un máximo de 100 a 120 y un mínimo de 50 o 60 beneficiarios, organizados según el rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad.

³ Programa de Desarrollo Comunas Pobres del Secano de las regiones de O'Higgins, del Maule y del Bío Bío.

productores agrícolas en áreas representativas del secano costero e interior de las regiones VI, VII y VIII, generando procesos productivos sustentables desde el punto de vista económico, social y ambiental. Si bien el período de ejecución estaba programado entre los años 1996 y 2000 en ocho comunas, la intervención se extendió más allá de la fecha prevista, hasta el año 2008 en la VI y VIII región. Actualmente permanece en ejecución la región del Maule en las comunas de Cauquenes y Empedrado.

La estrategia de intervención del programa se basa en la asignación de fondos para aumentar la dotación de recursos físicos y humanos. Actualmente, el programa comprende 2 componentes: (i) Proyectos de Desarrollo Agrícola (PDA) que contempla la ejecución de proyectos de mediano plazo, para implementar una estrategia de desarrollo productivo de carácter integral; y (ii) Capacitación y Asesorías Técnicas que comprende la realización de cursos, seminarios y talleres a nivel comunal.

Las actividades del programa se materializan a través del trabajo con grupos de agricultores vecinos, organizados en torno a necesidades y actividades de superación de pobreza que les son comunes. El servicio es prestado por un Organismo Ejecutor externo, seleccionado a través de licitación pública, por el INDAP. Los beneficiarios deben cumplir con la Ley orgánica de INDAP, no poseer más de 5 HRB, pertenecer a los estratos más pobres y residir en las comunas intervenidas.

1.3 PRODECOP Región de Coquimbo y Sectores Vulnerables

El programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y economía de las familias comuneras agrícolas y pequeños productores agropecuarios pobres de la Región de Coquimbo, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y mejoramiento en su condición ambiental. En el año 2008, el programa Sectores Vulnerables termina su ejecución⁴. Los beneficiarios del programa deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) pequeño productor agropecuario o comuneros agrícola, (ii) residente en las comunas de la región de Coquimbo, (iii) ingreso familiar inferior a la línea de pobreza, (iv) al menos el 50% de su ingreso familiar provenga de la actividad agropecuaria, (v) el tamaño de la explotación sea inferior a 12 HRB, (vi) no poseer más de 6 acciones de riego y más de 120 cabras de ordeña.

El programa contempló tres componentes: (i) Desarrollo Productivo (considera la realización de proyectos productivos y asesorías a los beneficiarios); (ii) Desarrollo Ambiental (cursos de capacitación, producción de plantas, forestación y reforestación, implementación de huertas agroforestales); y, (iii) Desarrollo Local (incluye la ejecución de acciones para aumentar la participación campesina en la definición de estrategias de desarrollo local, identificación de demandas, localización de inversiones y evaluación de proyectos).

2 Resultados de la evaluación

2.1 Diseño

El diseño del programa no contempla mecanismos e instancias de evaluación de logros y resultados de los beneficiarios, y básicamente el seguimiento del desempeño del programa apunta a aspectos administrativos o financieros. En programas de esta naturaleza y duración, especialmente en PRODESAL, se requieren evaluaciones continuas sobre la generación de resultados en los

⁴ El programa PRODECOP Región de Coquimbo se inicia el año 1996 producto de un contrato de préstamo entre el gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, que tiene vigencia hasta el año 2002. En el año 2003, se firmó un convenio entre el Ministerio de Agricultura y el Gobierno Regional de Coquimbo para ejecutar el "Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables de la Región de Coquimbo"

beneficiarios, o al menos una cuantificación del logro alcanzado para determinar el egreso satisfactorio del programa.

Por otra parte, tampoco se definen criterios de egreso (o reingreso, en caso que corresponda) para los beneficiarios, por lo que no hay claridad sobre cuando se está en condiciones de dejar el programa y/o buscar otros instrumentos de apoyo.

La ejecución directa recae en un equipo técnico, encargado de brindar asesorías y capacitaciones; contando con profesionales del agro con dedicación completa para los beneficiarios y con supervisión municipal, lo que se evalúa positivamente. Actualmente, la asignación del programa a las comunas se realiza por concursos públicos, lo que entrega mayor transparencia para la postulación y selección de las comunas.

El proceso de selección de beneficiarios se realiza a nivel municipal o de organismo técnico, lo que hace necesaria la verificación posterior por parte de INDAP (a través de las Agencias de Área). Sin embargo, no existe una pauta que explicita la forma de medir los criterios de selección, originando diferencias según los criterios de cada agente.

Respecto la duración de la intervención se considera que el mínimo tiempo para lograr implementar con éxito las actividades y que éstas sean internalizadas por los beneficiarios es de seis años. En otras experiencias en América Latina, realizadas por el FIDA en Argentina y Guatemala (FIDA, 2009^a y 2009b⁵), se han utilizado programas con intervenciones de entre 8 y 9 años, encontrándose impactos en los objetivos buscados.

2.2 Duplicidades y Complementariedad

Los tres programas evaluados presentan una definición de población potencial en términos generales muy parecida. Sin embargo, cabe destacar que tanto PRODECOP Secano como Sectores Vulnerables están orientados a un sector más pobre. En la práctica no se observan duplicidades⁶.

Si bien el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) entrega beneficios similares al componente Incentivo al Fortalecimiento Productivo de PRODESAL, una baja proporción de los beneficiarios de PRODESAL (8%) logra acceso a PDI, lo que se explica, principalmente por diferencias entre beneficiarios, ya que el PDI cofinancia proyectos que requieren un nivel de elaboración complejo, y al que se accede por concurso.

Hay falta de complementariedad con algunos programas de FOSIS. En efecto, queda de manifiesto el nulo resultado de las gestiones realizadas por INDAP para lograr coordinación y generar convenios para complementar el PRODESAL con programas de MIDEPLAN de apoyo al autoconsumo o microemprendimiento.

2.3 Efectos de las reformulaciones de los Programas

Las reformulaciones realizadas al programa PRODESAL han presentado efectos positivos. En primer lugar la implementación de los concursos nacionales, además de brindar transparencia al proceso, ha logrado aumentar el número de beneficiarios.

⁵ FIDA (2009a). Evaluación de Proyecto. República Argentina, Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste. Septiembre 2009. FIDA (2009b). Evaluación de Proyecto. República de Guatemala, Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces. Septiembre 2009.

⁶ Ante esta similitud, INDAP realiza una verificación para no entregar ambos beneficios a las mismas personas. Durante la evaluación se encontró el caso de un beneficiario que participó en PRODECOP Secano y PRODESAL durante el año 2008, y 19 beneficiarios (entre 2004 y 2007) que participaron en Sectores Vulnerables y PRODESAL; sin embargo, no pudo identificarse si fue una falla de verificación o casos particulares que ameritaban la intervención complementaria.

2.4 Resultados a nivel de producto

	PRODESAL	PRODECOP Secano	PRODECOP Región de Coquimbo	Sectores Vulnerables
Período Analizado	2005-2008	1997-2008	1996-2002	2003-2008
Servicios Entregados	Asesorías Técnicas e Incentivos para Inversión	Plan de desarrollo Agrícola y asesorías técnicas	Proyectos Productivos y Asesorías Técnicas	Proyectos Productivos y Asesorías Técnicas
Beneficiarios	Asesorías Técnicas: 44.193 (2005); 46.114 (2006); 48.115 (2007); 50.640 (2008). Incentivo Fortalecimiento Productivo⁷: 9.946 (2007); 7.834 (2008).	4.958 (1997); 913 (2004); 3.154 (1998); 570 (2005); 5.184 (1999); 585 (2006); 5.554 (2000); 846 (2007); 898 (2002); 332 (2008). 1.065 (2003);	3.002 (1996); 2.337 (2000); 2.039 (1997); 1.958 (2001); 3.159 (1998); 1.962 (2002). 1.655 (1999);	Proyectos Productivos: 442 (2003); 288 (2004); 146 (2005); 224 (2006); 475 (2007); 27 (2008). Asesorías Técnicas: 1.858 (2003); 1.866 (2004); 2.117 (2005); 2.117 (2006); 2.112 (2007); 2.221 (2008).
Características de los Beneficiarios	Mujeres: 39% (2005); 44% (2008) No declara pertenecer a alguna etnia: 69% (2005); 74% (2008) Educación Básica: 79% (2005); 78% (2008)	Mujeres: 40% (1997); 31% (2002); 35% (2008) Casado: 62% (en base a encuesta) Edad Promedio: 57 años (en base a encuesta)		Proyectos Productivos: Mujeres: 37%(2003); 67% (2008) Asesorías Técnicas: Mujeres: 31% (2003); 37% (2008) Casado: 53% (en base a encuesta) Edad Promedio: 56 años (en base a encuesta).
Cobertura⁸	Asesorías Técnicas: 66% (2004); 77% (2007)	62% (1998); 40% (2006)		163% (2003); 157% (2006)
Focalización	Auto-declaración en Encuesta: HRB: 96,9% cumple requisito; Activos menores a UF 3.500: 100% cumple requisito; Ingreso Principal es Agropecuario: 80,3% cumple requisito.	No se midió ⁹		No se midió ¹⁰ .
Satisfacción	Asesorías área producción: 6,1 Asesorías medioambientales: 6,3 Calidad de las capacitaciones: 5,8 Apoyo técnico recibido: 5,9 Recomendación: 94,4% lo recomendaría.	Asesorías área producción: 6,1 Calidad de las capacitaciones: 5,6 Apoyo técnico recibido: 5,9 Recomendación: 94,2% lo recomendaría.		Asesorías área producción: 5,6 Asesorías medioambientales: 5,7 Calidad de las capacitaciones: 5,2 Apoyo técnico recibido: 5,4 Recomendación: 86,5% lo recomendaría.

⁷ El componente Incentivo Fortalecimiento Productivo inicia el año 2007.

⁸ La población potencial se estimó a partir de la base de datos del VII Censo Agropecuario de 2007, con una modelación de las HRB y cuantificación de los activos del predio agrícola, dichas estimaciones fueron realizadas por INDAP.

⁹ No se pudo medir la focalización debido a que no existen registros administrativos de las variables necesarias y tampoco se incluyeron preguntas en la encuesta a beneficiarios.

¹⁰ No se pudo medir la focalización debido a que no existen registros administrativos de las variables necesarias y tampoco se incluyeron preguntas en la encuesta a beneficiarios.

2.5 Eficacia

2.5.1 PRODESAL

La evaluación de eficacia se basó principalmente en dos fuentes de información:

- INDAP: Base de Tesorería, Base de Caracterización de los Beneficiarios de PRODESAL y la Base SUF.
- Encuestas a muestras representativas de beneficiarios y controles de los programas.

Se aplicó una encuesta a beneficiarios y controles entre enero y marzo de 2010. Dicha encuesta recopiló información relativa al beneficiario, grupo familiar, antecedentes de la producción y resultados económicos (tecnologías, producción, ingresos), participación en otros programas y satisfacción.

Cuadro 1: Cuadro resumen trabajo de terreno, PRODESAL

Indicador	Programa PRODESAL
Número de Observaciones disponibles	7.710
Tamaño Muestral diseño metodológico	367
Número de Encuestas Realizadas	320 beneficiarios y 321 controles
Error Muestral	5,4%
Número de visitas por encuesta	1,2
Tasa de reemplazo	6,9%

La encuesta permitió indagar sobre resultados a nivel de producto, intermedios y finales de los programas. Respecto de los resultados a nivel de producto se indagó sobre cobertura, focalización, caracterización de los beneficiarios y satisfacción.

Respecto de resultados intermedios se pesquisaron variables como diversificación de la producción; probabilidad de acceder a otros instrumentos de fomento productivo o de apoyo social; uso de nuevas tecnologías (producción, manejo y conservación ambiental) y probabilidad de comercializar en el mercado local. Por su parte, a nivel de resultados finales¹¹ se consultaron variables destinadas a cuantificar ingresos prediales, valorización del autoconsumo y productividad media del trabajo.

El diseño metodológico escogido para evaluar el impacto del PRODESAL fue uno de carácter cuasi-experimental. En este diseño se aplican procedimientos econométricos para minimizar las diferencias pre-existentes entre el grupo de beneficiarios y un grupo de control. En concreto, se aplicó una técnica basada en el *matching* o emparejamiento entre beneficiarios y controles. Se calculó para beneficiarios y controles un score que corresponde a la probabilidad estimada de ser beneficiario, dadas sus características observables (edad, sexo, región, nivel socioeconómico, etc.).

El grupo de control seleccionado por este procedimiento correspondió a aquellos individuos que tienen los scores más parecidos a los beneficiarios (vecinos cercanos), a quienes se les aplicó la misma encuesta que a quienes son los beneficiarios de los programas.

¹¹ La evaluación de resultados finales se realiza cuando los beneficiarios aún están recibiendo el beneficio y no han terminado su participación en el Programa (en una etapa intermedia de la intervención).

Luego de procesada la información de la encuesta a beneficiarios y controles, se realiza la estimación del impacto del programa aplicando una metodología de diferencias en diferencias para controlar por diferencias no-observables invariantes en el tiempo.

Primero se calcula, para beneficiarios y controles, el cambio en las variables de impacto seleccionadas entre el momento actual (encuesta) y el momento previo al inicio del programa. Luego se calcula la diferencia entre el cambio registrado en los beneficiarios y el cambio registrado en los controles. Si esta diferencia es estadísticamente significativa se habla de impacto positivo o negativo del programa, según corresponda.

Para testear la estabilidad de los resultados obtenidos con este método, se realizaron otras estimaciones que repiten el cálculo de *propensity score* para los controles a partir de las variables pre-tratamiento obtenidas con la encuesta, buscando afinar la selección del individuo más adecuado para calcular la diferencia. Se pretende de este modo revisar si el resultado de la estimación es dependiente de la especificación y el tipo de información pre-tratamiento disponible (datos administrativos o encuesta).

Es necesario destacar que se identificó como grupo tratamiento a beneficiarios que comenzaron su participación en el Programa el año 2007. Para la evaluación se utilizó como grupo control a los beneficiarios del Programa del año 2009, debido a que son beneficiarios que no han recibido la intervención del Programa y por que los criterios de selección son los mismos que para el año 2007.

2.5.1.1 Resultados Intermedios y Finales

De acuerdo a la evaluación de cada una de las variables de resultado propuestas, no se genera evidencia de impacto del Programa tanto a nivel de resultados intermedios como finales. Los parámetros estimados a través de los distintos métodos y especificaciones son no significativos estadísticamente en las variables indagadas.

Cuadro 2: Resultados intermedios

Impacto	Método	Coficiente Efecto sobre los Tratados(ATT)
<i>Probabilidad utilizar nuevas tecnologías (producción, manejo y conservación ambiental)</i>	Panel Pre-Post	-0,015
	Nearest Neighbor 1	-0,028
	Kernel 1	-0,025
	Nearest Neighbor 2	-0,031
	Kernel 2	-0,076*
<i>Diversificación de la Producción (aumento de rubros económicos en los que produce)</i>	Panel Pre-Post	-0,034
	Nearest Neighbor 1	0,091
	Kernel 1	-0,029
	Nearest Neighbor 2	0,016
	Kernel 2	-0,025
<i>Probabilidad que los productores comercialicen en el mercado local</i>	Panel Pre-Post	0,046
	Nearest Neighbor 1	0,02
	Kernel 1	0,014
	Nearest Neighbor 2	0,042*
	Kernel 2	0,015
<i>Probabilidad de acceso a otros instrumentos de fomento o de apoyo social</i>	Panel Pre-Post	0,001
	Nearest Neighbor 1	-0,036
	Kernel 1	-0,015
	Nearest Neighbor 2	-0,009
	Kernel 2	-0,001

***Significativo al 1%, *Significativo al 5%, *Significativo al 10%. 1. Especificaciones con propensity score obtenido con datos administrativos; 2. Especificaciones con propensity score calculado con variables de encuesta aplicada

Cuadro 3: Resultados finales

Impacto	Método	Coefficiente Efecto sobre los Tratados(ATT)
<i>Aumento en ingresos prediales</i> ΔLn (ingreso predial)	Panel Pre-Post	0,227
	Nearest Neighbor 1	-0,25
	Kernel 1	-0,226
	Nearest Neighbor 2	-0,052
	Kernel 2	-0,128
<i>Aumento en autoconsumo</i> ΔLn (producción consumida)	Panel Pre-Post	0,102
	Nearest Neighbor 1	-0,268
	Kernel 1	-0,138
	Nearest Neighbor 2	0,121
	Kernel 2	-0,17
<i>Aumento en productividad media de la mano de obra</i> ΔLn (producción/trabajadores)	Panel Pre-Post 1	0,219
	Nearest Neighbor 1	-0,221
	Kernel 1	-0,216
	Nearest Neighbor 2	-0,023
	Kernel 2	-0,113

***Significativo al 1%, *Significativo al 5%, *Significativo al 10%. 1. Especificaciones con propensity score obtenido con datos administrativos; 2. Especificaciones con propensity score calculado con variables de encuesta aplicada

2.5.2 PRODECOP Secano y Sectores Vulnerables

Para los programas PRODECOP Secano y Sectores Vulnerables no se realizó una evaluación de impacto; pues no fue posible seleccionar un grupo control apropiado ya que: (i) no se contó con una base de datos que sirviera de marco muestral; (ii) los registros administrativos del programa consideraban escasas variables que permitieran la identificación y caracterización de las condiciones específicas de los beneficiarios y seleccionar así potenciales beneficiarios que actuaran como controles; (iii) ambos programas ya no están ejecutándose, por lo que no se cuenta con una cohorte de beneficiarios que pueden ser utilizados para realizar un contraste con beneficiarios que ya recibieron el programa.

Por esta razón, se realizó una evaluación cualitativa. Para dicha evaluación, se aplicó una encuesta especialmente diseñada para tales fines, orientada a medir la percepción de los beneficiarios respecto al cambio en su situación después de participar en el programa. El Cuadro 4 presenta los resultados.

Cuadro 4: Porcentaje de beneficiarios que señalan que su situación después de participar en el programa mejoró, según aspecto y programa

Aspecto	PRODECOP Secano	Sectores Vulnerables
Acceso o Utilización de Créditos	52,8%	46,0%
Producción del Predio	63,3%	-
Venta de los productos	38,7%	32,9%
Participación de la familia	30,9%	27,2%
Organización con otros productores	28,5%	33,7%
Ingreso Familiar	41,9%	29,8%
Calidad de los Alimentos	44,5%	32,3%
Diversificación de Productos	38,1%	30,6%
Autoconsumo	41,9%	22,1%
Nuevos Negocios	26,1%	21,9%

2.6 Uso de Recursos¹²

El presupuesto de PRODESAL creció un 60% en el período 2005-2008; llegando a corresponder al 8% del presupuesto institucional INDAP en 2008. Los gastos administrativos representan un porcentaje bajo de los gastos totales (menores al 10%). Sólo en el caso del PRODECOP Secano, donde estos gastos representan cerca del 3%, que es más del doble del 1,1% registrado al inicio del período. No obstante, esto no responde a una tendencia dado su nivel. El PRODESAL tiene gastos por beneficiario significativamente menores que los de PRODECOP Secano y Sectores Vulnerables.

Cuadro 5: Indicadores Uso de Recursos, PRODESAL

PRODESAL	2005	2006	2007	2008	Variación 2004-2008 (%)
Presupuesto Programa	6.120.516	7.056.459	10.141.379	11.154.840	82,3%
Porcentaje Presupuesto Institucional	5,1%	5,6%	7,6%	8,2%	59,5%
Presupuesto Final del Programa ¹³	9.033.346	9.094.195	13.241.733	14.584.570	61,5%
Gasto Efectivo	8.372.738	8.813.792	12.323.275	14.478.036	72,9%
Porcentaje de Ejecución	92,7%	96,9%	93,1%	99,3%	7,1%
Porcentaje de Gastos Administrativos	12,2%	12,0%	9,5%	10,8%	-11,5%
Gastos Promedio por Beneficiario	189,5	191,1	204,5	234,5	23,8%

Cuadro 6: Indicadores Uso de Recursos, PRODECOP Secano

PRODECOP Secano	2005	2006	2007	2008	Variación 2004-2008 (%)
Presupuesto Programa	523.552	531.254	408.743	194.637	-62,8%
Porcentaje Presupuesto Institucional	0,4%	0,4%	0,3%	0,1%	-67,5%
Gasto Efectivo	488.202	531.254	362.357	194.637	-60,1%
Porcentaje de Ejecución	93,2%	100,0%	88,7%	100,0%	7,2%
Porcentaje de Gastos Administrativos	1,1%	2,9%	4,6%	2,6%	126,1%
Gastos Promedio por Beneficiario	856,5	890,9	415,9	578,5	-32,5%

Cuadro 7: Indicadores Uso de Recursos, Sectores Vulnerables

Sectores Vulnerables	2005	2006	2007	2008	Variación 2004-2008 (%)
Presupuesto Programa	1.076.882	1.254.716	1.134.118	1.018.697	-5,4%
Porcentaje del Presupuesto Institucional	0,9%	1,0%	0,8%	0,7%	-17,2%
Presupuesto Final del Programa ¹⁴	1.817.489	1.830.958	1.799.485	1.868.809	2,8%
Gasto Efectivo	1.776.010	1.720.475	1.415.906	1.857.315	4,6%
Porcentaje de Ejecución	97,7%	94,0%	78,7%	99,4%	1,7%
Porcentaje de Gastos Administrativos	15,4%	16,5%	17,6%	9,1%	-40,8%
Gastos Promedio por Beneficiario	828,0	742,2	606,1	688,9	-16,8%

¹² La fuente de información principal utilizada para el análisis de uso de los recursos fue el Sistema de Tesorería de INDAP. En el caso del programa PRODESAL, no se contó con el desglose del aporte de todos los municipios. El equipo evaluador estimó el desglose en base al aporte promedio de cada municipalidad, obtenido a través de los convenios firmados entre INDAP y la Municipalidad, para luego ponderarlo para todas las comunas que participaron en el programa PRODESAL.

¹³ Incluye los aportes de INDAP, los aportes a modo de compensación por el tratado del MERCOSUR y el aporte de los Municipios.

¹⁴ Incluye los aportes de INDAP, los aportes a del Gobierno Regional de Coquimbo y el aporte de las Municipalidades.

2.7 Justificación de la continuidad

2.7.1 PRODESAL

No se encontró evidencia de impactos positivos significativos en ninguna de las variables consideradas, tanto a nivel de resultados intermedios como finales. Sin embargo, se debe considerar que la medición se realizó con tres años de intervención, cuando la duración del programa era de 8 años¹⁵. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que el problema que dio origen al programa, la pobreza rural, aún se encuentra vigente aunque en menor medida que en los inicios del programa. Considerando esto, se justifica la continuidad de este programa realizando los ajustes señalados en recomendaciones.

2.7.2 PRODECOP Secano

No hay justificación para continuar el programa bajo las mismas características en la región del Maule. El programa tiene un alto costo (más del doble que el PRODESAL), prestando un servicio relativamente similar.

2.7.3 PRODECOP Región de Coquimbo y Sectores Vulnerables

Este programa dejó de ejecutarse el año 2008.

2.8 Recomendaciones

2.8.1 PRODESAL

- Fortalecer la implementación del servicio diferenciado, entregando asesorías específicas de acuerdo a la orientación productiva de los beneficiarios (orientación al autoconsumo o mercado).
- Utilización de pauta detallada para verificar cumplimiento de requisitos Ley INDAP en los beneficiarios, donde se planteen los criterios específicos y objetivizados como un manual paso a paso, para ser aplicado por el equipo técnico o funcionarios de INDAP.
- Establecer y cuantificar resultados anuales esperados para los beneficiarios. Esto permitirá tomar decisiones sobre el servicio e idoneidad del equipo técnico que trabaja con los beneficiarios, y de esta manera constituirse en otro aspecto a considerar para la continuidad de la ejecución del programa por parte del Municipio.
- Establecer y definir perfil y criterios para el egreso satisfactorio de los beneficiarios, que se construyan a partir de la cuantificación de logro de resultados en variables de desempeño productivo.
- Establecer limitaciones en la participación de beneficiarios que hayan egresado satisfactoriamente del programa.

2.8.2 PRODECOP Secano

- El equipo evaluador recomienda dar término al programa PRODECOP Secano, en consideración de los altos costos del programa y la relativa superposición de la población potencial atendida con el programa PRODESAL.

¹⁵El año 2009 se modificó a 6 años.

DIRECCION NACIONAL
División Gestión Estratégica
JCDC.TDELA@DICE.AVS.JJA.hfv N° Int. 971787



ORD. N° : 459

ANT. : Ord. N°905 de fecha 02.09.2010 de
Directora de Presupuestos

MAT. : Da respuesta a Ord. N°905

Santiago, 28 SEP 2010

A : DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

DE : DIRECTOR NACIONAL (S)
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Mediante el presente, adjunto a usted la respuesta institucional a la evaluación de impacto de los programas PRODESAL, ex PRODECOOP Secano y ex Programas Sectores Vulnerables.

Sin otro particular saluda atentamente a usted



JUAN CARLOS DOMINGUEZ COVARRUBIAS
DIRECTOR NACIONAL (S)
INDAP

c.c.: Subsecretaría de Agricultura

Respuesta Institucional a la evaluación de Impacto de Los Programas PRODESAL, Ex PRODECOP Secano y Ex Programa Vulnerables.

A través de la presente, me dirijo a Usted para remitirle la respuesta Institucional a la Evaluación de Impacto, realizada durante los años 2009 y 2010, de los programas PRODESAL, Ex PRODECOP Secano y Ex Programa Vulnerables.

Esta actividad ha movilizado importantes recursos institucionales y ha significado la revisión y evaluación del Programa que mayor cobertura ostenta en el INDAP: hoy día, el PRODESAL atiende a casi 54 mil pequeños productores. Lo anterior reviste central importancia toda vez que esta administración considera, en su estrategia de apoyo a la Agricultura Familiar Campesina, a la Plataforma provista por el PRODESAL como el soporte basal a partir del cual esperamos incorporar a más pequeños productores agrícolas a la red de apoyos que ofrece el instituto. De este modo, las opiniones y recomendaciones establecidas en la evaluación serán importantes insumos para el proceso de ajuste instrumental que la Institución está desarrollando y que permitirán mejorar la eficacia, eficiencia e impacto del Programa. En el caso de los otros dos programas evaluados, es preciso señalar que ambos se encuentran discontinuados a excepción de la situación particular de 2 comunas en la Región del Maule donde aún continúa operando el Ex PRODECOP Secano.

En general, esta evaluación ha permitido identificar aspectos tanto positivos como negativos de la intervención que realiza el INDAP y que nos parecen dignos de destacar: la amplia cobertura que ostenta el PRODESAL, la alta valoración que otorgan los pequeños productores a este tipo de programas, la extensa red de socios estratégicos en el mundo rural conformada por los municipios donde operan estos apoyos, la sintonía del rediseño emprendido en 2007/08 en el PRODESAL con los resultados de esta evaluación, la segmentación de productores al interior del universo de beneficiarios atendidos; entre los aspectos negativos cabe destacar las deficiencias en la generación y administración de sistemas de información para la gestión, la ausencia de metodologías para la determinación del costo administrativo de los programas, la ausencia de incentivos a los equipos técnicos y a las municipalidades para el cumplimiento de los objetivos particulares de los beneficiarios del programa.

De modo general, podemos comentarle que no compartimos la estimación de población potencial realizada por la consultora, para los programas evaluados en general, y para el PRODESAL en particular, toda vez que fue elaborada considerando el origen de los ingresos provenientes de la actividad agrícola en un valor mayor o igual al 50%. Lo anterior de acuerdo a que en este segmento de beneficiarios la estrategia de generación e ingresos se caracteriza por su multiplicidad de fuentes y estimamos que la cifra establecida por la consultora está sub estimada aun más cuando la ley orgánica de INDAP, y los dictámenes de la fiscalía institucional, establecen ingresos originados principalmente (mayoría relativa y no absoluta). En nuestra opinión, por estar la actividad agrícola siempre expuesta a caídas en los precios, ya sea por efectos internacionales o por situaciones climáticas,

PRODESAL

1. Justificación de la continuidad y recomendaciones PRODESAL.

Respecto a este punto, en la última versión del informe, incluso en la presentación que se realizó en INDAP del Estudio, se señaló que existía impacto en la variable "articulación de recursos", sin embargo en la versión definitiva del informe no se establece este resultado, no explicándose el cambio.

2. Recomendaciones.

- a) Respecto de la selección de los beneficiarios y los criterios utilizados en este proceso, cabe señalar que desde el año 2009 la institución cuenta con un Manual para orientar el proceso de verificación de la calidad de cliente de los agricultores interesados en participar de los Programas, el que también se aplica a PRODESAL. En este manual se detallan los criterios y los verificadores que deben considerarse para acreditar la condición de clientes.
- b) En cuanto a la evaluación de la gestión municipal y del equipo técnico, efectivamente en la actualidad se hace medición del cumplimiento de los compromisos establecidos en los Convenios, las responsabilidades y actividades programadas en los planes de trabajo. Sin embargo ya se han iniciado las acciones para avanzar hacia la medición de los resultados anuales y a tres años, acordes a la planificación anual y de mediano plazo que se hace para ordenar la intervención del Programa. En este sentido se está diseñando un sistema informático que permitirá recoger la información de los resultados productivos anuales y de esta forma poder evaluar los cambios que se irán produciendo en los indicadores que se definan para el seguimiento.
- c) En relación a los módulos del Sistema informático PRODESAL que se encuentran actualmente en funcionamiento, uno de ellos (módulo Convenio-Carta anexa) está siendo mejorado para superar las debilidades detectadas, además de agregarle nuevas funcionalidades. El módulo diagnóstico por su parte, está siendo rediseñado debido a los problemas que se detectaron en su operación.
- d) Respecto de la medición del cumplimiento de los objetivos que se propone en el informe, cabe señalar que se encuentra programado implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita consignar y medir los resultados alcanzados por los usuarios durante su permanencia en el Programa. En el diseño se considerarán algunos de los indicadores sugeridos en el estudio, que sean factibles de ser medidos.
- e) En cuanto al tema del egreso de los usuarios se acoge la recomendación de "establecer criterios y pautas estandarizadas que puedan ser aplicadas y evaluadas por el equipo técnico y funcionarios de INDAP".
- f) Se evaluará la inclusión, entre los requisitos de participación de los agricultores, uno que señale que quienes ya participaron del Programa y egresaron satisfactoriamente tendrán restricciones para volver a participar, estableciendo las necesarias salvedades a este requisito.
- g) En cuanto a la recomendación relativa a los Convenios que se firman entre INDAP y los Municipios, cabe señalar que en el año 2008 se realizó la estandarización de los Convenios PRODESAL con el fin de informatizarlos. El formato estándar identifica y diferencia los aportes de INDAP y los Municipales, considerando los ítems de gasto establecidos en las normas: honorarios, movilización, bono de servicio básico y gastos generales. En el año 2010 se incorporó también un cronograma de gasto de manera de tener un instrumento para el seguimiento del cumplimiento de los plazos establecidos.

PRODECOP Secano.

Respecto a la justificación de continuidad del programa, la institución está de acuerdo con la opinión de la consultora que recomienda la no continuidad del mismo. Consecuente con lo anterior, estimamos que la población de beneficiarios que aun se atienden en este programa, comunas de cauquenes y empedrado en la región del Maule, sea absorbida por el crecimiento en cobertura que experimentará el PRODESAL en el mediano plazo.

Ex Programa Sectores Vulnerables

Respecto a la justificación de continuidad del programa, cabe destacar que el programa dejó de operar en 2008 y fue reemplazado por Programa PADIS. Puesto que el Programa PADIS finaliza su operación en el año 2011, es nuestra intención absorber a los productores de éste a través del aumento de cobertura que experimentará el PRODESAL en el mediano plazo.