

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

AGOSTO 2009

ORD. N° 829 /

ANT. Cartas C-228/09 y C-229/09 de la
Dirección de Presupuestos.

MAT. Respuesta Institucional
Evaluación de Programa
Sistema de Incentivos para la
Recuperación de Suelos
Degradados.

SANTIAGO, 19 AGO 2009

DE : REINALDO RUIZ V.
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

A : HEIDI BERNER H.
JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

En el marco del Protocolo de Acuerdo del Presupuesto 2009, se llevó a cabo la evaluación de programa Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, en la línea de evaluación de programas gubernamentales.

Al respecto cabe señalar que a pesar de lo ajustado de los plazos, se ha realizado un esfuerzo para responder en la oportunidad solicitada.

De la revisión de informe final es conveniente señalar que parte importante de la estructura creada en el Ministerio para la coordinación y ejecución del Programa radica en ODEPA, en dónde está el Encargado Nacional del Programa, además de ser uno de los integrantes del Comité Nacional.

En cuanto a la organización y gestión del programa, el Ministerio aprovecha la capacidad instalada con la que cuenta a través de los Servicios del Agro, mediante los cuales se ponen en práctica los diversos programas del Ministerio, esto permite aprovechar la experiencia adquirida por cada Servicio en la población objetivo que atiende, mejorando la cobertura de las supervisiones al segmentar la población atendida cautelando el buen uso de los recursos públicos. Considerando lo expuesto en el informe respecto a la duplicación de funciones, se debe señalar que esta no es tal ya

que un mismo programa es ejecutado por dos instituciones del agro que atienden a segmentos claramente diferentes de productores, de acuerdo a sus misiones y coordinados a nivel central para evitar la divergencia de los objetivos estratégicos. Cabe mencionar que las misiones de los servicios se enmarcan en la misión del Ministerio y en sus lineamientos, evitando con esto la divergencia de los objetivos. Si bien es cierto que existen grados de similitud entre este programa y el DL 701 de bonificaciones forestales que administra CONAF, se debe aclarar que se aplican en suelos diferentes, por lo tanto no existe duplicidad alguna. El SIRSD se aplica en suelos de uso agropecuario y el DL 701 en suelos de aptitud forestal.

En relación a los sistemas de información usados por las Instituciones, si bien éstos son factibles de ser mejorados, sí aportan información actualmente usada en el seguimiento y toma de decisiones del programa.

En referencia al porcentaje del gasto de administración del programa presentado por el panel para INDAP, es conveniente destacar que el SIRSD forma parte de la parrilla programática ofrecida por este Servicio, por lo que el gasto de administración se encuentra integrado en la operación total de la institución, haciendo muy compleja su división para cada programa; por lo cual el Panel realizó sólo una estimación según los datos que se pudieron proporcionar por parte de la Institución.

Como información adicional, debo informar a UD que el 14 de julio del presente año ingresó a la Comisión de Agricultura del Senado el proyecto de Ley que plantea la renovación de este programa. Entre los ajustes incorporados a este proyecto de ley se plantean algunas readecuaciones, siendo las principales a nivel de propósito y objetivos del programa (diseño), de institucionalidad para la ejecución y fiscalización, una definición más precisa de la población objetivo a beneficiar, compromisos agroambientales con los productores y mayores exigencias a los operadores acreditados del programa, coincidiendo con algunas de las recomendaciones planteadas por el panel en esta evaluación.

Finalmente y de acuerdo a lo solicitado en las cartas del antecedente se adjuntan al presente oficio, las respuestas institucionales de los Servicios que participaron en el proceso de evaluación, Servicio Agrícola y Ganadero e Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Saluda atentamente a Ud.,



Reinaldo Ruiz Valdés
REINALDO RUIZ VALDÉS
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

Dirección Nacional

8849

ORD. : N° _____ /

ANT. : Carta C-229/09 del 03-08-2009
DIPRES.

MAT. : Análisis al Informe Final del Panel
Evaluador del SIRSD

SANTIAGO, 18 AGO 2009

DE : DIRECTOR NACIONAL (S) DEL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO

A : JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

En el marco de la Evaluación del Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, y en relación a documento del ANT., a través del cual se solicita nuestro pronunciamiento respecto de: el proceso de evaluación en su conjunto, la postura institucional frente a los resultados de la misma, así como de las recomendaciones del Panel Evaluador frente a los principales problemas detectados en el estudio, puedo informar a Ud. lo siguiente:

1. Se manifiesta nuestra conformidad al proceso de evaluación, toda vez que éste fue desarrollado con la debida transparencia, acuciosidad, participación e integración del Panel Evaluador y esta contraparte, lo que permitió la obtención de una satisfactoria visión de los alcances, impactos y estructura del programa. Por otro lado, en términos generales, las observaciones realizadas por esta Institución en los informes preliminares, fueron debidamente acogidas por el Panel Evaluador.
2. No obstante de persistir algunas observaciones no recogidas por el Panel, los resultados entregados son satisfactorios y dan cuenta de los alcances que el Programa ha tenido desde sus orígenes, a través del territorio y según componentes, más aun si se considera que dada la envergadura y complejidad del Programa, su evaluación requería la definición de una adecuada metodología y capacidad de análisis, atributos presentes en el equipo que conformó el Panel Evaluador.
3. En lo que respecta al documento "Informe Final", este es calificado en general como satisfactorio, puesto que gran parte de las observaciones entregadas por este Servicio en los Informes preliminares han sido acogidas. No obstante, en la forma persisten, aún cuando mínimas, algunas deficiencias ortográficas, de redacción, tipográficas, e imprecisiones en la descripción de algunos componentes y elementos del Programa.

4. Respecto de las recomendaciones del Panel Evaluador frente a los principales problemas detectados en el estudio, gran parte de ellas son coincidentes con lo observado por nuestro equipo técnico, razón por la cual ya habían sido integradas en el anteproyecto de Ley para la continuidad y reformulación del SIRSD, quedando las restantes para su posterior ponderación y análisis.
5. Es relevante el reconocimiento que hace el Panel Evaluador respecto del desempeño de la gestión del Servicio Agrícola y Ganadero en los aspectos de fiscalización, sustento técnico, como así reconoce que no es una función distante a lo que está establecido en las atribuciones que le otorga su ley orgánica en estas materias.-

Saluda atentamente a Ud.,



OSCAR ENRIQUE CONCHA DIAZ
DIRECTOR NACIONAL (S)

FBR/GRC/EAS
ORD. N° 45/18-08-2009

DISTRIBUCION:

- Jefa División de Control de Gestión –DIPRES.
- Subsecretaría de Agricultura.
- Gabinete de la Ministra.
- Coordinadora Ministerial de Evaluación (Srta. Mónica Smith).
- Dirección Nacional.
- División R.N.R.
- Subdepto. de Fomento y Proyectos Específicos (SIRSD)
- Archivo oficina de partes.

DIRECCION NACIONAL

ORD. N° :

540

ANT. : Su Carta C-228/09 de 03 de Agosto de 2009.

MAT. : Envía respuesta institucional respecto a Informe Final preparado por el Panel de Evaluación. Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados .

Santiago, 19 AGO 2009

DE : SR. DIRECTOR NACIONAL – INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

A : SRA. JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION – DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Por medio del presente cumpla con responder a Ud. en referencia a lo solicitado en la Carta citada en el antecedente y que dice relación con nuestra respuesta al Informe Final preparado por el Panel de Evaluación en lo relativo al Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados.

En primer lugar debo consignar a Ud. que el citado Informe fue ingresado a INDAP solamente el día 12 de Agosto de 2009, no obstante que su Carta conductora tenía fecha 03 de Agosto y en la cual, se nos asignaba como plazo de nuestra respuesta el día 14 de Agosto. No obstante el claro problema de fechas, no fue posible obtener de esa Dirección de Presupuestos el otorgamiento de un plazo razonable para evaluar el documento y evacuar la respuesta correspondiente, lo cual significó un considerable esfuerzo para nuestros equipos.

En cuanto al proceso de evaluación en su conjunto, debo manifestar a Ud. que éste no siempre observó un proceso ordenado y progresivo en el tiempo, como lo fue la evaluación llevada a cabo el año 2000 con esa misma Dirección de Presupuestos, seguramente por problemas de tiempo de los componentes del Panel, pues pasaron lapsos no menores de tiempo sin actividades y luego periodos de urgencia y apuro para cumplir los plazos y las etapas de los procesos; un ejemplo de esto es el contexto en que debemos emitir hoy día nuestra respuesta.

En cuanto al contenido del Informe en comento, me permito manifestar a Ud. las siguientes observaciones y comentarios:

1. En el punto temas de evaluación y en lo relacionado con la organización y gestión del Programa, el Panel afirma que " el ejecutar un Programa con propósitos y componente únicos, en dos servicios, que además poseen objetivos estratégicos y fines diferentes, genera problemas de desempeño que tienden a reducir la frontera de los impactos esperados.

Problemas recurrentes que pueden ser observados se vinculan con un mayor costo de administración, duplicación de funciones, problemas de coordinación, conflicto de funciones y opacidad frente a la responsabilidad y *accountability* (claridad respecto de quién es el dueño del Programa), entre otros aspectos, que pueden redundar en pérdida de competitividad de los indicadores de desempeño a nivel de productos intermedios y finales.”.

No se comparte esta afirmación, por cuanto el Panel no expuso razones objetivas y fundamentadas que acreditaran su afirmación, no obstante habérselas solicitado en revisiones anteriores a los informes emitidos.

2. En este mismo aspecto y a nuestro juicio, nos parece que el Panel incurre en una confusión al afirmar que no existe evidencia que valide la pertinencia de ejecutar el Programa a través de INDAP y SAG, justificado en la diferenciación de población objetivo de ambas instituciones, señalándose que INDAP atiende a “Pequeños Propietarios” y SAG a Medianos y Grandes propietarios, ya que en la práctica se produce una superposición de poblaciones objetivo institucionales. El fundamento de esta afirmación es que en el periodo 1996-2000, el 77% de los usuarios de SAG poseían superficies inferiores a 200 hectáreas físicas y que en el periodo 2001-2005, el 25% de los beneficiarios del SAG correspondían a pequeños propietarios.

La confusión en que incurre el Panel se produce al suponer que INDAP atiende a todos los pequeños propietarios sólo por el hecho de tener menos de 12 HRB; situación que no es efectiva, pues la Ley 19.910, Orgánica de INDAP, señala que para ser usuario de INDAP, además de poseer una superficie inferior a 12 HRB, debe además explotar directamente la tierra bajo cualquier régimen de tenencia, no tener activos superiores a las 3.500 UF y obtener la mayor parte de sus ingresos de su explotación agrícola. Por lo tanto, los pequeños propietarios usuarios de SAG, mayoritariamente lo son porque no cumplen alguno de los tres atributos adicionales que establece la Ley de INDAP, lo cual nos parece una suficiente evidencia como para sostener la forma de ejecución actual y futura del Programa.

3. En la parte gestión y Coordinación con programas relacionados, el Panel establece grados relevantes de similitud con el D.L. 701, señalando que las acciones que presentan mayor similitud, contenidas en el Programa SIRSD, son “establecimiento de coberturas forestales en suelos con erosión severa o que correspondan a ecosistemas frágiles de cordillera o precordillera y para protecciones de riberas de ríos y otros cauces de aguas, construcción de zanjas de infiltración, labores que contribuyan a incorporar una mayor cantidad de agua disponible en el perfil de suelo”.

Tampoco se comparte este juicio del panel y nuestro desacuerdo radica en que la incorporación de la práctica de “establecimiento de coberturas forestales”, nunca fue definida como una labor propia del SIRSD sino obedeció a una situación puntual de la comuna de Alto Bio Bio, donde como Gobierno se debió responder a un compromiso ineludible asumido con las comunidades mapuches, pues no obstante corresponderle claramente a CONAF, esta Institución se encontraba legalmente impedida como para satisfacer la demanda; situación que se explicó ampliamente al Panel. En cuanto a la práctica “protección de riberas”, el SIRSD la circunscribe sólo y únicamente a unidades prediales y no como equivocadamente la consigna el Panel como “protección de riberas de ríos”. En cuanto a las zanjas de infiltración, estas técnicamente tanto en su construcción como diseño, son totalmente diferentes según se establezcan en suelos forestales o en suelos agropecuarios.

4. En el punto criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes, se afirma que no existen criterios formales y permanentes de focalización que definan prioridades entre Componentes, entre beneficiarios, entre regiones, y entre tipos de actividad agropecuaria. Particularmente, se indica que el Programa no tiene definidos criterios formales respecto de si privilegiar los componentes de recuperación y mantención de los suelos degradados (principalmente por causas andrógenas) o los de fomento productivo (mejora de suelos con falencias naturales originarias), ni de si privilegiar unos u otros tipos de productores, ni unas regiones u otras. Esto se debe a que el Programa solamente tiene procedimientos de focalización, tanto a nivel central como a nivel regional, de manera que en ellos se aplican criterios de focalización que, al no responder a criterios generales preestablecidos, resultan influenciados por criterios contingentes y puntuales más que permanentes.

En esta afirmación nuevamente debemos manifestar nuestra diferencia, por cuanto INDAP ejecuta un proceso anual de distribución de los presupuestos, que obedece a criterios de focalizaciones regionales enmarcados por la Política de Fomento de INDAP y a nivel de Regiones y Areas por las Estrategias y Planes de Desarrollo de Rubros, los cuales focalizan claramente los recursos hacia usuarios y sectores que responden a claras intencionalidades de desarrollo integradas y coherentes.

En este mismo punto, debemos también manifestar nuestro desacuerdo con la afirmación que hace el Panel en cuanto a que "INDAP en sus Agencias de Area realiza su asignación directa por orden de llegada". Debemos consignar con claridad que asignación directa no es sinónimo de orden de llegada, por cuanto las postulaciones no obstante no ser siempre puntuadas, si deben cumplir con criterios de aceptación preestablecidos, así como con aspectos de focalización definidos a nivel de Región y Agencia de Area, concordantes con la Política de Fomento Institucional.

5. En las Conclusiones, el Panel incurre en un error al asignarle equivocadamente al Comité Técnico la función de distribución de los recursos a las Regiones, lo cual y al menos para el caso de INDAP es prerrogativa de su Director Nacional, en el contexto del proceso de planificación anual de la Institución.

Asimismo, debemos precisar que al Panel INDAP le entregó una base de datos conteniendo la información de los usuarios diferenciados por sexo, edad, superficie de sus explotaciones y régimen de tenencia, suponiendo que el Panel extraería de dicha base los datos que estimara pertinentes para su trabajo. Llama nuestra atención que en las conclusiones se afirme que no se contó con una sistematización de estos datos para INDAP; solamente podemos suponer que por alguna razón, el Panel no pudo o no tuvo tiempo de procesar la base de datos entregada, lo cual en ningún caso podría atribuirse a responsabilidad de INDAP, toda vez que se encontraba en formato Access, de amplio uso y conocimiento.

6. Respecto a las recomendaciones relacionadas con materias de organización y gestión que el Panel plantea, en el punto 10, donde "recomienda analizar en profundidad el gasto en administración... que aparece un poco alto en INDAP (20% para el cuatrienio)..." A este respecto nos permitimos expresar nuestra disconformidad con esta recomendación, pues existe un claro error de metodología de cálculo en cuanto a la determinación de los gastos de administración del Programa, lo cual hace al Panel sobredimensionar extremadamente su monto. Debo consignar asimismo que el SIRSD en INDAP es parte del menú de servicios institucionales, lo cual hace que sus gastos de administración se encuentran integrados en la operación institucional, lo cual hace muy compleja su particular identificación.

Finalmente, nos cabe señalar que gran parte de las recomendaciones que hace el Panel sobre el Programa, que expira legalmente el 15 de Noviembre de 2009, ya se encontraban consignadas en el Proyecto de Ley, actualmente en discusión en el Parlamento, que propone el establecimiento del "Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios", como el nuevo Programa que reemplazará al actual SIRSD.

Saluda atentamente a Ud.,



HERNAN ROJAS OLAVARRIA
DIRECTOR NACIONAL
INDAP