



“Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018”

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alumno: María Isabel Madrid Pérez

Profesor Guía: Marcela Valeria Aedo Aedo

Santiago, Abril de 2015

Contenido

Siglas.....	1
Resumen.....	2
Introducción.....	3
Justificación.....	5
Capítulo 1. Marco de referencia conceptual.....	7
1.1 Agricultura Familiar Campesina en Chile.....	7
1.2 ¿Qué es la Evaluación de impacto?.....	8
1.3 Evaluación de programas versus evaluación de políticas.....	11
1.4 Definiciones de línea base.....	12
Capítulo 2. Propuesta de evaluación para la política del INDAP.....	15
2.1 Características del INDAP.....	15
2.2 Política del INDAP: Lineamientos Estratégicos 2014-2018.....	16
2.3 Evaluación de la política del INDAP.....	18
2.4 Evaluación de impacto de la política INDAP.....	20
Capítulo 3. Propuesta de línea base para evaluar la política del INDAP.....	24
3.1 Línea base institucional.....	24
3.2 Factibilidad de la propuesta de línea base:.....	24
3.3 Proceso de elaboración de los indicadores que conforman la línea base.....	25
3.4 Indicadores de objetivos estratégicos.....	26
3.5 Indicadores por programa a nivel de Propósito.....	31
3.6 Método de recogida y sistematización de información para la línea base.....	34
3.6.1 Bases de datos estandarizadas.....	34
3.6.2 Planificación estadística en INDAP.....	34
3.6.3 Estándares de calidad en las estadísticas.....	35
3.7 Ventajas y limitaciones de la línea base Institucional.....	37
Conclusiones y recomendaciones.....	39
Bibliografía.....	41

Siglas

AEVAL	Agencia de evaluación y la calidad
AFC	Agricultura Familiar Campesina
BGI	Balance de Gestión Integral
CEA	Conferencia Estadística de las Américas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIPRES	Dirección de Presupuesto
EB	Estudios de Base
ENDE	Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico
FAI	Fondo de Apoyo Inicial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEI	Gases Efecto Invernadero
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
HCB	Hogares comunitarios de Bienestar
HRB	Hectáreas de Riego Básico
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PADIS	Programa Agropecuario de Desarrollo Integral de Pequeños Productores Campesinos del Secano
PDI	Programa de Desarrollo de Inversiones
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PMG	Programas de Mejoramiento de la Gestión
PREVAL	Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe
PRODEMU	Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
PROGYSO	Programa de Gestión y Soporte Organizacional
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAT	Servicios de Asesoría Técnica
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
UF	Unidades de Fomento
UNFCCC	Convención para el Cambio Climático de las Naciones Unidas
VCS	Verified Carbon Standard

Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018

Resumen

La atención de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Chile está a cargo del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la política de la Institución se plasma en los Lineamientos Estratégicos 2014-2018, donde se establece como misión “contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la AFC y sus organizaciones”. La implementación de dicha Política considera al territorio como una unidad para la planeación y la gestión de la intervención, lo que implica un cambio en la forma de hacer e implementar políticas no solo para el INDAP sino en el país, pues requiere de instrumentos flexibles para atender las demandas y prioridades de los diferentes territorios. Ésta es la razón por la cual es necesario levantar una línea base que permita evaluar los resultados e impacto de la política.

Dado lo anterior, se consideran las características de la Institución y las particularidades de su política para proponer una evaluación de impacto de la política global, a través de un estimador de diferencias en el tiempo; para lo cual se requiere un grupo contrafactual, previo a la implementación de la política. Por lo que se sugiere elaborar una línea base con indicadores transversales, que den cuenta de la situación de los usuarios INDAP respecto a los objetivos estratégicos planteados por el Instituto, y de cobertura universal, para dar robustez a la evaluación. Por otro lado, esto dará origen a un flujo sistemático de recogida, uso y aprovechamiento de la información primaria generada por la Institución. La conclusión es que el Instituto cuenta con los recursos necesarios para generar una línea base que sirva como contrafactual para evaluar el impacto de su política al final de la administración. Sin embargo, se recomienda implementar un sistema de evaluación de la calidad estadística, para proporcionar consistencia y credibilidad, interna y externa, sobre los resultados obtenidos de línea base a partir de las estadísticas institucionales.

Palabras clave: AFC, INDAP, política, evaluación de impacto, línea base, calidad estadística.

Introducción

“La agricultura familiar es, en toda su diversidad, la forma predominante de agricultura en el mundo. La seguridad alimentaria a nivel local y mundial depende de ella. Asimismo, crea empleo tanto en las explotaciones familiares como en las empresas que componen las cadenas de valor agroalimentarias; forma parte, desde el punto de vista social y cultural, de las comunidades y los territorios que constituyen las naciones; salvaguarda y protege los activos ambientales y los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio cultural”¹.

Para la atención de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Chile existe el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), es una Institución pública perteneciente al Ministerio de Agricultura con una trayectoria de más de 52 años. Su objetivo es “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”.

La política del INDAP se plasma en los Lineamientos Estratégicos 2014-2018, documento en el cual se establece como misión “Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones, mediante una acción de fomento tendiente a fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios”.

Los Lineamientos Estratégicos consideran al territorio como una unidad para la planeación y gestión de la intervención. Lo cual, implica un cambio radical en la forma de hacer e implementar una política, no solo en el Instituto sino en el país; ya que la oferta de servicios estará en función de las necesidades y prioridades que demanden los territorios. Esta es la razón por la que un levantamiento de línea base y posteriormente una evaluación de resultados e impacto son necesarias para dar cuenta de la efectividad de la política y que retroalimente el diseño de las futuras políticas.

Para llevar a cabo lo anterior, se considera necesaria una línea base institucional; que consiste en indicadores transversales para la política e incluyen a la totalidad de los usuarios INDAP. Esto a partir de la información primaria generada de manera permanente

¹ FIDA. 2014. Año internacional de la Agricultura Familiar. En línea: http://www.ifad.org/events/iyff/IYFF_s.pdf (consultado: 5 de agosto 2014).

en la Institución; lo cual se considera una contribución efectiva y de bajo costo para evaluar de manera sistemática la gestión y el impacto de las políticas implementadas por el Instituto.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo “diseñar una línea base que permita evaluar los resultados e impacto de la política del INDAP y al mismo tiempo sea una herramienta efectiva en la toma de decisiones”.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el apartado uno, se presenta un marco de referencia, sobre los conceptos de línea base, agricultura familiar y evaluación de políticas e impacto. El apartado dos, presenta las características del Instituto, su política y la propuesta de evaluación de impacto para dicha política. El apartado tres, contiene la propuesta de línea base institucional, los indicadores que la conforman, la importancia de organizar las estadísticas y evaluar su calidad, así como las ventajas y desventajas de la línea base. Finalmente, se presenta un apartado con conclusiones y recomendaciones.

Justificación

El INDAP no está exento de los mecanismos de control de la gestión y evaluación que rigen en el país. La trayectoria de evaluación en el INDAP se remonta a más de dos décadas, desde entonces a la fecha se han realizado evaluaciones de diseño, gestión, consistencia y resultados a los diferentes programas de la Institución²; además, se han realizado estudios muy completos sobre la agricultura familiar donde se le caracteriza y se da cuenta de su situación y problemática (Recuadro 1).

Como resultado de las recomendaciones realizadas a través de las evaluaciones y estudios, los programas y su implementación se están mejorando y ajustando a las necesidades y características de la población objetivo. Esto se ve reflejado en los Lineamientos Estratégicos 2014-2018, donde se considera al territorio como una unidad para la planeación y gestión de la intervención y una plataforma de servicios es flexible, según necesidades y demanda de los territorios. Esto implica un cambio radical en la forma de hacer e implementar una política, no solo en el INDAP sino en el país. Esta es la razón por la que un levantamiento de Línea Base y posteriormente una evaluación de resultados e impacto son necesarias para dar cuenta de la efectividad del cambio de política en la AFC.

En los Lineamientos Estratégicos se considera necesario efectuar una reestructuración del Sistema de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) con el propósito de perfeccionar los siguientes aspectos: “en primer lugar, el sistema de programación anual (física y financiera), buscando fortalecer un ejercicio crecientemente ligado a una definición de la estrategia a desplegar en los territorios; en segundo lugar, perfeccionar y armonizar el sistema de seguimiento de los principales servicios de la institución, efectuando una distinción entre el seguimiento del cumplimiento de actividades, y el logro de resultados; finalmente, se considera necesario revisar los indicadores y metas de resultados e impacto a nivel agregado, para consensuar un pool que permita generar una Línea Base a partir de lo cual dar seguimiento a la acción institucional y rendir cuentas”³.

² A septiembre de 2014, se cuentan con 31 programas vigentes en INDAP: Programas. En línea: http://www.indap.gob.cl/programas/asesoria?field_rubro_tid=All&field_escenario_tid=All&title= [consultado: 30 de septiembre 2014]

³ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

Recuadro 1

Estudios más relevantes realizados en Chile sobre la Agricultura Familiar y Campesina:

- i. El estudio “PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE: Rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación”, fue realizado en 2006 por un equipo interinstitucional conformado por ODEPA, IICA e INDAP. El cual incluye información muy completa sobre la Pequeña Agricultura Chilena: número de explotaciones, superficie que ocupan, características productivas (superficies y rendimientos por rubro productivo), características sociales de los productores, mano de obra ocupada, infraestructura y equipamiento de que disponen, entre otras variables. También se realiza una propuesta de definición conceptual para este sector y una propuesta de clasificación territorial a escala comunal, según su probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas.
- ii. Estudio de caracterización de los hogares de las explotaciones silvoagropecuarias a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Fue realizado por Qualitas Agroconsultores en 2009 para ODEPA. Se realizó una caracterización de los hogares de las explotaciones agropecuarias y forestales del país, con el fin de alimentar el diseño y focalización de las políticas e instrumentos orientados hacia el sector.
- iii. El Estudio “Micro y pequeña empresa agropecuaria en Chile: criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario”, fue realizado por el INDAP en 2010. En este estudio se segmenta por tamaño a las explotaciones silvoagropecuarias y se homologan los conceptos que utiliza el MINECON y el INDAP sobre este tipo de explotaciones, esto para perfeccionar los mecanismos de formulación y provisión de las políticas públicas destinadas al sector, para precisar los diseños de programas y focalizar más eficientemente los apoyos públicos.
- iv. El estudio “Caracterización de la pequeña agricultura en Chile, descripción de sus necesidades y sus subsectores, evaluación de los servicios prestados por ODEPA a este segmento, y propuestas de mejoramientos y nuevos servicios e instrumentos”, fue desarrollado por Ideaconsultora Ltda. para la Subsecretaría de Agricultura y ODEPA en 2011. Tuvo por objetivo caracterizar el segmento de los pequeños agricultores y agricultoras en Chile (en términos sociales, económicos, productivos, regionales y de tamaño de predios, entre otros) y, sobre esa base, formular propuestas que permitan a ODEPA generar productos y servicios diferenciados hacia este segmento.
- v. Estudio “Caracterización de la pequeña agricultura vulnerable atendida por INDAP”, fue realizado en 2013 por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Se enfocó en las unidades familiares de la Agricultura Familiar Campesina vulnerable que participa de dos programas: el programa de desarrollo local (PRODESAL) y el programa de desarrollo territorial indígena (PDTI). La información fue recopilada a través de una encuesta que incluye una muestra de 2500 beneficiarios y va de la Región de Coquimbo a la Región de Los Lagos. El universo de usuarios vulnerables a mayo de 2013 era de 101.000 hogares. En este estudio además de la caracterización se realiza una tipología de productores vulnerables y se analiza a profundidad su ingreso. Lo cual da origen a líneas de acción específicas a seguir.

Capítulo 1. Marco de referencia conceptual

1.1 Agricultura Familiar Campesina en Chile

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) entiende por Agricultura Familiar “la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales: acceso limitado a recursos de tierra y capital; uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, (puede existir cierta división del trabajo, pero el(la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente); y que la actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas”⁴.

En Chile la agricultura familiar considera a aquellos productores que explotan una superficie no mayor a las 12 Hectáreas de Riego Básico (HRB)⁵, que sus activos no superan las 3.500 Unidades de Fomento (UF)⁶, su ingreso proviene principalmente de la explotación agrícola y que trabajan directamente la tierra⁷.

La Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Chile representa el 87.2% del total de las explotaciones agrícolas y forestales en el país (301,269)⁸. Desde un punto de vista económico, este segmento contribuye con el 22% del Valor Bruto de la Producción que genera la agricultura chilena; posee el 25% de los activos; controla el 44% de la superficie expresada como Hectáreas de Riego Básico y el 38% de la superficie regada; y genera más del 60% del empleo agrícola. Su participación en la producción de alimentos es muy significativa, situándose en torno al 40% y 50% del valor de la producción de los cultivos anuales, hortalizas, carne y leche bovina⁹.

⁴ FAO. 2014. Perspectivas de la Agricultura Familiar. En línea: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/> [consultado: 5 de agosto 2014].

⁵ Es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipú.

⁶ Es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. El valor promedio en el mes de marzo de 2015 fue de \$24,600 pesos chilenos.

⁷ INDAP. <http://www.indap.gob.cl/como-puedo-acceder-los-servicios-de-indap> [consultado: 9 de agosto 2014].

⁸ INE. VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007.

⁹ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

1.2 ¿Qué es la Evaluación de impacto?

Según la definición del Banco Mundial, la evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto. Sirve para determinar si un programa ha logrado o no los resultados previstos, y para explorar si existen estrategias alternativas con las que alcanzar mejor dichos resultados¹⁰. Por tanto, el diseño de cada evaluación de impacto será único y dependerá de factores como el tipo de datos disponibles, la capacidad local y aspectos presupuestarios y de secuencia cronológica¹¹.

La respuesta a la pregunta básica de la evaluación de impacto, se obtiene mediante la fórmula básica de la evaluación de impacto: $\alpha = (Y | P = 1) - (Y | P = 0)$. Según esta fórmula, el impacto causal (α) de un programa (P) sobre un resultado (Y) es la diferencia entre el resultado (Y) con el programa (es decir, cuando $P = 1$) y el mismo resultado (Y) sin el programa (es decir, cuando $P = 0$)¹².

De acuerdo con el Banco Mundial el enfoque en la causalidad y la atribución son las características distintivas de estas evaluaciones y determina las metodologías a usar: prospectivas o retrospectivas. Las prospectivas se realizan al mismo tiempo que se diseña el programa o política y forman parte de su implementación; para ello, se recolectan datos de línea base de los grupos de tratamiento y de comparación antes de la implementación del programa. Las evaluaciones retrospectivas examinan el impacto del programa después de su implementación, lo que genera grupos de tratamiento y de comparación ex-post. Cualquier método elegido debe estimar el denominado grupo contrafactual, es decir, cuál habría sido el resultado para los participantes en el programa si no hubieran participado en él. Por tanto, sin una estimación válida del contrafactual, no se puede conocer el impacto de un programa¹³.

La determinación del escenario contrafactual consiste en encontrar un “clon perfecto” para cada beneficiario, aunque no exista el clon perfecto en la realidad, con herramientas estadísticas se pueden definir dos grupos numerosos de personas que sean estadísticamente indistinguibles entre sí, es decir, se puede conformar un grupo de comparación válido que tenga las mismas características que el grupo de participantes en

¹⁰ Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

¹¹ Baker, J. L. 2000. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial.

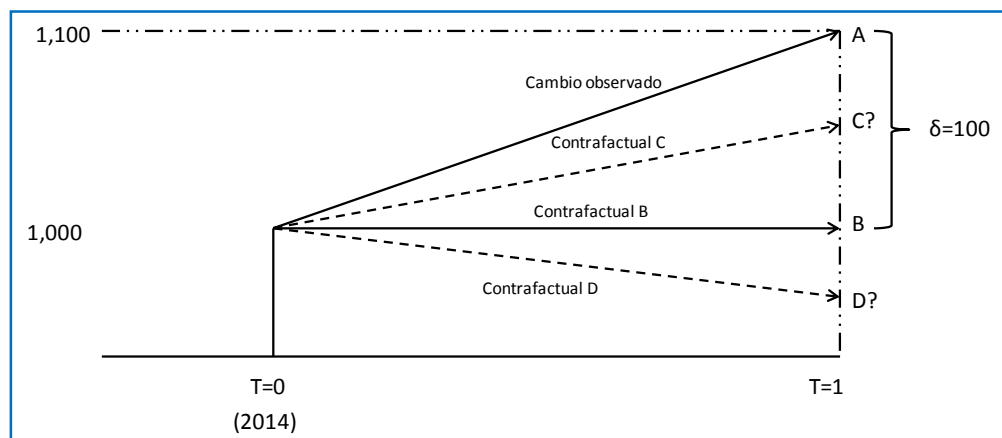
¹² Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

¹³ Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

el programa (“grupo de tratamiento”). Existen dos métodos habituales y muy arriesgados, para definir grupos de comparación, que pueden generar estimaciones inadecuadas del contrafactual. Estas dos estimaciones “falsas” de los contrafactuales son: 1) comparaciones antes-después, que comparan los resultados de los mismos participantes del programa antes y después de la introducción de un programa, y 2) comparaciones con-sin, es decir, entre unidades que deciden inscribirse y unidades que deciden no inscribirse al programa¹⁴. Aquí únicamente se describirá el primer caso porque es el que atañe de manera directa a este trabajo.

Una comparación antes-después intenta conocer el impacto de un programa mediante un seguimiento temporal de los resultados de los participantes. Por ejemplo, si se retoma la fórmula básica de la evaluación de impacto, el resultado para el grupo de tratamiento ($Y | T = 1$) es simplemente el resultado posterior a la intervención ($Y=1100$). Sin embargo, el contrafactual ($Y | T = 0$) se define como el resultado previo a la intervención ($Y=1000$). Esta comparación supone esencialmente que si el programa nunca hubiera existido, el resultado (Y) para los participantes del programa habría sido equivalente a su situación previa al programa ($Y=1000$). Sin embargo, en la gran mayoría de los casos este supuesto no puede sostenerse¹⁵ porque hay factores externos al programa que pueden influir en los resultados (Figura 1).

Figura 1. Estimaciones antes-después de un programa



Fuente: Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

¹⁴ Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

¹⁵ Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

Las metodologías para generar contrafactuales válidos entran en dos categorías generales: diseños experimentales (aleatorios) y diseños cuasi experimentales (no aleatorios)¹⁶.

- a) **Diseños experimentales.** Son métodos que seleccionan de manera aleatoria a sus beneficiarios. Estos no solo ofrecen a los administradores del programa una regla justa y transparente para asignar recursos escasos entre poblaciones con igual derecho a ellos, sino que son también los métodos más sólidos para evaluar el impacto del mismo. Cuando en una evaluación se emplea la asignación aleatoria se generan grupos de tratamiento y de comparación equivalentes.

- b) **Diseños cuasi experimentales.** la selección de individuos beneficiarios responde a criterios de focalización, elegibilidad y demanda, determinando que el grupo beneficiado (con tratamiento) y el grupo no beneficiado (sin tratamiento o control), sean estadísticamente distintos. En estos casos, el diseño cuasi-experimental, a través de sofisticadas técnicas estadísticas¹⁷, minimiza las diferencias (sesgo de selección) existentes entre ambos grupos.

En Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión se implementó desde la década de 1990, y se ha ido perfeccionando continuamente. Actualmente, incluye un módulo de evaluaciones de impacto. Dependiendo de los ámbitos a evaluar se definen como: Evaluaciones en Profundidad y Módulo de Evaluación de Impacto. En las Evaluaciones en Profundidad se integra la evaluación de los resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas. El Módulo de Impacto evalúa la eficacia de un programa y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos¹⁸.

Sin embargo, no es posible evaluar todos los programas de la administración públicas del país, por tanto, se establecieron criterios de Selección de Programas a evaluar, y solo se utilizan en aquellos programas en que habiendo tenido evaluaciones anteriores no fue posible evaluar sus resultados finales o impacto, y que representan un volumen de recursos importante. La elección entre Evaluaciones en Profundidad y Módulo de Impacto se basa

¹⁶ Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

¹⁷ Algunas de estas técnicas son: Propensity Score Matching, Variables Instrumentales, Regresión discontinua, Funciones de control y Modelos estructurales.

¹⁸ DIPRES. 2014. Evaluación de impacto. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-111763.html>

en la complejidad del programa y los antecedentes previos con los que se cuenta respecto de los aspectos institucionales y de gestión¹⁹. Es decir, las evaluaciones están enfocadas a programas y no a la totalidad de la política, como se pretende realizar en el INDAP.

Como puede observarse, en Chile se tiene una cultura de evaluación muy arraigada y cada vez más perfeccionada, ya que los resultados de las evaluaciones se utilizan para la planeación presupuestaria y toma de decisiones. Lo que sin duda ha llevado a establecer mayores estándares de calidad en las políticas públicas. Si esto no es así, se realizan críticas por parte de la comunidad científica, académica y política a las metodologías utilizadas que son poco rigurosas o no están correctamente implementadas; así como por la escasa calidad en los datos e incluso por la presentación poco clara de los resultados obtenidos. Esto ha llevado a poner en duda la veracidad de la evaluación y por tanto su utilidad. En algunos casos ha provocado que las evaluaciones sean totalmente invalidadas.

1.3 Evaluación de programas versus evaluación de políticas

Las políticas públicas son, según diversos autores: “Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos” (Larry Lynn, 1980); “Todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer” (Thomas Dye, 1984); O bien, “la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos” (Guy Peters, 1986)²⁰.

Por su parte, los programas son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes de gobierno. En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o una política pública²¹.

La Agencia de evaluación y la calidad (AEVAL) de España realizó el estudio “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”, donde se establece que “el abordaje de la evaluación no es el mismo para los programas que para las políticas; ya que la dificultad no está en el

¹⁹ DIPRES. 2014. Evaluación de impacto. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-111763.html>

²⁰ Tomado de la presentación: Introducción a las políticas públicas. Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. 2014.

²¹ Merino, C. M. y Ruiz, M. A. 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Madrid, España.

proceso evaluador, sino en las preguntas que han de hacerse y los criterios en los que se traducen”. En dicho estudio se definió la evaluación de políticas públicas como:

Un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información. El énfasis se pone en la comprensión integral de los impactos, resultados y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentando este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía²².

1.4 Definiciones de línea base

El equipo de Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (PREVAL), considera que la línea base está contenida dentro de un Estudios de Base (EB), porque estos ofrecen un conjunto de evidencias y apreciaciones sobre la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como de la dinámica del contexto en que interviene, para que esa información pueda compararse con mediciones posteriores de los cambios logrados. Por tanto, son un tipo de investigación aplicada dirigida a obtener los referentes básicos de la evaluabilidad del proyecto y contribuir así a una mejor toma de decisiones. Su objeto específico es determinar la situación de inicio de los indicadores de efecto e impacto del proyecto, levantando su primer valor mediante técnicas como la encuesta de impacto del RIMS²³, cuestionarios y otras formas de medición de carácter cuantitativo. Los EB deben mostrar además evidencias cualitativas de la situación de la población objetivo al inicio de la intervención, recogidas a través de entrevistas, talleres, grupos focales y reuniones de la comunidad, quedando registradas mediante textos, grabaciones, vídeos y fotografías. Sin embargo, los EB no son un diagnóstico ni una evaluación ex-ante²⁴.

²² Merino, C. M. y Ruiz, M. A. 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Madrid, España.

²³ Results Impact Management System: Sistema de Gestión de los Resultados e Impacto.

²⁴ PREVAL. 2007. Los estudios de base: fundamentos de una gestión por resultados.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) indica que la línea base refleja la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que el proyecto pretende abordar. Es la medida inicial de las variables y procesos que se esperan modificar con la intervención, pero incluye, además, la primera medida de las variables de contexto que enmarcan los procesos que se quieren modificar. Dado que es el punto de partida de la intervención, por lo general, recoge datos tanto de carácter agregado como de tipo específico sobre la población objetivo. En este sentido, es la primera contribución hacia la precisión del diseño de la intervención y hacia las decisiones de procedimiento de la intervención. La definición de su contenido es una función de los objetivos específicos de cada intervención²⁵.

La Convención para el Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC), ha establecido líneas de base estandarizadas que permiten calcular la línea base para un tipo de proyectos o sector, contrario a realizar un cálculo por cada proyecto. Los métodos estandarizados aplican criterios predefinidos para simplificar el establecimiento de líneas base y para determinar la adicionalidad de clases definidas en actividades²⁶. Una vez que la línea base se aprueba, los desarrolladores de proyectos pueden utilizarla para proyectos similares, esto permite: a) generar estándares sectoriales (regional, nacional o internacional); b) tomar en cuenta las características específicas de los sectores; c) puede ser utilizada en conjunto con una metodología / herramienta aprobado²⁷.

Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia considera que la línea base es una herramienta que contribuye a fortalecer la cultura de uso y aprovechamiento de información en entidades públicas. Al establecer un vínculo entre la información disponible y organizada y el proceso de toma de decisiones, cumple con tres funciones importantes: i) agrupa y pone a disposición de los usuarios un conjunto de indicadores²⁸ claves para la planeación y el seguimiento de la gestión; ii) permite un enfoque de análisis por eficiencia comparativa; y iii) facilita la organización racional y la articulación

²⁵ RIMISP. 2003. Marco conceptual para la elaboración de un instrumento de Línea base de acceso a recursos naturales de poblaciones rurales.

²⁶ VCS. 2013. Métodos Estandarizados de VCS: Ampliando la Escala en Reducción de GEI.

²⁷ Gellert, P. G. 2013. Líneas de base estandarizadas. En: Taller "Cuestiones Relacionadas a Cancelación Voluntaria, Monitoreo y Líneas de Base Estandarizadas de Proyectos MDL. Convención para el Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC). Quito, Ecuador.

²⁸ Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, a través del establecimiento de una relación entre variables, que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Por lo general, son fáciles de recopilar, altamente relacionados con otros datos y de los cuales se pueden sacar rápidamente conclusiones útiles y fidedignas. Un indicador debe cumplir con tres características básicas: Simplificación, Medición y Comunicación.

de sistemas de información. Por tanto, considera que la línea base es una contribución a la solución efectiva y de bajo costo a los problemas de uso y aprovechamiento de la información generada internamente por las instituciones públicas²⁹.

En Chile, también se ha reconocido la importancia de las líneas base. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) a través del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) administra un sistema de información de líneas base³⁰ de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la cual, responde a la necesidad de implementar un sistema de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Ley N° 19.300, modificada por la Ley N°20.417: “c) Administrar un sistema de información de líneas de base de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de acceso público y geo-referenciado”³¹.

Otro ejemplo en Chile, es la construcción de la línea base para detectar el estado de vulnerabilidad inicial de las Personas en Condición de Calle al momento de ingresar a un programa psicosocial. Para detectar las condiciones de vulnerabilidad inicial se diseñó el cuadernillo de caracterización psicosocial, el cual contiene las dimensiones que atentan o potencian las condiciones de vida de las Personas en Condición de Calle: salud física, salud psicológica, educación, trabajo, habitabilidad, dinámica familiar, ingreso y experiencias vitales. Con esta información se genera una línea base y es también el insumo para mejorar e innovar futuras intervenciones³².

Como se puede apreciar, las líneas base no tienen un diseño único y se han ido elaborando y perfeccionando de acuerdo a las necesidades y características específicas de quienes las necesitan, sin embargo todos coinciden en que es un punto de partida y no hay discusión sobre el hecho de que es una herramienta útil en la gestión, evaluación de la política y la toma de decisiones.

²⁹ Arcos, P. O. et al. 2004. Aspectos Metodológicos para la construcción de Línea Base de Indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

³⁰ La línea base, en este caso, consiste en la descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución.

³¹ Servicio de evaluación ambiental. En línea: <http://www.sea.gob.cl/contenido/mapa-de-proyectos-eia-con-lineas-de-bases> Consultado [consultado: 10 de septiembre 2014]

³² Orientaciones Metodológicas para el apoyo psicosocial. Programa Chile Solidario.

Capítulo 2. Propuesta de evaluación para la política del INDAP

La evaluación de impacto permitirá determinar si la política implementada por el INDAP en el periodo 2014-2018 genera los efectos deseados en la población beneficiada y si estos efectos son atribuibles a dicha política. Para esto, es necesario identificar y delinear el tipo de evaluación de impacto que sea factible realizar, de acuerdo a las características específicas de la Institución y las particularidades de la política a implementar.

2.1 Características del INDAP

Cómo se mencionó anteriormente, el INDAP tiene una trayectoria de más de 50 años. Cuya población potencial corresponde a dos segmentos denominados “pequeño productor agrícola” (60%) y “campesino”³³ (40%) los cuales en conjunto, se estima alcanzan a 260.000 agricultores familiares. En 2014, se tuvo una cobertura de casi 65% de la población potencial y un presupuesto ejercido de 236,500 millones de pesos³⁴.

Durante su trayectoria, el INDAP ha apoyado de una u otra forma a la totalidad de pequeños productores y campesinos de Chile con una batería de programas, que han cambiado con el tiempo de acuerdo a las necesidades del sector. Actualmente se cuenta con una plataforma de 22 instrumentos, que abordan tres áreas principales: (i) desarrollo de capacidades; (ii) financiamiento de capital de trabajo, y (iii) financiamiento de inversiones (capitalización)³⁵.

Por su parte, la evaluación más reciente de diseño, gestión y uso de los recursos de INDAP, realizada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP³⁶, recomienda que

³³ **Pequeño Productor Agrícola:** Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

Campesino: La persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

³⁴ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

³⁵ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

³⁶ RIMISP. 2014. Evaluación de programas INDAP. Esta evaluación corresponde al producto comprometido con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en el marco del estudio de evaluación de impacto de 11 programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), a saber, Alianzas Productivas, Servicios de Asesoría Técnica (SAT), Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Programa Agropecuario de Desarrollo Integral de Pequeños Productores Campesinos del Secano (PADIS), Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), Prestamos de Fomento de Corto y Largo Plazo, Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros, Programa de Riego, Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas (PRODEMU), y Programa de Gestión y Soporte

debiera tomarse en consideración los siguientes puntos para el diseño de la evaluación de impacto de los programas, los cuales reflejan gran parte de las características de la institución. Los más destacables son:

1. INDAP no cuenta con información de línea base. Esta restricción afecta directamente las estrategias posibles de implementar para la evaluación de impacto.
2. La población que ha recibido alguna intervención de los programas de INDAP alcanza al 100% de la población potencial. En total se contabilizan 239.207 RUT únicos que han sido beneficiarios de algún programa de INDAP.
3. En un mismo momento del tiempo existen beneficiarios con diferentes tiempos de permanencia en los programas.
4. Diferente intensidad de la política. Se observan hasta 200 combinaciones diferentes de intervención (grupos de estrategias tecnológicas) para los distintos beneficiarios.
5. La asignación de los diferentes programas no es aleatoria. Algunos programas son asignados por concurso público (PDI, Riego y Praderas), otros por solicitud directa del productor (Crédito) y otros por criterios particulares adoptados por los jefes de área de INDAP (PRODESAL, SAT, PDTI, PADIS y Alianzas). Por tanto, existen sesgos de selección, tanto por características observables como no observables.

Además, los programas orientados a asesoría (Gestión empresarial, PRODESAL, PDTI, entre otros) generan efectos que van más allá de los beneficiarios, es decir, generan externalidades positivas entre los productores cercanos. Lo que, aunado a lo anterior, pone de manifiesto la imposibilidad para constituir un grupo de control que sirva como contrafactual para evaluar el impacto de los programas implementados.

2.2 Política del INDAP: Lineamientos Estratégicos 2014-2018

Los Lineamientos Estratégicos 2014-2018 del INDAP se enmarcan en los lineamientos establecidos en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, en el que la tarea fundamental es la lucha contra la desigualdad que coloca un freno para el desarrollo armónico y sustentable para Chile³⁷.

Organizacional (PROGYSO). Para el año 2012, la totalidad de estos programas representaban el 58% del gasto total de INDAP. El principal programa no incluido en esta evaluación es el de Suelos Degradados, el cual fue evaluado el año 2009.

³⁷ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

Dichos Lineamientos tienen como misión “Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones, mediante una acción de fomento tendiente a fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios”. Asimismo, se establecen los objetivos estratégicos siguientes³⁸:

1. Apoyar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a un sistema de extensión y apoyo a la innovación, de alta calidad y con capacidad para integrar la diversidad de actividades y emprendimientos agrícolas y rurales, considerando las oportunidades y restricciones que señalan los mercados, los territorios y el medio ambiente.
2. Facilitar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a programas de financiamiento (créditos e incentivos), adecuados a las necesidades de capital de trabajo e inversiones requeridos para potenciar la diversidad de emprendimientos económicos, individuales y asociativos
3. Ampliar y mejorar las condiciones de acceso de la Agricultura Familiar Campesina a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, promoviendo productos tradicionales y diferenciados de alta calidad y buscando un acercamiento entre el productor y el consumidor final.
4. Fortalecer el desarrollo organizacional de la Agricultura Familiar Campesina, como un elemento contribuyente al desarrollo de su actividad productiva e integración a los mercados, así como al fortalecimiento de su participación y posicionamiento como un actor social relevante
5. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento del capital social de la Agricultura Familiar Campesina, impulsando la cooperación entre productores, así como la constitución de redes y alianzas entre éstos y los actores públicos y privados para canalizar nuevos recursos y competencias hacia el mundo rural.

Estos objetivos se rigen por un conjunto de énfasis que pretenden cambiar la forma de incidir en la AFC. Estos énfasis se dividen en tres ámbitos:

A. Los énfasis de fomento: 1. Una estrategia de fomento económicamente incluyente en los territorios; 2. El territorio: una unidad para la planeación y gestión de la intervención; 3. Potenciar un desarrollo socialmente incluyente: mujeres y jóvenes; 4. Pueblos originarios;

³⁸ INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

5. El cuidado del medio ambiente: productividad y sustentabilidad en la estrategia de fomento.

B. Los énfasis de intervención: 1. Una plataforma de instrumentos flexible y de calidad; 2. El desarrollo del riego y el manejo de los recursos hídricos: Una tarea de hoy para asegurar el futuro; 3. Mercado interno: una oportunidad a integrar en la estrategia para la agricultura familiar; 4. La ampliación de la asociatividad: una condición necesaria para el éxito de esta estrategia; 5. La innovación como eje central de la intervención.

C. Los énfasis de la gestión: 1. La revisión y puesta al día de la ley orgánica de INDAP; 2. Servicios de calidad y desarrollo de las personas de la Institución; 3. Gestión de alianzas estratégicas: INDAP en red; 4. Organización institucional, modelo de atención integral y territorios; 5. Modernización de los sistemas informáticos; 6. Los consultores externos: un socio estratégico; 7. Gestión con base a resultados.

Lo más novedoso de esta estrategia es que se considere al territorio como una unidad para la planeación y gestión de la intervención, ya que eso implica un cambio radical a la forma de hacer e implementar una política, no solo en el INDAP sino en el país; pues la plataforma de servicios del Instituto se ofertará en función de las necesidades y prioridades de cada uno de los territorios.

2.3 Evaluación de la política del INDAP

Las diversas evaluaciones y estudios realizados para el INDAP, así como la amplia experiencia de sus funcionarios le permiten mejorar el diseño y la gestión de la batería de programas que pone a disposición de la población. Por otro lado, los Lineamientos Estratégicos para la acción del INDAP implican un cambio radical en la forma de implementar la política, pues se cuenta con una plataforma de instrumentos flexibles, de acuerdo a las necesidades de los usuarios, y se considera al territorio como unidad para la planeación y la gestión de la intervención de acuerdo a sus necesidades y prioridades de desarrollo económico, es decir, se contará con una política global e incluyente para la AFC, en el que el objetivo principal es contribuir a su desarrollo económico sostenible.

De acuerdo a lo anterior, no es posible realizar evaluaciones por programas que contribuyan a cuantificar el aporte que realiza el INDAP al desarrollo económico sostenible de la AFC y que al mismo tiempo sean un instrumento eficaz en la toma de decisiones. Por lo que se

considera necesario avanzar **hacia una evaluación de la política global desplegada por el INDAP.**

Para implementar un sistema de evaluación de la política en el INDAP, de acuerdo a la definición de evaluación de política, es necesario:

a) Que se cuente con un método sistemático y riguroso de recogida de información.

Para esto, la Institución está llevando a cabo un proceso de organización del sistema informático, que permita sistematizar, analizar y acceder a la información primaria recabada de manera sencilla y expedita. A la par, se está perfeccionando la ficha única de diagnóstico de los usuarios; lo que permitirá recabar información estandarizada de la totalidad de beneficiarios. Y se sugiere introducir indicadores de calidad a las bases de datos para garantizar la consistencia y credibilidad de las mismas.

b) Que el proceso de evaluación sea institucional y no solo de un área específica.

En el INDAP existen instrumentos que permiten evaluar la gestión y resultados de la política del INDAP, cuyos resultados se utilizan para gestionar el presupuesto anual y determinar el uso del mismo. Estos instrumentos son: Balance de Gestión Integral (BGI), Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las metas de eficiencia Institucional e Indicadores de desempeño³⁹. Sin embargo, hace falta un mecanismo que permita evaluar el impacto de dicha política.

³⁹ El Balance de Gestión Integral (BGI) tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios en forma de cuenta pública al Congreso Nacional.

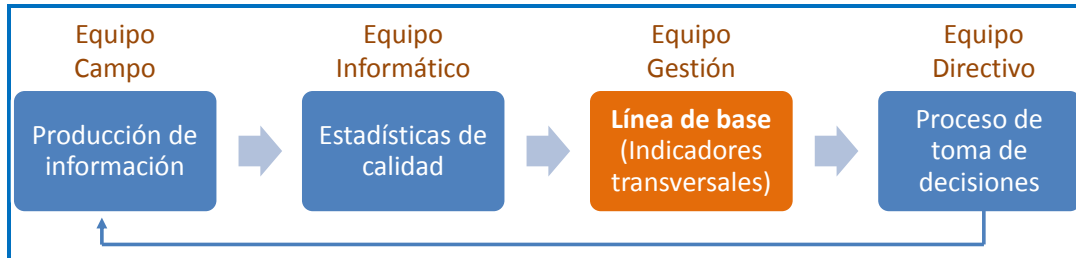
Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. A partir de 2012 el incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanzó un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

Metas de eficiencia Institucional. Se establece una asignación monetaria por desempeño, asociada al cumplimiento de Metas de Eficiencia Institucional, las cuales serán propuestas por cada Jefe de Servicio al Ministro del cual dependa o con el cual se relacione, en base a un Programa Marco aprobado por el Ministro del Ramo y el Ministro de Hacienda. Estas metas son formuladas conjuntamente por el Ministro antes mencionado y por el Ministro de Hacienda.

Indicadores de desempeño. Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Fuente: DIPRES. 2014. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html> [consultado: 20 de Enero de 2014].

Para el modelo de política a implementar es posible elaborar una línea base a partir de la información generada por la institución, que sirva como contrafactual para su evaluación de resultados e impacto. El flujo de recopilación, uso y aprovechamiento de la información interna implica involucrar a las siguientes áreas del INDAP:



Con los instrumentos mencionados el proceso de evaluación queda institucionalizado.

c) Que la información recogida esté orientada a la comprensión integral de los impactos y resultados de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados.

En este sentido, la línea base será universal con indicadores transversales a la política y están orientados a guiar y retroalimentar el quehacer de la Institución para servir de mejor manera a los beneficiarios.

Cada uno de estos puntos se desarrolla de manera detallada a lo largo del trabajo.

2.4 Evaluación de impacto de la política INDAP

Anteriormente se indicó que el eje central de una evaluación de políticas radica en el enfoque que se le da a las preguntas de evaluación, en este caso la evaluación de impacto deberá contestar a preguntas que den cuenta de los objetivos estratégicos de la Institución: ¿La política del INDAP en cuanto ha contribuido al desarrollo económico sostenible de sus usuarios? ¿La política del INDAP en cuanto ha contribuido a que se valore la AFC y sus organizaciones?

En este tenor, en el INDAP se sugiere realizar una evaluación de impacto prospectiva, es decir, que se diseñe a la par que los productos estratégicos están rediseñándose y entraran en ejecución a partir del año 2015.

Tomando en cuenta las características del INDAP, las particularidades de la política y la información factible de recabar, se considera como opción viable una **evaluación de**

impacto a través de un estimador de diferencias en el tiempo, el cual es utilizado para evaluar programas universales y/o en curso, además de que no es necesario contar con un grupo de control⁴⁰.

Para la utilización de esta metodología es necesario contar con información de la población beneficiada antes y después de la implementación de la política a evaluar. La información antes de la puesta en marcha de la política será el contrafactual y la información obtenida después de la implementación de la política será el grupo tratado para la evaluación de impacto. La factibilidad de este enfoque se debe a que el año 2014 es el punto de partida para obtener la información de línea base; al finalizar el año 2016 se obtiene una primera línea de salida, y al finalizar el año 2018 se obtiene la segunda línea de salida de información, momento propicio para realizar la evaluación de impacto ya que concluye la presente administración.

Como se mencionó anteriormente, la principal crítica a este método es que la estimación del impacto está afectada por variables exógenas que influyen en la medición del impacto. Para eliminar este inconveniente, las variables de resultado podrán ser controladas por las variables de caracterización de los beneficiarios (sociales y productivas) a nivel territorial⁴¹, variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, tipo de cambio) climatológicas (temperatura, precipitación y efectos climatológicos adversos) también a nivel territorial, así como por la tendencia de las variables de resultado para calcular el impacto más preciso posible mediante una comparación antes-después.

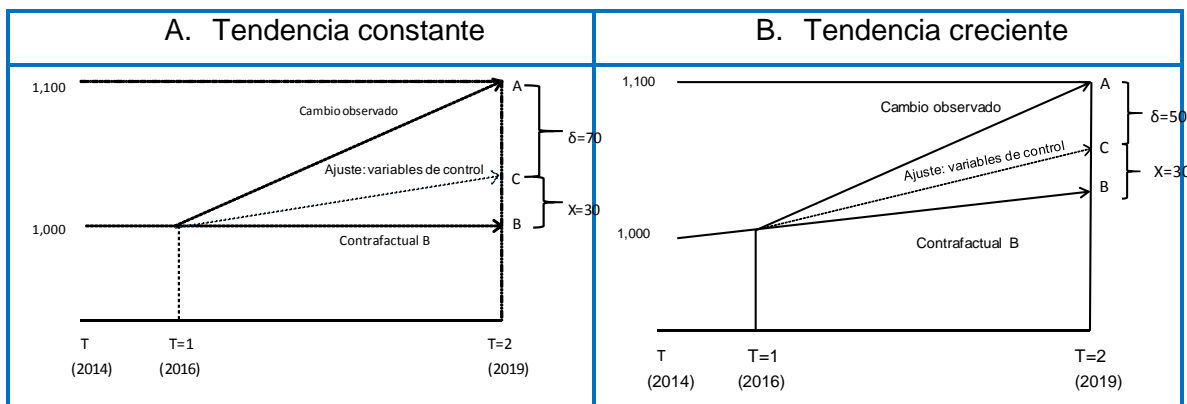
En el siguiente esquema (Figura 2) se puede apreciar que al controlar las variables de resultado por variables observables (clima, variables microeconómicas, variables macroeconómicas) e incluir la tendencia de las variables, previo a la implementación de la política, contribuye a obtener una estimación más precisa del impacto de la política. Cuando se tiene una tendencia constante en la variable de resultado (B) y se controla por variables observables (C) el impacto de la política (A) no es 100 sino $\delta = 70$. Por otro lado, cuando se tiene una tendencia creciente de la variable de resultado (B) y se controla por variables observables (C) el impacto de la política (A) no es 100 sino $\delta = 50$. Este tipo de evaluación

⁴⁰ Bernal, R. y Peña, X. 2012. Guía práctica para la evaluación de impacto. Universidad de los Andes, Colombia. Ediciones Universidad Católica de Chile.

⁴¹ Este tipo de variables cambian en función de las características territoriales y en algunos casos se dispone de información a nivel regional, por tanto es factible de usarse a detalle.

permitirá contar con una buena aproximación al impacto de la política más no una medición exacta de dicho impacto.

Figura 2. Estimador de diferencias en el tiempo controlado por la tendencia y variables observables



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación permitirá estimar el efecto promedio sobre los tratados, ATT (average treatment on the treated), esto porque la fórmula básica de la evaluación de impacto se aplica a las unidades que han sido beneficiadas. Las magnitudes de los impactos para considerar exitosa la política serán determinadas por el equipo evaluador de la política en conjunto con los funcionarios del INDAP, ya que se tomarán en consideración los referentes que primen al momento de la evaluación sin olvidar los que prevalecen al momento de levantar la línea base.

El estimador de diferencias en el tiempo permite calcular el impacto de estar expuesto a una política, como la diferencia en la variable de interés antes y después de la implementación de la política para el grupo de tratamiento únicamente, lo que permite determinar cuánto del cambio en la variable de resultado entre dos periodos de tiempo se puede atribuir a la política⁴².

En este caso se observa a los individuos tratados en por lo menos tres periodos (antes y dos después del tratamiento), se define un indicador T_i como una variable binaria igual a 0 para el periodo previo a la intervención e igual a 1 para los periodos posteriores a la intervención. El *estimador de diferencias en el tiempo* estaría dado por: $\delta = (Y_1 | D=1) - (Y_0 | D=1)$.

⁴² Bernal, R. y Peña, X. 2012. Guía práctica para la evaluación de impacto. Universidad de los Andes, Colombia. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Donde Y_1 es el promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el periodo posterior a la intervención ($T=1$) y Y_0 es el promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el periodo anterior a la intervención ($T=0$).

Dado que las variables de resultado (valor de la producción y margen bruto) se ven influidas por variables tecnológicas, climatológicas y macroeconómicas; además de las variables de caracterización (socioeconómicas y productivas) se incluirán variables macroeconómicas, climatológicas y tecnológicas para controlar explícitamente el estimador de diferencias en el tiempo, el cálculo se realiza mediante el modelo de regresión multivariado siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 t_i + \rho_1 X_{1i} + \dots + \rho_k X_{ki} + u_i$$

Donde:

Y_i : variable de resultado (valor de la producción, Ingreso por ventas).

β_1 : Estimador de diferencias en el tiempo, mide la diferencia entre antes y después en la variable de interés para el grupo de tratamiento. Diferencia neta en la variable de resultado con regresores adicionales.

T_i : es igual a 0 antes de la política e igual 1 en los periodos posteriores a la intervención.

t_i : tendencia de tiempo que afecta a la variable de resultado independiente de la intervención.

β_2 : Estimador de la tendencia temporal de la variable de interés

ρ_1 : Estimador del peso de las variables climatológicas y macroeconómicas en la variable de resultado.

X_{ki} : Vector de variables climatológicas (temperatura, precipitación y fenómenos meteorológicos adversos) a nivel regional y macroeconómicas (crecimiento del PIB, tipo de cambio, inflación) que afectan la variable de resultado.

u_i : Término de error

Al incluir la tendencia de tiempo, se controla por el efecto del tiempo sobre la variable de interés y permite estimar un efecto más preciso de la política sobre las variables de interés. Por lo que se sugiere obtener la tendencia de las variables de resultado previas a la intervención de política.

Dadas las características de las variables de resultado (cualitativas y cuantitativas), el vector de las variables de control y la tendencia se aplicará únicamente a aquellas variables que impliquen recursos monetarios o producción; tales como ingreso por ventas, valor de la producción, volumen de producción, entre otros.

Capítulo 3. Propuesta de línea base para evaluar la política del INDAP

3.1 Línea base institucional

Considerando las diferentes definiciones de línea base, así como la propuesta de evaluación de impacto para la política del INDAP, los enfoques de línea base que maneja el DANE y la UNFCCC son los que más se apegan a las necesidades de la institución. Es decir, se establecerá un punto de partida al quehacer de la Institución a partir del año 2014, para ello **se propone elaborar una línea base con indicadores transversales a la política de la institución y cobertura universal.**

A) Indicadores transversales

La política del INDAP plasmada en los Lineamientos Estratégico 2014-2018, tiene un carácter integral no solo en la plataforma de servicios que ofrece sino en la forma en que los implementa: los servicios INDAP se ofrecerán en función de la demanda de los territorios, según las necesidades y prioridades particulares de cada uno de ellos. Lo que hace factible y necesaria una evaluación de la política en su conjunto. Por tanto, los indicadores de LB deben dar cuenta de la situación de los usuarios INDAP respecto a los objetivos estratégicos planteados por el Instituto.

B) Cobertura universal

Las características del INDAP generan dificultades serias para constituir un grupo de control que permita evaluar el impacto de los programas. Por otro lado, la implementación de la política actual abarcará la totalidad de los territorios en el país. En este sentido, la metodología de evaluación que permite acercarse al impacto de la política: son estimadores de diferencias en el tiempo. Para esto es necesario utilizar la línea base como contrafactual; por este motivo se requiere contar con la mayor cantidad posible de observaciones, tales que otorguen la potencia y significancia estadística necesaria para detectar un tamaño mínimo del impacto de la política sobre los usuarios.

3.2 Factibilidad de la propuesta de línea base:

Se considera conveniente ajustar y aprovechar los recursos internos disponibles y ya establecidos para generar información primaria que dé lugar a una línea base.

- a) Ya están instaurados un conjunto de instrumentos que permiten obtener información primaria (diagnósticos de los productores)⁴³, los cuales se están compilando en un solo instrumento denominado “ficha única de diagnóstico de los usuarios INDAP”. Se aprovechará la coyuntura para incluir la información faltante que se identifiquen en el proceso de elaboración de la línea base institucional para el cálculo de los indicadores.
- b) Lo anterior, hace factible obtener información estandarizada de todos los usuarios.
- c) Se está llevando a cabo un proceso de organización del sistema informático que permitirá organizar, sistematizar y acceder a la información primaria recabada por la institución. Por tanto, es preciso que se aproveche esta coyuntura para incluir indicadores de estándares de calidad en las estadísticas creadas⁴⁴. Lo que sin duda alguna dará credibilidad y usabilidad a los indicadores generados.
- d) El Sistema de GpRD se perfecciona de manera permanente, por tanto el generar una línea base que dé seguimiento permanente al quehacer Institucional y a la vez permita su evaluación y rendición de cuentas se considera una contribución importante al mejoramiento de la gestión del INDAP.

3.3 Proceso de elaboración de los indicadores que conforman la línea base

Para determinar los indicadores correspondientes a línea base se realizó el siguiente proceso:

- i. Operacionalización de los conceptos declarados en la misión y objetivos de los Lineamientos Estratégicos 2014-2018. Para esto se realizó una revisión bibliográfica sobre la forma más pertinente de cuantificar dichos conceptos.
- ii. Consistencia de los indicadores. A partir de lo anterior, se trabajó una propuesta de indicadores con un experto en elaboración de indicadores, con lo cual se llegó a una versión sólida de los mismos.
- iii. Pertinencia de los indicadores. La propuesta, derivada del punto anterior, fue presentada a los funcionarios del INDAP para que en conjunto se analizara la pertinencia y alcance de los indicadores en función de los recursos e intereses

⁴³ La colecta se realiza de manera regular y es de cobertura nacional.

⁴⁴ Estándares de calidad en cuanto a oportunidad, credibilidad, utilidad/coherencia y disponibilidad/accesibilidad.

Institucionales. El resultado de dicha discusión fueron los indicadores que se presentan a continuación.

- iv. Indicadores por programa a nivel de propósito. Para la determinación y elaboración de estos indicadores se contó con un experto en la metodología de marco lógico⁴⁵, quien presidió y dirigió los talleres para la elaboración de matrices de indicadores de cada uno de los programas con que cuenta la Institución. En cada taller participaron los responsables de los programas y el área de gestión estratégica.
- v. Consistencia entre los indicadores de línea base. Una vez que se contó con los indicadores de los objetivos estratégicos y de cada uno de los programas se revisó y aseguró la consistencia entre ambos niveles de indicadores a través de la metodología de marco lógico.

3.4 Indicadores de objetivos estratégicos

Para evaluar el impacto se toman en consideración los indicadores correspondientes a la misión y objetivos estratégicos del INDAP.

⁴⁵ Es una herramienta que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad.

Misión: Contribuir al **desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones**, mediante una acción de fomento tendiente a **fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural**, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios.

Indicadores estratégicos:

Dimensión	Definición	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Fuente
Desarrollo económico ⁴⁶ sostenible	La sostenibilidad económica implica el uso de prácticas económicamente rentables que sean tanto social, como ambientalmente responsables ⁴⁷ .	Porcentaje de variación en el valor bruto de la producción	$(\text{Valor bruto de la producción agropecuaria y actividades conexas año } t / \text{Valor bruto de la producción agropecuaria y actividades conexas año } t-1) - 1) * 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
		Porcentaje de variación en el valor de ventas	$((\text{Ingresos por ventas de la producción agropecuaria y actividades conexas año } t / \text{Ingresos por ventas de la producción agropecuaria y actividades conexas año } t-1) - 1) * 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
		Proporción de hogares de AFC en Pobreza	$(\text{Número de hogares de la AFC pobres (ingresos totales por debajo de la línea de pobreza rural) año } t / \text{Número total de hogares AFC año } t) * 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
		Promedio de Vulnerabilidad en los hogares de AFC	$(\text{Puntaje promedio Ficha Protección Social hogares vulnerables de la AFC año } t / \text{Promedio puntaje Ficha Protección Social hogares vulnerables de la AFC año } t-1) * 100$	Ficha protección social
		Proporción de superficie con prácticas de conservación de suelo y agua en AFC	$(\text{Número de hectáreas intervenidas con métodos de protección (riego tecnificado, manejo y/o recuperación48 de suelos) año } t / \text{Total de hectáreas en AFC en } t.$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.

⁴⁶ Ingreso per cápita, crecimiento económico, volatilidad del producto (tasas de crecimiento), Pobreza y distribución del ingreso. Indicadores según el Banco central de Chile.

⁴⁷ <http://web.fedepalma.org/sostenibilidad-economica>

⁴⁸ Métodos de recuperación de suelo aplicados en INDAP: Incorporación de elementos químicos esenciales, de fertilizantes de base fosforada; Establecimiento de coberturas vegetales; aplicación de métodos orientados a evitar la pérdida y erosión; Eliminación, limpieza o confinamiento de impedimentos físicos o químicos.

Dimensión	Definición	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Fuente
		Proporción de explotaciones con manejo predial sustentable en AFC	(Número de explotaciones con manejo de RILES, RISES, BPA y BPP y/o usan energías renovables no convencionales ⁴⁹ año t) / Total de explotaciones de la AFC año t)*100.	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
Valorización de la AFC	La valorización de productos agropecuarios y de la cultura a ellos asociada implica la generación de un valor añadido cada vez más apreciado por los consumidores ⁵⁰ .	Índice de valorización de la AFC	IVAFC (Indicador de la vida en AFC + indicador retrospectivo de la vida en AFC + indicador prospectivo de la vida en AFC) en t / 12 1/	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP
Valorización de las organizaciones	Es el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación ⁵¹	Índice de valorización de las organizaciones de la AFC	ÍVO = (Indicador de confianza en la organización + indicador de participación en la organización + indicador de utilidad de la organización) en t/ 15. 2/	Ficha para la obtención de información de las organizaciones

Nota: Buenas prácticas Agrícolas (BPA); Buenas prácticas pecuarias (BPP); Manejo de residuos sólidos (Rises); Manejo de residuos líquidos (Riles).

1/ Indicador de la vida en AFC ¿Qué tan contento (a) está con su vida?⁵²

Calificación: 1. Descontento, 2. Poco contento, 3. Contento, 4. Muy contento, 6. No contestó

Indicador retrospectivo de la vida en AFC ¿Cómo considera que es su vida en comparación a la que tuvieron sus padres?

Calificación: 1. Peor, 2. Igual, 3. Mejor, 4. Mucho mejor, 6. No contestó

Indicador prospectivo de la vida en AFC ¿Cómo considera que será la vida de sus hijos en comparación a la de usted?

Calificación: 1. Peor, 2. Igual, 3. Mejor, 4. Mucho mejor, 6. No contestó

2/ Indicador de confianza en la organización. ¿Usted cuánta confianza tiene en su organización?

Calificación: 1. Nada, 2. Muy poca, 3. Poca, 4. Confianza normal, 5. Mucha confianza

Indicador de participación en la organización. ¿Qué tan participativo es Usted dentro de su organización?

Calificación: 1. Nada, 2. Muy poco, 3. Poco, 4. Participación normal, 5. Muy participativo

Indicador de utilidad de la organización. ¿A Usted qué tan útil le resulta estar en su organización?

⁴⁹ Energías renovables no convencionales: eólica, solar, biocombustibles, otra.

⁵⁰ http://www.agrocabildo.org/desarrollo_valoracion.asp

⁵¹ Durston, J. 2001. Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile. INDAP, Chile.

⁵² UACH, 2009. Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) 2008-2009.

Calificación: 1. Nada, 2. Muy poco, 3. Poco, 4. Utilidad normal, 5. Muy útil.

Dimensión	Definición	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Fuente
Desarrollo de emprendimientos	El emprendimiento es un proceso con diferentes etapas que van desde la sola intención de emprender, a estar iniciando una empresa, o administrando una empresa que puede ser nueva o establecida, y hasta el cierre de la misma ⁵³	Porcentaje de variación de la Actividad Emprendedora Temprana en AFC	$(\text{Número de emprendimientos}^{54} \text{ nuevos}^{55} \text{ en la AFC en } t / \text{ lo mismo } t - 1) - 1) \times 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
		Porcentaje de variación de Emprendimientos consolidados en la AFC	$(\text{Número de emprendimientos activos en año } t \text{ con antigüedad de entre } 1 \text{ y } 3,5 \text{ años}^{56} / \text{ Número de emprendimientos nuevos creados entre } 1 \text{ y } 3,5 \text{ años}) - 1) \times 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
Desarrollo de la actividad productiva	El desarrollo de la actividad productiva se asocia al empleo que generan las explotaciones	Porcentaje de variación de empleo en las explotaciones de la AFC	$((\text{Total de empleos permanentes y temporales}^{57} \text{ en la explotación año } t / \text{ Total de empleos permanentes y temporales en la explotación año } t-1) - 1) \times 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
		Tasa promedio de autoempleo en la AFC	$(\text{número de usuarios INDAP y familiares que trabajan en la explotación}) / \text{ Total de trabajadores por explotación}) \times 100$	Ficha única de diagnóstico a los beneficiarios INDAP.
Capital social (organizaciones)	El fortalecimiento y desarrollo organizacional es un medio importante para desarrollar las actividades productivas en la AFC.	Índice de fortalecimiento y desarrollo organizacional en la AFC 1/	$(\text{Indicador de objetivos} + \text{Indicador de auto-sostenibilidad económica} + \text{indicador de perdurabilidad en el tiempo} + \text{indicador de inclusión} + \text{indicador de rendición de cuentas}) / 17$	Ficha para la obtención de información de las organizaciones

1/

Indicador de objetivos

En la organización ¿se tienen objetivos definidos? Calificación: 1. Sí, 0. No.

Indicador de auto-sostenibilidad económica.

⁵³ Amorós, J. y Acha, A. 2014. Global Entrepreneurship Monitor reporte nacional de Chile 2013. Universidad del Desarrollo.

⁵⁴Emprendimientos Incluye a negocios formales e informales.

⁵⁵ Un emprendimiento nuevo son los negocios con hasta un año de inicio de actividades.

⁵⁶ Fuente: 3,5 años es el periodo para identificar un emprendimiento como consolidado. Global Entrepreneurship Monitor reporte nacional de Chile 2013. Universidad del Desarrollo.

⁵⁷ Pueden ser asalariados y/o familiares.

En la organización ¿Cuál es la proporción de auto-sostenibilidad económica⁵⁸?

Calificación: entre 0 y 5% =0; entre 6 y 20% =1; entre 21 y 35% =2; entre 36 y 50% =3; entre 51 y 75% = 4; más de 76% = 5.

Indicador de perdurabilidad en el tiempo⁵⁹.

La organización ¿Cuántos años tiene en operación?

Calificación: menos de 1 año =0; entre 1 y 3 años =1; entre 4 y 5 años =2; entre 6 y 7 años =3; entre 8 y 9 años = 4; 10 años o más = 5.

Indicador de inclusión.

En la organización ¿Qué proporción del total de los integrantes son jóvenes (menores de 29 años), mujeres, indígenas?

Calificación: entre 0 y 9% =0; entre 10 y 19% =1; entre 20 y 29% =2; entre 30 y 39% =3; entre 40 y 45% = 4; más de 45% = 5.

Indicador de rendición de cuentas.

En la organización ¿Se entrega rendición de cuentas a sus miembros? Calificación: 1. Sí, 0. No.

⁵⁸ Proporción de recursos monetarios que la organización genera de manera interna, por actividad económica o aportación de los socios, para el buen funcionamiento y operación de la misma.

⁵⁹ En México las organizaciones que se encuentran funcionando en el medio rural, tienen un promedio de 13.8 años de vida.

3.5 Indicadores por programa a nivel de Propósito

SERVICIO DE ASESORIA TECNICA – SAT	PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL – PRODESAL	PROGRAMA AGROPECUARIO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL SECANO – PADIS	PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL INDIGENA – PDTI	APOYO A LA ASOCIATIVIDAD ECONOMICA	ALIANZAS PRODUCTIVAS
F: Contribuir al desarrollo productivo de la Agricultura Familiar Campesina	F: Contribuir al mejoramiento de los ingresos de la Agricultura Familiar Campesina.	F: Contribuir al mejoramiento de los ingresos de la Agricultura Familiar Campesina.	F: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en armonía con las tradiciones y la cultura	F: Contribuir al desarrollo de los actores de la economía social	F: Contribuir a la productividad y la competencia de la agricultura
P: Pequeños productores silvoagropecuarios, agroindustriales y otras actividades conexas mejoran su competitividad de forma sostenible	P: Mejorar las actividades productivas básicas de los usuarios, con apoyo a la incubación de emprendimientos individuales o asociativos.	P: Mejorar las actividades productivas básicas de los usuarios, con apoyo a la incubación de emprendimientos individuales o asociativos.	P: Productores indígenas incrementan la producción de sus sistemas silvoagropecuarios y actividades conexas con pertinencia cultural	P: Fortalecer los negocios asociativos de empresas campesinas y grupos de emprendedores	P: Pequeños productores y campesinos acceden a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados
Índice de Competitividad	Variación del valor de la producción silvoagropecuaria y actividades conexas	Variación del valor de la producción silvoagropecuaria y actividades conexas	Variación del valor de la producción silvoagropecuaria y actividades conexas	Porcentaje de incubación de proyectos de grupos emprendedores	Porcentaje de productores articulados al mercado

Fuente: Matrices de Marco Lógico de los programas INDAP.

CREDITO CORTO PLAZO	CREDITO LARGO PLAZO (2)	APOYO PARA LA CONTRATACION DE SEGURO AGRICOLA	PROGRAMA DE GESTION Y SOPORTE DE LA ORGANIZACIÓN – PROGYSO	TURISMO RURAL	SABORES DEL CAMPO
F: Contribuir a través del financiamiento a la mantención y desarrollo de la actividad agropecuaria en la AFC	F: Contribuir a través del financiamiento para efectuar inversiones relativas a la actividad agropecuaria	F: Contribuir a la mantención de la actividad productiva agropecuaria ante fenómenos adversos.	F: Contribuir a la participación de la sociedad civil de la AFC en la gestión de políticas públicas para el sector	F: Contribuir a valorización del territorio, sus paisajes naturales y culturales de la AFC Índice de valorización de la AFC	F: Contribuir a mejorar los resultados económicos del negocio de especialidades campesinas
P: Productores y campesinos usuarios de INDAP y organizaciones formales mejoran sus actividades productivas y conexas, financiados con crédito.	P: Mantener o mejorar las inversiones en activos productivos para sus actividades productivas y conexas con financiamiento de INDAP.	P: Productores agropecuarios con producción asegurada frente a fenómenos climáticos adversos, catástrofes naturales o enfermedades nominadas, entre otros.	P: Fortalecer la base de representación de la sociedad civil en la Agricultura Familiar Campesina	P: Mejorar los ingresos por venta de servicios de turismo rural (TR) y su formalización	P: Insertar en los mercados los productos procesados con estándares de calidad y diferenciación
Porcentaje de usuarios que mantienen su actividad productiva Porcentaje de organizaciones que mantienen su actividad productiva	Variación en el valor de los activos productivos individuales Variación en el valor de los activos productivos organizaciones	Índice de cobertura asegurada: (Compuesto por cobertura de la superficie / cabezas de bovinos / cabezas de ovinos / cabezas de alimentación)	Variación en el número de socios participantes organizaciones representativas	Variación del número de empresas formalizadas Variación de Ingresos por ventas en turismo rural	Porcentaje de productores articulados en nuevos mercados

Fuente: Matrices de Marco Lógico de los programas INDAP.

PROGRAMA DE DESARROLLO DE INVERSIONES	PROGRAMA DE RIEGO	PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA LA SUSTENTABILIDAD AGROAMBIENTAL DE LOS SUELOS AGROPECUARIOS	BONO LEGAL DE TIERRAS	BONO LEGAL DE AGUAS
F: Contribuir a mejorar la producción de bienes y servicios agropecuarios y/o actividades conexas de la AFC	F: Contribuir al aumento de la producción agropecuaria en los predios de los beneficiarios de INDAP	F: Contribuir a sustentabilidad agroambiental	F: Contribuir al acceso a otros programas de desarrollo económico y social	F: Contribuir a la mantención y mejora de los sistemas productivos
P: Capitalizar y modernizar los sistemas de producción agropecuarios y/o de actividades conexas de la AFC	P: Mejorar el acceso, disponibilidad y gestión del agua de riego	P: Recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y mantener los niveles de mejoramiento alcanzados.	P: Habilitar a beneficiarios y potenciales usuarios INDAP que presenten problemas de tenencia imperfecta de la propiedad raíz rural	P: Mejorar la propiedad del agua de los beneficiarios de INDAP y la administración de las organizaciones de usuarios de agua a las cuales pertenecen
Porcentaje de variación del valor de los activos productivos	Porcentaje de variación de hectáreas beneficiadas	Porcentaje de cumplimiento de superficie intervenida reales en relación a la superficie programada.	Porcentaje de habilitación de productores y campesinos usuarios	Porcentaje de usuarios que solucionan sus problemas de acceso al agua (consultorías terminadas satisfactoriamente)

Fuente: Matrices de Marco Lógico de los programas INDAP.

3.6 Método de recogida y sistematización de información para la línea base

La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) en la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre la Gestión para los Resultados del Desarrollo, llevado a cabo en Marrakech, Marruecos, en febrero de 2004, enfatizó la necesidad de todos los gobiernos de contar con buenas estadísticas, pero esta necesidad es aún más importante en los países en desarrollo. Debido a que los recursos son muy limitados, es esencial que estos sean utilizados de manera eficaz y eficiente. Además, se reconoció que "gestionar para los resultados del desarrollo implica concentrarse en los resultados e impactos deseados, para luego identificar los insumos y acciones necesarios para su logro. Este conlleva igualmente establecer líneas de base e identificar objetivos e indicadores iniciales de rendimiento, para evaluar los avances durante la implementación y a la finalización del programa"⁶⁰.

Por tanto, para contar con una línea base a partir de la información primaria generada por el INDAP, es necesario adecuar y validar el sistema de información de la Institución.

3.6.1 Bases de datos estandarizadas

Es fundamental para el cálculo de los indicadores de línea base contar con información representativa de la AFC en Chile, ya que actualmente se cuenta con información parcial para cada usuario INDAP dependiendo del programa que recibe.

Por tanto, el INDAP debe aprovechar sus recursos de recolección de información primaria – fichas de diagnóstico de los usuarios por programa, personal en campo, los diferentes sistemas informáticos (SUF, APOLO, SICRE, entre otros)⁶¹ –, para generar una ficha única de diagnóstico de los usuarios; lo que permitirá contar con información estandarizada de la totalidad de sus usuarios, a un bajo costo.

3.6.2 Planificación estadística en INDAP

De acuerdo con el DANE, "la planificación estadística es un proceso técnico, dinámico y permanente de coordinación de la actividad estadística, para optimizar en un tiempo

⁶⁰ OCDE. 2004. Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE).

⁶¹ SUF, Sistema único de financiamiento; SICRE, sistema de crédito, APOLO, aplicación que permite al ejecutivo de INDAP entregar incentivos de manera mucho más eficiente que el SUF actual.

determinado y con unos recursos establecidos, la gestión, la utilidad y el aprovechamiento de la información estadística estratégica”⁶².

A partir de 2012, el INDAP inició el mejoramiento de sus sistemas informáticos⁶³:

- Mejoramiento del Sistema Único de Financiamiento (SUF) actual: se desarrollaron diversos módulos para agilizar la entrega de incentivos a través de este sistema. Lo que dio como resultado la creación de una nueva aplicación llamada APOLO, que permite al ejecutivo de INDAP entregar incentivos de manera mucho más eficiente que el SUF actual. Esto porque se rediseñó todo el flujo de procesos de entrega de incentivos. Este sistema permite reportabilidad de la hoja de vida del agricultor, información del registro civil, y entrega de otros incentivos.
- Por su parte, el sistema de encuestas de diagnósticos durante el 2012, levantó información de más de 120.000 agricultores, con datos técnicos sobre producción.

En 2014, el INDAP inició un proceso de planificación estadística que consiste en la organización y procesamiento de la información existente en la institución, esto para diagnosticar la calidad de la información actual. Posteriormente, se realizará un cruce de oferta y demanda de información de acuerdo a las necesidades identificadas en el Instituto; a partir de esto será posible identificar la información faltante para satisfacer la demanda identificada para la línea base. Finalmente, para obtener la información faltante se ajustará el instrumento: ficha única de diagnóstico de los usuarios, que permite obtener información primaria estandarizada del total de los usuarios INDAP de manera sistemática.

3.6.3 Estándares de calidad en las estadísticas

La calidad de un producto estadístico se entiende como un concepto multifacético. Las características de calidad más importantes de un producto estadístico están asociadas a las perspectivas, necesidades y prioridades de sus usuarios, las cuales pueden ser diferentes según los tipos de usuarios existentes. Por tanto, las instituciones generadoras de información estadística requieren de la definición de dimensiones o características de calidad aplicables a sus productos con el objeto de evaluarlos y compararlos en una primera etapa para posteriormente certificarlos en una segunda etapa⁶⁴.

⁶² DANE. 2009. Metodología de planificación estadística estratégica institucional – PEEI.

⁶³ INDAP.2012. Balance de Gestión Integral 2012.

⁶⁴ INE. 2007. Dimensiones de la Calidad según OECD y EUROSTAT.

Dada la importancia de la información primaria en el proceso de elaboración de la línea base, se considera relevante verificar que las bases de datos creadas por la Institución cumplan con ciertas dimensiones de calidad. Se propone que sean las establecidas por la OCDE Y EUROSTAT⁶⁵, que son las mismas en que se basa el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Chilenas. Las dimensiones a considerar, según dicho código son: credibilidad, acuracidad, oportunidad, accesibilidad y coherencia⁶⁶.

En este caso, la credibilidad es fundamental para los integrantes del INDAP, ya que los funcionarios no tienen plena confianza en las estadísticas de que disponen, por tanto es necesario transparentar y profesionalizar el proceso de recolección, procesamiento y sistematización de la información primaria para que la línea base sea un instrumento confiable y útil en la gestión y toma de decisiones.

Para llevar a cabo los procesos anteriores se sugiere acudir al INE para que asesore al personal de INDAP en materia de buenas prácticas de las estadísticas.

⁶⁵ Según la OECD las dimensiones para las cuales se postula y sugiere cuantificar la calidad de un producto estadístico son: Relevancia/Pertinencia, Acuracidad (Precisión/Exactitud), Credibilidad, Oportunidad, Accesibilidad, Interpretabilidad, Coherencia.

Según EUROSTAT a estos aspectos se agregan: Puntualidad (como dimensión separada de oportunidad), Transparencia (que la OECD considere en credibilidad), Comparabilidad (que la OECD engloba en coherencia), Exhaustividad (que la OECD considera parte de relevancia).

Lo anterior se basa en los 10 Principios de las Estadísticas Oficiales de la ONU.

EUROSTAT, estadísticas oficiales de la unión europea.

⁶⁶ Matus, C. C. 2007. Dimensiones de la Calidad según OECD y EUROSTAT. Instituto Nacional de Estadística. Santiago, Chile.

3.7 Ventajas y limitaciones de la línea base Institucional

Entre las ventajas de contar con una línea base institucional de calidad se tiene la factibilidad de realizar un diagnóstico integrado de la AFC. Sin embargo, la principal limitante es que depende de información generada por la institución; por tanto para otorgar credibilidad interna y externa a los resultados obtenidos, la información tiene que ser estandarizada, el levantamiento y procesamiento de la información deben contar con un alto grado de profesionalización y calidad.

a) Diagnostico Integrado

Al contar con una línea base universal es posible generar un diagnóstico integrado sobre la situación que guarda la AFC en Chile. Ya que se incluyen aspectos económicos, sociales y ambientales para la totalidad de las explotaciones y hogares.

Dicho diagnóstico permitirá enfatizar y realizar ajustes a la política de tal manera que se incida en el desarrollo económico sostenible y a la valorización de la AFC en el país.

b) Análisis por eficiencia comparativa

La eficiencia comparativa constituye un proceso de comparación y medición de la gestión a la que se refieren los indicadores, lo que brinda elementos para orientar la gestión gubernamental, en función de los impactos esperados en la planeación, como la reducción de la desigualdad en el sector rural. La información de los indicadores de la línea base puede ofrecer al funcionario una visión amplia de las diferencias que existen, entre grupos poblacionales o regiones geográficas con características sociales y económicas semejantes. La política puede orientarse a reducir las diferencias entre ellos. Ofrece también información en cada indicador, de la distancia a la que se encuentra un grupo poblacional, un municipio frente a otros, con respecto a un estándar (por ejemplo: un promedio o un nivel óptimo alcanzado) nacional o internacional⁶⁷.

c) Estudios de desempeño en el tiempo

La ventaja de observar situaciones en el tiempo, es el enfoque a partir del cual se pueden asignar los recursos disponibles y establecer metas precisas para mejorar los resultados

⁶⁷ Arcos, P. O. et al. 2004. Aspectos Metodológicos para la construcción de Línea Base de Indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

del indicador en forma progresiva, de modo que en plazos establecidos pudieran acercarse a la situación promedio o la solución definitiva del problema⁶⁸.

Asimismo se sugiere que se realice una comparación de tendencias entre los indicadores de línea base de INDAP y la agricultura en su conjunto. Esto con la finalidad de identificar la tendencia previa y posterior a la Línea base de los indicadores para los cuales sea posible calcularla.

d) Contrafactual para la evaluación de impacto de la Política del INDAP

Al generar la línea base con indicadores transversales a la política del INDAP es posible considerarla como el contrafactual para la evaluación de resultados e impacto de la política pública desplegada por la Institución.

e) La precisión y confiabilidad en los indicadores de línea base dependen de la calidad de la información

La precisión de los indicadores de la línea de base y por tanto la confiabilidad en esta, depende de que INDAP cuente con un sistema riguroso y confiable de recogida, procesamiento, sistematización y acceso a la información primaria de sus beneficiarios, para lo cual es necesario:

- a) Estandarizar la información primaria de los beneficiarios, esto a través de la ficha única de diagnóstico de los beneficiarios. Lo que permitirá generar una línea base para evaluar la política del Instituto.
- b) Organizar las bases de datos, esto para generar un sistema informático acorde a las necesidades de los funcionarios INDAP. Lo que permitirá que el acceso y uso de la información de manera amigable.
- c) Evaluar la calidad de las bases de datos, para generar credibilidad interna y externa sobre los resultados de evaluación que presente la Institución. Así como para una mejor toma de decisiones en función de las características y necesidades de los beneficiarios INDAP.

Lo anterior, es una contribución efectiva y de bajo costo para el mejor aprovechamiento de la información ya generada internamente por el Instituto.

⁶⁸ Arcos, P. O. et al. 2004. Aspectos Metodológicos para la construcción de Línea Base de Indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El INDAP cuenta con los recursos materiales, informáticos y humanos necesarios para recabar información primaria de manera sistemática y estandarizada, lo que permitirá generar un flujo institucional de recogida, uso y aprovechamiento de la información. Esto hace posible elaborar una línea base con indicadores transversales, que den cuenta de la situación de los usuarios INDAP respecto a los objetivos estratégicos planteados por el Instituto, y de cobertura universal, para dar robustez a la evaluación de resultados e impacto.

Las características de la línea base hacen de esta una herramienta que permitirá mejorar la gestión interna, la toma de decisiones y ser el contrafactual para la evaluación de resultados e impacto de la política Institucional al finalizar la presente administración.

Por su parte, la propuesta de evaluación de impacto a través de un estimador de diferencias en el tiempo permitirá contar con una aproximación al impacto de la política, más no a obtener una medición exacta de dicho impacto. Sin embargo, se considera de utilidad porque permitirá tomar decisiones y readecuar la política en función de las necesidades de la AFC.

Recomendaciones

La precisión de los indicadores de línea base y por tanto la confiabilidad en esta, depende de que INDAP cuente con un sistema riguroso y confiable de recogida, procesamiento, sistematización y acceso a la información primaria de sus beneficiarios. En este tenor, se sugiere al área de Gestión estratégica de la Institución realizar las acciones siguientes:

- Estandarizar la información primaria de los beneficiarios, esto a través de la ficha única de diagnóstico de los beneficiarios.
- Generar un programa de capacitación corta y efectiva dirigido a los consultores de campo para la recopilación de información primaria. En el cual se especifiquen los objetivos de la recopilación de información y los aspectos técnicos necesarios para que la información cuente con la calidad que se requiere.
- Se sugiere, bajo la asesoría técnica del INE implementar un sistema de evaluación de la calidad de las bases de datos. Esto para generar credibilidad interna y externa sobre los resultados de la línea base y posteriormente de la evaluación que presente

la Institución. Así como para una mejor toma de decisiones en función de las características y necesidades de los beneficiarios INDAP.

- Hacer accesible a toda la Institución la información estadísticas recopilada y ordenada a través de una plataforma que les permita, de manera sencilla, tener acceso a la información para mejor su trabajo y la toma de decisiones.

Bibliografía

Arcos, P. O. et al. 2004. Aspectos Metodológicos para la construcción de Línea Base de Indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

Arenas, A. y Berner, H. 2010. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.

BM-FAO. 2010. Estrategia Global para el Mejoramiento de las Estadísticas Agropecuarias.

Baker, J. L. 2000. Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial.

Bernal, R. y Pena, X. 2012. Guía práctica para la evaluación de impacto. Universidad de los Andes, Colombia. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Bernal, R., Fernández, C., Flórez, C., Gaviria, A., Ocampo, P., Samper, B., y Sánchez, F. 2009. Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. Documento CEDE, No. 16, julio.

DANE. 2009. Metodología de planificación estadística estratégica institucional – PEEI.

DIPRES. 2014. Evaluación de impacto. En línea: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-111763.html> [consultado: 8 de Agosto 2014].

DIPRES. 2014. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html> [consultado: 20 de Enero 2014].

DIPRES. 2014. Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros.

Durston, J. 2001. Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile. INDAP, Chile. En línea: <http://www.chilevalora.cl/index.php/human-capital> [consultado: 6 de septiembre 2014].

FAO 2014. Agricultura Familiar. En línea: <http://www.fao.org/family-farming-2014/es/> [consultado: 3 de Septiembre 2014].

FAO. 2014. Perspectivas de la Agricultura Familiar. En línea: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/> [consultado: 5 de agosto 2014].

FAO. 2014. Asia and Pacific Commission on Agricultural Statistics. Assessing and Monitoring Country Capacity to Produce Statistics: Framework for Agricultural and Rural Statistics.

FIDA. 2014. Año internacional de la Agricultura Familiar. En línea: http://www.ifad.org/events/iyff/IYFF_s.pdf [consultado: 6 de Agosto 2014]

García, L. R. y García M. M. 2010. La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Gellert, P. G. 2013. Líneas de base estandarizadas. En: Taller “Cuestiones Relacionadas a Cancelación Voluntaria, Monitoreo y Líneas de Base Estandarizadas de Proyectos MDL. Convención para el Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC). Quito, Ecuador.

Gertler, J. P. et al. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial.

INE. VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2007.

INDAP. 2007. Política de fomento para la agricultura familiar campesina, 2007-2010.

INDAP. 2013. Balance de Gestión Integral 2012.

INDAP. 2014. Lineamientos Estratégicos 2014-2018.

INDAP. 2014. Información institucional. En línea: <http://www.indap.gob.cl/que-es-indap> [consultado: 10 de agosto 2014]

INDAP. 2014. Servicios. En línea: <http://www.indap.gob.cl/como-puedo-acceder-los-servicios-de-indap> [consultado: 10 de agosto 2014]

INDAP. 2014. Programas. En línea: http://www.indap.gob.cl/programas/asesoria?field_rubro_tid=All&field_escenario_tid=All&title= [consultado: 30 de septiembre 2014]

Matus, C. C. 2007. Dimensiones de la Calidad según OECD y EUROSTAT. Instituto Nacional de Estadística (INE). Santiago, Chile.

OCDE. 2004. Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE).

Quintero, G. Z. y Salazar, C. A. 2009. Metodología de planificación estadística estratégica institucional – PEEI. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

Rojas, L. M. 2012. Línea base de indicadores: herramienta estadística para una gestión territorial más efectiva. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia.

Rodríguez S. J., Rotondo, D. E. y Vela, M. G. 2007. Los estudios de base: fundamentos de una gestión por resultados. Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL III). Serie documentos de trabajo. Primera edición.

Sarukhán, J., et al. 2012. Capital Natural de México: Acciones estratégicas para su valoración, preservación y recuperación. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.

Servicio de evaluación ambiental. En línea: <http://www.sea.gob.cl/contenido/mapa-de-proyectos-eia-con-lineas-de-bases> Consultado [consultado: 10 de septiembre 2014]

UACH, 2009. Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) 2008-2009.