

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (PRODESAL)

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
SERVICIO: INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)**

PANELISTAS:

PATRICIO NAVARRO I. (COORDINADOR)

HANNE MARCELO V.

VIVIANA REBUFEL A.

ENERO- AGOSTO 2018

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)

AÑO DE INICIO: 1997

MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Agricultura

SERVICIO RESPONSABLE: Instituto de Desarrollo Agropecuario

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2014 - 2018

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2018: MM \$ 40.543.883

1. Descripción general del programa

Su inicio data del año 1997, sin fecha de término, siendo un programa que tiene cobertura nacional y se ejecuta principalmente a través de los Municipios¹ a los que INDAP transfiere recursos por medio de un convenio de colaboración anual.

Los usuarios se agrupan en la Unidad Operativa Comunal (U.O de acuerdo a sus intereses, vocación productiva, identidad, interrelaciones sociales y productivas/comerciales. Las actuales bases técnicas no establecen un mecanismo de egreso.

El trabajo que se realiza con cada uno de los beneficiarios se define en el Plan de Mediano Plazo (PMP) que según las definiciones del programa debiese levantar o actualizar un diagnóstico que permite establecer los principales problemas, oportunidades y brechas existentes, en un horizonte de 4 años, el cual puede ser grupal o individual. Esto, será el marco para la elaboración del Plan de Trabajo Anual (PTA) de cada temporada² que está a cargo del equipo de extensión que trabaja de manera participativa con los beneficiarios y luego debe ser validado por una Mesa de Coordinación y Seguimiento, y aprobado por INDAP.

Los objetivos del programa son los siguientes:

Propósito: pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias³ mejoran sus sistemas productivos⁴ que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad, bajo el contexto del desarrollo del capital social y sustentabilidad.

Componente 1: pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias reciben asesorías técnicas diferenciadas en base a sus sistemas productivos (Asistencia

¹ Las entidades ejecutoras en el año 2017 fueron 258, de las cuales 252 corresponde a municipios y 7 a entidades privadas sin fines de lucro.

² Se considera temporalidad año calendario la que va desde enero a diciembre y la temporalidad año agrícola la que va desde 1 de mayo al 30 de abril del año siguiente.

³ Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias para el Programa PRODESAL corresponde al segmento de Productores Multiactivos, definidos por INDAP como "productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados preferentemente al autoconsumo y venta de excedentes, principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola.

Se entenderá como familia a una o más personas que unidas o no por relación de parentesco, habitan la misma vivienda o parte de ella y comparten alimentación y el presupuesto.

⁴ Referido a la organización y combinación de recursos con que cuentan los predios de los usuarios.

Técnica⁵). Las asesorías técnicas son universales, es decir, las reciben todos los beneficiarios del programa. Pueden ser de distintos tipos: capacitaciones grupales, asesorías técnicas prediales individuales, parcelas demostrativas, días de campo, giras técnicas, operativos veterinarios, formulación y seguimiento de solicitudes del capital de trabajo y/o proyectos de inversión, difusión y articulación de la red de subsidios del Estado y la red de fomento público y privado.

Componente 2: pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad productiva (Capital de trabajo). A través de un concurso, se puede postular a recursos con un máximo de hasta \$115.033 por usuario⁶ aportado por INDAP que corresponde al 95% del costo total. El 5% restante debe ser aportado por el usuario de manera efectiva o valorizada, y también podrá ser respaldado mediante una declaración simple. Estos recursos están destinados a financiar capital de operación⁷, y podrán utilizarse en forma individual y/o asociativa, para la adquisición de insumos y materiales para el desarrollo de las actividades silvoagropecuaria y/o conexas de cada usuario (ej. fertilizantes, pesticidas, plástico, cintas de riego, entre otros) y/o para las actividades de carácter grupal (ej. vacunas, antiparasitarios para los operativos veterinarios, entre otras).

Componente 3 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva (Fondo Inversión). La inversión es un incentivo que se puede postular a través de concurso de manera individual o asociativa, que está orientado a optimizar la productividad de los agricultores, a través del cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades asociadas en coherencia con las definiciones establecidas en el PMP.

INDAP cofinancia hasta el 90% del valor bruto del proyecto. El 10% restante es aportado por el usuario, 5% de forma efectiva y 5% de forma valorizada. El aporte máximo de INDAP será de **\$ 1.354.835 pesos /usuario/anual**. Excepcionalmente, el Director Regional puede autorizar que se financien montos superiores por usuario con un tope de hasta **\$ 1.891.656 pesos /usuario/anual⁸**.

2. Población potencial y objetivo

Las cifras de la población potencial y objetivo consideradas en esta evaluación son 262.736 y 153.399 pequeños productores agrícolas y/o campesinos potenciales respectivamente. Dichas cifras corresponden a los resultados obtenidos en el estudio de Aedo y Alvear(sf)⁹ s.f que fue publicado por INDAP, el cual se basa en los datos generados por el Censo Agropecuario 2007. Estas cifras poseen una data de más de diez años, por lo que se hace necesario actualizar estos datos con el levantamiento de información que se obtendrá en el próximo Censo Agropecuario.

⁵ La AT es un apoyo entregado por un profesional o técnico de forma individual o grupal a los beneficiarios sobre temas atinentes a la actividad productiva y/o comercial.

⁶ Este monto en pesos aparece en Resolución Exenta N° 185462. Op. cit

⁷ Es de "operación" porque la adquisición de insumos y materiales sirven para iniciar el productivo en cada temporada.

⁸ Ibid

⁹ Micro y Pequeña empresa agropecuaria en Chile: Criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo con el VII Censo Agropecuario.

La población objetivo del PRODESAL pertenece principalmente al segmento denominado “multiactivos”, donde el 68% presenta una clasificación de socioeconómica que se encuentra bajo el percentil 40, que corresponde a bajos ingresos y alta vulnerabilidad en el Registro Social de Hogares. Poseen menos de 1 HRB¹⁰ y el 11% es población de autoconsumo. El ingreso bruto total de los hogares alcanza en promedio 4,5 millones de pesos anuales, aproximadamente 375 mil pesos mensuales. Otro elemento que contribuye a esta situación de precariedad es que, aproximadamente el 50% tiene educación básica incompleta y tiene una edad promedio de 56,3 años.

Población Potencial y Objetivo Período 2014-2017

Año	Población Potencial (*)	Población Objetivo (*)	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2014-2017	262.735	153.399	58,39%
% Variación 2014-2017	-	-	-

(*): Las cifras de la población potencial y objetivo, corresponden a las cifras informadas por INDAP a DIPRES, en el marco del PMG institucional para el período de la evaluación y se basan en la publicación de Aedo y Alvear (s/f).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida desde el formulario de indicadores de desempeño de INDAP 2018, publicado en el Portal de DIPRES.

3. Resultados de la Evaluación

▪ **Justificación del programa**

El origen del programa apuntó a reducir los altos índices de pobreza que tenía la población rural en la década de los 90. En el año 1996 la pobreza había disminuido de forma importante en el país, sin embargo, la pobreza rural tenía 8 puntos porcentuales más de diferencia con respecto a la pobreza urbana. De ahí que la apuesta fue que en la medida que la agricultura familiar campesina aumentara su producción e ingresos, contribuiría a disminuir estas brechas de pobreza¹¹.

La evolución de la pobreza en el sector rural en el siglo XXI siguió siendo importante, aunque como hubo cambios en la medición por ingresos (CASEN 2013)¹², los datos no son comparables con la década anterior.

Las nuevas evidencias de la encuesta CASEN 2013 y siguientes¹³, muestran que las situaciones de pobreza rural aún están lejos de superarse. Llama la atención que los

¹⁰ Una Hectárea de Riego Básico (HRB) 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 Maipo. Para determinar las HRB, cada productor debe multiplicar el total de hectáreas físicas que tenga o posea por los diferentes coeficientes de conversión que corresponda, según la "Tabla de Equivalencia de Hectáreas Físicas o Hectáreas de Riego Básico" publicadas en la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910 cuya última modificación es de fecha 09.01.2014.

¹¹ Ver al respecto Furche G, C. **Hacia la definición de largo plazo de las políticas para el agro chileno**. Temporada Agrícola, N° 14. 1999. ODEPA. MINAGRI.

¹² Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2013. Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile**. 2015 24 enero.

¹³ CASEN 2015 se incluyó calcular la pobreza desde su multidimensionalidad que considera la satisfacción de las necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno; y, redes y cohesión social.

pobres rurales prácticamente doblan al porcentaje de los pobres urbanos(CASEN 2015). Sin embargo, debe precisarse que no toda la población que pertenece a la agricultura familiar campesina puede considerarse pobre. Al respecto, existe consenso entre los especialistas que es bastante heterogénea¹⁴.

▪ **Eficacia y Calidad**

INDICADORES RESULTADOS	Años			
	2014	2015	2016	2017
Eficacia Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP.	No disponible (ND)	ND	ND	15.292/40.032 ¹⁵ 38,2%
Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa	ND	ND	ND	14.342/40.032 ¹⁶ = 35,8%

El propósito se midió a través de un estudio complementario que analizó la información disponible de 10 regiones que miden sus resultados por año calendario¹⁷. Los resultados obtenidos deben ser interpretados cuidadosamente ya que se detectó que ciertas Unidades Operativas solo reportan los niveles de cumplimiento de 100% o más, mientras que niveles de cumplimiento menores no son siempre registrados numéricamente, limitándose a comentarlos en la columna de observaciones del registro. A esto debe agregarse que existe una gran disparidad entre regiones respecto al número de indicadores considerados por productor (entre 1 y 10). Por otra parte, ciertas metas tienen umbrales máximos muy bajos, por lo que pareciera que hay un incentivo perverso, ya están hechas para cumplirse. Para el indicador “porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP” para el año 2017, se constata en las regiones de las que se tuvo información para el año 2017, que menos de la mitad (45,3%) de los productores tiene datos de cumplimiento de metas para ese año. De los que se tienen mediciones, un porcentaje significativo del 84,3% han alcanzado las metas propuestas en los Planes de Mediano Plazo, es decir, el 38,64% del total de los beneficiarios.

La medición de tasa de variación en el rendimiento productivo y productividad (no fue posible distinguir entre una y otra dentro del conjunto de indicadores) respecto a la línea base, demuestra que un 79,8% de los productores con registros (14.342/17.983) tienen una tasa de variación positiva. Se evalúa positivamente en la medida que el programa

¹⁴ Berdegué, J.A. **La Agricultura Familiar en Chile**. Serie Documento de Trabajo N° 152, 2014. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp .Santiago Chile; INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo. Serie y Documentos de trabajo. N° 15. 2018 enero

¹⁵ De 15.292 usuarios no se tuvo información

¹⁶ De 14.432 usuarios no se tuvo información

¹⁷ Las regiones de Atacama, Valparaíso, Maule y Los Lagos realizan su medición por año agrícola que comienza en mayo. Por su parte, Tarapacá no tiene programa PRODESAL para el año 2017, ya que sus usuarios fueron traspasados al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

está aportando a mejorar en producción y productividad. Analizado desde el total de usuarios de esas diez regiones, se puede decir que en torno al 36% de los usuarios del programa (14.342/40.032), tiene un nivel de producción o productividad positiva, otro 9% tiene una tasa de variación negativa y de un 55% de los productores se carece de evidencia, lo que es una limitación importante para su evaluación.

El componente capital de trabajo en términos agregados guardó la proporción de la importancia agropecuaria de las regiones. La región de La Araucanía es la que recibió la mayor cantidad de recursos entre el 2014 y 2016 (fluctuando entre el 20% y 28% del total de recursos destinado al componente). Las regiones del centro sur de importancia agrícola y/o ganadera como O'Higgins, Maule, Bío Bío, y Los Lagos recibieron recursos en todo el período sobre el 10% y, en el 2017 Maule recibió el 23,6% y O'Higgins el 17,3% reemplazando en importancia a La Araucanía. Los montos promedios por usuario estuvieron en torno a los \$ 100.000¹⁸ que corresponde a la normativa legal.

El componente inversión tiene recursos 3 veces superiores a los destinados a capital de trabajo. El promedio de la inversión por usuario para el período fluctúa entre los \$ 800.000 y \$ 900.000¹⁹. Cabe consignar que las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos concentraron más del 80% de los recursos para inversión en el período, llegando en el 2017 al 85% que es precisamente donde se encuentran las zonas de mayor importancia silvoagropecuaria. Las actividades financiadas fueron la agrícola (cereales, flores, hortalizas, viñas, etc.) y pecuaria (forrajera, producción animal) que se distribuyen prácticamente por igual.

Respecto de la evaluación de la calidad de la Asistencia Técnica (AT), el 93% de los usuarios la califica como "muy buena" y "excelente"²⁰ La evaluación a la entidad ejecutora también es buena con un promedio de calificación del 81%, siendo más baja que la calificación a los extensionistas que dan la AT.

▪ Cobertura y focalización del programa

Población objetivo y beneficiarios efectivos

Componente/Usuarios	2014	2015	2016	2017	Promedio
<i>Población objetivo: Multiactiva</i>	153.399	153.399	153.399	153.399	153.399
<i>Asistencia Técnica (AT)</i>	79.177	79.711	68.188	67.873	73.737
<i>Capital de Trabajo (CT)</i>	45.164	42.682	50.521	46.299	46.167
<i>Inversiones (I)</i>	22.582	22.202	18.109	17.321	20.054
% Participación D.C./Pob. Obj.	51,62%	51,96%	44,45%	44,25%	48,07%
% Participación C.T./Pob. Obj.	29,44%	27,82%	32,93%	30,18%	30,10%
% Participación I/Pob. Obj.	14,72%	14,47%	11,81%	11,29%	13,07%

(*) La cifra de la población objetivo corresponde al grupo "multiactivo" que es segmentada internamente por INDAP para atenderla, según su identidad étnica y/o distribución territorial, que incluye a PRODESAL, PDTI y PADIS.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionada por INDAP y Aedo y Alvear, (s/f).

¹⁸ Los montos por año fueron en el 2014 \$ 113.109; 2015 \$ 117.818; 2016 \$ 109.577 y 2017 \$ 111.952

¹⁹ Los montos por año fueron en el 2014 \$ 861.256; 2015 \$ 783.815; 2016 \$ 879.061 y 2017 \$ 917.416

²⁰ Las categorías son de Excelente, muy bueno, bueno, suficiente, menos que suficiente, deficiente y muy deficiente.

Los beneficiarios respecto de la población objetivo alcanzan una cobertura, en promedio, del 48,07% para todo el período. La totalidad de estos beneficiarios pertenece al componente asistencia técnica que constituye la puerta de entrada al PRODESAL. Este grupo de beneficiarios puede acceder al componente de Capital de Trabajo, cuyo número de usuarios promedio es de 46.167, teniendo un porcentaje de participación del 30,10% respecto de la población objetivo. Así mismo, puede acceder al componente de Inversiones, vía concurso. El número de usuarios, en promedio, que accede a este fondo es de 20.054 usuarios y su participación, respecto a la población objetivo es del 13,07%. Por su parte, la cobertura total de beneficiarios disminuyó en un 14,28% en el período evaluado.

**PRODESAL: Usuarios según índice de vulnerabilidad, a nivel nacional.
A diciembre de 2017**

Nacional	Vulnerabilidad	Registro MDS	Nº	% del total
	De 0% a 40% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	46.691	71,89%
De 41% a 70% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	13.696	21,09%	
De 71% a 100% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	4.562	7,02%	
	CSE 201712	64.949	100%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionada por INDAP

En cuanto a la focalización, se valora positivamente la nueva normativa introducida por INDAP con fecha 01.10.2016 para acreditar y re-acreditar a sus usuarios, la cual considera que los pequeños productores agrícolas y/o campesinos que poseen una clasificación socio-económica entre el percentil que va desde 0 a 70% de menores ingresos y alta vulnerabilidad del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social califican para acceder a los beneficios otorgados por INDAP. Con el fin de mejorar la focalización de los usuarios debiera considerarse criterios específicos para los usuarios de PRODESAL, tomando en cuenta que en las normas técnicas vigentes no se explicitan y que existe un 7% aproximadamente que no califica con este nuevo criterio de INDAP.

Una debilidad muy relevante del programa es que no tiene establecida una política de egresos, limitándose a señalar que la duración que los usuarios pueden permanecer en el programa, dependerá de sus necesidades e intereses. Los usuarios que egresan actualmente representan el 4,9% respecto de los usuarios del año 2017 y no existe claridad sobre los factores que influyen en dicho egreso, salvo respecto del comportamiento de usuario dentro de la Unidad Operativa o situación de fallecimiento.

Respecto a la asignación de los componentes de Capital de Trabajo e Inversión, el 27% de los usuarios recibe sólo una vez Capital de Trabajo y un 67% lo recibe más de una vez. En el caso del componente Inversión, el 70% de los usuarios accede a este beneficio por única vez en el período, en cambio, el resto lo obtiene más de una vez. No evalúa positivamente que se repitan usuarios que reciban estos recursos quedando otros fuera del beneficio, considerando que los recursos para capital de operación y de inversión es una demanda recurrente en todos estos usuarios²¹.

²¹ En la realización de los lineamientos estratégicos de INDAP para el período que se evalúa, los usuarios de INDAP plantean este tema del capital de trabajo y los créditos para inversión." Pese a los esfuerzos que realiza INDAP, el tema del financiamiento fue un aspecto muy relevado en los Talleres realizados para desarrollar los Lineamientos Estratégicos. En términos de financiamiento, las necesidades más sentidas por la

▪ **Economía**

El programa equivale en promedio para el periodo evaluado un 16% del presupuesto total de INDAP. Excluyendo la línea de créditos de INDAP, se constata que el PRODESAL es uno de los programas con mayor relevancia presupuestaria dentro de la institución.

El presupuesto total del programa para el año 2018 alcanza M\$\$ 44.266.022 (M\$2018). Adicionalmente, se observa que el porcentaje de variación de este presupuesto, durante el periodo 2014 -2018, alcanza a un -13%. La mayor variación se observa entre el año 2015 y 2016, que se explica principalmente por el traspaso de usuarios que se llevó cabo entre esos años, desde PRODESAL al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). Las fuentes presupuestarias del programa representan en promedio un 93% del presupuesto total de PRODESAL, mientras que las fuentes extrapresupuestarias constituyen en promedio, en el periodo de evaluación, un 7% respecto del total.

Se observa una debilidad en relación con la falta de registros en el sistema informático respecto de los aportes presupuestarios de terceros - incluyendo los aportes municipales, los aportes de usuarios y los recursos apalancados por las regiones vía fondos públicos y privados - por lo que no se conoce con precisión la capacidad de apalancar recursos de terceros. El Panel estima que esta situación podría limitar la capacidad de realizar un efectivo seguimiento a nivel central del cumplimiento de compromisos y objetivos declarados por el Programa, considerando además que la información respecto de la ejecución financiera de los municipios, en cuanto al aporte recibido por el programa, tampoco se encuentra debidamente registrada.

Respecto del gasto devengado, este asciende para el año 2017 a M\$ 40.054.090. Adicionalmente se identifica, que la tasa de variación 2014-2017 del gasto devengado de la institución responsable, alcanza en total un -12%. Considerando el gasto total del programa, la variación alcanza un -11%, mientras que, al considerar los gastos correspondientes a aportes de los municipios, la tasa asciende a un 5%. Al analizar el desglose del gasto devengado según los subtítulos presupuestarios, se constata que casi la totalidad del gasto corresponde al ítem transferencias, alcanzando un 99% en promedio para el período. Por su parte, el gasto correspondiente al ítem personal, alcanza en promedio un 1% del total del gasto devengado para el período.

Gasto Promedio por Beneficiario, Total y por Componente, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)²²

Componente	2014	2015	2016	2017	Variación 2014-2017
Asistencia Técnica	\$ 286	\$ 271	\$ 337	\$ 325	14%
Capital de Trabajo	\$ 113	\$ 118	\$ 110	\$ 113	0,0%
Inversión	\$ 862	\$ 785	\$ 883	\$ 933	8%
Total	\$ 596	\$ 553	\$ 653	\$ 640	7%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP

agricultura familiar giran en torno a la disponibilidad de capital de trabajo y acceso a capital de inversión. INDAP. Lineamientos Estratégicos. Por un Chile rural inclusivo. 2014- 2018. 2014 octubre. Pág. 33

²² No incluye información de gastos de administración.

En cuanto al gasto total por componente la mayor proporción de recursos se destina al componente Asistencia Técnica, alcanzando en promedio al 50% para el período. En segundo lugar, se ubica el componente Inversión, con un gasto promedio de 39%. El 11% restante corresponde al componente Capital de Trabajo.

La ejecución presupuestaria tuvo un buen desempeño en los cuatro años que cubre el período de evaluación, alcanzando en promedio niveles de ejecución presupuestaria que ascienden a un 99,7%.

▪ **Eficiencia**

No se cuenta con información disponible que permita efectivamente realizar el análisis costo-efectividad del conjunto de programas. En cuanto, al gasto por beneficiario, para el total de los componentes, alcanza M\$610,6 (en pesos 2018), para el periodo 2014-2017.

Respecto, al costo por beneficiario por componente para el mismo periodo, se observa un rango que va entre M\$110 y M\$933 (en pesos 2018). El componente que presenta un menor gasto por beneficiario es el de Capital de Trabajo, que alcanza en promedio para el periodo M\$113 (en pesos 2018), luego para el componente Desarrollo de Capacidades esta cifra alcanza M\$305 (en pesos 2018) y finalmente, el componente Inversión presenta el mayor costo por beneficiario, alcanzando en promedio M\$866 (en pesos 2018).

Finalmente, el porcentaje de recursos destinados a gastos de administración alcanza en promedio un 2,1% para el período. El panel estima que esta cifra es baja, considerando un estudio realizado por el BID²³, en el que se define que un rango aceptable de gasto de administración con respecto al gasto total, debiera estar entre un 6% y un 15%. Asimismo, se encuentra bajo el rango promedio de otros programas públicos evaluados por DIPRES²⁴. Sin embargo, se constata que este porcentaje podría estar siendo subestimado dado que ella declara que no ha sido posible estimar el monto correspondiente a los profesionales de INDAP que trabajan en las áreas técnicas²⁵.

4. Principales conclusiones

▪ **Desempeño Global**

El programa apunta a resolver un problema identificado en sus inicios en el año 1996, como eran los altos índices de pobreza del sector rural (30,3%), 8 puntos porcentuales más altos que el sector urbano (22%). Dentro del conjunto de la población rural, se identificó a la Agricultura Familiar Campesina empobrecida, que los programas de aquel momento no estaban abordando. En la actualidad, una nueva medición de la pobreza (CASEN 2015) muestra que la pobreza rural aún está lejos de superarse, observando que la medición por ingresos indica que afecta al 22,1% y en la multidimensional llega al 35,2%. Dentro de la heterogeneidad que representa la AFC, el programa atiende

²³ BID. **La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza**. Washington, D.C. 2000

²⁴ DIPRES. Informe Final Evaluación Programa 4 a 7, SERNAM. 2015; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Fondo Nacional para el Adulto Mayor, Ministerio de Desarrollo Social. 2012; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad, Ministerio de Desarrollo Social. 2010.

²⁵ Se trata de 857 profesionales que cumplen un rol importante en la realización de la asistencia técnica y seguimiento al programa. No obstante, se trata de equipos humanos que realizan una labor territorial que considera toda la oferta programática de INDAP y no en forma exclusiva del PRODESAL.

fundamentalmente a aquella que es denominada multiactiva, esto es que destina parte de su producción para el autoconsumo y otra para el mercado.

Se tienen pocas evidencias de los resultados que ha obtenido el programa. En efecto, para los años 2014, 2015 y 2016 no se tienen antecedentes al respecto. En el marco de esta evaluación, se realizó un estudio complementario para medir el resultado en 10 regiones del país. Para el año 2017, se constató que dentro del 45% de productores en los que se pudo medir producción y productividad, un 79,8% tiene una tasa de variación de producción o productividad positiva respecto a la línea de base, y un 84,3% cumplió con las metas propuestas. Sin embargo, estos resultados tienen la limitación que el levantamiento de los datos no es necesariamente confiable, pues existe una gran heterogeneidad cuantitativa y cualitativa de los indicadores levantados en las regiones, cuenta con un sistema de registros no estandarizado, y las metas propuestas tienen la tendencia a plantear umbrales bajos de cumplimiento. Todas estas consideraciones, llevan a plantear que la falta de evidencias en los resultados para el período 2014 – 2017 son una falencia notoria del programa y constituyen una limitación importante para su evaluación. Por último, el programa no tiene un sistema de egreso de beneficiarios, por lo que pueden mantenerse indefinidamente, lo que es una anomalía en programas de fomento productivo e impide apoyar a otros productores con las mismas características de los actuales beneficiarios.

▪ Continuidad

El Programa está abordando a los productores de menor nivel de desarrollo de la AFC, por lo que se requiere seguir apoyándolos, en la medida que tienen un nivel de producción que le reporta ingresos vía autoconsumo o para el mercado, que es necesario seguir fortaleciendo. Sin embargo, se requiere introducir mejoras importantes a nivel de diseño: 1) clarificar detalladamente el perfil de los usuarios a los que se está atendiendo (ligados al ámbito productivo), 2) levantar indicadores y metas a cumplir que sean acordadas con la Unidad Central del Programa, 3) establecer metas de cobertura para el otorgamiento de los componentes de capital de trabajo e inversión, evitando que los mismos usuarios lo reciban varias veces procurando una mayor equidad entre los usuarios, 4) establecer un sistema de egreso para aquellos productores que cumplen las metas establecidas en un período de tiempo. Finalmente, 5) establecer un sistema de registro en línea que permita hacer un seguimiento de los procesos, productos y resultados del programa y que ayude a tomar las decisiones correctivas en el momento oportuno.

5. Principales Recomendaciones

1. Diseño

1.- Se requerirá en el futuro contar con los datos del Censo Agropecuario programado para los próximos años, con el fin de actualizar las cifras de la población potencial y comprobar la real cobertura del programa.

2.- Considerar y explicitar una política de egreso de usuarios en la Norma Técnica, incluyendo variables que sean conocidas y aplicadas por todos. Se deben incluir tales como el período de tiempo que el agricultor logra adoptar una tecnología, umbral de productividad, niveles de comercialización, capitalización lograda, sustentabilidad y/o de capital social en el período que dura el Plan de Mediano Plazo (PMP), asociado a un ciclo completo de intervención en los distintos ámbitos de la Asistencia Técnica.

3.- Establecer un protocolo que contenga un número máximo de veces que un mismo beneficiario pueda adjudicarse el componente Inversión en un periodo determinado. Además, su otorgamiento debe ser sujeto de seguimiento para evitar entregarlo más veces de lo estipulado. Se puede considerar la posibilidad de aplicar criterios de asignación para los años de duración del PMP como la alternancia, con el fin de procurar la igualdad de oportunidades a la totalidad de los usuarios del PRODESAL.

2. Monitoreo y seguimiento

1.- Del conjunto de indicadores que hoy día tiene el programa, seleccionar indicadores de resultados (lo menos numerosos posibles) que sean transversales a todas las regiones y que permitan medir ámbitos claramente definidos, tales como: productividad, producción, seguridad alimentaria, medio ambiente, etc. De esta forma, se podrán tener datos homologables para todas las regiones que permitan medir el desempeño global del programa.

2.- Definir un sistema de registro y análisis online que facilite la actualización de los indicadores constantemente y que defina un esquema único de cómputo de información. Entre los campos de variables pre-definidos, debieran considerarse al menos los siguientes elementos:

- Historial de modificaciones realizadas a los indicadores
- Usuarios que registran información en el sistema
- Temporalidad del indicador (e indicaciones respecto a cuándo éstos debieran ser medidos, por categoría)
- Campos de observaciones pre-categorizadas que permitan explicar aspectos como: no cumplimiento de metas, falta de medición de algún resultado, entre otros.
- Ficha usuario/ perfil usuario (que permita seguir la historia completa del beneficiario en el programa y lo vincule con otras mediciones realizadas)
- Indicadores de resultados (calculado automáticamente, para minimizar errores asociados al cálculo manual de indicadores)

3.- Seleccionar indicadores de interés regional, pero que su conceptualización, fórmula de cálculo y registro se levante en un instrumento común para el país que facilite su procesamiento y permita hacer comparaciones. Por ejemplo, se debieran establecer parámetros o directrices generales por tipo de productor y rubro, que permitan hacer comparaciones más confiables entre regiones.

4.- Levantar una Base de Datos que contenga como campos mínimos: perfil de los usuarios (edad, sexo, grupo familiar, ingresos prediales y extraprediales, año de ingreso al programa, debe incluir una categorización del tipo de usuario – multiactivo, comercial y eventualmente otra que discrimine entre los dos tipos anteriores), características del predio, rubros, línea de base productiva, indicadores de resultados (antes y después), metas establecidas, bienes y servicios recibidos.

5.- El sistema de información financiera debiera permitir disponer y gestionar la información detallada por usuario respecto a los recursos otorgado facilitando la toma de decisión especialmente respecto de los Componentes de Capital de Trabajo e Inversión.

Asimismo, se debiera considerar que el sistema de información permita efectuar el seguimiento mensual financiero de las respectivas municipalidades, en relación a los aportes del programa. Adicionalmente, registrar y monitorear los aportes presupuestarios de terceros (municipios, usuarios, públicos y privados), disponiendo oportunamente de reportes informatizados a nivel regional y central.

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

AGOSTO 2018



605

ORD.: _____/

ANT.: ORD. N° 1470 de Director de Presupuestos

MAT.: Envía Respuesta Institucional INDAP respecto de Informe final de Evaluación Programa Gubernamental, proceso 2018.

SANTIAGO, 29 AGO. 2018

DE : MINISTRO DE AGRICULTURA.

A : DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

De acuerdo con el trabajo realizado a la fecha respecto del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, y considerando la revisión de los Informes Final y Ejecutivo del Panel a cargo de la evaluación, envío a Ud., según lo requerido opinión respecto del proceso de evaluación, de los resultados de ésta y la postura de INDAP frente a los diferentes aspectos abordados en la evaluación.

Por lo expuesto, quedamos a disposición para asumir la nueva etapa de elaboración de compromisos del proceso de evaluación,

Saluda atentamente a Ud.,




ANTONIO WALKER PRIETO
MINISTRO DE AGRICULTURA



M. de X.
GAA/RRC/XZC

Cc:
Gabinete Subsecretario
División Administrativa
Departamento de Gestión Institucional, Subsecretaría de Agricultura
Dirección Nacional INDAP.



Teatinos 40, Santiago, Chile
Teléfono : (56- 2) 3935000
Fax : (56- 2) 3935135
www.minagri.cl

OF DE PARTES DIPRES
30.08.2018 11:52



CHILE LO
HACEMOS
TODOS

MINUTA

Complementa Ord. N°44113 de INDAP

Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales al Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) periodo 2014-2017

El equipo de la Dirección Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP, valora la gestión realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en relación a la evaluación del Programa PRODESAL y agradece las sugerencias propuestas.

En respuesta a las observaciones planteadas por el panel evaluador, INDAP declara lo siguiente:

- **Población potencial y objetivo:** El panel evaluador cuestiona las cifras que usa INDAP con respecto a la población potencial y objetivo, ya que estas son obtenidas el año 2007 (Censo Agropecuario, 2007). INDAP coincide con el análisis, considerando necesario actualizar los datos con un nuevo Censo agropecuario, el cual está planificado para el año 2020. Para INDAP es fundamental contar con datos actualizados.
- **Resultados del programa:** En su origen, el programa PRODESAL apuntó a reducir los altos índices de pobreza rural de la década de los noventa. Según la encuesta CASEN 2015, las personas bajo la línea de la pobreza casi doblan al porcentaje de pobreza urbana, lo que confirma la necesidad de seguir atendiendo a este público objetivo y mejorando los programas de INDAP. En la actualidad PRODESAL está presente en 14 regiones del país, atendiendo a 67.873 usuarios con un presupuesto anual de MM\$40.078. En este sentido se ha avanzado sustancialmente con respecto al inicio del programa en cobertura, donde se beneficiaban alrededor de 15.700 usuarios con un presupuesto anual de MM\$1.310. Hoy se está generando un cambio de paradigma, donde el principal desafío es mejorar la calidad del programa más que la cobertura.
- **Indicadores de eficacia y calidad:** El propósito del Programa se midió a través de un Estudio Complementario que analizó la información disponible en las Evaluaciones de Desempeño, específicamente del Anexo 1 sobre Cumplimiento de Metas de los Planes de Mediano Plazo, de 10 regiones que operan el Programa en año calendario. A este respecto, es importante señalar que, al momento de la solicitud de información por parte del panel, existían regiones que estaban en proceso de aplicación de la evaluación final, o de recopilación de la misma, por lo que no fue posible entregar el 100% de la información requerida.

A partir de la información recopilada, el panel manifestó que existía una gran dispersión tanto en el número de indicadores por región como en el nivel de dificultad de las metas definidas por usuario.

Sin perjuicio de lo anterior, con los datos analizados (la muestra abarcó el 38,64% del total de los usuarios del Programa), el estudio arrojó que un 84,3% de los usuarios había alcanzado las metas propuestas en los Planes de Mediano Plazo.

Cabe destacar que el año 2017 fue el primer año en que se incluye el Anexo 1 en la Evaluación de Desempeño de la Entidad Ejecutora, cambiando la metodología de evaluación, orientándola a la medición de resultados individuales. Por lo tanto, tanto la metodología como el formato son sujeto de mejoras, acogiendo las recomendaciones del panel evaluador.

- **Política de egreso:** El panel evaluador indica que la Institución debiera tener una política de egreso para los usuarios del Programa. Para elaborar una política de egreso, es fundamental contar con una caracterización de usuarios. Hoy existe una línea base que determina 3 grupos: G1, G2 y G3, pero no lo hace con parámetros específicos que permitan aplicarlos a los programas.



CHILE LO
HACEMOS
TODOS

Para esto, se requiere un estudio que defina esta caracterización y proponer ajustes a los programas que ofrece INDAP de acuerdo a la focalización. En este momento se está realizando este trabajo, lo que implica, entre otras cosas, la revisión de los convenios involucrados y el trabajo coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social.

Por otro lado, se deberá trabajar en generar incentivos para el egreso de los usuarios hacia otros Programas de INDAP dirigidos a usuarios con mayor grado de desarrollo productivo/comercial, como también en generar articulación con otras instituciones como SERCOTEC, CORFO, etc que ofrezcan programas que favorezcan el desarrollo de los usuarios desde el punto de vista más comercial. Lo anterior incluye realizar gestiones para contar con el presupuesto necesario para generar el egreso de usuarios entre programas de INDAP.

- **Asignación de componente de Capital de Trabajo:** El panel evaluador observa que a un mismo usuario, durante 4 años, se le puede asignar más de una vez un capital de trabajo. Lo anterior es factible porque depende de la realidad económica de cada usuario.

Cabe recordar que el 72% de los usuarios PRODESAL pertenecen al percentil del 40% del Registro Social de Hogares (RSH), eso significa que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir insumos básicos que constituyen gastos de la operación anual de su sistema productivo, por lo que puede, si INDAP lo estima pertinente, recibir cada año el Capital de Trabajo.

En relación al Monitoreo y Seguimiento, el panel evaluador recomienda lo siguiente:

1. Indicadores de resultado: elección de indicadores de resultados (lo menos numeroso posible) transversales a todas las regiones y que permitan medir ámbitos claramente definidos, tales como productividad, comercialización, etc.
2. Sistema de registro y análisis online: Sistema de registro y análisis online que facilite la actualización de los indicadores constantemente y que defina un esquema único de cómputo de información.
3. Indicadores de interés regional: seleccionarlos de acuerdo al interés de las regiones y teniendo un especial énfasis en indicadores de metas productivas por rubros.
4. Base de datos: Levantar una base de datos que contenga como campos mínimos: perfil de los usuarios (edad, sexo, grupo familiar, ingresos prediales y extra-prediales, año de ingreso al programa). Con respecto a esto es que se mejorará el diseño del diagnóstico y luego su sistematización, con el objetivo de tener información actualizada y hacer un efectivo seguimiento.
5. Sistema de información financiera: El sistema de información financiera debiera permitir disponer y gestionar la información detallada por usuario respecto a los recursos otorgados, facilitando la toma de decisión especialmente respecto de los componentes de capital de trabajo e inversión.

Todas estas recomendaciones son compartidas por INDAP, y serán abordadas en el plan de mejora del Programa PRODESAL, que está en proceso de estructuración, y que considera seis pilares fundamentales:

1. Informatización/modernización: Con el objetivo de tener información actualizada, facilitar la gestión del Programa y hacer un efectivo seguimiento de indicadores, se está trabajando en la modernización del programa PRODESAL sistematizando los siguientes instrumentos: Evaluaciones de Desempeño, Informes técnicos y financieros, y la Encuesta de Diagnóstico y resultados productivos.
2. Convenios/contratos: están en revisión los formatos de convenio y contrato entre Entidades Ejecutoras e INDAP para asegurar la correcta ejecución del Programa.

3. Política de fomento (caracterización): Se está elaborando un estudio con FIA para la caracterización de usuarios en base a la nueva tipología definida en el Estudio de Línea Base de INDAP, con la finalidad de focalizar de mejor manera los instrumentos de INDAP hacia los grupos de usuarios que atienden, y con ello poder definir una política de egreso que incluya articulación entre programas INDAP y otras entidades del Estado.
4. Formación/acreditación de competencias: se definirán las competencias básicas, territoriales y técnicas de los extensionistas para así ofrecer una mejor asesoría técnica a nuestros usuarios PRODESAL.
5. Medición de gestión del programa: mediante indicadores que midan el resultado del programa y evaluaciones a los equipos, se redefinirán los instrumentos a aplicar.
6. Política de egreso: se está abordando la implementación de incentivos al egreso ya sea entre programas del INDAP (desde los más básicos hacia los más complejos), como hacia programas de otros servicios o entidades del estado (SERCOTEC, CORFO, otros).

INDAP está disponible para definir compromisos que deriven en la mejora del Programa PRODESAL en una futura reunión con DIPRES, a partir del Informe Final elaborado por el panel evaluador.

Saluda atentamente a Ud.,



CARLOS RECONDO LAVANDEROS
DIRECTOR NACIONAL
INDAP