

AGRARIA

**Evaluación de programas de INDAP
Informe Editado en su versión Final**

**Eduardo Ramírez (coordinador)
Andrea Furnaro
Julio Berdegú
Germán Escobar
Lorena Romero**

Septiembre, 2014

ACLARACIÓN INICIAL	4
1. ANTECEDENTES	5
2. DISEÑO DE LA POLÍTICA	7
2.1. Las definiciones estratégicas de INDAP, 2008-2012.....	7
2.2. El problema identificado por INDAP	11
2.3. El fin de INDAP	12
2.4. La heterogeneidad de los beneficiarios	15
3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS	22
Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	23
Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)	37
Programa Agropecuario para el Desarrollo de los Pequeños Productores Campesinos de la Región de Coquimbo (PADIS)	43
Servicios de Asistencia Técnica (SAT)	52
Alianzas Productivas	60
Programa de Crédito	68
Programa de desarrollo de inversiones (PDI)	76
Programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros	86
Programa de riego	91
Convenio PRODEMU-INDAP	101
PROGYSO	106
4. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS	112
4.1. Evaluación de la relación entre la política de INDAP y sus programas.....	112
4.2. Evaluación de la consistencia de los programas	114

4.2.1 Relación entre el Fin de INDAP y los propósitos de cada programa	114
4.2.2 Relación entre propósitos y componentes de cada programa	116
4.3. Análisis de focalización	120
4.3.1. Coherencia de la población objetivo con el fin de INDAP y los propósitos de los programas	120
4.3.2. Análisis de los criterios de focalización	123
4.3.3. Análisis de los mecanismos de selección	124
4.3. Análisis de complementariedad, duplicidad y estrategias	128
4.3.1. Análisis de complementariedad y duplicidad por Programa	128
4.3.2. Combinaciones empíricas y justificación de estrategias de intervención	133
4.4. Egreso	135
5. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS	136
5.1. El proceso de toma de decisiones de cada programa	137
5.2. Mecanismos de coordinación.	138
5.3. Plazos y tiempos	139
5.4. Modalidades de pago	140
5.5. Mecanismos de traspaso de recursos y transferencia y asignación de recursos	141
5.6. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	142
5.7. Análisis del cofinanciamiento por programa	146
5.8. Emergencias y su impacto en la gestión de los programas	147
6. EVALUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN	148
7. EVALUACIÓN DEL USO DE RECURSOS DE LOS PROGRAMAS	156
9. CONCLUSIONES	169
10. ANEXOS	173

Aclaración Inicial

La evaluación de impacto planificada por DIPRES para evaluar 11 programas de INDAP no fue factible de realizar, debido a una serie de problemas tanto metodológicos como logísticos. Esto implica que no fue posible conocer si los programas producen los efectos deseados en los beneficiarios y si los cambios observados en los beneficiarios pueden asociarse directa e indirectamente a los efectos esperados de los programas. Un conjunto de restricciones imposibilitaron este objetivo. Dentro de los más relevantes a tener en consideración antes de iniciar en el futuro un proyecto que permita dicha evaluación se destacan los siguientes:

1. Se observa un importante desconocimiento respecto a las características de los beneficiarios, lo que para efectos de una evaluación de impacto cuasi experimental, constituye una importante debilidad para la identificación correcta de los grupos tratados a considerar dentro del análisis, y las posteriores estimaciones analíticas utilizando características observables de ellos. La heterogeneidad de los grupos es alta pero desconocida o no explicitada por el INDAP al momento de realizar la selección de usuarios. Además, no existe una adecuada línea de base que permita conocer las brechas que muestran los beneficiarios de los diferentes programas y por tanto se desconoce la condición inicial de cada grupo tratado.
2. No se cuenta con acceso a bases de datos de potenciales beneficiarios de INDAP que no sean parte de los usuarios, con lo que se dificulta la posible identificación de grupos de comparación contrafactual, llamados grupos de control.
3. Actualmente se ha implementado un sistema de información que permite conocer algunas de las características de los beneficiarios de los programas, especialmente los llamados territoriales como el PRODESAL, el PDTI y el PADIS. Sin embargo, éste es un sistema de caracterización nuevo, por lo que es aún muy pronto para contar con una validación apropiada de dichos datos. Cuando el sistema de información logre la maduración necesaria será posible evaluar si éste permite la correcta construcción de indicadores de resultados que alimenten, al menos parcialmente, una evaluación de este tipo.
4. Aún con las mejoras que se están desarrollando a los sistemas de información de beneficiarios de INDAP, se detectan algunas debilidades, como por ejemplo la consignación de beneficiarios a nivel de grupo, para las intervenciones que son grupales (riego, por ejemplo), sin contar con la información de los beneficiarios a nivel individual. La obtención de información a ambos niveles (grupales e individual), facilitaría la construcción de indicadores y análisis de resultados.
5. Finalmente, es importante mencionar que, por las características de las intervenciones realizadas por INDAP, los resultados esperados de sus programas no son homogéneos para todos los beneficiarios. Los resultados esperados varían de acuerdo al rubro del beneficiario y a ciertas características de la industria donde se desarrollan. Es por este motivo que la estimación de resultados de impacto promedio por programa no sería la estrategia de evaluación de impacto de estos programas, sino que parece más adecuada una estrategia de análisis por conglomerados, que entreguen impactos promedios diferenciados para cada uno de los conglomerados relevantes. Para la realización de esto, se requiere contar tanto con información de identificación de rubro y tipo de mercado al que pertenecen los grupos de beneficiarios, como contar con los recursos necesarios para realizar un levantamiento de información con los tamaños muestrales adecuados para poder realizar este tipo de análisis.

1. ANTECEDENTES

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Agricultura y el principal servicio estatal orientado a brindar apoyo a la Agricultura Familiar¹. Creado en 1962 por la Ley N° 15.020, se rige actualmente por la Ley Orgánica N° 18.910 dictada en 1990 y modificada mediante la Ley N° 19.213 de 1993.

INDAP realiza asistencia técnica a través de servicios tercerizados y fomento productivo, entendido como la asignación de recursos para transformar la agricultura familiar en unidades productivas autosustentables. Para ello se realizan intervenciones de carácter temporal, que buscan generar una oferta de productos silvoagropecuarios competitiva y acorde a las proyecciones de la demanda nacional e internacional, mejorando así su rentabilidad económica. La entrega de los diferentes servicios se realiza en coordinación con consultores externos, que mantienen una relación cotidiana y de contacto directo con los agricultores, e intervienen en el acompañamiento técnico y en la aplicación práctica de las propuestas de intervención. Los consultores son los facilitadores de los cambios tecnológicos, de conocimiento, de información y generación de capacidades técnico-empresariales de los sistemas productivos y/o negocios que ofrece INDAP.

Según su sitio web², en el año 2013 trabajaban en INDAP 1.654 funcionarios. La presencia territorial de la institución se realiza a través de dos niveles: las 15 Direcciones Regionales y directamente en el nivel local, a través de las 111 Agencias de Área, 20 Oficinas Locales y apoyo de Oficinas Móviles, cubriendo todas las comunas rurales y llegando a las localidades más aisladas y distantes del país.

En el Plan Estratégico de la Institución para el periodo 2010-2014, INDAP se define como una plataforma de servicios especializada de fomento productivo, diseñada para contribuir a la inserción competitiva de la agricultura familiar en condiciones de mayor equidad. Esta plataforma de servicios está compuesta por cuatro ejes fundamentales: créditos de corto y de largo plazo, incentivos para asesorías técnicas y, finalmente, incentivos para el desarrollo de inversiones de la agricultura familiar (Plan Estratégico de INDAP 2010-2014). Además, INDAP es un instrumento del Estado que actúa ante catástrofes de la naturaleza, brindando apoyo a las familias campesinas y de pequeños productores que se ven enfrentadas a este tipo de eventos. El presupuesto total de la institución para el año 2014 es de MM\$ 219.480.

El presente informe corresponde al segundo 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

¹ En Chile, INDAP es la única organización especializada en la agricultura familiar. Sin embargo, otros servicios como SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), CONAF (Corporación Nacional Forestal), también dependientes del Ministerio de Agricultura, tienen en el marco de sus funciones específicas relaciones con la agricultura familiar en Chile. Otros organismos diferentes del Ministerio de Agricultura, como FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica) y CORFO (Corporación de Fomento), se vinculan con la agricultura familiar a través de programas y proyectos específicos.

² www.indap.gob.cl

(PRODEMU), y Programa de Gestión y Soporte 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.

Este informe se organiza en ocho capítulos. En el capítulo 1 se presentan los antecedentes generales. En el capítulo 2 se presenta el diseño de la política de INDAP, con los problemas a los que busca responder tanto la política como los programas evaluados, las definiciones estratégicas de INDAP para el periodo de evaluación y la población a la que busca atender. En el capítulo 3 se presenta una descripción del diseño de cada uno de los once programas evaluados. En el capítulo 4 se presenta una evaluación del diseño de los programas. En el capítulo 5 se presenta una evaluación de la gestión de los programas. En el capítulo 6 se presenta una evaluación del uso de recursos de los programas. En el capítulo 7 se presentan algunos elementos importantes de considerar para diseñar una evaluación de impacto de la política de INDAP y sus programas.

2. DISEÑO DE LA POLÍTICA

En el siguiente capítulo se describe y analiza la política de INDAP en la que se enmarcan cada uno de los once programas a evaluar. En el primer apartado, se analizarán las definiciones estratégicas que define INDAP para su operación en el periodo de evaluación (2008-2012). En el segundo apartado, se describe el problema que identifica INDAP y al cual busca dar respuesta a través de sus programas e instrumentos. En el tercer apartado, se define el fin al que apunta INDAP. Finalmente, en el cuarto apartado se analiza la heterogeneidad de beneficiarios a los que apunta INDAP según sus distintos instrumentos y programas.

Para analizar esto, se utiliza la siguiente fuente de información: (a) revisión de la ley que rige al INDAP, memorias anuales, reglamentos, normas técnicas e informes internos, datos sobre los programas del Instituto y, en algunos casos, del Ministerio de Agricultura; (b) 20 entrevistas a funcionarios con responsabilidades directivas a nivel nacional, regional, y local (Agencias de Áreas), y a técnicos que trabajan apoyando directamente a personas con responsabilidades de dirección; (c) dos talleres con un total de 20 personas del mismo perfil de los entrevistados (algunos de los participantes en los talleres, también fueron entrevistados); (d) revisión de literatura nacional e internacional especializada, particularmente de trabajos que incluyen análisis del INDAP y/o del desarrollo de la pequeña agricultura en Chile; (e) procesamiento estadístico de datos del Censo Agropecuario 2007 y de las encuestas CASEN 2000 y 2011, para la determinación de la composición de la población de pequeños agricultores y campesinos, de acuerdo a la Ley de INDAP). Todo ello, además, complementado con el conocimiento y experiencia de los integrantes del equipo de evaluación.

2.1. Las definiciones estratégicas de INDAP, 2008-2012

En esta sección se describen las definiciones estratégicas que han guiado la acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en el período 2008-2012. Se utilizarán los documentos oficiales de INDAP para dar cuenta de estas definiciones. Adicionalmente a estos, cada año se define para DIPRES, también oficialmente pero de manera más resumida, una misión institucional que es el reflejo de lo que expresan dichos documentos³.

En el cuatrienio 2006-2010, que incluye la primera mitad del período evaluado, la política pública de INDAP fue definida expresamente en el documento publicado en agosto del 2006⁴. El documento señala que la política para la agricultura familiar se insertaba en el marco de la política general del Ministerio de Agricultura que se resumía en el lema “Chile Potencia Alimentaria”. La definición central de política del INDAP era estimular y apoyar a los integrantes de la agricultura

³Las definiciones para cada año en los formularios A1 de DIPRES son:

- 2008: Promover condiciones, generar capacidades, y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y de sus organizaciones.
- 2009: Desarrollar de manera sustentable la competitividad de la pequeña agricultura proporcionando servicios de asistencia técnica e inversión productiva.
- 2010: Desarrollar de manera sustentable la competitividad de la pequeña agricultura proporcionando servicios de asistencia técnica e inversión productiva de excelencia.
- 2011: Generar capacidades y apoyar con acciones de fomento el desarrollo productivo sustentable de la pequeña agricultura.
- 2012: Apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional.

⁴ INDAP. 2006. Programa de Trabajo de Gobierno para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina. INDAP, Santiago.

familiar para que fueran parte del proceso sectorial general de convertir a Chile en una potencia alimentaria.

La política definía como población objetivo prioritaria a “productores individuales y asociativos de la “Agricultura Familiar Campesina” que (...) estén disponibles a emprender, arriesgarse innovar en el ámbito silvoagropecuario y que puedan obtener un resultado económico rentable y sustentable en el tiempo”. El programa de trabajo de Gobierno de ese período señala tres “énfasis estratégicos” que por su naturaleza podrían ser considerados como objetivos⁵:

1. Asegurar y mejorar la participación en la cadena agro-comercial de quienes han hecho un esfuerzo por mejorar su competitividad, han arriesgado y han accedido a mercados nacionales e internacionales.
2. Apoyar a aquéllos que participan en rubros tradicionales, que tienen problemas de rentabilidad y que requieren mejorar su competitividad en estos rubros o bien reconvertirse parcial o totalmente a rubros más rentables.
3. Identificar y apoyar a todos aquéllos que tienen capacidades emprendedoras y que pueden y desean aprovechar de mejor manera las oportunidades que da el entorno, a través de productos o servicios rentables.

El documento de política de INDAP señala que “esos énfasis del programa no excluyen el apoyo del gobierno a la “Agricultura Familiar Campesina” que se encuentra en condiciones de pobreza. Por el contrario, se considera a este segmento de productores, desde la perspectiva de fomento productivo, en aquellos casos que esta estrategia pueda tener resultados económicos favorables y sea parte complementaria a sus ingresos. Esto determina claramente la opción institucional de fomentar el desarrollo económico de las familias campesinas a partir de mejorar el componente productivo de su actividad, complementando esfuerzos de otras instituciones en el ámbito del desarrollo de la ruralidad”.⁶

En el año 2010 se redefine la política del Ministerio de Agricultura con base en “seis ejes que constituyen los pilares básicos para el desarrollo del sector silvoagropecuario y su gente en el largo plazo”⁷. Estos lineamientos, a su vez, han definido los objetivos estratégicos y, en virtud de éstos, se han delineado temas que son la base de las medidas específicas a aplicar de acuerdo a los diversos temas y desde los correspondientes servicios del agro. Los temas son:

- Competitividad
- Investigación e innovación
- Sustentabilidad (social, ambiental y económica)
- Transparencia y accesos a mercados
- Modernización institucional
- Compromiso interministerial (mundo rural)

La política pública de INDAP para el periodo 2010-2014 está expresada en distintos documentos que, en su conjunto, abordan las “definiciones estratégicas”. Particularmente, el Plan Estratégico de INDAP 2010-2014 puede considerarse como lo más próximo a un planteamiento formal de la política pública del INDAP. Ahí se señala que la misión de INDAP es “apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ Ministerio de Agricultura. 2011. Cuenta Pública 2010. MINAGRI, Santiago.

contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional”⁸.

En cuanto a los objetivos estratégicos 2010-2014, el mismo documento señala lo siguiente:

1. Apoyar el desarrollo de competencias en los pequeños productores y productoras agrícolas, mediante servicios de asistencia técnica orientados a su habilitación para desempeñarse competitivamente en los mercados.
2. Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños/as productores/as agrícolas, para incrementar la competitividad de sus emprendimientos, a través de una estrategia de fomento productivo que integra instrumentos de asistencia técnica, inversión y financiamiento.
3. Disponer estrategias de fomento focalizadas, de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños/as productores/as, que les permitan mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos y/o servicios.

Al comparar estas definiciones de política, podemos observar algunas continuidades y algunos cambios importantes en el período 2008-2012 (Cuadro N°1). La principal continuidad se observa en los productos estratégicos, con ajustes en sus normas operativas y reglamentos siguen siendo más o menos los mismos, como se muestra en el capítulo de diseño y gestión más adelante.

Cuadro N°1
La política pública de INDAP a la luz de sus definiciones estratégicas

Definición estratégica	2008-2010	2010-2012
Misión institucional	Según la Ley Orgánica de INDAP: “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”.	Según la Ley Orgánica de INDAP: “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”.
	Según el Programa de Gobierno para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina: “Facilitar la integración creciente y sostenida de los productos y servicios de este sector a los mercados nacionales e internacionales, en un contexto de crecientes exigencias de calidad”.	Según el Plan Estratégico de INDAP 2010-2014: “Apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional”.
Objetivos estratégicos	Según la Ley Orgánica de INDAP, el objetivo del Instituto 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	Según la Ley Orgánica de INDAP, el objetivo del Instituto 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,

⁸ INDAP. Plan Estratégico de INDAP 2010-2014. INDAP, Santiago

Definición estratégica	2008-2010	2010-2012
	<p>al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos.</p> <p>Según el Programa de Gobierno para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar y mejorar la participación en la cadena agro-comercial de quienes han hecho un esfuerzo por mejorar su competitividad, han arriesgado y han accedido a mercados nacionales e internacionales. 2. Apoyar a aquéllos que participan en rubros tradicionales, que tienen problemas de rentabilidad y que requieren mejorar su competitividad en estos rubros o bien reconvertirse parcial o totalmente a rubros más rentables. 3. Identificar y apoyar a todos aquéllos que tienen capacidades emprendedoras y que pueden y desean aprovechar de mejor manera las oportunidades que da el entorno, a través de productos o servicios rentables. 	<p>su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos.</p> <p>Según el Plan Estratégico de INDAP 2010-2014:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar el desarrollo de competencias en los pequeños productores y productoras agrícolas, mediante servicios de asistencia técnica orientados a su habilitación para desempeñarse competitivamente en los mercados. 2. Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños/as productores/as agrícolas, para incrementar la competitividad de sus emprendimientos, a través de una estrategia de fomento productivo que integra instrumentos de asistencia técnica, inversión y financiamiento. 3. Disponer estrategias de fomento focalizadas, de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños/as productores/as, que les permitan mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos y/o servicios.
Productos estratégicos (bienes y servicios)	Asistencia técnica, crédito, subsidios a la inversión. Estos servicios se organizan y entregan a través de diversos programas, habiendo varios instrumentos de asistencia técnica y de subsidio, pero un único servicio (con varias líneas crediticias diferentes) de asistencia crediticia.	Ídem al período 2008-2012, con ligeras variaciones en la normativa de la oferta programática que serán tratados más adelante
Beneficiarios	<p>Según la Ley Orgánica de INDAP, los pequeños productores y campesinos, que son definidos en el artículo 13 del mismo cuerpo legal.</p> <p>El Programa de Gobierno para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina, prioriza a los productores individuales y asociativos de la Agricultura Familiar Campesina que estén disponibles a emprender, arriesgar e innovar en el ámbito silvoagropecuario y que puedan obtener un resultado</p>	En el marco de lo establecido por la Ley de INDAP, el Plan estratégico 2010-2014 enfatiza la ampliación de los programas para la superación de la pobreza rural, asumiendo el desafío de cubrir la demanda de todos los municipios rurales con altos niveles de pobreza. Pero también se enfatiza el fortalecimiento de alianzas productivas de la agricultura familiar campesina con compradores como la agroindustria, los supermercados y otros agentes relevantes.

Definición estratégica	2008-2010	2010-2012
	económico rentable y sustentable en el tiempo ⁹ .	Sin embargo no hay cambios a la Ley de INDAP.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de INDAP

Como se desprende del Cuadro N°1 y de las entrevistas a los diferentes directivos de INDAP de ambos períodos, los cambios principales son dos, en lo que dice relación a las declaraciones escritas de la política pública:

- Se transita desde un fuerte énfasis en el 2008-2010 en el fomento productivo para la competitividad, hacia una definición en el 2010-2012 que mantiene en la misión y en los objetivos estratégicos un sello claro de fomento productivo, pero que agrega un énfasis en la expansión de la cobertura y de los programas dirigidos a la superación de la pobreza rural, incluidos los grupos pertenecientes a los pueblos originarios.
- Concomitantemente con lo anterior, hay un cambio en las prioridades en cuanto a beneficiarios. En el 2008-2010 se enfatiza en aquellos pequeños productores y campesinos “que estén disponibles a emprender, arriesgar e innovar en el ámbito silvoagropecuario y que puedan obtener un resultado económico rentable y sustentable en el tiempo”. En contraste, en el 2010-2012 el mayor acento se coloca en la población rural en condición de pobreza. Sin embargo, este cambio de prioridades no implica dejar de lado el primer objetivo así como tampoco afecta a la población potencial del INDAP, la que sigue siendo la misma entre los años 2008 y 2012.

2.2. El problema identificado por INDAP

Esta sección se identifica cuáles son los problemas que INDAP busca resolver y los objetivos que busca lograr en el período 2008-2012

Según la Ley Orgánica de INDAP, el objetivo del Instituto 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. Para que INDAP cumpla el objetivo definido en la ley, debe generar instrumentos que permitan que los pequeños productores superen tres problemas que además son específicos según el grupo de pequeños productores que se refiera. Desde hace 30 años, y en particular durante el período evaluado (2008-2012), se formula una misión de INDAP en términos consistentes con una acción de fomento productivo en poblaciones reconocidamente heterogéneas: pequeños productores orientados a los mercados o excedentarios, pequeños productores más orientados al autoconsumo, poblaciones de pueblos originarios, entre otras posibles clasificaciones. Así, los problemas que se definen son:

- o La insuficiente competitividad¹⁰ en los mercados de las unidades productivas de aquellas familias de pequeños productores que hoy en día basan sus estrategias de vida y desarrollo

⁹ La forma de priorizar consiste en la aplicación de un filtro a los postulantes, exigiendo una proporción del ingreso de la familia de origen en la producción agropecuaria por cuenta propia igual o mayor a un 50% del ingreso total.

¹⁰Entenderemos por competitividad la capacidad de producir bienes o servicios agropecuarios en calidad requerida por el mercado a un costo marginal igual o menor al precio de venta. La competitividad se puede lograr por tres canales independientes o combinadamente: el primer canal se refiere a la disminución de los costos al interior de las empresas, un segundo canal se refiere al acceso a mercados que tienen un precio de referencia mayor al que habitualmente se vinculaba la empresa y un tercer canal se refiere a mejoras en la calidad y/o agregación de valor de los productos.

principal o exclusivamente en la agricultura por cuenta propia y que ya operan como agricultores con una lógica comercial. Los objetivos de INDAP respecto de este grupo incluyen el cambio técnico, el aumento de la productividad, el acceso a mejores mercados, entre otras estrategias para incrementar la competitividad.

- o Los bajos resultados económicos de las actividades agropecuarias de familias de pequeños productores y campesinos, que ponen en riesgo su continuidad como explotaciones agropecuarias y como familias constitutivas de la agricultura familiar campesina. Este problema afecta a un grupo importante de la población de beneficiarios potenciales que si bien como *hogares y personas* no viven en una condición de pobreza, en cuanto *unidades productivas* sí viven en una situación de riesgo de sobrevivencia en el sentido de mantener sus estrategias de vida vinculadas al desarrollo de la actividad por cuenta propia en el sector agropecuario. El objetivo en este caso es de apoyar la consolidación de este grupo a través de la adquisición de activos y capacidades suficientes para lograr una mayor estabilidad económica.
- o La condición de pobreza o vulnerabilidad social (entendida como la probabilidad de caer en condición de pobreza y de carencias como el acceso a salud, vivienda, educación, entre otras), de un grupo muy numeroso de la población potencial de pequeños productores y campesinos y sus familias. El objetivo que INDAP se plantea frente a este grupo es el de apoyar la generación de ingresos agropecuarios como complemento del ingreso del hogar y la articulación con las otras políticas sociales del Estado.

Estos tres conjuntos de problemas y de objetivos se derivan de las características, potencialidades, necesidades y prioridades de distintos grupos de la población de beneficiarios potenciales de INDAP. Es decir, reflejan una situación estructural de gran heterogeneidad del campo y de la sociedad rural chilena. Esta heterogeneidad de la sociedad rural chilena, lejos de disminuir, tiende a acentuarse.¹¹

2.3. El fin de INDAP

Si bien la definición del fin de INDAP ha cambiado de énfasis durante el periodo de evaluación (2008-2010), es posible establecer el siguiente fin común el siguiente: **Contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, potenciales beneficiarios de INDAP, y de sus familias**¹².

En el Cuadro N° 2 se presentan indicadores para medir el impacto de la política de INDAP en relación al logro de este fin.

¹¹Al respecto se pueden consultar las ponencias –muy coincidentes en este punto– presentadas en mayo de 2013 en un seminario organizado por INDAP, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y la OCDE, sobre la nueva estrategia de desarrollo rural que está siendo diseñada por el gobierno con apoyo del organismo internacional mencionado. Ver <http://www.indap.gob.cl/desarrollo-rural-presentaciones>.

¹² Se entenderá por familia rural a “una o más personas que unidas o no por relación de parentesco, comparten la alimentación, el presupuesto y habitan la misma vivienda o parte de ella y/o explotan el mismo predio o parte de él” (INDAP).

Cuadro N°2
Indicadores de fin

<p>Fin Contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, potenciales beneficiarios de INDAP, y de sus familias</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de beneficiarios del programa que aumentan su ingreso total¹³. 2. Variación promedio del ingreso total de los beneficiarios del programa. 3. Variación promedio del ingreso de la explotación agropecuaria de los beneficiarios del programa 3. Porcentaje de beneficiarios que mejoran su calidad de vida medida como cambios en sus necesidades básicas insatisfechas (básicas y ampliadas)
---	---

Fuente: elaboración propia

Para medir los cambios en las necesidades básicas insatisfechas, se considera el NBI convencional y ampliado. El NBI convencional toma las cuatro dimensiones estándar utilizadas en América Latina y el NBI ampliado propuesto añade necesidades de mayor sofisticación, más acordes a la situación de un país de ingreso medio-alto como Chile. Para ambos casos los umbrales sobre los cuales se define que una dimensión no se cumple (se encuentra insatisfecha) deben definirse, para lo cual tomamos en consideración las condiciones reportadas en la encuesta CASEN del 2011 para la zona rural, de tal manera de imponer umbrales que efectivamente fueran capaces de diferenciar hogares con y sin carencia. En el siguiente cuadro se muestran las dimensiones, indicadores y umbrales para interpretar los índices de NBI.

¹³Se entenderá por ingreso total del hogar la suma de los ingresos originados en actividades de autoempleo en la agricultura, en el sector no agrícola, como también los ingresos derivados de la venta de trabajo, de subsidios, remesas y autoconsumo de todos los miembros del hogar.

Cuadro N°3
Dimensiones, indicadores y umbrales para interpretar los índices de NBI

Índice	Dimensión	Indicador	Umbral de necesidad básica insatisfecha ¹⁴
NBI convencional	1. Calidad de la vivienda	Materialidad de piso	Hogares que tienen piso de radier o enchapado de cemento o tierra
		Materialidad de paredes exteriores	Tabique sin forro interior o adobe, barro o quincha o materiales precarios
		Materialidad de techo	Techo de fonolita o paja o materiales precarios
		Hacinamiento en la vivienda	Hacinamiento medio (+ 2,5 personas por habitación)
	2. Condiciones sanitarias	Disponibilidad de agua potable	Río o vertiente o camión aljibe
		Disposición de excretas	Con cajón sobre acequia o canal
	3. Educación	Escolaridad de menores	Niño de entre 6 y 14 años en el hogar con retraso escolar (cursando nivel más bajo que el correspondiente por edad)
		Alfabetización	Mayor a 14 años analfabeto en el hogar o que sólo sabe escribir o sólo leer
	4. Capacidad de subsistencia	Escolaridad del jefe	Jefe de hogar con básica incompleta o sin educación
		Razón de dependencia	3 o más dependientes por cada perceptor de ingreso en el hogar
NBI convencional		Al menos una NBI	
NBI ampliado (condiciones adicionales a las del NBI básico)	5. Acceso a electricidad	Acceso a electricidad	Hogar con electricidad de la red pública sin medidor o generador propio o placa solar o sin
	6. Acceso a tecnologías de información y comunicaciones	Teléfono celular	Hogar con jefe sin acceso a teléfono celular
		Computador	Hogar sin computador
		TV Cable	Hogar sin TV cable
	7. Equipamiento en el hogar	Calefont	Hogar sin calefont
		Refrigerador	Hogar sin refrigerador
		Lavadora de ropa	Hogar sin lavadora de ropa
	8. Transporte	Vehículo de uso laboral o particular	Hogar sin vehículo propio
	9. Entornos locales más dinámicos	El empleo en el territorio (comuna)	Hogares en comunas que aumentan el empleo total
	NBI ampliado global		Al menos una NBI ampliada

Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Los umbrales han sido definidos sobre la base de la heterogeneidad entre hogares rurales con actividad en la agricultura como fuente principal de ingresos con datos de la encuesta CASEN del año 2011.

2.4. La heterogeneidad de los beneficiarios

La población potencial de INDAP corresponde a los **pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, que cumplan con los cuatro requisitos que define la ley de INDAP: a) máximo de 12 hectáreas de riego básico, b) máximo de 3.500 UF en valor de activos, c) ingresos provenientes principalmente de la explotación agrícola y d) trabajo directo de la tierra.**

Esta es una población heterogénea, lo que se desprende desde su formulación legal. Esta situación se origina con la Ley N° 18.910 de 1993, que sustituyó la antigua ley orgánica de INDAP 19.213, que provenía de 1963. En materia de la definición de los beneficiarios del Instituto (artículo 13), la ley del 1993 verdaderamente es un galimatías. Textualmente señala la ley:

“ARTÍCULO 13. Para los efectos de la acción del Instituto serán aplicables las siguientes definiciones:

PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS: 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”.

La definición de “Pequeño Productor Agrícola” tiene el problema de ser técnicamente imposible de operacionalizar en terreno a un costo razonable para el beneficiario y para el Instituto. Su aplicación rigurosa requeriría contar con balances actualizados periódicamente (en un grupo de productores que tributan por renta presunta y que, por lo tanto, salvo muy raras excepciones, no llevan contabilidad) y con encuestas de ingresos del hogar (algo que ni siquiera la encuesta CASEN ofrece con representatividad estadística a niveles inferiores al de las regiones). Los funcionarios de INDAP que deciden sobre atender o incluir a una persona en un programa, tienen, por lo tanto, un amplio margen de discrecionalidad, lo que crea condiciones para que existan fallas de focalización que podrían evitarse en caso de contar con definiciones operativas más factibles de aplicar cotidianamente. Sin embargo, se hacen importantes esfuerzos por acotar los niveles de discrecionalidad con normativas precisas de acreditación como las definidas en el año 2011, en que se propone estandarizar los antecedentes de acreditación de beneficiarios del INDAP.

La inclusión de la segunda categoría, de “Campesino”, abre la condición de beneficiario legal a personas que habitan y trabajan en el sector silvoagropecuario “en forma personal”. Dada la diferencia con la categoría de “pequeño productor agrícola”, se interpreta que se trata de personas que en buena parte derivan su ingreso de actividades de alguna forma ligadas al sector silvoagropecuario, pero bajo una forma diferente al trabajo por cuenta propia, que es el característico del pequeño productor.

El problema para INDAP es que dos grupos de personas que se dedican a actividades diferentes, tienen probablemente objetivos de desarrollo y expectativas o proyectos de vida muy distintos. Para los hogares de los pequeños productores que desarrollan estrategias de vida, de empleo e ingreso, ligadas principalmente a la agricultura por cuenta propia, se puede suponer que sus

objetivos son propios de la acción de fomento agropecuario: calidad y valor de sus activos, productividad, innovación tecnológica, acceso a mejores mercados, etc.¹⁵

Lo que la Ley de INDAP define como campesinos, por su parte, no viven principalmente de la agricultura por cuenta propia. Los análisis de los microdatos del Censo Agropecuario 2007 realizados para esta evaluación, permiten estimar que en el mejor de los casos el ingreso agrícola por cuenta propia representa un componente no mayor a 20%-25% de su ingreso total; sus estrategias de vida, de empleo e ingreso, suelen ser muy diversificadas especialmente si consideramos al hogar y no a la persona como unidad de atención. Sin embargo, ese componente agrícola del ingreso resulta ser importante, cuando no indispensable, para impedir que la persona o el hogar caigan en situación de pobreza, o si ya son pobres, para reducir la profundidad de dicha situación. Es decir, la agricultura por cuenta propia no es el motor central de su desarrollo socioeconómico, pero tampoco un componente que se pueda dejar de tomar en cuenta sin consecuencias sociales¹⁶.

El objetivo de INDAP como lo define la Ley, tampoco resuelve el problema, pues indica (artículo N°2) que se trata de “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 promoción del desarrollo económico podría tener metas, contenidos e instrumentos distintos a la promoción del desarrollo social. Una hipótesis de esta etapa de la evaluación de impacto, que debe ser verificada con los datos de la encuesta de hogares que se plantea en el capítulo respectivo, es que el desarrollo agrícola es probablemente lo central para los pequeños productores, en tanto que los campesinos presumiblemente utilizan a INDAP como pieza de una estrategia más amplia de reducción de su vulnerabilidad o de mitigación de su situación de pobreza.

Tampoco ayuda a resolver el dilema el artículo N°3 de la Ley de INDAP, que señala cuáles son las funciones del organismo, pues incluye algunas tan amplias como “otorgar asistencia crediticia a sus beneficiarios pudiendo ésta extenderse al financiamiento del enlace necesario, en coordinación con los organismos públicos competentes, para la construcción y mejoramiento de la vivienda rural y sus servicios básicos”. Es decir, el crédito o la asistencia técnica no están legalmente limitadas al desarrollo económico silvoagropecuario, pudiendo aplicarse, por ejemplo, a objetivos de desarrollo social.

Es posible contrastar estas definiciones legales y los problemas que ellas engendran con los datos secundarios, usando dos instrumentos que no están diseñados para analizar la situación ni de los pequeños productores agrícolas ni de los campesinos: el Censo Agropecuario y la encuesta CASEN, pero sin embargo, pueden ser utilizados para realizar una aproximación. Para definir la población potencial según la ley habría que contar con información de cuatro tipos de atributos de cada una

¹⁵ Se puede consultar al respecto la literatura internacional especializada. Una buena síntesis contemporánea es: Banco Mundial. 2007. World Development Report 2008 “Agriculture for Development.” Washington DC, Banco Mundial.

¹⁶ Hay una literatura internacional (que incluye estudios en Chile) sobre el tema de las estrategias de vida de los hogares rurales y diversificación de ingresos. Por ejemplo: (1) Reardon T., J.A. Berdegúe, K. Stamoulis, M.E. Cruz and A. Balisacan. 2007. Diversification of household incomes into non-farm sources. Patterns, determinants and effects in developing countries. In: S. Hagglade, P. Hazell and T. Reardon (eds.) Strategies for stimulating growth of the rural non farm economy in developing countries (Oxford University Press). (2) Berdegúe, J.A., G. Escobar. 2002. Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction. AgREN Network Paper 122. ODI, London, UK. (3) Berdegúe J.A., E. Ramírez, T. Reardon, G. Escobar. 2001. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Chile. World Development Vol. 29 (3): 411-425.

de los pequeños productores o campesinos candidatos a ser potenciales beneficiarios de INDAP. Los cuatro atributos según la Ley son:

1. Máximo de 12 hectáreas de riego básico
2. Máximo de 3.500 UF en valor de activos
3. Ingresos provenientes principalmente de la explotación agrícola
4. Trabajo directo de la tierra.

El Censo Agropecuario sólo entrega información que puede ser utilizada para definir la población potencial asumiendo supuestos sobre tipo de suelo para definir HRB y sobre calidad de los activos existentes en las explotaciones declaradas en el Censo. Pero de dicha información no se puede obtener antecedentes de los atributos 3 y 4. Por otro lado de la encuesta CASEN se podrían obtener información del atributo 3 y alguna aproximación del atributo 4. Realizar un análisis combinado de Censo Agropecuario y Encuesta CASEN a nivel de micro datos no es factible.

En síntesis, generar estadísticas certeras de la población potencial de INDAP considerando los cuatro atributos que la Ley define es imposible. Es por esto que la determinación de la población potencial se realiza de manera aproximada preferentemente con el Censo Agropecuario, es decir con una estimación de las HRB de cada una de las explotaciones censadas y una estimación del valor de los activos de dichas explotaciones.

Dado lo anterior, es importante aclarar que muchas veces en este informe vamos a hacer referencia a una población objetivo definida por pequeños productores y sus familias, pese a lo cual se cuantifica en referencia a explotaciones. Esto requiere asumir como supuesto el que existe una asociación entre una explotación con un pequeño agricultor y su familia. Este supuesto se basa en que el Censo Agropecuario, para cada productor asocia una explotación, lo que nos permite vincular el número de explotaciones al de productores y así a sus familias.

En un trabajo realizado por Aedo y Alvear¹⁷ para el INDAP, se analiza la información del Censo en estas dos dimensiones para dar cuenta de la población potencial considerando la imposibilidad de conjugar los 4 elementos que la Ley entrega para su definición con una base de información sobre la población. Este trabajo, aplicando los criterios de HRB y de valor activos, define como población potencial de INDAP a un total de 262.735 explotaciones a nivel nacional. Este grupo de explotaciones se divide además en tres grupos en base a una estimación del valor bruto de la producción (VBP). De esta manera las explotaciones con un VBP de menos de 100 UF/año, se definen como explotaciones multiactivos, debido a que se asume que los ingresos de origen agropecuario son complementados con trabajo fuera del predio; y las explotaciones comerciales se definen como aquellas que tienen ingresos mayores a 100 UF/año. Finalmente los autores identifican un grupo de explotaciones sin producción declarada para el año del Censo por lo que no se puede estimar un VBP. Las explotaciones en cada categorías son en consecuencia:

- a. Explotaciones Comerciales: 80.072 unidades
- b. Explotaciones Multiactivas: 153.399 unidades
- c. Explotaciones sin producción declarada: 29.264 unidades

Adicionalmente al trabajo de Aedo y Alvear para INDAP hay dos estudios recientes publicados en Chile sobre este asunto que hacen uso del Censo Agropecuario. El primer trabajo es el de Qualitas,

¹⁷ Aedo M y J. Alvear. s/f. de Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización Eficiente de las Políticas para el Sector de Acuerdo al VII Censo Agropecuario.

hecho para el INDAP¹⁸. Con base en estimaciones del “valor bruto de la producción” (VBP) de cada una de las 296.315 explotaciones censadas en el año 2007 para las cuales se puede estimar su VBP, concluyen que la Pequeña Agricultura contiene 254.906 unidades, o sea, 94,5% del total de explotaciones del país. Luego, Qualitas subdivide a la Pequeña Agricultura en tres estratos, también por niveles de VBP:

- ✓ Multiactiva agrícola, con 156.185 explotaciones (61% del total de la pequeña agricultura) y con VBP de hasta 100 UF.
- ✓ Comercial agrícola, con 75.235 explotaciones (30% del total) y con VBP entre 101 y 600 UF.
- ✓ Empresarial, con 23.486 explotaciones (9% del total) y con VBP entre 601 y 2400 UF.

Se puede suponer con cierto grado de certidumbre que las dos últimas categorías de Qualitas corresponden a lo que la Ley de INDAP define como pequeño productor agrícola, pero nadie sabe ni puede saber con base al Censo, cuántos del primer grupo son pequeños productores y cuántos son campesinos, en el sentido de la Ley de INDAP. Sin embargo, si consideramos que el tope de la primera categoría de Qualitas, multiactiva agrícola, son \$2.285.000 de VBP, y asumimos con generosidad que el 50% es ingreso neto¹⁹, resulta del todo evidente que los resultantes \$95.000 de ingreso mensual por explotación (es decir, por hogar que vive de dicha explotación) no son ni remotamente suficientes para sostener una estrategia de vida. Es claro que la inmensa mayoría de los hogares que poseen o usufructúan esas explotaciones, viven principalmente de otras actividades económicas complementarias y por subsidios monetarios gubernamentales.

El segundo estudio es el de Rimisp, hecho para la Fundación de Innovación Agraria y el Banco Mundial, usando datos del Censo Agropecuario 2007²⁰. Los autores clasifican las explotaciones del Censo a partir de tres variables tomadas directamente de la base de datos, es decir, evitando estimaciones que implican supuestos importantes: (a) la dedicación de los miembros del hogar al trabajo en el propio predio; (b) la participación de los ingresos prediales en el ingreso familiar, y; (c) las escalas de operación. En este trabajo se construye una tipología con tres categorías, de las cuales tres corresponden al universo de beneficiarios de INDAP, las que representan el 84% de las explotaciones clasificadas²¹:

- ✓ Hogares rurales de autoconsumo: a lo menos un miembro del hogar del productor se dedica a actividades de la explotación, no hay contratación de fuerza de trabajo asalariada y los ingresos provenientes de la explotación representan menos del 25% de los ingresos totales. El 45% de las explotaciones de la agricultura familiar pertenecen a este grupo.
- ✓ Hogares rurales pluriactivos: al menos un miembro de su grupo familiar dedicado a la actividad predial, y donde los ingresos prediales representan entre el 25% y el 50% de los ingresos totales de la familia. Parte de las labores pueden estar a cargo de asalariados. El 19% de las explotaciones de la agricultura familiar pertenecen a este grupo.
- ✓ Agricultura familiar campesina: explotaciones con al menos un miembro del hogar del productor dedicado a la actividad predial, en que los ingresos provenientes de la explotación representan el 50% o más de los ingresos totales, y con contratación de

¹⁸ Qualitas. 2009. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. INDAP, Santiago.

¹⁹ Aedo y Alvear estiman que los costos son al menos un 65% del ingreso bruto (pág. 36).

²⁰ Jara, E., F. Modrego, J.A. Berdegué y X. Celis. 2009. Empresas agrícolas en Chile: Caracterización e implicancias para las políticas de innovación y competitividad en el sector agroalimentario. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.

²¹ Los autores encuentran que en el Censo Agropecuario hay 93 mil explotaciones donde no se registraban ni miembros del hogar del productor con dedicación a actividades prediales, ni contratación de empleados permanentes, sin que hubiera tampoco información sobre trabajadores temporales. Estas explotaciones se dejaron de lado.

trabajadores asalariados que no supera los 3 empleados permanentes. El 36% de las explotaciones de la agricultura familiar pertenecen a este grupo.

La primera de estas tres categorías podría equipararse con el grupo que la Ley de INDAP define como “Campesinos”, en tanto que el tercer tipo corresponde a pequeños productores. El problema está en el segundo grupo, cuya clasificación como “Campesino” o como “Pequeño Productor”, depende de cómo se interprete la parte de la definición legal que dice “que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola”:

- ✓ Si “principalmente” quiere decir “más del 50% del ingreso familiar”, entonces todo este grupo pertenece a la categoría campesina.
- ✓ Si “principalmente” quiere decir “es el mayor componente del ingreso, aunque no necesariamente el que aporta más del 50% familiar”, entonces es muy probable que la gran mayoría de este tipo corresponda a “pequeños productores”.

La resolución Exenta N°054941 de INDAP, del 24 de mayo de 2011 termina con este dilema al definir “principalmente” como el mayor componente del ingreso del individuo y no de la familia ni del hogar. Esto se implementa con el claro objetivo de operacionalizar los conceptos al momento de focalizar usuarios.

Finalmente, para esta evaluación de impacto se realizó un análisis empleando dos variables del Censo Agropecuario: “trabajo familiar y no familiar empleado en la explotación” y “porcentaje de los ingresos del hogar derivados de la explotación”. Se emplean estas variables debido a que salen directamente de las preguntas del Censo Agropecuario que permiten aproximarse a los potenciales beneficiarios de INDAP. Este análisis nos permite identificar tres grupos de explotaciones que en su conjunto podrían definir el total de la población de beneficiarios potenciales de INDAP, que alcanza a 239.378 explotaciones²²:

- ✓ Hogares rurales con escasa actividad agrícola, con un total de 140.000 explotaciones (59% del total del universo de pequeños productores y campesinos), cuyo ingreso de la explotación representa, como máximo, el 25% del ingreso total del hogar.
- ✓ Agricultores familiares diversificados, con un total de 36.952 explotaciones (15%) y con ingresos de la explotación que aportan entre 25% y 50% del ingreso del hogar.
- ✓ Agricultores familiares especializados, con un total de 62.426 explotaciones (26% del total) e ingresos de la explotación que aportan más del 50% del ingreso del hogar.

Proponemos que el primer grupo puede corresponder a la categoría de “campesinos” de la Ley de INDAP, en tanto que los restantes dos grupos equivalen a “pequeños productores”.

Una alternativa a esa forma de identificar beneficiarios potenciales, es pensar que los hogares no solo tienen tierra, sino también otros activos, incluyendo su mano de obra con diversos grados de calificación, y que no solo generan ingresos de la tierra sino de varias otras fuentes, algunas de ellas

²² La cifra mencionada incluye todas aquellas explotaciones que de acuerdo con los datos del Censo Agropecuario 2007, contratan un máximo de un trabajador-equivalente no familiar por año y que además no contratan un administrador no familiar de la explotación. El uso de la variable trabajo familiar vs. trabajo no familiar contratado como característica central para definir la agricultura familiar, se sustenta en la literatura teórica internacional sobre el tema de economías campesinas. La cifra puede aumentar ligeramente (en 12.926 explotaciones) si el límite se establece en dos trabajadores-equivalentes contratados; si se extiende a más de dos trabajadores, prácticamente se agota el universo de explotaciones agrícolas en Chile, pues sólo quedarían alrededor de 20.000 explotaciones fuera de la agricultura familiar. Examinando estas distribuciones es que se optó por un límite de 1 trabajador-equivalente no familiar por año, para la definición de lo que corresponde a la agricultura familiar campesina.

que no tienen ninguna relación con la agricultura. Es decir, adoptar una lógica más bien socioeconómica y definir como agricultor a aquella persona que declara que la agricultura por cuenta propia es su principal actividad²³. Esto se puede hacer con los datos de la CASEN.

El cuadro N°4 permite sacar al menos dos conclusiones importantes para esta evaluación. En primer lugar, que hay cerca de 121.000 hogares donde al menos uno de sus miembros declara que su actividad principal es la agricultura por cuenta propia, cifra que es la mitad o menos de los hogares que Qualitas o nuestras propias estimaciones con base al Censo Agropecuario, identifican como explotaciones de pequeños productores o campesinos. Es decir, tenemos evidencia suficiente para proponer la hipótesis de que hay hogares que, teniendo tierra e incluso explotándola, no se consideran a sí mismos como agricultores, y ese grupo incluye a entre 120.000 a 175.000 explotaciones²⁴.

La segunda conclusión es que, cuando al menos una persona del hogar se define a sí mismo como “agricultor por cuenta propia”, entonces el ingreso agrícola es, para la gran mayoría de estos hogares, muy importante: solo el 11% de los hogares donde alguien se define como agricultor por cuenta propia tiene ingresos agrícolas que aportan menos del 25% del ingreso total del hogar. Más de dos tercios de los hogares donde al menos una persona se define como “agricultor por cuenta propia”, generan 50% o más de su ingreso a través de dicha actividad.

²³ Una analogía es que si alguien tiene una inversión en la Bolsa de Valores, no necesariamente se definirá a sí mismo como “inversionista financiero” cuando le pregunten a que se dedica y cuál es la base de su subsistencia y de su proyecto de vida y de desarrollo económico como persona o como hogar. Esta definición no está exenta de consecuencias conceptuales y metodológicas, de las cuales la más sustantiva es justamente que los campesinos que producen principalmente para el autoconsumo y cuyos ingresos provienen mayoritariamente de otras fuentes laborales, tenderán a no auto-definirse como “agricultores por cuenta propia”. Sin embargo, esto es justamente lo que intentamos hacer al complementar el análisis del Censo Agropecuario con el análisis de la CASEN: ver cuántos hogares se auto-definen como agricultores por cuenta propia (CASEN), y comparar esa cifra con la cantidad de explotaciones agropecuarias.

²⁴ La comparación entre una encuesta y un censo, que además preguntan sobre objetos diferentes (explotaciones y hogares), es un asunto delicado. Los números anotados en este párrafo deben ser leídos como indicando órdenes de magnitud más que cifras exactas.

Cuadro N°4
Tipología de Hogares que Generan Ingresos Agrícolas por Cuenta Propia, 2000 y 2011

Región/año	Hogares rurales (<=25% del ingreso cuenta propia)		Hogares familiares agricultura activa diversificada (>25% a <=50% del ingreso cuenta propia)		Hogares de agricultura familiar especializada (>50% del ingreso cuenta propia)		Total	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Tarapacá + Arica y Parinacota	491	215	385	360	1.699	2.434	2.575	3.009
Antofagasta	213	113	52	37	288	287	553	437
Atacama	104	111	183	236	728	794	1.015	1.141
Coquimbo	1.206	916	2.119	2.210	6.257	3.552	9.582	6.678
Valparaíso	1.396	624	1.066	1.180	4.581	5.347	7.043	7.151
O'Higgins	1.614	851	2.010	800	5.848	3.472	9.472	5.123
Maule	2.617	1.915	2.606	2.931	11.783	10.435	17.006	15.281
Bío Bío	4.159	2.542	4.664	4.071	14.663	11.885	23.486	18.498
La Araucanía	4.547	2.592	5.272	3.569	18.493	21.076	28.312	27.237
Los Lagos + Los ríos	4.585	1.688	4.979	3.075	15.679	15.005	25.243	19.768
Aysén	219	127	233	271	1.506	1.282	1.958	1.680
Magallanes	45	166	23	127	182	147	250	440
Metropolitana	1.438	1.208	1.944	3.015	5.493	10.244	8.875	14.467
Total	22.634	13.068	25.536	21.882	87.200	85.960	135.370	120.910

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas CASEN 2000 y 2011.

En resumen y contrastando las diferentes estrategias de determinación de la población potencial se tiene el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N°5
Comparación de los diferentes estudios sobre población potencial

Tipo de pequeño productor	Aedo y Alvear con Censo 2007	Alvear con Censo 2007	Qualitas con Censo 2007	con Censo 2007	Agraria con CASEN 2011	con Censo 2007	Agraria con Censo 2007	con Censo 2007
Multiactivos		153.072		156.185		13.068		140.000
Diversificados		-		-		21.882		36.952
Especializados o comerciales		80.072		75.235		85.960		62.426
Empresarial		-		23.486		-		-
Sin dato de ingreso		29.264		-		-		-
Total		262.735		254.906		120.910		239.378

Fuente: Elaboración propia con datos de cada estudio indicado

Del cuadro se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La población potencial de INDAP en su techo máximo es de 262.735 explotaciones si se incorpora a dicha población las explotaciones sin ingreso en el Censo Agropecuario como lo define el estudio de Aedo y Alvear.
2. Si se determina la población en base a ocupación principal con encuesta CASEN la población potencial caería hasta los 120.910 hogares.
3. Las clasificaciones al interior de la población potencial varían en sus diferentes tipologías. Agraria propone un segmento intermedio entre multiactivos y comerciales denominado diversificados que representa 36.952 explotaciones.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

En esta sección se presenta la descripción del diseño de cada uno de los programas a ser evaluados. Se propone un fin único para el conjunto de programas, representativo del fin de INDAP definido más arriba como **“contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, potenciales beneficiarios de INDAP, y de sus familias”**. Luego, en la descripción de cada uno de los programas se define un propósito y componentes específicos.

También se define una misma población potencial para todos los programas, correspondientes a este fin común: **los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, que cumplan con los cuatro requisitos que define la ley de INDAP: a) máximo de 12 hectáreas de riego básico, b) máximo de 3.500 UF en valor de activos, c) ingresos provenientes principalmente de la explotación agrícola y d) trabajo directo de la tierra.**

Tal como se discutió en el capítulo 2.3, en el que se compararon diferentes estudios sobre poblaciones potenciales de INDAP, la población potencial queda definida dentro del siguiente rango: según datos de la encuesta Casen 2011 existen 120.910 hogares en donde al menos un miembro del hogar se dedica a la actividad por cuenta propia en agricultura, lo que define el valor más bajo. El valor más alto queda definido por el estudio de Aedo y Alvear (2007) que define 262.735 explotaciones, donde al menos un integrante cumple con los requisitos generales para ser beneficiario de INDAP²⁵.

Para facilitar el análisis de los 11 programas, estos serán agrupados según aquellos que compartan características similares, en las siguientes categorías:

- 1) Programas territoriales: PRODESAL, PDTI y PADIS.
- 2) Programas de asistencia técnica: SAT, Alianzas Productivas
- 3) Programas de fomento: Riego, PDI, Praderas
- 4) Crédito de largo y corto plazo
- 5) PRODEMU
- 6) PROGYSO

²⁵ Los requisitos generales para ser usuario de INDAP de acuerdo a la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910 son i) Explotar una superficie no mayor a las 12 hectáreas de riego básico, cualquiera sea su régimen de tenencia; ii) Tener activos o bienes que no superen las 3.500 unidades de fomento; iii) Obtener sus ingresos principalmente de la explotación agrícola; y iv) Trabajar directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)

1. Antecedentes

El Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) comienza a operar en 1996, orientado a los pequeños productores agrícolas y campesinos. Para los años considerados en la evaluación, una de las principales transformaciones que ha vivido el programa se dio el año 2011, cuando comienza a operar un cambio de enfoque. A partir de éste se va a enfatizar más en el fortalecimiento de las actividades agropecuarias de los beneficiarios y menos en el desarrollo de articulaciones territoriales, lo que era propio del enfoque que se venía aplicando con anterioridad. Otra transformación importante se da en el 2011, donde se elimina el Bono de Desarrollo Local (o Bono de Servicios Básicos) y se crea el Capital de Trabajo o Fondo de Apoyo Inicial (FAI), orientado a la compra individual o grupal de insumos agropecuarios.

2. Propósito

A partir de las transformaciones que ha vivido el programa durante el periodo de evaluación, se pueden establecer dos propósitos.

Entre 2008 y 2010: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión, de articulación territorial²⁶ y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas²⁷.

Entre 2011 y 2012: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas.

3. Población objetivo

Dentro de la población potencial, la población objetivo del programa corresponde a pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país que califiquen como beneficiario de INDAP, y que posean una explotación agrícola que no supere las 5 HRB (Hectáreas de Riego Básico). Según lo discutido en el capítulo anterior, esta población objetivo de este programa corresponde a 176.952 explotaciones si se considera el estudio de Agraria en base al Censo Agropecuario 2007, realizado para esta evaluación. Esto correspondería a la suma de los productores definidos como Multiactivos y Diversificados, en el Cuadro 5.

Los criterios de focalización del programa corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12, pese a que el programa hasta el 2012 definía que debían ser 5), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

²⁶ Con articulación territorial se hace referencia al objetivo presente en las normas del 2008, 2009 y 2010, en las que se establece que el programa debe contribuir a generar una articulación entre los agentes y la economía del territorio, en la que se produzca complementariedad entre la institucionalidad pública, con su oferta de productos y servicios, y los actores privados.

²⁷ Por actividades asociadas se entiende la elaboración de artesanías, especialidades campesinas y/o turismo rural.

4. Cobertura

INDAP selecciona a los beneficiarios sobre la base de postulaciones individuales. Es decir, aunque la población potencial y objetivo se refieren a familias de pequeños productores y/o campesinos, la selección es de individuos. En el Cuadro N°6, se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Podemos ver que la cobertura del programa en relación a la población objetivo varía positiva y sostenidamente. Este crecimiento se encuentra en línea con los compromisos detallados en el Plan estratégico de INDAP de llegar al 2014 con 120 mil productores atendidos bajo modalidades de intervención territorial como son el PRODESAL, el PADIS y el PDTI. Compromiso que significó la reformulación de estos programas para aumentar su cobertura. Según la explicación de los encargados del PRODESAL, esto se realizó a través de un aumento en la focalización, a través de una reinterpretación de los requisitos para ser usuario de INDAP. Esto nos permite entender también, el aumento que se dio en el número máximo de beneficiarios que pueden contener las Unidades Operativas (UO).

Además, de la información presente en el Cuadro N°6, se desprende que una proporción significativa de beneficiarios que estaban en el año 2008 en el programa permanecen en el, sin embargo como se discute en el capítulo de producción no sucede lo mismo con aquellos beneficiarios de las cohortes del 2009 en adelante. Para el periodo 2008-2012, el número de beneficiarios alcanza a los 104.914 beneficiarios. Es decir, la cobertura para el periodo 2008-2012 en relación a la población objetivo es de 59% si consideramos el número de explotaciones, según el estudio de Agraria.

Cuadro N°6
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Total/2
Beneficiarios (N°)	47.823	47.858	54.108	72.462	77.582	104.914
Nuevos beneficiarios (N°)		7.566	11.587	27.599	13.769	57.091
Salen del programa/1	7.531	5.337	9.245	8.649		30.762
Cobertura (%) considerando número de explotaciones, según Censo Agropecuario 2007	27%	27%	31%	41%	44%	59%

1/ Considera beneficiarios que dejan el Programa ese año.

2/ La columna de totales considera la participación del beneficiario al menos en un año. Si un mismo beneficiario participa todos los años, dicho individuo se contabiliza una sola vez para el total

Fuente: elaboración propia en base a información de beneficiarios de INDAP

Respecto al número de beneficiarios según los tres tipos de segmento que define el programa²⁸, existe información para los beneficiarios del 2012²⁹, según la cual, para el segmento uno existían 49.624 beneficiarios, 14.913 del segmento dos y 12.615 del segmento tres. Esto nos muestra que la mayor cantidad de beneficiarios del programa corresponde al grupo de usuarios más cercanos a los que aquí hemos denominado como multiactivos y en menor cantidad a los que hemos llamado especializados o comerciales.

²⁸ El segmento uno corresponde a usuarios cuyo principal destino de la producción es el autoconsumo familiar y subsistencia, el segmento 2 a usuarios que se encuentran en proceso de superar la etapa de autoconsumo y subsistencia, produciendo una mayor proporción de excedentes destinados a la venta, el segmento 3 a usuarios cuyo destino principal de la producción es realizar pequeños emprendimientos de negocios orientados a los mercados más formales.

²⁹ Información recogida de la encuesta realizada a beneficiarios del PRODESAL en el 2013, que recoge la información del año agrícola 2012.

5. Descripción general de la operación del programa

El PRODESAL es ejecutado preferentemente a través de las municipalidades, a las que INDAP transfiere recursos por medio de un convenio de colaboración, los que se complementan con los recursos que aportan dichas entidades ejecutoras. Estos recursos deben destinarse a la contratación de un Equipo Técnico que entregue asesoría técnica permanente a los beneficiarios, los cuales se organizan en UO. Entre el 2008 y el 2010, en las UO podrían participar entre 50 a 120 usuarios que se encuentran geográficamente cercanos. A partir del 2011, este número se incrementa, pudiendo participar en las UO entre 60 a 180 usuarios.

Los montos aportados por INDAP para el pago de asesorías técnicas están establecidos en las Normas Técnicas del programa y dependen del tamaño de las UO y de la ubicación geográfica de éstas³⁰. Asimismo, el tamaño del Equipo Técnico se incrementa en la medida que las UO aumentan de tamaño, para mantener una relación técnico/productor similar, independiente del tamaño de la UO. Es importante destacar que si bien el número de técnicos se incrementa en las UO mayores, no sucede lo mismo con el número de profesionales. Tanto las UO más pequeñas como las más grandes siguen dependiendo de un Jefe Técnico, que es el responsable del equipo, de la elaboración de proyectos, de las articulaciones, de organizar las actividades grupales, etc. Tareas que no abordan los técnicos. El mayor número de técnicos permite mantener el número o la frecuencia de las visitas prediales individuales, pero no contribuyen en las demás tareas mencionadas.

Además de los recursos destinados a la contratación del Equipo Técnico, hasta el año 2010 existía un Bono de Desarrollo Local (o Bono de Servicios Básicos), a través del cual podían financiarse capacitaciones, asesorías técnicas complementarias, giras técnicas, unidades demostrativas, días de campo, operativos veterinarios, compras de insumos y materiales, entre otros. Estos recursos eran administrados y complementados por las municipalidades. Sin embargo, a partir del año 2011 se elimina este bono y se crea el Capital de Trabajo o FAI, orientado a la compra individual o grupal de insumos agropecuarios.

Las postulaciones de los usuarios se realizan a través de las oficinas PRODESAL de la comuna, de la Agencia de Área de INDAP o directamente en el sitio web destinado para estos fines. No hay fechas específicas para esta postulación, pero por lo general se realizan principalmente entre los meses de noviembre, diciembre y abril. Todos los postulantes deben firmar una carta compromiso en la que solicitan ser beneficiarios del programa y declaran cumplir con los requisitos para ser beneficiarios de INDAP. INDAP define a los beneficiarios que atenderá según tres criterios: (a) postulantes que cumplen con los requisitos, (b) disponibilidad presupuestaria y (c) mínimo necesario de postulantes para formar UO.

Hasta el año 2010, para la asignación de nuevas UO los interesados postulaban en conjunto con la municipalidad que quería ejecutar el programa, en concursos de carácter nacional, a través de los cuales se seleccionaban las entidades ejecutoras de las nuevas UO. Las municipalidades debían postular presentando el listado de usuarios interesados en participar, en un plazo definido y de conocimiento público. La evaluación se hacía en base a criterios definidos y conocidos por los municipios participantes, los que tenían una ponderación especificada según: a) porcentaje de potenciales beneficiarios del programa, b) porcentaje de pobreza de la comuna, c) porcentaje de ruralidad comunal, d) porcentaje de aporte monetario municipal, e) porcentaje de aporte monetario efectivo de cofinanciamiento, f) número de UO ejecutadas, g) articulaciones realizadas. A partir de estos criterios se establecía un ranking, generando un corte según presupuesto.

³⁰ INDAP establece la existencia de UO Normales y UO Especiales. Estas últimas son aquéllas ubicadas en zonas más alejadas y de más difícil acceso y, por ende, donde los costos de operación del Programa son mayores.

Sin embargo, este proceso estandarizado sólo correspondía a la asignación de nuevas UO. Respecto al acceso de usuarios individuales, INDAP genera una estrategia de asignación no estandarizada. Es decir, la selección se realiza en cada área de INDAP, sin la existencia de un protocolo. Lo mismo ocurre desde el 2011 también para la asignación de nuevas UO. Los años 2011 y 2012, sin embargo, se utilizaron como parámetros de focalización el porcentaje de demanda insatisfecha, el porcentaje de población rural y el porcentaje de pobreza rural de la comuna.

Los Equipos Técnicos realizan un diagnóstico socio-productivo a cada agricultor, el que permite segmentarlos y realizar una caracterización económica y productiva de los beneficiarios, identificando brechas de productividad de los rubros principales. Del 2011 en adelante se identifican 3 segmentos, anterior a ese año se definían sólo dos³¹.

A continuación, se genera un “Plan de mediano plazo” (PMP) que se proyecta a 3 años y define las líneas de acción para dar solución a las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico. El PMP es común para el conjunto de la UO y en él se definen estrategias diferenciadas para cada segmento. Además se elabora un “Plan operativo anual” (POA) coherente al PMP, que programará, para cada segmento de la UO, los apoyos y acciones de intervención anual.

INDAP es el encargado del seguimiento y supervisión del trabajo que realizan los Equipos Técnicos a través de cada una de las Agencias de Área, las que reportan a las direcciones regionales. Para asegurar un nivel mínimo de estandarización de la intervención, INDAP genera pautas y mecanismos de evaluación para la selección del Equipo Técnico. Además, a partir del 2008 se definieron a nivel de las regiones estándares mínimos de atención, a través de los cuales éstas establecían el número mínimo de visitas del jefe técnico y del técnico, que debían recibir los beneficiarios en un año o temporada. También se definieron un mínimo de actividades grupales (giras, capacitaciones, unidades demostrativas, etc.), lo que quedaba explicitado en los convenios que debían firmar las municipalidades con INDAP. A partir del año 2011 estos estándares pasan a definirse a nivel de cada convenio y no a nivel regional, para con ello diferenciar las características de cada comuna.

Los agricultores pueden recibir atención por un periodo máximo de 6 años y las acciones se inician con el levantamiento del diagnóstico. Durante este periodo deben ser evaluados por INDAP en cuanto al avance de su estado de desarrollo económico, productivo y la participación y compromiso con el programa, para determinar sus opciones de continuidad, retiro o egreso previo a estos 6 años. Sin embargo, no existe claridad respecto de las condiciones necesarias para dicho egreso previo. La condición de salida es la de cumplir las condiciones de admisión en el SAT³². La evaluación del estado de avance se realiza anualmente a todos los beneficiarios. Excepcionalmente los agricultores más vulnerables, que no alcancen el perfil de egreso podrán permanecer en el programa, lo cual si bien no se define en el reglamento se hace anualmente.

Respecto a los recursos, INDAP define administrativamente un monto de subsidio o incentivo a la inversión de igual forma para todas las regiones y comunas, considerando el número de agricultores de cada una. Sin embargo, el monto para la asistencia técnica puede variar según las

³¹ Cuando existían dos segmentos, el Segmento 1 correspondía a usuarios cuyo destino principal de la producción es el autoconsumo, mientras que el Segmento 2 correspondía a usuarios cuyo destino principal es la venta de sus productos. Al redefinir tres segmentos, el segmento 1 pasó a hacer referencia a usuarios cuyo principal destino de la producción es el autoconsumo familiar y subsistencia, el segmento 2 a usuarios que se encuentran en proceso de superar la etapa de autoconsumo y subsistencia, produciendo una mayor proporción de excedentes destinados a la venta, el segmento 3 a usuarios cuyo destino principal de la producción es realizar pequeños emprendimientos de negocios orientados a los mercados más formales.

³² Que son al menos tener iniciación de actividades y dotación de recursos y nivel de gestión que permita realizar la actividad productiva de manera comercial, además debe estar dispuesto a pagar el 20% del costo de la asistencia técnica.

particularidades de la región. Las UO Especiales reciben un presupuesto mayor respecto a las Normales, lo que está definido en las Normas Técnicas. En los siguientes cuadros se presenta el costo para financiar las UO dependiendo del tamaño de las mismas y si corresponden a UO Normales o Especiales. También se incluyen las principales modificaciones en la estructura de estos costos para el periodo de evaluación.

Cuadro N°7
Costos en UF por tamaño de UO Normales (entre 2008 y 2010)

Tamaño UO	Aporte INDAP				Aporte Municipal Mínimo			Total
	Honorarios	Movilización	Bono servicio básico	Sub Total (aporte de INDAP anual máximo)	Bono servicio básico	Gastos generales (compra de materiales)	Sub Total (Mínimo)	
100 - 120	810 (entre 2008 y 2009) / 830 (en 2010)	130	160 (entre 2008 y 2009) / 140 (en 2010)	1.100	100,5 (mínimo)	9,5 (máximo)	110	1210
80 - 99	(Proporcional al número de beneficiarios)			907	(Proporcional al número de beneficiarios)		91	998
60 - 79	(Proporcional al número de beneficiarios)			724	(Proporcional al número de beneficiarios)		72	796

Fuente: Elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Cuadro N°8
Costos en UF por tamaño de UO Normales (entre 2011 y 2012)

Tamaño UO	Aporte INDAP			Aporte Municipal	Total
	Honorarios	Movilización	Sub Total		
160 - 180	1.311	210	1.521	152	1.673
140 - 159	1.113	185	1.298	130	1.428
120 - 139	1.017	160	1.177	118	1.295
100 - 119	830	130	960	96	1.056
80 - 99	685	105	790	79	869
60 - 79	498	68	566	57	623

Fuente: Elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Cuadro N°9
Costos en UF por tamaño de UO Especiales (entre 2008 y 2010)

Tamaño UO	Aporte INDAP				Aporte Municipal Mínimo			Total
	Honorarios	Movilización	Bono servicio básico	Sub Total (aporte de INDAP anual máximo)	Bono servicio básico	Gastos generales (compra de materiales)	Sub Total (Mínimo)	
100 - 120	810 (entre 2008 y 2009) / 830 (en 2010)	270	170 (entre 2008 y 2009) / 150 (en 2010)	1.250	115,5 (mínimo)	9,5 (máximo)	125	1.375
80 - 99	(Proporcional al número de beneficiarios)			1.030	(Proporcional al número de beneficiarios)		103	1.133
60 - 79	(Proporcional al número de beneficiarios)			823	(Proporcional al número de beneficiarios)		82	905

Fuente: Elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Cuadro N°10
Costos en UF por tamaño de UO Especiales (entre 2011 y 2012)

Tamaño UO	Aporte INDAP			Aporte Municipal	Total
	Honorarios	Movilización	Sub Total		
160 - 180	1.340	540	1.880	188	2.068
140 -159	1.143	460	1.603	160	1.763
120 - 139	1.067	380	1.447	145	1.592
100 - 119	880	300	1.180	118	1.298
80 - 99	733	220	953	95	1.048
60 - 79	546	140	689	69	758

Fuente: Elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

6. **Componentes:** El programa contempla 3 componentes: Asesoría Técnica, Inversiones y Fondo de Apoyo Inicial.

Componente 1 (Asesoría Técnica): Este servicio contempla el pago de honorarios y movilización del Equipo Técnico. Este componente también contempla el pago a los municipios para la realización de actividades que se desarrollan durante todo el año, como visitas técnicas a los agricultores, así como la participación de éstos en actividades como giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo, entre otras.

El programa además, incluye el pago de actividades de participación social. Para estos efectos existió hasta el año 2010 el Comité de Control social y desde el año 2011 en adelante, la Mesa de Coordinación y Seguimiento. El programa contempla un incentivo entregado a cada UO, destinado a financiar esta instancia. Específicamente, este incentivo financia el Plan de Trabajo del Comité y los gastos asociados a las actividades y reuniones que se realizan (desplazamiento de los representantes, local donde se realizan las reuniones, alimentación, materiales de trabajo, entre otros). El monto del incentivo estaba asociado al tamaño de las UO, de tal forma que UO de entre 100 y 120 usuarios podían recibir como máximo al año 11 UF, las UO de entre 80 y 99 usuarios podían recibir como máximo al año 9 UF y las UO de entre 50 y 79 usuarios podían recibir como máximo 6,5 UF. A partir del año 2011, no se especifica en las normas del programa los montos del incentivo destinados a las actividades de participación social. Todos los agricultores del programa tienen acceso a este componente.

Componente 2 (Subsidios para Inversiones): Este incentivo está orientado a optimizar la productividad de los agricultores del programa a través del cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades asociadas. A este subsidio pueden acceder los agricultores, preferentemente a partir del segundo año de participación en el programa.

La postulación para recibir este beneficio la realiza el equipo técnico o el mismo agricultor, a través de la página web de INDAP y éstas pueden ser individuales o asociativas. En el caso de proyectos asociativos, dependiendo del tipo de proyectos, el uso del beneficio puede ser individual o grupal. Entre 2008 y 2010, en cambio, los recursos eran concursables al interior de cada UO, es decir cada UO contaba con recursos seguros para Subsidios para Inversiones. Desde 2011 las UO deben concursar por estos en las Agencias de Área. Cada UO dispone de un monto máximo de recursos por año calendario, según su número de integrantes, tal como se muestra en los siguientes cuadros:

Cuadro N°11

Monto máximo de subsidio para inversiones según tamaño de UO, entre 2008 y 2010

Tamaño UO	Aporte anual máximo de INDAP para Incentivo para el fortalecimiento productivo	Beneficio máximo si se accede en forma individual	Beneficio máximo si se accede en forma asociativa	UO especiales
100 - 120	Hasta 470 UF al año	\$900.000 al año	\$2.400.000 al año (con tope de \$800.000 por cada beneficiario que componga el grupo)	Pueden acceder hasta a un 25% mayor de financiamiento (con la excepción de Isla de Pascua y Juan Fernández, donde puede ser mayor)
Restantes	Proporcional al número de beneficiarios			

Fuente: elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Cuadro N°12.

Monto máximo de subsidio para inversiones según tamaño de UO, entre 2011 y 2012

Tamaño UO	Aporte anual máximo de INDAP para Incentivo para el fortalecimiento productivo	Beneficio máximo si se accede en forma individual	Beneficio máximo si se accede en forma asociativa	UO especiales
160 - 180	1.557 UF	50 UF al año	150 UF al año. El grupo debe estar constituido por al menos tres usuarios.	Pueden acceder hasta a un 25% mayor de financiamiento (con la excepción de Isla de Pascua y Juan Fernández, donde puede ser mayor)
140 - 159	1.374 UF			
120 - 139	1.191 UF			
100 - 119	1.000 UF			
80 - 99	822 UF			
60 - 79	650 UF			

Fuente: elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Hasta el año 2011 podían postular los agricultores de los 3 segmentos con un tope máximo de 50 UF. Durante el año 2012, se especificó que pueden postular los agricultores de los 3 segmentos, variando el monto según el segmento al cual pertenecen (segmento 1 hasta 22 UF; segmento 2 hasta 53 UF y segmento 3 hasta 80 UF). Los agricultores pueden acceder a dichos montos de Incentivos para Inversiones cada tres años dependiendo de la clasificación del beneficiario.

A partir del año 2012, cada postulación debe ser visitada en terreno por funcionarios del área, que completan una ficha de pre inversión. Luego las postulaciones son evaluadas según la coherencia de las inversiones del proyecto y otros criterios definidos por la Dirección Regional con anterioridad al llamado a postulación.

Componente 3 (Subsidios para Capital de Trabajo): Este componente se introduce a partir del 2011 con el nombre de Fondo de Apoyo Inicial (FAI). Este contempla la entrega anual de un monto máximo de 4,5 UF a cada beneficiario perteneciente al segmento 1, equivalente al 95% del incentivo, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de INDAP, el cual podrá utilizarse en insumos, materiales y/o bienes necesarios para el desarrollo de la actividad silvoagropecuaria y asociadas a ella. El 5% restante deberá ser aportado de manera efectiva o valorizada por el beneficiario.

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

A continuación, se describirá el proceso de coordinación con el que funciona el PRODESAL. Es importante destacar que este proceso es similar al de los otros diez programas a evaluar, por lo que esta descripción corresponde también al funcionamiento de estos.

INDAP es una organización centralizada con oficinas regionales y agencias de área distribuidas a lo largo del país. Sin embargo la ejecución de los diferentes programas es de carácter tercerizado, es decir se contratan los servicios de asistencia técnica, formulación de propuestas de intervención y, en el caso que lo requiere, diseño y ejecución de proyectos con el sector privado o con otras agencias públicas típicamente municipios. El único programa que no se terceriza es el de Crédito. En este caso INDAP realiza el conjunto de la gestión.

Los mecanismos de coordinación entre el nivel central se realizan a través de los directores regionales que dependen del director nacional de INDAP. En este nivel se definen las necesidades de cada región y se distribuyen los recursos para los programas. También en este nivel se discuten los problemas de implementación de los programas que son diseñados centralizadamente y de manera estandarizada para todo el país.

En el nivel regional, el Director Regional se coordina con las diferentes áreas³³ existentes en la región a través de los jefes de área. En este nivel existen instancias de coordinación periódica entre el Director y los jefes de área para ver la marcha del conjunto de programas de INDAP, así como también de las emergencias cuando las hay. Generalmente estas instancias de coordinación verifican el nivel de ejecución presupuestaria y posibles problemas con la operación de los diferentes programas.

Finalmente, cada Jefe de Área lleva la relación con los operadores de los programas que se implementan en su territorio. Esto implica la vinculación con las municipalidades y con los técnicos destinados a ejecutar los programas territoriales, con las empresas de prestación de servicios como el SAT y con los mismos beneficiarios que demandan servicios del INDAP. En general el seguimiento y las instancias de coordinación se realizan mensualmente entre los actores en este nivel. Cuando existen problemas en la implementación de los programas que requieren modificaciones de normas, los jefes de áreas se comunican con las oficinas regionales, las que finalmente comunican el problema detectado al nivel central, donde se generan modificaciones o precisiones a las normas de operación de los programas, lo que genera un decreto que busca corregir el problema. Este decreto se distribuye a todas las regiones y de allí a las respectivas áreas, donde finalmente se implementa.

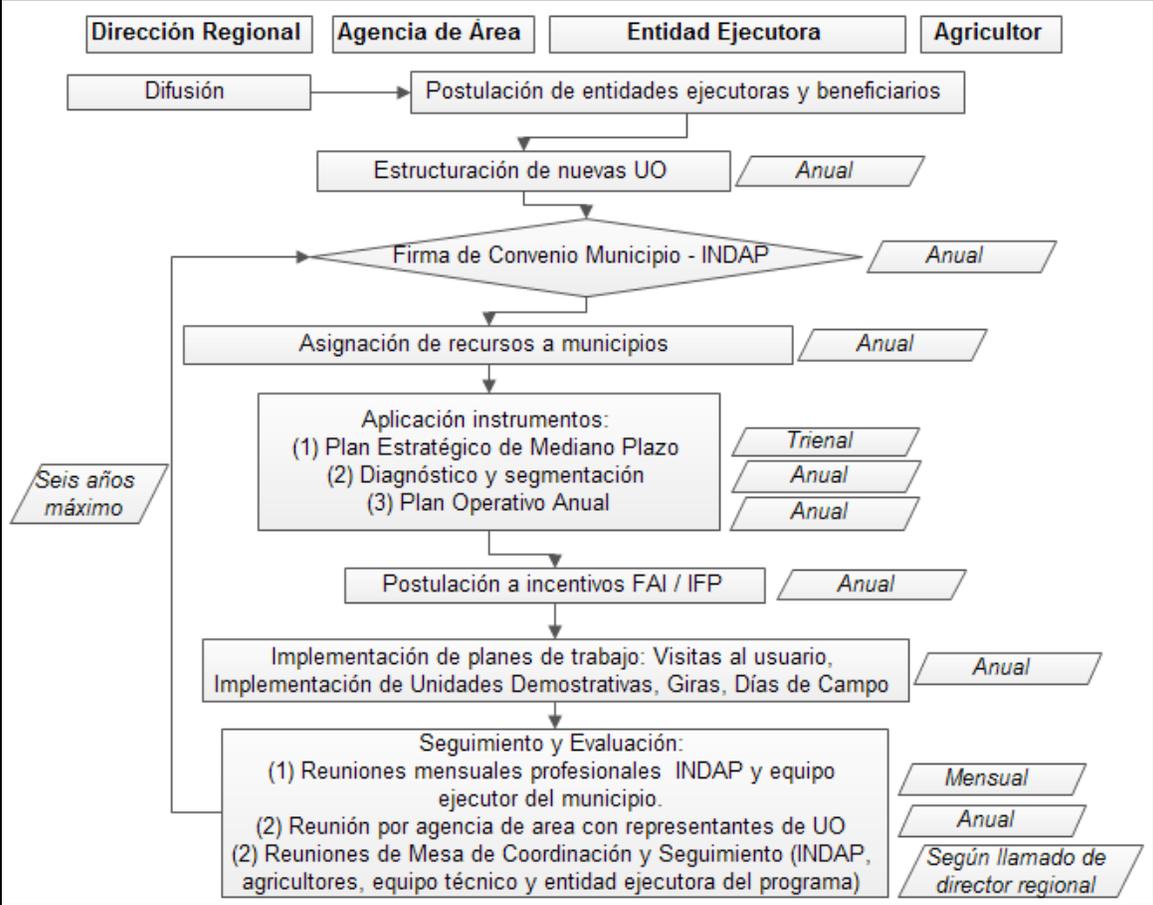
Esta forma general de coordinación luego presenta especificidades para cada programa. En consecuencia, en la descripción de los programas que siguen se profundizará en las particularidades que surgen de los flujos que se presentan.

En el caso de los programas territoriales, la Agencia de Área es quien lo difunde, analiza la admisibilidad de los postulantes y establece la relación formal con la entidad ejecutora (desde la suscripción del convenio, al seguimiento y evaluación del cumplimiento del plan de trabajo). La entidad ejecutora tiene como responsabilidad aplicar los instrumentos definidos e implementar el plan de trabajo. Por su parte, los beneficiarios postulan al programa y participan en la elaboración e implementación de su plan de trabajo.

³³ Las Agencias de Área son las unidades operativas y funcionales de desarrollo local de INDAP, responsables de orientar y entregar los servicios institucionales a los usuarios, bajo la conducción y dependencia de la Dirección Regional.

Respecto a los mecanismos de coordinación en el seguimiento y evaluación hay dos instancias principales; la primera son reuniones mensuales del encargado del programa de INDAP y los jefes técnicos de las entidades ejecutoras, y la segunda son reuniones semestrales de las tres partes, las dos anteriores, y se agrega un representante de los beneficiarios. Estos encuentros están destinados a analizar el avance del programa con respecto a lo programado. Estas evaluaciones se realizan a nivel de las UO y contemplan todos los procedimientos referidos a la implementación del programa.

Figura 1. Diagrama de flujo del PRODESAL



Fuente: Elaboración propia en base a normas del programa

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las principales modificaciones a las normas realizadas en el horizonte de evaluación, en base a resoluciones entregadas por INDAP.

Cuadro N°13
Modificaciones en las Normas

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2008. Diciembre 30- Resolución Exenta 1619. Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos	2009. Marzo, 2009. Resolución Exenta 341. Aprueba modificaciones a las normas técnicas y procedimientos operativos y la refundación	<ul style="list-style-type: none"> - Se agrega excepción al requisito de 5 HRB para agricultores que tengan mayor superficie y demuestren condición de pobreza. - Profesionales del Área Social pueden prestar servicios de capacitación contratados por INDAP o por articulación con el servicio de profesionalización campesina - Se estandariza evaluación de desempeño para Entidad Ejecutora, que involucra Equipo Técnico. - Financiamiento: proveedor (no municipales) deberá contribuir con recursos propios o apalancados en beneficio de los usuarios del programa - Se crea ítem gastos generales con aportes de INDAP y entidad ejecutora. - Fija criterios de selección, contratación y evaluación de equipos técnicos de las UO de 50-79, permitiendo incluir un técnico de apoyo al profesional siempre y cuando la entidad ejecutora contribuya a su financiamiento. Se fijan criterios para la evaluación de dicho técnico. - Se cambia la forma de selección de apoyos técnicos especializados. El Área de INDAP debe aprobar el perfil de los técnicos a ser contratados por la entidad ejecutora. - Implementa la realización de actualización anual de diagnósticos de beneficiarios. - Se elimina el manual de procedimiento en los textos donde se hace referencia. - Genera un procedimiento administrativo para permitir pago retroactivo y así dar continuidad al trabajo de las unidades operativas cuando se producía retraso en la renovación del convenio. - Se rebaja de 95 a 90% del valor neto el aporte de INDAP a las inversiones. - Se define y entrega financiamiento de Comité de Control Social dependiendo del tamaño de la Unidad Operativa. - Se instauran Mesas de Coordinación y Seguimiento Regional. - Fija normas para el funcionamiento de nuevas UO, asimilándolas al de las ya en operación o de continuidad.
	2010, Enero 21 Resolución Exenta 90. Aprueba y modifica las normas técnicas y procedimientos operativos	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de demanda de agricultores a través de sitio web. - Cambios y reformulaciones menores a: Carta-compromiso de postulación y requisitos de origen de los ingresos de los beneficiarios; requisitos para las entidades ejecutoras; incentivos para el fortalecimiento productivo (IFP) eliminando la posibilidad de cobrar inversiones ya efectuadas; apoyo para intercambio de experiencias; inscripciones de proveedores; participación de los municipios; duración y causales de término de la gestión

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
		<p>del programa, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento honorarios de los profesionales de 810 a 823 UF anual. - Se establece un monto mínimo de honorarios del Equipo Técnico a ser financiado por INDAP, superior al existente. - Aumenta aporte de INDAP para honorarios y movilización del Equipo Técnico. - Se aumenta el tope de inversión individual y grupal.
	<p>2011, Febrero, 18 Resolución Exenta 10574</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmarca el PRODESAL en un solo programa llamado Programa de Desarrollo Territorial que tiene dos Componentes: Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL) y Programas de Desarrollo territorial Indígena (PDTI). - Fija contribución monetaria de los municipios mínima del 10%, sin exigir que mantengan el aporte del año anterior, transparentando el aporte municipal que normalmente era sub-ejecutado - Define 3 segmentos de agricultores, en base a su desarrollo productivo y con la finalidad de realizar una intervención diferenciada. - Se crea el Fondo de Apoyo Inicial (FAI) orientado a apoyar a los agricultores más vulnerables en la adquisición de insumos o bienes necesarios para el desarrollo de su unidad productiva. - Se amplía el rango de tamaños de las unidades operativas, para que se adapte mejor a las realidades locales. Se definen montos de aporte de INDAP y tamaño del Equipo Técnico de acuerdo a dichos rangos. - Se definen las Mesas de Coordinación como la instancia de participación ciudadana, en la que participan todos los actores del Programa para evaluar la implementación del Programa. - Se prioriza la ejecución del Programa con municipalidades, sin embargo, se flexibiliza la opción de operar con entidades privadas. - Se define procedimiento de selección de Equipos Técnicos, con decisión final de INDAP. - Se entrega la facultad al Director Regional para firmar los Convenios/Contratos. - INDAP aporta un máximo del 95% del valor bruto de las inversiones y FAI.
	<p>2011, Noviembre 28. Resolución Exenta 167342. Aprueba modificación a la resolución 010574 de 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Amplía participación de otras entidades; no reingreso de egresados o excluidos. - Se incluye posibilidad de redistribuir presupuesto de honorarios y movilización cuando el Director Regional ha autorizado composición distinta en Equipo Técnico: financiamiento retroactivo con el IFP en casos definidos. - Permite reestructuración de unidades operativas existentes al momento de la renovación - Define procedimiento operativo de inversiones por sistema informático.
	<p>2012, Febrero 21 Resolución Exenta 20749. Aprueba modificaciones a la resolución 010574 de 2011</p>	<p>Permite uso de saldos de aporte de la entidad ejecutora en la ejecución de la siguiente renovación de convenio/contrato.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones identificadas

9. Marco Lógico

A continuación se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al PRODESAL y PDTI. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP y validados por los profesionales del Instituto.

Marco Lógico PRODESAL y PDTI

Objetivos	Indicadores
<p>Propósito</p> <p>Entre 2008 y 2010: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión, de articulación territorial³⁴ y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas³⁵.</p> <p>Entre 2011 y 2012: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas.</p>	<p>Eficacia/R. Intermedio</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de beneficiarios que aumentan la cantidad de producto de autoconsumo. 2. Porcentaje de beneficiarios que aumentan la cantidad de producción agropecuaria vendida. 3. Porcentaje de beneficiarios que desarrollan emprendimientos en actividades agropecuarias, de elaboración de artesanías, especialidades campesinas y/o turismo rural 4. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran el rendimiento de la producción silvoagropecuaria. 5. Porcentaje de beneficiarios que disminuyen la superficie de explotación sin uso agropecuario respecto al total de la explotación. 6. Porcentaje de beneficiarios que se articulan a otros instrumentos de fomento (indicador correspondiente solamente al propósito que rige entre 2008 y 2010). 7. Porcentaje de beneficiarios que se articulan a servicios sociales (vivienda, agua potable, subsidios, etc) (indicador correspondiente solamente al propósito que rige entre 2008 y 2010). 8. Porcentaje de beneficiarios que incorporan los conocimientos³⁶ adquiridos a través de la asistencia técnica en sus trabajos productivos.

³⁴Con articulación territorial se hace referencia al objetivo presente en las normas del 2008, 2009 y 2010, en las que se establece que el programa debe contribuir a generar una articulación entre los agentes y la economía del territorio, en la que se produzca complementariedad entre la institucionalidad pública, con su oferta de productos y servicios, y los actores privados.

³⁵Por actividades asociadas se entiende la elaboración de artesanías, especialidades campesinas y/o turismo rural.

³⁶Los tipos de conocimientos técnicos más relevantes deben ser definidos contrastando los objetivos planteados en los Planes de Mediano Plazo de las diferentes UO. A modo inicial, se proponen los siguientes a ser medidos: a) conocimientos sobre el uso de semilla y variedades adecuadas del cultivo principal para las zonas agro-ecológicas en las cuales se encuentran las explotaciones, b) conocimientos para definir dosis de fertilización para el cultivo principal de las explotaciones, c) conocimientos para seleccionar el uso de agroquímicos adecuados para las diferentes situaciones del cultivo principal, d) conocimientos y aplicación de las buenas prácticas agrícolas, e) conocimiento en el manejo, gestión y administración de negocios rurales.

<p>Componente 1 Asesoría técnica entregada a beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficacia/Producto 9. Porcentaje promedio de cumplimiento con el Plan de Mediano Plazo. 10. Porcentaje promedio de cumplimiento del Plan Operativo Anual. 11. Porcentaje de beneficiarios que reciben asesoría técnica en relación a la población programada a ser atendida. Calidad/Producto 12. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de la asistencia técnica Eficiencia/Producto 13. Costo promedio en asistencia técnica por beneficiario.</p>
<p>Componente 2 Subsidio entregado a beneficiarios del programa para proyectos de emprendimiento económicos</p>	<p>Eficacia/Producto 14. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidios para inversiones en los últimos tres años de permanencia en el programa relación al total de beneficiarios. 15. Porcentaje de proyectos efectivamente implementados y debidamente rendidos a INDAP. Calidad/Producto 16. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de las inversiones realizadas con los subsidios recibidos. 17. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio. Eficiencia/Producto. 18. Inversión promedio por beneficiario por segmento.</p>
<p>Componente 3 Subsidio entregado a beneficiarios del programa correspondientes al segmento uno³⁷ para la adquisición de insumos y equipos para la producción agropecuaria (Fondo de Apoyo Inicial).</p>	<p>Eficacia/Producto 19. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio en relación al total de beneficiarios del programa. 20. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio en relación a la población programada a ser atendida. Calidad/Producto 21. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio. Eficiencia/Producto. 22. Costo de entrega del subsidio</p>
<p>Actividades <u>Transversales de INDAP</u> - Difusión del Programa - Postulación de los agricultores al Programa - Revisión de admisibilidad de las postulaciones - Conformación de Unidades Operativas</p>	

³⁷ Segmento Uno: corresponde a usuarios cuyo principal destino de la producción es el autoconsumo familiar y subsistencia.

- Evaluación y selección de las Unidades Operativas a ser financiadas
- Selección de las Entidades ejecutoras y asignación de las Unidades Operativas

Transversales de la Entidad Ejecutora

- Aplicación del “diagnóstico individual socio productivo” y “diagnóstico técnico socio económico de la UO”.
- Clasificación de los beneficiarios en segmentos 1, 2 y 3.
- Generación de un “Plan de mediano plazo” diferenciado para cada segmento de la UO
- Generación de un “Plan operativo anual”.

Componente 1:

- Desarrollo de visitas técnicas a los agricultores
- Participación de beneficiarios en actividades como giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo, entre otras.
- Supervisión y seguimiento de las asesorías técnicas.
- Evaluación del equipo técnico

Componente 2:

- INDAP planifica su disponibilidad presupuestaria para el Componente 2
- Difusión de las convocatorias
- Postulación individual o asociativa de los proyectos de inversión
- Evaluación de la Pre-inversión por funcionarios de INDAP
- Evaluación de los proyectos
- Selección y recomendación de aprobación de los proyectos
- Entrega de financiamiento
- Supervisión, seguimiento y evaluación

Componente 3:

- Difusión del Capital de Trabajo (FAI)
- Postulación de los agricultores
- Revisión de admisibilidad de las postulaciones
- Evaluación de las postulaciones
- Selección y recomendación de aprobación
- Asignación del financiamiento
- Entrega del financiamiento
- Supervisión y seguimiento

Fuente: Elaboración propia

Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

1. Antecedentes

El Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) comienza a operar en el año 2010, como un programa de desarrollo territorial enfocado en las familias indígenas del país. Dentro del periodo de evaluación, uno de los principales cambios se da el año 2011, en el que se introduce un cambio de enfoque, eliminando la articulación territorial de los componentes.

2. Propósito

A partir de las transformaciones que ha vivido el programa durante el periodo de evaluación, se pueden establecer dos propósitos.

Para el año 2010: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos indígenas beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión, de articulación territorial y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas.

Entre 2011 y 2012: Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos indígenas beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas.

3. Población objetivo

Dentro de esta población potencial, la población objetivo de este programa corresponde a pequeños productores agropecuarios y/o campesinos pertenecientes a comunidades, asociaciones o grupos de hecho indígenas, que califiquen como beneficiarios de INDAP. Es decir, corresponden, a la suma de los grupos Multiactivos y Diversificados que, además, pertenecen a asociaciones indígenas.

Utilizando la información del Censo Agropecuario 2007 de la misma manera que para el cálculo de la población potencial, pero restringiendo a explotaciones con productores pertenecientes a alguna de las etnias incorporadas en el Censo, se determinan 44.176 explotaciones como la población objetivo.

El principal criterio de focalización de este programa es la pertenencia a una etnia con existencia legal en Chile. Además de este, los restantes criterios de focalización corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

4. Cobertura

El INDAP focaliza a los beneficiarios sobre la base de postulaciones individuales. Es decir aunque la población potencial y objetivo se refiere a familias de pequeños productores y/o campesinos, la selección es de individuos. En el Cuadro N°14 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Podemos ver que la cobertura en relación a la población objetivo varía positivamente entre el 2009 y el 2012, con un incremento destacado en el año 2011. Este crecimiento se encuentra en línea con los compromisos detallados en el Plan estratégico de INDAP de llegar al 2014 con 120 mil productores atendidos bajo modalidades de intervención territorial como son el PRODESAL, el PADIS y el PDTI. Para lograr este incremento, se aumentaron

los recursos de este programa en un 1000% entre el 2008 y el 2012³⁸. Además, de la información del cuadro se desprende que una proporción significativa de beneficiarios permanecen en el programa una vez que ingresan a él.

Cuadro N°14.
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2009	2010	2011	2012	Total/2
Beneficiarios (N°)	440	2.156	25.984	30.072	35.190
Nuevos beneficiarios (N°)		2.156	24.251	8.813	34.750
Salen del programa/1	440	423	4.725		5.588
Cobertura (%) considerando número de explotaciones según Censo Agropecuario 2007	1%	5%	59%	68%	80%

1/ Considera beneficiarios que dejan el Programa ese año.

2/ Considera para la suma total la participación de un beneficiario sólo una vez. Esto implica que si el beneficiario es atendido todos los años se contabilizará una única vez para el total.

Fuente: elaboración propia

El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos participan por un año en el programa alcanza a los 35.190. Es decir la cobertura del programa en el horizonte de evaluación en relación a la población objetivo es del 80%.

Respecto al número de beneficiarios según los tres tipos de segmento que define el programa, existe información para los beneficiarios del 2012³⁹, según la cual, para el segmento uno existían 24.278 beneficiarios, 3.248 del segmento dos y 1.914 del segmento tres. Estas cifras nos muestran que la gran mayoría de beneficiarios del programa corresponde al grupo de usuarios más cercanos a los que aquí hemos denominado como multiactivos y en menor cantidad a los que hemos llamado diversificados y especializados (o comerciales).

5. Descripción general de la operación del programa

El PDTI comienza a operar en 2010 y es un programa de INDAP ejecutado preferentemente a través de las municipalidades, tal como el PRODESAL, a las que INDAP transfiere recursos por medio de un contrato de prestación de servicios y/o convenio de colaboración, los que se complementan con los recursos que aportan dichas entidades ejecutoras. Estos recursos deben destinarse a la contratación de un Equipo Técnico que entregue asesoría técnica permanente a los agricultores del programa, los cuales se organizan en Unidades Operativas de entre 60 y 180 personas, que se encuentran geográficamente cercanos.

Las postulaciones de los usuarios se realizan a través de las oficinas PDTI de la comuna, de la Agencia de Área de INDAP o directamente en el sitio web destinado para estos fines. No hay fechas específicas para esta postulación. Para regiones que operan bajo año calendario, las postulaciones se concentran principalmente entre noviembre y diciembre. Para las regiones que operan bajo año agrícola, estas se concentran entre marzo y abril. Todos los postulantes deben firmar una carta compromiso en la que solicitan ser beneficiarios del programa y declaran cumplir con los requisitos para ser beneficiarios de INDAP.

³⁸ El incremento de la cobertura se concentró en los programas PDTI y PRODESAL, no así en el de PADIS, debido a que este último era un programa especial en convenio con el gobierno regional, con un número definido y acotado de beneficiarios.

³⁹ Información recogida de la encuesta realizada a beneficiarios del PRODESAL en el 2013.

INDAP define los beneficiarios que atenderá según tres criterios: (a) postulantes que cumplen con los requisitos, (b) disponibilidad presupuestaria y (c) mínimo necesario de postulantes para formar UO. Si existen más beneficiarios que recursos disponibles INDAP genera una estrategia de asignación no estandarizada. Es decir, la selección se realiza en cada área de INDAP, sin la existencia de un protocolo. Los años 2011 y 2012 se utilizaron como parámetros de focalización el porcentaje de demanda insatisfecha, el porcentaje de población rural y el porcentaje de pobreza rural.

Los Equipos Técnicos realizan un diagnóstico socio-productivo de cada agricultor, el que permite segmentarlos y realizar una caracterización económica y productiva de los beneficiarios, identificando brechas de productividad de los rubros principales. Del 2011 en adelante se identifican 3 segmentos, mientras que anteriormente se definían sólo dos, de la misma forma como se explicó para PRODESAL.

A continuación, se genera un “Plan de mediano plazo” (PMP) que se proyecta a 3 años y define las líneas de acción para dar solución a las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico. El PMP es el mismo para el conjunto de la UO, pero en el plan se definen estrategias diferenciadas para cada segmento al que se asignan los beneficiarios. Además se genera un “Plan operativo anual” coherente con el plan anterior, que programará para cada segmento de la UO, los apoyos y acciones de intervención anual.

INDAP es el encargado del seguimiento y supervisión del trabajo que realizan los Equipos Técnicos. Para asegurar un nivel mínimo de estandarización de la intervención, INDAP genera pautas y mecanismos de evaluación a la entidad ejecutora y al equipo técnico a partir del año 2012. Anterior a este año, los técnicos eran seleccionados y evaluados por los municipio sin existir normas homogéneas entre cada uno de ellos.

Los agricultores recibirán atención por un periodo máximo de 6 años que se inicia con el levantamiento del diagnóstico. Durante este periodo serán evaluados por INDAP en cuanto al avance de su estado de desarrollo económico y productivo y la participación y compromiso con el programa, para determinar sus opciones de continuidad, retiro o egreso. Al igual que en PRODESAL no son claras las definiciones de egreso. Excepcionalmente los agricultores más vulnerables que no alcancen el perfil de egreso, podrán permanecer en el programa, lo cual será definido por estrategias nacionales.

Respecto a los criterios de distribución de recursos entre regiones o componentes, INDAP define administrativamente un monto de subsidio o incentivo de igual forma para todas las regiones y comunas, dependiendo de su número de agricultores. Sin embargo, el monto para la asistencia técnica puede variar según las particularidades de la región.

6. Componentes: El programa contempla 3 componentes: Asesoría Técnica, Inversiones y Fondo de Apoyo Inicial.

Componente 1 (Asesoría Técnica): A este incentivo tienen acceso todos los beneficiarios del programa, y consideran el pago de honorarios y movilización del Equipo Técnico. Este componente contempla actividades que se desarrollan durante todo el año, como visitas técnicas, giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo y actividades formativas que incorporan elementos propios de su cosmovisión, entre otras.

Los recursos destinados al pago de asesorías técnicas podrán utilizarse para: a) financiamiento del equipo técnico (honorarios, movilización y mantención de vehículos), b) gastos en servicios especializados, servicios de capacitación, giras técnicas, talleres, mesas de diálogo, intercambios de semillas, viveros forestales comunitarios, entre otras, c) participación en actividades culturales

indígenas importantes para el territorio y para el desarrollo del programa, d) gastos de las mesas de coordinación del programa (pasajes y alimentación), e) gastos generales de oficina.

Los montos aportados por INDAP para el pago de asesorías técnicas están establecidos en las Normas Técnicas del Programa y dependen del tamaño de la UO. Asimismo, el tamaño del Equipo Técnico se incrementa en la medida que las UO aumentan de tamaño, para mantener una relación técnico/productor similar, independiente del tamaño de la UO. Es importante destacar que, tal como ocurre en el PRODESAL, si bien el número de técnicos se incrementa en las UO mayores, no sucede lo mismo con el número de profesionales. Tanto las UO más pequeñas como las más grandes siguen dependiendo de un Jefe Técnico, que es el responsable del equipo, de la elaboración de proyectos, de las articulaciones, de organizar las actividades grupales, etc. Tareas que no abordan los técnicos. El mayor número de técnicos permite mantener el número o la frecuencia de las visitas prediales individuales, pero no contribuyen en las demás tareas mencionadas.

Respecto al pago de las asesorías técnicas, INDAP las cofinancia con incentivos de hasta el 95% del valor bruto de estas, por lo que los usuarios deben cofinanciar al menos un 5% de este. El aporte específico depende del tamaño de las UO y si estas son Normales o Especiales, tal como se define en los siguientes cuadros.

Cuadro N°15.
Estructura de Costos de asesorías técnicas según tamaño de UO, para UO Normales (UF)

Tamaño UO	Monto Máximo Honorarios	Monto Máximo Movilización	Monto Máximo capacitaciones y acciones formativas	Monto Máximo Mesa de coordinación	Monto Máximo gastos generales	Totales
160 - 180	1.311	210	666	42	20	2.249
140 - 159	1.113	185	582	35	18	1.933
120 - 139	1.017	160	499	31	16	1.723
100 - 120	830	130	416	26	13	1.415
80 - 99	685	105	333	21	10	1.154
60 - 79	498	68	250	16	8	840

Fuente: elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Cuadro N°16.
Estructura de Costos de asesorías técnicas según tamaño de UO, para UO Especiales (UF)

Tamaño UO	Monto Máximo Honorarios	Monto Máximo Movilización	Monto Máximo capacitaciones y acciones formativas	Monto Máximo Mesa de coordinación	Monto Máximo gastos generales	Totales
160 - 180	1.340	540	665	42	21	2.608
140 - 159	1.143	460	582	35	18	2.238
120 - 139	1.067	380	499	31	16	1.993
100 - 120	880	300	416	26	13	1.635
80 - 99	733	220	333	21	11	1.318
60 - 79	546	140	250	16	8	960

Fuente: elaboración propia a partir de normas técnicas de INDAP

Componente 2 (Subsidios para Inversiones): Este incentivo está orientado a optimizar la productividad de los agricultores del programa a través del cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades asociadas.

Hasta el año 2011, podían postular los agricultores del segundo y tercer segmento, con un tope máximo de 50 UF por beneficiario. A partir del 2012, se especificó que pueden postular los

agricultores de los 3 segmentos, variando el monto según el segmento al cual pertenecen (segmento 1 hasta 22 UF; segmento 2 hasta 53 UF y segmento 3 hasta 80 UF).

La postulación para recibir este beneficio la realiza el equipo técnico o el mismo agricultor, a través de la página web de INDAP y estas pueden ser individuales o asociativas. Hasta el 2011 las postulaciones de carácter grupal podían acceder a un monto máximo de incentivo por proyecto de 150 UF y el grupo debía estar constituido por al menos tres familias. Como máximo los proyectos grupales podían acceder a incentivos de 1.000 UF. En las normas técnicas de octubre del 2011, esto aumenta a 2.000 UF.

A partir del 2012, cada postulación debe ser visitada en terreno por funcionarios del Área, que completan una ficha de pre inversión. Luego las postulaciones son evaluadas según la coherencia de las inversiones del proyecto y otros criterios definidos por la Dirección Regional con anterioridad al llamado a postulación. Los agricultores pueden acceder a un monto máximo de incentivos para inversiones cada tres años.

Componente 3 (Subsidios para Capital de Trabajo): Este incentivo está destinado a la financiación de fertilizantes, insumos de producción y animales para la engorda, así como otros bienes necesarios para el desarrollo de la actividad silvoagropecuaria, de actividades conexas y/o mejoramiento ambiental.

INDAP cofinancia con incentivos hasta el 95% del valor bruto del capital de trabajo, con un tope máximo anual de \$100.000 por beneficiario, debiendo los usuarios aportar el 5% restante. Los usuarios del primer segmento pueden recibir este apoyo anualmente mientras pertenezcan al programa, mientras que los del segundo y tercer segmento sólo podrán recibirlo una vez durante su participación en el programa.

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

Tal como ocurre con el PRODESAL, los actores que se relacionan con el programa son la Agencia de Área, quien lo difunde, analiza la admisibilidad de los postulantes y establece la relación formal con la entidad ejecutora (desde la suscripción del convenio, al seguimiento y evaluación del cumplimiento del plan de trabajo). La entidad ejecutora tiene como responsabilidad aplicar los instrumentos definidos e implementar el plan de trabajo. Por su parte, los agricultores postulan al programa y participan en la elaboración e implementación de su plan de trabajo. El proceso de toma de decisiones tiene dos hitos que son la admisibilidad de los usuarios y la asignación de los incentivos, ambos a cargo de INDAP (ver diagrama de flujo de PRODESAL).

1. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se muestran algunos de los principales cambios a las normativas del PDTI en comparación con la norma inicial de febrero del 2011.

Cuadro N°17
Modificaciones a las normas

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
Resolución Exenta N° 10.305 Feb. 2011 Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos	Resolución Exenta N° 42.769 Abril 2011 Sustituye resolución 10.305 de 2011 que aprueba normas técnicas y procedimientos operativos	Ajusta normas y condensa en un solo texto para facilitar el trabajo de las Direcciones Regionales
	Resolución Exenta N° 67841 Junio 2011 Modifica la resolución 42.769 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del PDTI	Ajusta procedimiento de conformación de Equipos Técnicos. Evaluación del Equipo se realizará por INDAP y la Entidad Ejecutora en base a una pauta de selección aportada por INDAP.
	Resolución Exenta N° 104329 Septiembre 2011 Modifica la resolución 42.769 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del PDTI	<ul style="list-style-type: none"> - Ajusta procedimiento de conformación de Equipos Técnicos. El Director Regional podrá autorizar un perfil distinto al silvoagropecuario. Asimismo como una composición distinta a lo establecido en caso de regiones con escases de profesionales. - Se autoriza la suscripción de un Convenio de Colaboración en casos justificados. - Usuarios de PDTI no podrán cambiarse a otros programas de similares características. - Apoyo de los Equipos Técnicos en la certificación de los agricultores.
	Resolución Exenta N° 140.358 Octubre 2011 Modifica la resolución 42.769 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del PDTI	<ul style="list-style-type: none"> - Refunde las normas técnicas en un solo texto - Componente 2. Subsidio para Inversiones. Fija monto máximo para postulaciones grupales y para niveles internos de aprobación. Delega decisión de postulación a concursos a la Dirección Regional o a Agencia de Área. Define periodo máximo y criterios para evaluación.
	Resolución Exenta N° 106.501 Julio 2012 Aprueba modificación a la resolución 042769	<ul style="list-style-type: none"> - Componente 1. Asesoría Técnica Montos aportados por INDAP para el pago de asesorías técnicas. - Por mayores costos de operación, identifica zonas especiales en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysen, magallanes, Valparaíso, Isla de Pascua, Bio-Bio y Araucanía

Fuente: Elaboración propia

2. Marco Lógico.

El margo lógico del programa corresponde al presentado en la descripción del PRODESAL.

Programa Agropecuario para el Desarrollo de los Pequeños Productores Campesinos de la Región de Coquimbo (PADIS)

1. Antecedentes

El Programa Agropecuario para el Desarrollo de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la región de Coquimbo (PADIS), comienza a operar el año 2009, como un programa de desarrollo territorial enfocado en los pequeños productores agrícolas y/o campesinos habitantes del secano de la región de Coquimbo.

Este programa en su diseño inicial contemplaba recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), lo que incorpora ciertas características especiales al PADIS en relación a los programas de desarrollo territorial como el PRODESAL y el PDTI. La principal diferencia radica en que en el PADIS se dispone de recursos, que son de origen regional, para el funcionamiento de los Consejo de Desarrollo Local (CDL) conformados por representantes de organizaciones campesinas de la zona de intervención. Estos CDL tienen una función de dar seguimiento al programa y definir los proyectos de desarrollo productivo y comercial que serán aprobados. En otras palabras los beneficiarios de cada uno de los componentes del programa son visados por una organización intermedia no estatal de representación de los campesinos y pequeños productores.

El PADIS va a tener componentes específicos según los objetivos de desarrollo territorial definidos para la región, que incluyen elementos medioambientales y el fortalecimiento de la participación social campesina. A partir del 2013 la forma de operar del PADIS se estandariza a los otros programas territoriales de INDAP, es decir su funcionamiento, operatorios, actores, montos de subsidios y formas de pago son similares a las de un PRODESAL.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos del secano de la región de Coquimbo beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión, de articulación territorial y su capital productivo, para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas, en el marco de la sustentabilidad de los procesos productivos de la zona, así como para aumentar la participación campesina en las instancias de decisión local para el desarrollo rural⁴⁰.

3. Población objetivo

Dentro de esta población potencial, la población objetivo de este programa corresponde a los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos de la región de Coquimbo, que califiquen como beneficiario de INDAP. Es decir, corresponden de manera aproximada a los grupos Multiactivos y Diversificados pertenecientes a la región de Coquimbo. Utilizando la información del Censo Agropecuario de 2007 y restringiendo las condiciones de la población potencial a aquella de la Región de Coquimbo se contabilizan 11.153 explotaciones.

El principal criterio de focalización de este programa es la localización geográfica de la población, pues los pequeños productores deben pertenecer a la región de Coquimbo. Además de este, los

⁴⁰ Es importante considerar que el año 2013 este programa fue homologado al diseño del PRODESAL, por lo que a partir de ese año se puede considerar el propósito del PADIS pero enfocado en los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos del secano de la región de Coquimbo.

restantes criterios de focalización corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

4. Cobertura

El INDAP focaliza a los beneficiarios sobre la base de postulaciones individuales. Es decir aunque la población potencial y objetivo se refiere a familias de pequeños productores y/o campesinos, la selección es de individuos. En el Cuadro N°18 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Podemos ver que la cobertura del programa al año en relación a la población objetivo, aumenta entre el 2009 y el 2012 un 5%, si bien no sostenidamente. Esta cobertura aumenta sobre todo en el segundo año de operación (de un 16% a un 22%), para luego compensar los abandonos de beneficiarios con nuevos pequeños productores, incluso integrando beneficiarios que habían abandonado previamente el programa. Además, del cuadro N°18 se desprende que una proporción significativa de beneficiarios permanecen en el programa una vez que ingresan a él.

La salida de los beneficiarios se puede producir por dos razones. La primera es por no cumplimiento de los compromisos con el programa, por ejemplo no participar de las actividades de transferencia tecnológica diseñadas en el plan de trabajo. En general una salida por esta razón se produce al cierre del año con la evaluación del trabajo. Un segundo motivo de retiro es de decisión del beneficiario, quién deja el programa cuando lo decida sin prohibición alguna. En este caso el retiro puede ocurrir en cualquier momento⁴¹.

Cuadro N°18
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2009	2010	2011	2012	Total/2
Beneficiarios (N°)	1.809	2.415	2.118	2.315	3.083
Nuevos beneficiarios (N°)		938	162	383	1.274
Salen del programa/1	332	459	186		977
Cobertura (%) considerando el número de explotaciones según Censo Agropecuario 2007	16%	22%	19%	21%	28%

1/ Considera beneficiarios que dejan el Programa ese año. Los flujos de entrada y salida no coinciden con el stock debido a que hay casos en que luego de salir, vuelven a entrar al año subsiguiente. Para esta contabilidad se usó el criterio estricto de que un beneficiario solo puede salir una vez.

2/ Para la suma total solo se contabiliza a los beneficiarios por una sola vez. Si el mismo beneficiario está más de un año en el programa sólo se cuenta una vez para el total.

Fuente: elaboración propia

El número de beneficiarios que al menos participan del programa un año alcanzan los 3.083 beneficiarios. Es decir la cobertura en relación a la población objetivo es del 28%.

5. Descripción general de la operación del programa

El PADIS se inicia en el 2009. Depende de INDAP, a través de la Dirección Nacional, Dirección Regional y Agencias de Área de la región de Coquimbo. Se suscribe un convenio de colaboración con el Gobierno Regional.

⁴¹ Los retiros tienen variadas causas, entre las más frecuentes en opinión de INDAP son: reasignación a otro Programa de INDAP, edad avanzada de los agricultores que abandonan la producción agropecuaria, salida de la agricultura por cuenta propia para dedicación al trabajo asalariado.

Hasta el 2013, el programa contaba con tres líneas de financiamiento:

- a) Fortalecimiento institucional: Considera la entrega de servicios anuales y apoyos institucionales a través de Convenios celebrados entre INDAP con municipalidades, asociaciones, organizaciones campesinas u otras instituciones públicas o privadas. Incluía el financiamiento de servicios de asistencia técnica. El monto del incentivo como el número de técnicos a contratar, depende de la cantidad de usuarios del programa en cada comuna así como su dispersión. Específicamente, se cuenta con un técnico cada 60 a 80 beneficiarios del programa. La institución u organismo en convenio debe efectuar una contribución no inferior al 10% de los recursos aportados por INDAP. El detalle de dicho aporte queda consignado en el respectivo convenio.
- b) Fomento productivo, medioambiental y comercial: incluye el cofinanciamiento de inversiones destinadas al autoconsumo familiar, a potenciar negocios agropecuarios y multiactividad que generen valor agregado, la conservación y rehabilitación de los recursos naturales, el turismo rural y otras actividades que consideren la sustentabilidad de los procesos productivos. Las postulaciones pueden ser individuales o asociativas. Los topes máximos anuales del incentivo se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°19.
Montos de financiamiento para la línea fomento productivo, medioambiental y comercial

Tipo de proyecto	Incentivo (%)	Aporte propio (%)	Tope máximo del incentivo (UF)
Productivo asociativo	95	5	1.800 con un tope de 275 UF por usuario
Productivo individual	95	5	275
Proyecto medioambiental	98	2	1.800
Huertos agroforestales	95	5	90

Fuente: elaboración propia según normas del programa

- c) Fortalecimiento a la participación campesina: busca fortalecer la participación campesina en las distintas instancias de desarrollo rural. Incluye el financiamiento de la participación de dirigentes campesinos en los Consejos de Desarrollo Local y el Consejo Superior, así como de otras actividades, contraloría social, giras temáticas, asesoramiento, mesas de participación y otras instancias de representación campesina. Los topes máximos anuales del incentivo se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N°20
Montos de financiamiento para la línea fortalecimiento a la participación campesina

Plan Anual de Actividades	Tope máximo anual del incentivo (UF)
Consejo de desarrollo local	150
Consejo superior (incorpora financiamiento para capacitación, asesoría, gastos operacionales, papelería, imprevistos y todo gasto relacionado con esta instancia de participación)	1.300
Encuentros regionales campesinos	620

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

A partir del 2013, el funcionamiento del PADIS se equipara al del PRODESAL. Así, los recursos que aporta INDAP, en complemento a los que aporta el Gobierno Regional, deben destinarse a la contratación de un Equipo Técnico que entregue asesoría técnica permanente a los agricultores del

Programa, los cuales se organizan en Unidades Operativas entre 60 y 180 personas, que se encuentran geográficamente cercanos.

Los montos aportados por INDAP para el pago de asesorías técnicas están establecidos en las Normas Técnicas del programa y dependen del tamaño de la UO. Asimismo, el tamaño del Equipo Técnico se incrementa en la medida que las UO aumentan de tamaño para mantener una relación técnico/productor similar, independiente del tamaño de la UO. Sin embargo, tal como se mencionó para el caso de PRODESAL y PDTI, si bien aumenta el número de técnicos según el tamaño de las UO, no aumenta el número de profesionales, los que se encargan de tareas que los técnicos no realizan.

En el Cuadro N°21 se presentan los montos de los subsidios y los mecanismos de pago por modalidad del Programa.

Cuadro N°21
Montos y mecanismos de pago

Modalidad	Montos entregados	Mecanismos de Pago
Fortalecimiento Institucional	Financia un profesional responsable del Departamento de Desarrollo Rural (DDR) Un Técnico por cada 60 a 80 agricultores	Convenios entre INDAP y municipalidades con asociaciones, u organizaciones campesinas u otras instituciones públicas o privadas.
Desarrollo Productivo - Comercial - Ambiental	Proyecto Asociativo/275 UF usuario Incentivo 95%. Aporte propio 5%. Proyecto Individual / 275 UF Incentivo 95%. Aporte propio 5%. Proyecto medioambiental /1800 UF Incentivo 98%. Aporte propio 2%. Huertos agroforestales / 90 UF Incentivo 95%. Aporte propio 5%.	Entrega de recursos a usuario (o contratista) contra obra terminada (en algunos casos se entregará % antes de comenzada la obra). Rendiciones a cargo de DDR
Participación Campesina	Monto máximo Consejos de Desarrollo Local (CDL) = 150 UF Monto Máximo Consejo Superior= 1.300 UF Encuentros regionales campesinos 620 UF administrado por INDAP	Se podrá entregar hasta el 50% de los incentivos aprobados en calidad de anticipo, y el saldo contra rendición de recursos entregados en la primera parcialidad y un informe de su uso.

Fuente: Elaboración propia

Las postulaciones de los usuarios se realizan a través de las oficinas PADIS de la comuna, de la Agencia de Área de INDAP o directamente en el sitio web destinado para estos fines. No hay fechas específicas para esta postulación. Todos los postulantes deben firmar una carta compromiso en la que solicita ser beneficiario del programa y declaran cumplir con los requisitos para ser beneficiario de INDAP.

INDAP define los beneficiarios que atenderá según tres criterios: (a) postulantes que cumplen con los requisitos, (b) disponibilidad presupuestaria y (c) mínimo necesario de postulantes para formar UO. Si existen más beneficiarios que recursos disponibles INDAP genera una estrategia de asignación no estandarizada. Es decir, la selección se realiza en cada área, sin la existencia de un protocolo.

Los Equipos Técnicos realizan un diagnóstico socio-productivo de cada agricultor, el que permite segmentarlos y realizar una caracterización económica y productiva de los beneficiarios, identificando brechas de productividad de los rubros principales. Del 2011 en adelante se identifican 3 segmentos, mientras que anteriormente se definían sólo dos, de la misma forma como se explicó para PRODESAL.

A continuación, se genera un “Plan de mediano plazo” que se proyecta a 3 años y define las líneas de acción para dar solución a las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico. El plan de mediano plazo es el mismo para el conjunto de la UO, pero en el plan se definen estrategias diferenciadas para cada segmento. Además se establece un “Plan operativo anual” coherente con el plan anterior, que programará para cada segmento de la UO, los apoyos y acciones de intervención anual.

INDAP es el encargado del seguimiento y supervisión del trabajo que realizan los Equipos Técnicos. Para asegurar un nivel mínimo de estandarización de la intervención, INDAP genera pautas de cumplimiento mínimos de las actividades de extensión, por ejemplo control del cumplimiento del número de visitas que se deben realizar a los beneficiarios en el año.

Los agricultores recibirán atención por un periodo máximo de 3 años que se inician con el levantamiento del diagnóstico. Durante este periodo serán evaluados por INDAP en cuanto al avance de su estado de desarrollo económico y productivo y la participación y compromiso con el programa, para determinar sus opciones de continuidad, retiro o egreso. Al igual que en PRODESAL no son claras las definiciones de egreso. Excepcionalmente los agricultores más vulnerables que no alcancen el perfil de egreso, podrán permanecer en el programa, lo cual será definido por estrategias nacionales. Excepcionalmente los agricultores más vulnerables que no alcancen el perfil de egreso, podrán permanecer en el programa, lo cual será definido por estrategias nacionales.

6. Componentes: El programa contempla 2 componentes: Asesoría Técnica, subsidio a las inversiones.

Componente 1 (Asesoría Técnica): A este incentivo tienen acceso todos los agricultores del programa, y consideran el pago de honorarios y movilización del Equipo Técnico. Considera las líneas de acción de Fortalecimiento institucional y Fortalecimiento de la participación campesina. Este componente contempla actividades que se desarrollan durante todo el año, como visitas técnicas, a los agricultores así como la participación de éstos en actividades como giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo, entre otras.

Componente 2 (Subsidio a las Inversiones): Este incentivo está orientado a optimizar la productividad de los agricultores del programa a través del cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades asociadas. Considera la línea de Fomento productivo, medioambiental y comercial del programa.

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

Los mecanismos de coordinación y los actores vinculados a la ejecución del programa, son similares a los presentados para el PRODESAL (ver diagrama de flujo PRODESAL).

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunos de los principales cambios en las normas del programa durante el periodo de evaluación.

Cuadro N°22
Cambios normativos

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2009, Feb. 17 Decreto 303 Aprueba convenio Gobierno Regional de Coquimbo y Ministerio de Agricultura.	2009, Julio 24 Decreto Exento 861 Modifica el Decreto de Aprobación de Convenio del PADIS	Rectifica que el aporte es del Ministerio de Agricultura (68,98%) y no del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
	2010, Jul. 1 Resolución Exenta 762 Aprueba convenio de transferencia de capital entre el Gobierno Regional y el INDAP	Se aprueba texto y valor total de \$ 2.092.856, del convenio de transferencia de capital entre el Gobierno Regional e INDAP.
	2010, Jul. 19 Resolución Exenta 796 Aprueba Normas Técnicas y Procedimientos Operativos	Aprueba y pone en vigencia Normas Técnicas y Procedimientos Operativos del Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los campesinos del secano de la Región de Coquimbo
	2011, Agosto 22 Resolución Exenta 135 Modifica el convenio de transferencia de capital	Se modifican inversiones contempladas en el convenio, sin modificar el monto total de la transferencia. <input type="checkbox"/> Aumenta financiamiento para módulos productivos para productores de ganadería menor por mayor demanda de usuarios. <input type="checkbox"/> Se agrega actividad mejoramiento de fuentes hídricas para mejorar los sistemas de captación de aguas. <input type="checkbox"/> Se reducen actividades “lograr zonas de exclusiones medioambientales” y “establecer huertos agroforestales” por menor demanda <input type="checkbox"/> Se reduce ítem de gastos administrativos.

Nota: En el año 2013 se elimina el componente de participación campesina. Esto implica que el PADIS tiene la misma estructura programática que un PRODESAL o un PDTI.

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

A continuación se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al PADIS. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico PADIS

Objetivos	Indicadores
Propósito	Eficacia/R. Intermedio
Los pequeños productores agropecuarios y/o campesinos beneficiarios del programa, aumentan sus capacidades de emprendimiento, de gestión, de articulación y participación territorial ⁴² y su capital productivo,	1. Porcentaje de beneficiarios que aumentan la cantidad de producto de autoconsumo. 2. Porcentaje de beneficiarios que aumentan la cantidad de producción agropecuaria vendida.

⁴²Con articulación territorial se hace referencia al objetivo presente en las normas del 2008, 2009 y 2010, en las que se establece que el programa debe contribuir a generar una articulación entre los agentes y la economía del territorio, en la que se produzca complementariedad entre la institucionalidad pública, con su oferta de productos y servicios, y los actores privados.

<p>para incrementar sus ventas de actividades agropecuarias y asociadas⁴³ de manera ambientalmente sostenible.</p>	<p>3. Porcentaje de beneficiarios que desarrollan emprendimientos en actividades agropecuarias, de elaboración de artesanías, especialidades campesinas y/o turismo rural</p> <p>4. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran el rendimiento de la producción silvoagropecuaria.</p> <p>5. Porcentaje de beneficiarios que disminuyen la superficie de explotación sin uso agropecuario respecto al total de la explotación.</p> <p>6. Porcentaje de beneficiarios que se articulan a otros instrumentos de fomento.</p> <p>7. Porcentaje de beneficiarios que se articulan a servicios sociales (vivienda, agua potable, subsidios, etc).</p> <p>8. Porcentaje de beneficiarios que incorporan los conocimientos⁴⁴ adquiridos a través de la asistencia técnica en sus trabajos productivos.</p> <p>9. Porcentaje de beneficiarios que realizan prácticas de conservación de suelo y e vegetación.</p>
<p>Componente 1 Asesoría técnica entregada a beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>10. Porcentaje promedio de cumplimiento con el Plan de Mediano Plazo.</p> <p>11. Porcentaje promedio de cumplimiento del Plan Operativo Anual.</p> <p>12. Porcentaje de beneficiarios que reciben asesoría técnica en relación a la población programada a ser atendida.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>13. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de la asistencia técnica</p> <p>Eficiencia/Producto</p> <p>14. Costo promedio en asistencia técnica por beneficiario.</p>
<p>Componente 2 Subsidio entregado a beneficiarios del programa para proyectos de emprendimiento económicos</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>15. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidios para inversiones en los últimos tres años de permanencia en el programa relación al total de beneficiarios.</p> <p>16. Porcentaje de proyectos efectivamente implementados y debidamente rendidos a INDAP.</p>

⁴³Por actividades asociadas se entiende la elaboración de artesanías, especialidades campesinas y/o turismo rural.

⁴⁴Se proponen los siguientes tipos de conocimientos técnicos más relevantes a ser medidos: a) conocimientos sobre el uso de semilla y variedades adecuadas del cultivo principal para las zonas agro-ecológicas en los cuales se encuentran las explotaciones, b) conocimientos para definir dosis de fertilización para el cultivo principal de las explotaciones, c) conocimientos para seleccionar el uso de agroquímicos adecuados para las diferentes situaciones del cultivo principal, d) conocimientos y aplicación de las buenas prácticas agrícolas, e) conocimiento en el manejo, gestión y administración de negocios rurales y f) conocimientos sobre manejo sostenible de suelo y vegetación.

	<p>Calidad/Producto</p> <p>17. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de las inversiones realizadas con los subsidios recibidos.</p> <p>18. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio.</p> <p>Eficiencia/Producto.</p> <p>19. Inversión promedio por beneficiario por segmento.</p>
<p>Componente 3</p> <p>Subsidio entregado a beneficiarios del programa correspondientes al segmento uno⁴⁵ para la adquisición de insumos y equipos para la producción agropecuaria (Fondo de Apoyo Inicial).</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>20. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio en relación al total de beneficiarios del programa.</p> <p>21. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio en relación a la población programada a ser atendida.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>22. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio.</p> <p>Eficiencia/Producto.</p> <p>23. Costo de entrega del subsidio</p>
<p>Actividades</p> <p><u>Transversales de INDAP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión del Programa - Postulación de los agricultores al Programa - Revisión de admisibilidad de las postulaciones - Conformación de Unidades Operativas - Evaluación y selección de las Unidades Operativas a ser financiadas - Selección de las Entidades ejecutoras y asignación de las Unidades Operativas <p><u>Transversales de la Entidad Ejecutora</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicación del “diagnóstico individual socio productivo” y “diagnóstico técnico socio económico de la UO”. - Clasificación de los beneficiarios en segmentos 1, 2 y 3. - Generación de un “Plan de mediano plazo” diferenciado para cada segmento de la UO - Generación de un “Plan operativo anual”. <p><u>Componente 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de visitas técnicas a los agricultores - Participación de beneficiarios en actividades como giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo, entre otras. - Supervisión y seguimiento de las asesorías técnicas. - Evaluación del equipo técnico <p><u>Componente 2:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - INDAP planifica su disponibilidad presupuestaria para el Componente 2 - Difusión de las convocatorias - Postulación individual o asociativa de los proyectos de inversión - Evaluación de la Pre-inversión por funcionarios de INDAP - Evaluación de los proyectos - Selección y recomendación de aprobación de los proyectos - Entrega de financiamiento - Supervisión, seguimiento y evaluación <p><u>Componente 3:</u></p>	

⁴⁵ Segmento Uno: corresponde a usuarios cuyo principal destino de la producción es el autoconsumo familiar y subsistencia.

- Difusión del Capital de Trabajo (FAI)
- Postulación de los agricultores
- Revisión de admisibilidad de las postulaciones
- Evaluación de las postulaciones
- Selección y recomendación de aprobación
- Asignación del financiamiento
- Entrega del financiamiento
- Supervisión y seguimiento

Fuente: Elaboración propia

Servicios de Asistencia Técnica (SAT)

1. Antecedentes

El programa Servicio de Asistencia Técnica (SAT) comienza a operar en 2003, como parte de la plataforma de servicios de fomento productivo que INDAP pone a disposición de sus usuarios. Durante el periodo de evaluación, una de las principales transformaciones que ha vivido el programa se dio en el 2011. Ese año se focaliza mejor la población, pasando a aceptar solamente usuarios que tuvieran iniciación de actividades. Además, ese año cambian las modalidades que contempla el programa, de las modalidades SAT-Predial y SAT-EAC, se pasa a Sat-Emprendedores y Sat-Consultoría.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, con niveles mínimos de desarrollo de sus negocios, aumentan sus capacidades productivas y de gestión para mejorar el nivel de competitividad⁴⁶ de su explotación.

3. Población objetivo

La población objetivo del programa corresponde a pequeños productores agropecuarios con orientación comercial. Estos corresponden a los que hemos definido como el grupo de Especializados.

Para determinar el número de esta población objetivo, se seleccionaron aquellas explotaciones dentro de la población potencial, donde el ingreso agropecuario representa más de la mitad del ingreso total del hogar, a partir de lo cual se definen 62.426 explotaciones, en base al estudio realizado por Agraria para esta evaluación, en la categoría de pequeños productores comerciales como se muestra en el Cuadro N° 5 del capítulo 2. Si un pequeño productor es beneficiario del SAT, las normas del programa impiden que el mismo año participe de PRODESAL, PDTI o PADIS. Por lo tanto, al calcular la población objetivo para este programa, fueron excluidas la población objetivo de estos programas.

Además de los criterios de focalización para identificar a la población potencial de INDAP, SAT no incluye criterios adicionales. Como veremos en la descripción de la operación del programa, para seleccionar a los beneficiarios dentro de la población que cumple con los requisitos para ser beneficiario de INDAP, el criterio adicional es la disposición a formalizar el negocio y a contribuir con dinero al pago de los costos de la asistencia técnica. Sin embargo, no hay mecanismos de focalización para identificar a la población objetivo. Es decir los criterios adicionales son sólo de selección de la población. A partir del 2011, se incorpora como requisito que los usuarios deberían tener iniciación de actividades, o por lo menos obtenerla durante el primer año como beneficiarios, requisito que antes de este año no se consideraba.

⁴⁶ La competitividad se puede lograr por tres canales independientes o combinadamente: el primer canal se refiere a la disminución de los costos al interior de las empresas, un segundo canal se refiere al acceso a mercados que tienen un precio de referencia mayor al que habitualmente se vinculaba la empresa y un tercer canal se refiere a mejoras en la calidad y/o agregación de valor de los productos.

4. Cobertura

En el Cuadro N°23 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Podemos ver que la cobertura en relación a la población objetivo varía negativamente entre el 2008 y el 2012. El año 2010 es el que salen más beneficiarios del programa, situación que se explica porque a partir de ese año INDAP se planteó una estrategia de focalización de los agricultores buscando atender a quienes sean demandantes de asesoría técnica especializada (un rubro) y que cuenten con un potencial de desarrollo que les permita dedicarse a la actividad comercial. Para eso se plantearon requisitos específicos para entrar y para mantenerse en el programa como, por ejemplo, formalización vía iniciación de actividades, cumplir con niveles mínimos de gestión y lograr una cierta capacidad productiva⁴⁷. El objetivo era lograr entregar asesoría pertinente y de acuerdo a las características productivas de cada agricultor, permitiendo además, reorientar a aquellos agricultores que no cumplieran con los requisitos mínimos de productividad y gestión, a programas de fomento más pertinentes a dichas condiciones, como son los programas territoriales.

Cuadro N°23
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Total/2
Beneficiarios (N°)	19.577	18.552	18.931	11.216	12.734	28.739
Nuevos beneficiarios (N°)		2.582	3.802	3.160	2.013	9.162
Salen del programa/1	3.607	3.423	10.875	495		18.400
Cobertura (%) considerando el número de explotaciones según Censo Agropecuario 2007	31%	30%	30%	18%	20%	46%

1/ Considera beneficiarios que dejan el Programa ese año.

2/ Se contabiliza sólo una vez a un beneficiario para la suma total. Si participa en varios años sólo se contempla una vez para el total

Fuente: elaboración propia

El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos participan del programa por un año alcanza a los 28.739. Es decir la cobertura del programa en relación a la población objetivo es de 46% si se considera el número de explotaciones definido por el estudio de Agraria.

Por otra parte, podemos observar que si bien las normas del programa definen que como máximo los beneficiarios pueden permanecer tres años en este, los datos nos muestran que existen

5. Descripción general de la operación del programa

El SAT depende de INDAP, que a través de la Dirección Nacional, las Direcciones Regionales y Agencias de Área, contrata a consultores debidamente inscritos en el Directorio de Consultores de Chile proveedores, quienes entregan el servicio a los usuarios.

Hasta el año 2011, el SAT contemplaba dos modalidades:

- a) SAT-Predial: apoya el desarrollo de negocios de usuarios individuales. Para esto se apoya la elaboración y la gestión de un Plan de Negocios. Para esta modalidad, el aporte de INDAP por usuario al año podía variar entre 11 y 40 UF según el número de usuarios de las UO.

⁴⁷ El requisito de iniciación de actividades no es exigible para entrar al programa, pero sí debe ser efectuada durante el primer año de permanencia en el mismo.

- b) SAT-EAC: apoya el desarrollo de negocios de carácter asociativo desarrollados por las Empresas Asociativas Campesinas (EAC). Esta modalidad contempla un apoyo especializado en el ámbito de la gestión de las empresas a través de la elaboración de un diagnóstico y la formulación de un plan de asesorías. Para esta modalidad, el aporte de INDAP al año podía ser de máximo 400 UF.

A partir de las transformaciones introducidas el 2011, las dos modalidades del programa pasan a ser:

- a) SAT-Emprendedores: Incluye asesoría técnica individual o grupal para el desarrollo de capacidades productivas y de gestión de los usuarios. Contempla acciones como: capacitación en temas técnico-productivos y gestión empresarial, difusión y entrega de información de precios, mercados, tecnologías, etc., giras técnicas nacionales e internacionales, realización de parcelas demostrativas, actividades de difusión horizontal de tecnologías productivas, entre otras.
- b) SAT-Consultoría: brinda apoyo puntual que busca resolver demandas del usuario que requieren orientación profesional especializada o destinada a resolver situaciones de urgencia de la explotación.

Las postulaciones se realizan en las Agencias de Área. Para que sean admisibles los postulantes deben presentar completado el Formulario Único de Postulación, donde se incluye una demanda de asesoría técnica. Además, deben demostrar niveles mínimos para los indicadores de gestión y dotación de recursos productivos. Los niveles mínimos son definidos por INDAP para cada región, zona agroecológica y rubro o actividad productiva. Las empresas asociativas deben presentar sus declaraciones de IVA donde se indique que tienen ventas anuales mayores a 600 UF.

Todas las postulaciones admisibles son estructuradas por las Agencias de Áreas o Direcciones Regionales en Unidades Operativas (UO) sin tamaño fijo, las cuales agrupan a los beneficiarios según rubros o territorios. Una vez identificadas las UO, la Dirección Nacional realiza una licitación pública para que los proveedores inscritos en el Directorio de Consultores de Chile Proveedores presenten propuestas de servicios. Luego, la Agencia de Área o Dirección Regional convocará a los proveedores adjudicados en la licitación a presentar una propuesta técnica de asesoría y convocará a los usuarios de la UO para seleccionar al proveedor, según: a) antecedentes generales del proveedor (5%), b) nómina, perfil y experiencia del equipo profesional (40%), 3) propuesta técnica de asesoría (40%), 4) costo del servicio por UO (15%).

6. Componentes

Tomando en consideración las transformaciones introducidas en 2001, el programa contempla un solo componente: Asesoría Técnica.

Componente 1 (Asesoría Técnica): El objetivo de este componente es dar asesoría técnica de carácter permanente a todos los usuarios del programa, para el desarrollo de sus capacidades productivas y de gestión. Esta asesoría se defiere de los programas territoriales por ser más especializada y orientada a generar producción para el mercado.

Una vez seleccionado el consultor, la asesoría comienza con el desarrollo de un diagnóstico individual del rubro o sistema productivo del usuario que será intervenido, para definir brechas de competitividad⁴⁸. A partir de este diagnóstico se elabora un plan de trabajo para cada uno de los beneficiarios.

⁴⁸ Se entenderá por brechas de competitividad las diferencias en producción y rentabilidad de los rubros seleccionados respecto al potencial para la zona definidos por INDAP.

Además de este diagnóstico, este componente contempla actividades permanentes que realizan los consultores, principalmente a través de visitas individuales mensuales, complementadas con una o más de las siguientes actividades: capacitación en temas técnico-productivos y gestión empresarial; difusión y entrega de información de precios, mercados, tecnologías; giras técnicas nacionales e internacionales; realización de parcelas demostrativas; actividades de difusión horizontal de tecnologías productivas; difusión de información relevante mediante tecnología de la información y comunicaciones y otras que se estime conveniente. Además estas asesorías contemplan el servicio de articulación con otros programas de INDAP, como PDI, Riego y Créditos.

Los montos que reciben los usuarios por INDAP y el cofinanciamiento que deben aportar para este componente, así como los tiempos máximos mediante los cuales pueden recibir asesoría técnica permanente, va a depender del nivel de desarrollo en que se encuentra el beneficiario (básico, intermedio y avanzado) según lo determinado en la evaluación de admisibilidad⁴⁹. No hay prohibiciones explícitas sobre participación de beneficiarios en el programa una vez cumplido el tiempo y logrado los niveles de desarrollo planificados. INDAP plantea que dado las modificaciones recientes en el Programa no se puede hablar explícitamente de beneficiarios que han cumplido el tiempo planificado, en consecuencia según INDAP, no hay beneficiarios que han cumplido los logros esperados.

Usuario Individual Nivel Básico: recibirá un aporte máximo de 20 UF anuales para asesoría técnica permanente, y deberá contribuir con al menos un 20% del aporte recibido (si es menor de 35 años, la contribución será de 10%). Podrá permanecer en el programa un máximo de 2 años.

Usuario Individual Nivel Intermedio: recibirá un aporte máximo de 20 UF anuales para asesoría técnica permanente, y deberá contribuir con al menos un 25% del aporte recibido (si es menor de 35 años, la contribución será de 12%). Podrá permanecer en el programa un máximo de 2 años.

Usuario Individual Nivel Avanzado: recibirá un aporte máximo de 20 UF anuales para asesoría técnica permanente, y deberá contribuir con al menos un 30% del aporte recibido (si es menor de 35 años⁵⁰, el aporte será de 15%). Podrá permanecer en el programa un máximo de 3 años.

Empresa Asociativa Nivel Básico (ventas entre 600 UF y 2400 UF): recibirá un incentivo máximo de 200 UF anuales para asesoría técnica permanente, y deberá contribuir con al menos un 20% del aporte recibido. Podrá permanecer en el programa un máximo de 2 años.

Empresa Asociativa Nivel Avanzado (ventas sobre 2400 UF): recibirá un incentivo máximo de 400 UF para asesoría técnica permanente, y deberá contribuir con al menos un 30% del aporte recibido. Podrá permanecer en el programa un máximo de 3 años.

Además de las actividades que componen el servicio de Asistencia Técnica Permanente, este programa contempla una modalidad de consultorías técnicas especializadas, que se brindan a aquellos usuarios que lo requieran para resolver situaciones de urgencia en la explotación, como plagas o enfermedades de alta complejidad. En este caso la asesoría es contratada directamente por el usuario, por lo que no se realiza un proceso de licitación. Para este componente los usuarios pueden postular a un aporte máximo de 6 UF, no más de 2 veces en un año agrícola, para solventar los gastos que la consultoría involucre.

⁴⁹ En la evaluación de admisibilidad se les aplica los valores de la “Tabla de Niveles de Desarrollo de los Negocios de los Usuarios”, donde se agrupan según las brechas que muestren respecto de rubros relevantes de cada región definidos por INDAP

⁵⁰ Con esta política INDAP busca incentivar el recambio de Pequeños Productores. El umbral de 35 años fue elegido sobre la base de antecedentes empíricos buscando una proporción significativa de productores jóvenes con dedicación a la agricultura. Menos de 35 años ya el número de potenciales beneficiarios disminuye notablemente según INDAP.

En el siguiente cuadro se muestran los diferentes mecanismos y montos de pago entregado por los servicios de asistencia técnica.

Cuadro N°24
Mecanismos y montos de pago

Componente	Montos entregados	Mecanismos de Pago
Emprendedores	Incentivo máximo Empresa Asociativa nivel básico = 200 UF año (aporte usuario 20%) Incentivo máximo Empresa Asociativa nivel avanzado= 400 UF año (aporte usuario 30%) Incentivo máximo Empresa Individual Año = 20 UF (aporte usuario básico = 20%, Intermedio = 25%, avanzado = 30%)	Los incentivos serán administrados por INDAP quien pagará directamente al proveedor respectivo
Consultorías	Incentivo máximo a entregar por INDAP en de un 80% por evento, con un tope de 6 UF por evento, y 2 eventos al año (aporte usuario 20%)	Para obtener el reintegro parcial de los costos asociados a la prestación se debe presentar respaldo de obra ejecutada e informe de la tarea realizada.

Fuente: Elaboración propia

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

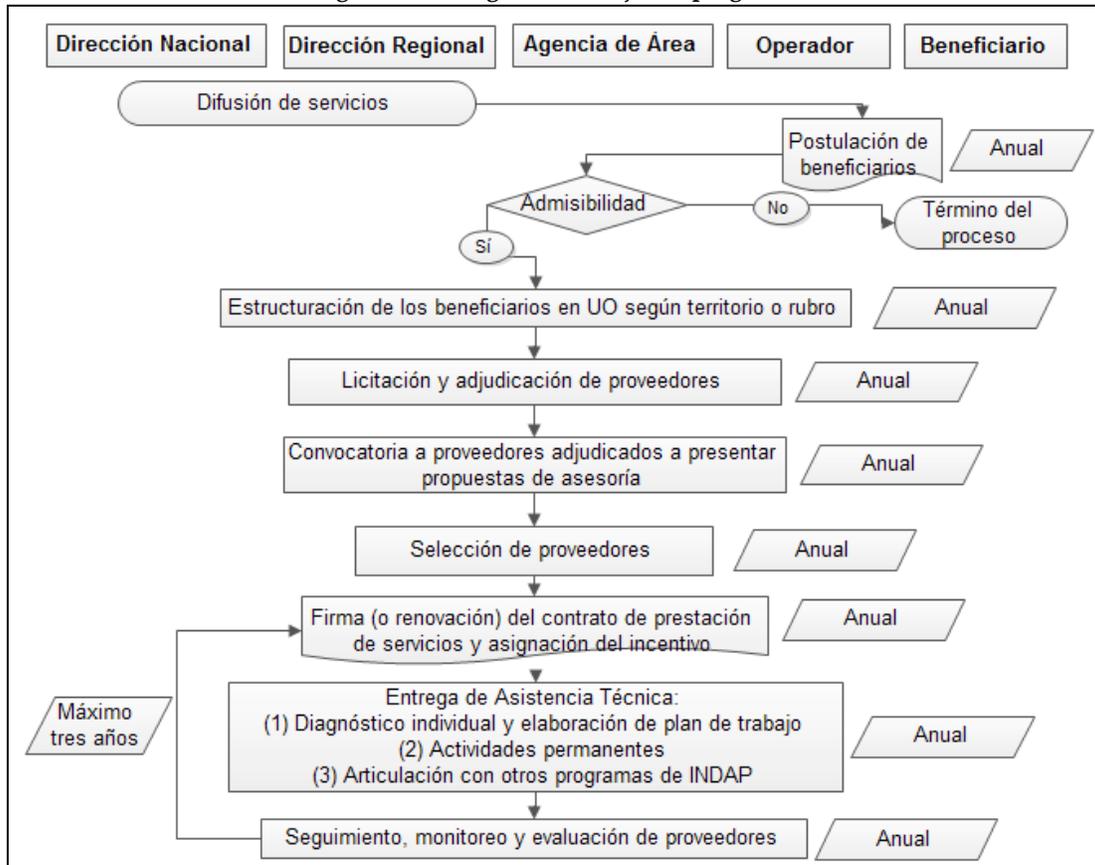
El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el programa son INDAP, en sus tres niveles: la Dirección Nacional, la Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP. Todos están vinculados a la difusión del programa y la Dirección Nacional está a cargo del proceso de licitación y adjudicación del consultor. La Agencia de Área analiza la admisibilidad de los postulantes. Los otros actores son el consultor y los usuarios.

El consultor concursa en el proceso de licitación, y de asignarse el llamado, debe aplicar los instrumentos definidos, y elaborar e implementar el plan de trabajo. Por su parte, los usuarios postulan al programa y participan en la implementación de su plan de trabajo.

La toma de decisiones se relaciona con la admisibilidad de los usuarios. Respecto al seguimiento y evaluación del programa, esta se realiza principalmente con entrega informes mensuales de los consultores respecto a los avances en la implementación de su plan de trabajo. Además, hay un seguimiento anual para analizar el cumplimiento en los cierres de brecha en los niveles de productividad en los rubros priorizados.

Una vez suscrito el contrato de prestación de servicios, que tiene una duración de un año, se mantiene el mismo prestador de servicios siempre y cuando la evaluación haya sido positiva, hasta completar el ciclo de tres años que dura el programa.

Figura N°4. Diagrama de flujo del programa



Fuente: Elaboración propia en base a normas técnicas del INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se muestran los cambios normativos y objetivos de dichos cambios.

Cuadro N°25
Normas y modificaciones

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
1997 Implementación de la política de fomento productivo	2007, Agosto 31 Resolución Exenta 937 Normas Técnicas y Procedimientos operativos SAT	Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos que regulan el Servicio de Asesoría Técnica
	2009, Enero 15 Resolución Exenta 57 Modifica las normas técnicas y procedimientos operativos	Ajusta la imputación presupuestaria del SAT a la Ley de Presupuestos 2009.
	2011, Jun. 16 Resolución Exenta 66924 Cambio de fecha de términos de los contratos para el 30 de abril de 2011	Modifica la fecha de término de contratos de asistencia técnica para el primer año de SAT, fecha que podrá ser modificada cuando las condiciones agroecológicas lo ameriten.
	2012, Enero 26 Resolución Exenta 6283 Refunde normas técnicas y procedimiento operativo	Refunde normas técnicas y procedimiento operativo Elimina soporte metodológico (contrataciones para asesoría, apoyo en la evaluación de instrumentos de diagnóstico, plan de trabajo y apoyo en las evaluaciones de desempeño que eran posibles de contratar por la Dirección Regional de INDAP.

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

A continuación, se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa SAT. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico SAT

Objetivos	Indicadores
Propósito Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, con niveles mínimos de desarrollo de sus negocios, aumentan sus capacidades productivas y de gestión ⁵¹ para mejorar el nivel de competitividad ⁵² de su explotación.	Eficacia/R. Intermedio 1. Porcentaje de beneficiarios que disminuye sus costos de producción en relación al valor de la producción total. 2. Porcentaje de beneficiarios que venden su producción e nuevos mercados con mejores precios que los iniciales. 3. Porcentaje de beneficiarios del programa que agregan valor a la producción predial.

⁵¹ Capacidades productivas y de gestión se refiere a capacidades técnicas (gestión) de los productores como del incremento de capital productivo de las explotaciones.

⁵² La competitividad se puede lograr por tres canales independientes o combinadamente: el primer canal se refiere a la disminución de los costos al interior de las empresas, un segundo canal se refiere al acceso a mercados que tienen un precio de referencia mayor al que habitualmente se vinculaba la empresa y un tercer canal se refiere a mejoras en la calidad y/o agregación de valor de los productos.

	<p>4. Porcentaje de beneficiarios del programa que disminuyen el costo medio por unidad de producción.</p> <p>5. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran la productividad de la mano de obra.</p> <p>6. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran la productividad de la tierra.</p> <p>7. Porcentaje de beneficiarios que disminuyen brechas de competitividad⁵³ de su rubro principal definidas en el diagnóstico.</p> <p>8. Porcentaje de beneficiarios que mejoran sus capacidades productivas a través de la articulación con otros programas de fomento incluidos los de INDAP.</p> <p>9. Porcentaje de beneficiarios que incorporan los conocimientos⁵⁴ adquiridos a través de la asistencia técnica en sus trabajos productivos.</p>
<p>Componente 1</p> <p>Asistencia técnica entregada a beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>10. Porcentaje de beneficiarios que reciben asesoría técnica en relación a la población programada a ser atendida.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>11. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de los servicios de asistencia técnica.</p> <p>Eficiencia/Producto</p> <p>12. Costo promedio en asistencia técnica por beneficiario.</p>
<p>Actividades</p> <p><u>Componente 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión del Programa - Postulación de los agricultores al Programa - Revisión de admisibilidad de las postulaciones - Conformación de Unidades Operativas - Licitación pública para la selección de proveedores - Aplicación del diagnóstico individual y definición de brechas de competitividad. - Generación de un plan de trabajo - Desarrollo de actividades permanentes: visitas técnicas individuales mensuales, capacitación, giras técnicas, implementación de unidades demostrativas, días de campo, entre otras. - Supervisión y seguimiento. 	

Fuente: elaboración propia

⁵³Las brechas quedan definidas en términos de diferenciales en los indicadores componentes de la definición de competitividad, respecto a los óptimos para el rubro y la zona.

⁵⁴Se definirán los siguientes tipos de conocimientos técnicos más relevantes a ser medidos: a) conocimientos sobre el uso de semilla y variedades adecuadas del cultivo principal para las zonas agro-ecológicas en los cuales se encuentran las explotaciones, b) conocimientos para definir dosis de fertilización para el cultivo principal de las explotaciones, c) conocimientos para seleccionar el uso de agroquímicos adecuados para las diferentes situaciones del cultivo principal y d) conocimientos y aplicación de las buenas prácticas agrícolas.

Alianzas Productivas

1. Antecedentes

Alianzas Productivas se inicia el año 2007 con programas pilotos en algunas regiones y en convenio con importantes agroindustrias. Posteriormente, el año 2008 se incorpora como programa permanente de fomento, con normativa y procedimientos operativos propios. El año 2011 se rediseña el programa y pasa a tener asignación presupuestaria propia, tanto en asesorías como en inversión. Además, en dicho año se reestructuran la forma de operación del programa, incluyendo dos modalidades: “alianza productiva” y “alianza comercial”.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, fortalecen alianzas productivas con empresas agroindustriales, para aumentar el valor y la estabilidad de sus ventas con esas empresas demandantes.

3. Población objetivo

La población objetivo de este programa corresponde a pequeños productores agrícolas o campesinos, con producción excedentaria para venta a mercado local e internacional y que cuenten con iniciación de actividades. Esto corresponde a los grupos que hemos definido como Especializados, que según el Cuadro N°5 corresponden a 62.426 explotaciones.

El programa Alianzas, además de los criterios de focalización para identificar a la población potencial de INDAP, no contempla criterios adicionales. Como veremos en la descripción de la operación del programa, son las mismas empresas demandantes las que identifican a beneficiarios para postularlos, con el único criterio de seleccionar productores según las necesidades que estas empresas tengan. Sin embargo, INDAP no cuenta con criterios específicos para identificar a la población objetivo del programa.

4. Cobertura

En el Cuadro N°26 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Dicha cobertura en relación a la población objetivo varía positivamente de un 13% a un 46%, en cumplimiento con la estrategia de INDAP elaborada para incorporar a más productores a redes de comercialización con agro industrias. El cambio en la cobertura del programa antes del 2011, tuvo que ver con que en su origen se implementaron programas pilotos y recién ese año el programa se consolida. Los siguientes años para llevar a cabo el aumento de la cobertura, se desarrolló una estrategia que, en primer lugar, significó una priorización del programa por parte de la Dirección Nacional, lo que se tradujo en un aumento de la partida presupuestaria para este programa. En segundo lugar, se llevó a cabo una importante difusión el programa y se invitó a distintas empresas a participar. Además, de la información de la tabla se desprende que una proporción significativa de beneficiarios permanecen en el programa una vez que ingresan a él aunque un 22% lo abandona antes de terminar la intervención.

Cuadro N°26
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2010	2011	2012	Total/2
Beneficiarios (N°)	1.731	4.196	6.144	7.837
Nuevos beneficiarios (N°)		2.982	3.190	6.106
Salen del programa/1	517	1.242		1.759
Cobertura (%) considerando el número de explotaciones según Censo Agropecuario 2007	3%	7%	10%	13%

1/ Considera beneficiarios que dejan el Programa ese año.

2/ Los beneficiarios de este año se informan de manera agregada por INDAP por lo que no se puede realizar el análisis de flujos de salida de beneficiarios entre el 2009 y el 2010.

3/ Para el total los beneficiarios se contabilizan una única vez, independiente del número de años que sean beneficiarios del programa

Fuente: elaboración propia

El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos son beneficiarios por un año alcanza a los 7.837 beneficiarios. Por lo tanto, la cobertura es del 13%.

5. Descripción general de la operación del programa

Alianzas Productivas depende de INDAP, que a través de la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales gestiona la demanda de empresas agroindustriales (empresas demandantes) por apoyo a sus proveedores, que son productores que cumplen con las condiciones para ser beneficiarios de INDAP.

La difusión del programa está a cargo de INDAP, que informa los procesos y plazos de postulación a aquellas empresas y agricultores que quieran ser parte del programa. La empresa debe presentarle al potencial usuario su propuesta de trabajo y obtener de éste la intención voluntaria y explícita de postular conjuntamente al programa. Luego, la empresa debe presentar a la Dirección Regional de INDAP los documentos de postulación y el listado de potenciales usuarios proveedores para verificar las características de elegibilidad de los beneficiarios.

La selección de las empresas y sus proveedores a ser apoyados por INDAP se realiza sobre un puntaje asignado a cada propuesta según: 1) estrategia de encadenamiento productivo (30%) analizando la posición en el mercado de la empresa y relación con proveedores; 2) calidad técnica de la propuesta (40%) evaluando pertinencia del plan de asesoría; 3) costo y cofinanciamiento de propuesta (30%) evaluando costo y porcentaje de cofinanciamiento de la empresa. Finalmente el Director regional emite las resoluciones de adjudicación a la empresa de proveerá el servicio.

La intervención por parte de la empresa, comienza con el diagnóstico que contempla la caracterización del agricultor y su nivel tecnológico actual, información a partir de la cual se define los indicadores bajo los que se medirán los resultados de la intervención, a través de un formato propuesto por INDAP al que la empresa puede agregar parámetros.

La segunda etapa, comprende la elaboración del Plan de Trabajo, que debe especificar 1) los estándares a los que se debe aspirar el proveedor como resultado del paquete tecnológico⁵⁵ a implementarse; 2) el plan de asesoría técnica en gestión comercial y de calidad, estableciendo

⁵⁵ Entendido éste, como conjunto de recomendaciones técnicas, establecidas por la empresa.

metodología y cronograma; 3) el plan de asesoría técnica productiva, considerando prácticas de manejo a utilizar para reducir brechas tecnológicas existentes.

Para la etapa de ejecución del programa, existen dos modalidades:

a. La primera modalidad es “Alianza Productiva”, bajo la cual la empresa, se hace cargo de los dos componentes del programa: la entrega de la asesoría en gestión comercial y calidad y asesoría en producción primaria y gestión predial. En este caso, la implementación del programa contempla la ejecución de acciones como: visitas técnicas; capacitación, difusión y entrega de información (precios, mercados, tecnologías); gestión de consejo de administración (instancia que considera la participación de representantes de la empresa, los usuarios e INDAP y que se reúne 3 veces al año, para hacer seguimiento a la ejecución del programa); formulación de proyectos de inversión a financiar por fondos del programa u otros instrumentos de INDAP.

b. La segunda modalidad es “Alianza Comercial”, para aquellas empresas cuyo interés sea simplemente la compra del producto o bien a los proveedores de la agricultura campesina. En este caso, la empresa solo entregará asesoría en gestión comercial y de calidad, e INDAP, a través de otros programas (SAT, PRODESAL, PDTI o PADIS), entregará asesoría en producción primaria y gestión predial y asesoría técnica para postulación y gestión de inversiones físicas complementarias.

La modalidad de pago de Alianzas Productivas desde el 2008, sufrió un cambio importante el año 2011, tal como se detalla a continuación:

Cuadro N°27.
Modalidad de pago Alianzas Productivas entre 2008 y 2010

	Aporte Máximo de INDAP por usuario (UF)	Aporte Máximo de INDAP por programa (UF)	Fuente de financiamiento Máximo de INDAP (%)	Fuente de financiamiento mínimo de la empresa (%)	Fuente de financiamiento mínimo de los usuarios (%)
Primer año	40 UF	3.000	70%	30%	0%
Segundo y tercer año	40 UF	3.000	65%	30% (máximo)	5% (al menos)

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°28.
Modalidad de pago Alianzas Productivas desde 2011

Modalidad	Aporte Máximo de INDAP por usuario (UF)	Aporte Máximo de INDAP por UO (UF)	Fuente de financiamiento Máximo de INDAP (%)	Fuente de financiamiento mínimo de la empresa (%)	Fuente de financiamiento mínimo de los usuarios (%)
Alianza Productiva	40	3.000	60%	30%	10%
Alianza Comercial	20	1.500	70%	30%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

6. Componentes

El programa contempla dos componentes: Asesoría en gestión comercial y gestión de calidad y Asistencia técnica.

Componente 1 (Asesoría en gestión comercial y gestión de calidad): El objetivo de este componente es dar asesoría y apoyar la gestión logística entre la empresa demandante y los proveedores.

Corresponde a la organización de actividades destinadas a implementar la logística de abastecimiento y comercialización de productos entre el grupo de proveedores y la empresa demandante, como a su vez apoyar el cumplimiento de los estándares de calidad y/o inocuidad establecidos por ésta. Además, la empresa da asistencia técnica a los beneficiarios para que cumplan con los estándares necesarios para la agroindustria.

Componente 2 (Asistencia técnica): Corresponde a actividades destinadas a apoyar la producción y mejora tecnológica del rubro convenido por la empresa y sus proveedores y la mantención de los registros para el necesario seguimiento del programa, u obtención de algún tipo de certificación exigible a futuro.

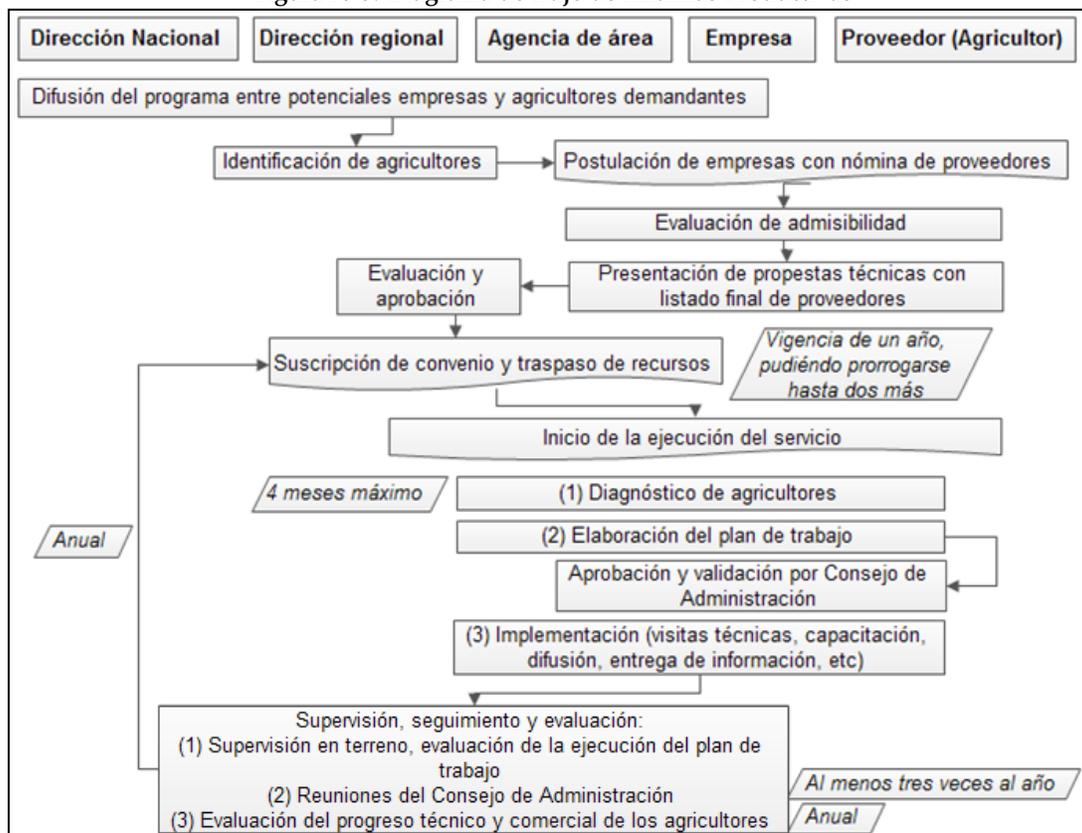
Las normas técnicas del programa identifican un tercer componente que se relaciona con inversiones productivas a través del PDI. Sin embargo, considerando que ese no puede ser un componente de Alianzas puesto que es parte de otro programa de INDAP, el diseño indica que de alguna manera (en este caso bajo el componente de asistencia técnica) se genere dicha articulación.

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. El programa Alianzas Productivas se caracteriza por incorporar un actor no presente en los otros programas: la empresa agroalimentaria, quien será la que establecerá los vínculos comerciales con los usuarios. También participa INDAP en sus tres niveles: la Dirección Nacional, la Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP todos vinculados a la difusión del Programa a las potenciales empresas. Además la Dirección Regional y Agencia de Área analizan la admisibilidad de los usuarios que postulan como posibles proveedores de la empresa.

La toma de decisiones se relaciona con la admisibilidad de los usuarios. Respecto al seguimiento, monitoreo y evaluación del programa esta se realiza principalmente con entrega informes mensuales de las empresas respecto a los avances en la implementación de su plan de trabajo.

Figura N°5. Diagrama de flujo de Alianzas Productivas



Fuente: Elaboración propia en base a normas técnicas de INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se detallan algunos de los principales cambios normativos del programa en el horizonte de evaluación.

Cuadro N°29
Cambios normativos

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2008, Mayo 19 Resolución Exenta 539 Aprueba normas técnicas y procedimiento operativo del Programa Alianzas Productivas	2008, Octubre 1 Resolución Exenta 1182 Modifica normas técnicas y procedimiento operativo del Programa Alianzas Productivas	Tipos de apoyo. Elimina el apoyo a la adquisición de activos fijos. Financiamiento: Elimina el aporte del 30% de la empresa demandante sea solo con dinero en efectivo.
	2009, Jun. 16 Resolución Exenta 756 Modifica resolución 539 de normas técnicas y procedimiento operativo del Programa Alianzas Productivas	INDAP podrá celebrar convenios de colaboración y/o transferencias de recursos. Aumenta atribuciones a Direcciones regionales las que tendrán facultad de realizar llamados a concurso en el ámbito de su jurisdicción y en caso de concursos con recursos regionales el Departamento de Fomento Regional validará las evaluaciones.
	2010, Jun. 21 Resolución Exenta 738 Modifica resolución 539 De normas técnicas y procedimientos operativos	Agrega las giras técnicas internacionales como acción contemplada en el plan de trabajo.
	2011, Abril 15 Resolución Exenta 37618 Aprueba normas técnicas y procedimiento operativo del Programa Alianzas Productivas	Aprueba Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa Alianzas Productivas
	2011, Octubre 24 Resolución Exenta 133702 Modifica normas técnicas y procedimientos	Incorpora usuarios del PRODESAL. PDI y PADIS cuando el rubro objetivo de la Alianza sea distinto al rubro principal apoyado por el programa territorial
	2012 Modifica normas técnicas y procedimientos	Requisitos para acceder, componentes por parte de usuarios de PDTI, PRODESAL y PADIS,

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

Se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa Alianzas Productivas. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico Alianzas Productivas

Objetivos	Indicadores
<p>Propósito Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, fortalecen alianzas productivas⁵⁶ con empresas agroindustriales, para aumentar el valor y la estabilidad de sus ventas con esas empresas demandantes.</p>	<p>Eficacia/R. Intermedio de articulación comercial</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de beneficiarios que aumentan la cantidad de producción vendida a las empresas con las que forman las alianzas productivas o comerciales. 2. Porcentaje de beneficiarios que mantienen relaciones comerciales con las empresas con las que forman las alianzas productivas al menos en la temporada siguiente de haber finalizado su participación en el programa. 3. Porcentaje de beneficiarios del programa que tiene relaciones comerciales formales (es decir con contratos) de compra y venta con las empresas con las que forman las alianzas productivas. 4. Porcentaje de beneficiarios del programa que aumentan el precio por unidad de producto, respecto al que tenían antes de formar la alianza. 5. Porcentaje de beneficiarios que entregan su producción según planificación⁵⁷ acordada con la empresa demandante. 6. Porcentaje de beneficiarios que cumple los estándares de calidad de la empresa demandante 7. Porcentaje de beneficiarios que incorporan los procesos demandados por la asistencia técnica de la empresa demandante en sus trabajos productivos.
<p>Componente 1 Asesoría en gestión comercial y gestión de calidad entregada a beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Número promedio de visitas técnicas recibidas por beneficiario respecto a las planificadas. <p>Calidad/Producto</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de los servicios de asistencia técnica. <p>Eficiencia/Producto</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Costo promedio en gestión comercial y de calidad por beneficiario.
<p>Componente 2 Asistencia técnica entregada por la empresa demandante (modalidad alianza productiva) y por los programas de INDAP (modalidad alianza comercial).</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Porcentaje de beneficiarios que reciben asesoría técnica en relación a la población programada a ser atendida. 12. Porcentaje de beneficiarios atendidos en modalidad productiva y comercial

⁵⁶ Fortalecer alianzas implica generar mayor confianza y relaciones comerciales pero no necesariamente contratos formales

⁵⁷ Cumple con frecuencia, volumen y calidad acordada con la empresa demandante o compradora

	<p>Calidad/Producto 13. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de los servicios de asistencia técnica.</p> <p>Eficiencia/Producto 14. Costo promedio en asistencia técnica por beneficiario.</p>
<p>Actividades</p> <p><u>Transversales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión del programa - Postulación de beneficiarios por empresas demandantes - Selección empresas demandantes y firma de convenios <p><u>Componente 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de necesidades de logística y gestión de calidad - Plan y ejecución de la asesoría para la implementación de plan de logística de abastecimiento - Plan de gestión de calidad - Ventas a través de la cadena agroindustrial - Seguimiento y evaluación. <p><u>Componente 2:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico individual del productor y su nivel tecnológico identifica brechas con la demanda de la empresa demandante - Plan de implementación de recomendaciones tecnológicas y de estándares de producción solicitados por la empresa demandante - Seguimiento y evaluación. 	

Fuente: Elaboración propia

Programa de Crédito

1. Antecedentes

El Programa de Crédito es uno de los principales servicios de fomento productivo que ofrece INDAP y nace junto con la institución. Para los años correspondientes a la evaluación, el programa no ha sufrido mayores transformaciones.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios tienen acceso o aumentan el financiamiento de sus inversiones productivas y/o de capital de trabajo, para mantener o incrementar⁵⁸ su nivel de producción agropecuaria⁵⁹.

3. Población objetivo

La población objetivo del programa de Crédito es la misma que la población potencial. Esto ocurre a pesar de que INDAP define que deben ser productores que tienen las condiciones para cumplir sus obligaciones financieras. Sin embargo, no existe un mínimo establecido de esas condiciones, por lo tanto no es una restricción que limite la selección de beneficiarios en la población potencial. De esta forma, la población objetivo corresponde a los tres grupos que hemos identificado en el capítulo anterior: multiactivos, diversificados y especializados. Esto, según el cuadro N°5, suma un total de 239.378 explotaciones.

En el programa de Crédito, no hay criterios de focalización adicionales además de los que se establecen para identificar a la población potencial de INDAP. Como se verá en la descripción de la operación del programa, la selección de los beneficiarios va a depender de la historia de comportamiento crediticio anterior con INDAP.

4. Cobertura

El INDAP focaliza a los beneficiarios sobre la base de cumplimiento de normas administrativas, como por ejemplo no ser deudor de la institución, presentar un plan de inversiones productivas, tener un historial de buen cliente con INDAP y también según la disponibilidad de recursos de la institución. En definitiva, se asigna crédito hasta que los fondos se terminan. Además, es importante aclarar que la selección se realiza sobre la base de postulaciones individuales. Es decir, aunque la población potencial y objetivo se refiere a familias de pequeños productores y/o campesinos, la selección es de individuos. En el Cuadro N°30 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del crédito de corto plazo en el tiempo. Dicha cobertura varía positivamente en el periodo de evaluación. Sin embargo, en el 2009 se da un importante aumento de la cobertura la que luego vuelve a descender en el 2010. En el Cuadro N°31 podemos observar la cobertura del crédito de Largo Plazo. Este presenta variaciones en la cobertura muy leves en el periodo de evaluación. El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos reciben crédito por un año alcanza a los 96.981 de Corto Plazo y 46.229 de Largo Plazo.

⁵⁸ El concepto de incrementar debe ser considerado o de manera absoluta (incremento de un mismo beneficiario en el tiempo) o de manera relativa (incremento de los beneficiarios en relación a un potencial beneficiario que no recibió el beneficio).

⁵⁹ Se considerará que los ingresos netos corresponden a la valorización del autoconsumo más el valor de las ventas menos costos directos.

Cuadro N°30
Crédito de Corto Plazo: Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Todos los años/1
Beneficiarios (N°)	29.434	45.726	29.621	32.743	35.159	96.981
Cobertura considerando el número de explotaciones del Censo Agropecuario 2007	12%	12%	14%	15%	41%	12%

1/ Si un beneficiario recibe más de una vez crédito se considera una sola vez para la suma del total

Fuente: elaboración propia

Cuadro N°31
Crédito de Largo Plazo: Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Todos los años/1
Beneficiarios (N°)	12.276	15.224	11.598	12.772	13.772	46.229
Cobertura considerando el número de explotaciones del Censo Agropecuario 2007	5%	5%	5%	6%	19%	5%

1/ Si un beneficiario recibe más de una vez crédito se considera una sola vez para la suma del total

Fuente: elaboración propia

5. Descripción general de la operación del programa

Existen dos tipos de crédito que se pueden solicitar, de corto plazo (hasta 359 días) o de largo plazo (más de 359 días y menos de 10 años). El primero está destinado a financiar, sobre todo, el capital de trabajo requerido por las actividades económicas y el segundo está destinado a financiar, sobre todo, inversiones en activos fijos⁶⁰. No existen montos mínimos a solicitar en ninguno de estos dos tipos de crédito, sin embargo, los de largo plazo permiten la solicitud de montos máximos mayores que los de corto plazo (ver cuadros N° 27 y N° 28). Los beneficiarios pueden tener como máximo tres créditos del programa con saldo al mismo tiempo⁶¹, los cuales pueden ser de corto y/o de largo plazo.

No existen requisitos adicionales, además de los definidos anteriormente para ser beneficiario del programa crédito y para la solicitud de alguno de estos dos tipos de créditos específicos. INDAP evalúa cada solicitud según el comportamiento crediticio de los clientes de INDAP, lo que permite clasificar sus obligaciones en categorías según nivel de riesgo para el pago de sus deudas. Además, se evalúa según el historial de buen cliente con INDAP, criterio que es considerado sobre todo para la aprobación de quienes solicitan créditos de largo plazo.

Por lo tanto, existe una tendencia a que los beneficiarios de créditos de largo plazo tengan una historia previa como beneficiarios de INDAP, mientras que entre los de corto plazo existe una proporción mayor de beneficiarios nuevos, según lo planteado por los encargados del programa.

⁶⁰ En los reglamentos del programa, INDAP define que si bien los créditos de corto plazo buscan el financiamiento del capital de trabajo requerido por actividades económicas y el de largo plazo el financiamiento de inversiones en activos fijos, también pueden financiarse "otras actividades que se ajusten a los objetivos institucionales" (Reglamento General de Crédito 2012), las cuales no aparecen explícitamente definidas, sino tan solo se estipula que "no se otorgarán créditos para fines especulativos, o para el pago de deudas" (Reglamento General de Crédito, 2012).

⁶¹ Sin considerar los créditos de enlace.

Además, dadas las características de ambos tipos de crédito, existe una tendencia a que los beneficiarios de largo plazo tengan mayores recursos y capacidades productivas, mientras que entre los de corto plazo existe una mayor proporción de beneficiarios con menores recursos, que buscan en el crédito mejores condiciones de subsistencia. De igual forma, existe una mayor proporción de clientes de categorías menos riesgosas entre los de largo plazo que en los de corto plazo. Pese a lo anterior, no existen restricciones formales que nos permitan hablar de dos poblaciones estrictamente diferentes entre los beneficiarios de créditos de largo y corto plazo. Esto sobre todo porque existen beneficiarios con mayores recursos y capacidades productivas y/o de categorías menos riesgosas y/o con historial de buenos clientes de INDAP entre los de corto plazo, así como también existen beneficiarios con menores recursos y/o de categorías más riesgosas y/o nuevos entre los de largo plazo⁶².

Los solicitantes o demandantes de crédito acreditados como beneficiarios de INDAP formalizan sus requerimientos de crédito al INDAP en una Oficina de Área. Sobre la base de los antecedentes proporcionados al Comité de Financiamiento Agencia de Área, éste entregará una recomendación tomada por la mayoría de los integrantes y, en caso de empate, prevalecerá la recomendación de aprobar. Sin embargo, para que la recomendación del Comité sea positiva, se requerirán los votos de aprobación del Jefe de Área y del Ejecutivo responsable de la solicitud en estudio.

El programa no cuenta con criterios formales de distribución de recursos entre regiones o entre componentes. Es decir, es una distribución discrecional de la autoridad nacional y regional sobre la base del comportamiento histórico del gasto y la disponibilidad presupuestaria⁶³.

6. Componentes: El programa contempla 2 componentes: (1) créditos de corto plazo entregado a los beneficiarios que lo solicitan para capital de trabajo (2) créditos de largo plazo entregado a los beneficiarios que lo solicitan para complementar inversiones.

Componente 1 (créditos de corto plazo): destinados a financiar fundamentalmente el capital de trabajo requerido por actividades económicas, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación en un plazo inferior a un año (359 días).

El programa separa modalidades de pago según si se otorgan individualmente o a empresas, así como según el momento de la entrega de los pagos. Como se observa en el Cuadro N°32, las mayores diferencias se encuentran en los montos tanto para individuos como para empresas, sobre la base de una clasificación en cinco categorías, que INDAP realiza para reflejar la capacidad de pago y el comportamiento en el cumplimiento de las obligaciones de los productores, porque la gran mayoría han utilizado los servicios de crédito durante períodos largos.

También se incluye en este cuadro los créditos de enlace que ha establecido INDAP para facilitar a los pequeños productores la participación en los programas de mejoramiento y sustentabilidad de los suelos y en el programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros, los cuales son reembolsados una vez que los productores reciban el incentivo correspondiente.

⁶² Por ejemplo, según lo comentado por uno de los encargados del programa, existen casos de beneficiarios de corto plazo que renegocian su deuda a través de un nuevo crédito de largo plazo.

⁶³ En los PROA (Programa Regional Operativo Anual) se reparten los recursos a cada región de acuerdo con las necesidades y disponibilidades presupuestarias. Efectivamente, el programa no contempla la distribución de recursos directamente entre regiones ni entre componentes. Esto dado que existen restricciones presupuestarias superiores, sólo pueden ser efectuados desde el Nivel Central e incluso con autorizaciones de M. Hacienda para evitar eventuales sobregiros presupuestarios.

Cuadro N°32
Modalidades de Crédito de corto plazo

Individual	Empresas	Individual o Empresas de Enlace para Manejo Forestal de Plantaciones	Pre-aprobado de Corto Plazo Individual	Individual de enlace para incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios	Individual de enlace para el programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros.
Monto máximo por categoría: A:200 UF B: 160 UF B-: 120 UF C: 60 UF N : 80 UF	Monto máximo por categoría: A:3.000 UF B: 2.400 UF B-: 1.800 UF C: 900 UF N: 1.200 UF	Hasta 90% del monto de bonificación por primera poda y primer raleo, equivalente al 75% de los costos netos de dichas actividades, fijados por CONAF.	Hasta 200 UF para categoría A.	Hasta 95% del monto de la bonificación obtenida SIRSD-S.	Hasta el 95% del monto de la bonificación a obtener en el Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros

Fuente: Elaboración propia en base a normas INDAP

Componente 2 (créditos de largo plazo):Créditos de Largo Plazo con plazo de pago mayor a 359 días destinados a financiar fundamentalmente inversiones en activos fijos, cuya capacidad de generación de recursos para pagar la obligación requiere de un plazo superior a un año con tope de 10 años.

Las modalidades de crédito de largo plazo se resumen en el cuadro N°33. Los de créditos individual y empresarial aplican no sólo a los créditos regulares de INDAP sino también a los créditos de enlace para facilitar que individuos y empresas participen en programa de forestación y reforestación diseñado y operado por CONAF; el programa de certificación de bonos para obras de drenaje y/o de riego; el programa de bonificación para el manejo individual o empresarial del bosque nativo así como el crédito de enlace para optar al certificado de subsidio habitacional que tiene a su cargo el SERVIU. En los casos de créditos de enlace, el INDAP sigue los límites superiores de los bonos entregados por los organismos que implementan los programas respectivos.

Cuadro N°33
Modalidades de Crédito de largo plazo

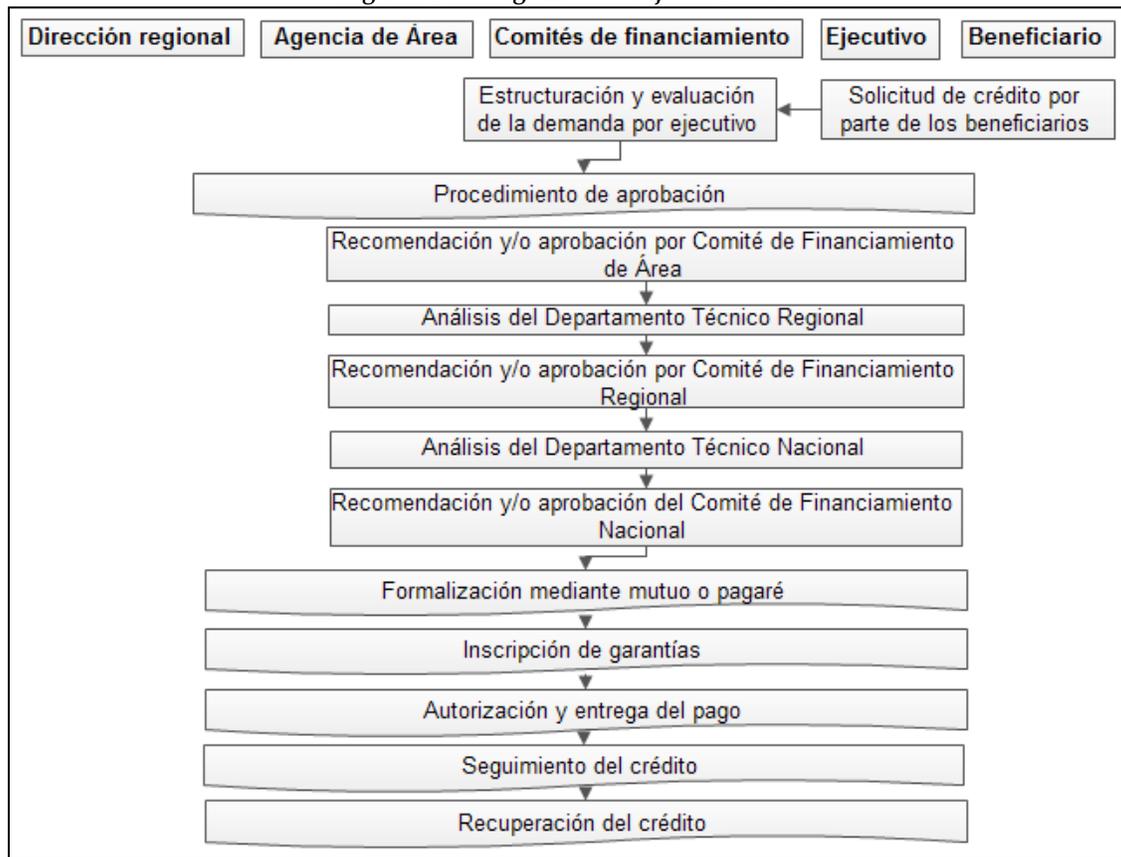
Individual	Empresas	Individual Enlace Forestal	Empresas Enlace Forestal
El endeudamiento máximo por Categoría: A: Hasta 500 U.F. B: Hasta 400 U.F. B-: Hasta 300 U.F. C: Hasta 150 U.F. N: Hasta 200 U.F.	Endeudamiento máximo por Categoría: A: Hasta 3.000 U.F. B: Hasta 2.400 U.F. B-: Hasta 1.800 U.F. C: Hasta 900 U.F. N: Hasta 1.200 U.F.	Hasta el 90% del monto de la bonificación por prendimiento, que equivalente al 90% de los costos de forestación por hectárea, fijados por CONAF, con un tope de 15 hectáreas anuales por propietario/individual (excepto Aysén, hasta 40 ha por propietario/individual)	
Individual o Empresas de Enlace para Obras de Riego y/o Drenaje.	Individual o empresas para reconstrucción	Individual o Empresa para Manejo de Bosque Nativo.	Individual de Enlace para la Construcción de Vivienda Rural
El monto sin importar categoría es de hasta 100 % del monto establecido en el Certificado de Bonificación al Riego y Drenaje.	Hasta un tope de 500 UF para el crédito individual, y de hasta 3.000 UF para el crédito a empresas	Hasta el 90% del monto máximo bonificable que se establezca en el Certificado de Futura Bonificación Forestal que extienda CONAF.	Hasta el 100% del monto máximo de subsidio (250 UF), que el SERVIU asignará a los damnificados, mediante el Certificado de Subsidio Habitacional

Fuente: Elaboración propia

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el programa de Crédito es la Agencia de Área de INDAP, a través de un ejecutivo del crédito y el usuario que lo solicita. El ejecutivo de crédito es quien analiza en detalle los antecedentes del solicitante y el Jefe de Área es quien aprueba o no dicho crédito. La aprobación del crédito se puede hacer sólo con la conformidad del Comité de Financiamiento La Agencia de Área es quien se vincula directamente con los usuarios postulantes a través de la admisibilidad y la evaluación de las propuestas. Esta información se presenta en detalle en la Figura N°6.

Figura N°6. Diagrama de Flujo de Crédito



Fuente: Elaboración propia

8. Principales modificaciones

En el cuadro N°34 se destacan algunos de los principales cambios normativos del programa durante el periodo de evaluación.

Cuadro N°34
Modificaciones normativas

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2003, Jul. 23 Resolución Exenta 286 Aprueba el reglamento general de créditos del INDAP	2004, Feb. 6 Resolución Exenta 091 Aprueba las "Normas Para Operar el Programa de Créditos de INDAP"	Establece las Normas para hacer efectiva la Resolución 286
	2009 Procedimiento, diseño y desarrollo de instrumentos de asistencia financiera	Modifica puntos del modo operativo; se agregan puntos de planificación y elementos de entrada; se agrega informar el diseño y control de cambios
	2010 Procedimiento de gestión de instrumentos de financiamiento agrícola de crédito directo	Se modifica la atención preferencial con créditos pre-aprobados; se modifican formatos; se modifican procedimientos de aprobación y entrega de productos; se modifican los registros.

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

Se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa de Crédito. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico Crédito

Objetivos	Indicadores
Propósito Los pequeños productores agropecuarios tienen acceso o aumentan el financiamiento de sus inversiones productivas y/o de capital de trabajo, para incrementar su nivel de producción agropecuaria ⁶⁴ .	Eficacia/R. Intermedio 1. Porcentaje de pequeños productores cuyo único acceso a crédito es al de INDAP 2. Porcentaje de pequeños productores que aumentan su nivel de financiamiento para actividades productivas 3. Porcentaje de pequeños productores que a través del crédito financian actividades que resultan rentables 4. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran el rendimiento por unidad de superficie de la producción silvoagropecuaria 5. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran la productividad ⁶⁵ de la mano de obra. 6. Porcentaje de beneficiarios del programa que aumentan la superficie explotada respecto al total de superficie de la explotación.
Componente 1 Crédito de corto plazo otorgado a beneficiarios que lo solicitan.	Eficiencia/ Producto 7. Monto promedio del crédito sobre el total de capital de trabajo. 8. Costo Anual Equivalente del crédito promedio Calidad/ Proceso 9. Porcentaje de beneficiarios que declaran recibir a tiempo el crédito 10. Porcentaje de beneficiarios que declara que el monto del crédito recibido es el adecuado a sus necesidades.
Componente 2 Crédito de largo plazo otorgado a beneficiarios que lo solicitan.	Eficiencia/ Producto 11. Monto promedio del crédito respecto al costo total de la inversión ejecutada. 12. Tiempo promedio de repago del crédito 13. Costo Anual Equivalente del crédito promedio Calidad / Producto 14. Porcentaje de beneficiarios que declara que el monto del crédito recibido es el adecuado a sus necesidades.
Actividades <u>Componente 1:</u> - Beneficiario demanda crédito - INDAP evalúa la solicitud - Aprobación - Entrega crédito - Seguimiento del crédito	

⁶⁴El concepto de incrementar debe ser considerado tanto de manera absoluta (incremento de un mismo beneficiario en el tiempo) como de manera relativa (incremento de los beneficiarios en relación a un potencial beneficiario que no recibió el beneficio).

⁶⁵Productividad es el retorno a la mano de obra utilizada en labores de producción silvoagropecuaria y/o actividades asociadas

- Pago del crédito (recuperación)

Componente 2:

- Beneficiario demanda crédito

- INDAP evalúa la solicitud

- Aprobación

- Entrega crédito

- Seguimiento del crédito

- Pago del crédito (recuperación)

Fuente: elaboración propia

Programa de desarrollo de inversiones (PDI)

1. Antecedentes

El Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) comienza a operar en el 2004. Respecto al periodo de evaluación, el programa en el 2008 estaba orientado a cofinanciar inversiones de toda la población beneficiaria de INDAP en los ámbitos agrícolas/agroindustriales, pecuarios y desarrollo de riego. Según lo explicado por los encargados del programa, a partir del año 2009 se comienza a priorizar a los beneficiarios con orientación comercial aunque sin una inclusión de criterios formales en las normas técnicas. Otra transformación importante que ha vivido el programa durante el periodo de evaluación se dio el año 2011⁶⁶, cuando este pierde el componente de inversiones orientado al desarrollo de riego, que pasa a formar parte de un programa aparte de INDAP, quedando solamente con los componentes vinculados a desarrollo agrícola/agroindustrial y desarrollo pecuario.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, desarrollan proyectos de inversión para mejorar su competitividad y/o reponer capital físico afectado por emergencias agrícolas⁶⁷.

3. Población objetivo

Antes del 2009, la población objetivo de PDI es la misma que la población potencial. Sin embargo, a partir del 2009 se da un cambio de enfoque, priorizando a los usuarios con orientación comercial. Por lo tanto, la población objetivo corresponde al grupo que hemos identificado en el capítulo anterior como especializados. Esto, según el cuadro N°5, suma un total de 62.426 explotaciones.

Sin embargo, este cambio de enfoque no se materializó en estándares fijos en las normas técnicas del programa, para aceptar y rechazar potenciales beneficiarios. La estructura de INDAP es bastante descentralizada, producto de que el sector de la agricultura es diametralmente distinto por la geografía, rubros, concentración de la población. Por lo tanto, según lo explicado por los encargados del programa, establecer límites vía norma a nivel nacional no es viable del punto de vista operativo. De esta forma el cambio de enfoque hacia usuarios con orientación comercial se refleja solo en forma local, por ejemplo con el tipo de llamado a los concursos, los criterios de la pauta de selección. Sin embargo, no existe una única forma de identificar una población objetivo a nivel centralizado.

El PDI no incluye criterios de focalización adicionales a los establecidos para identificar a la población potencial de INDAP. Como se verá en la descripción de la operación del programa, se seleccionan por una parte a beneficiarios del SAT y por otra parte a otros productores a través de un concurso que se resuelve en las diferentes áreas de INDAP, donde los criterios específicos de los proyectos beneficiarios se definen en las áreas.

⁶⁶ Resolución Exenta N° 1400. Santiago, 01 Diciembre 2010.

⁶⁷ La competitividad se puede lograr por tres canales independientes o combinadamente: el primer canal se refiere a la disminución de los costos al interior de las empresas, un segundo canal se refiere al acceso a mercados que tienen un precio de referencia mayor al que habitualmente se vinculaba la empresa y un tercer canal se refiere a mejoras en la calidad y/o agregación de valor de los productos.

4. Cobertura

En el Cuadro N°35 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Dicha cobertura varía para cada año, siendo el 2009 el de mayor número de beneficiarios. En el año 2009 el incremento se explica por una asignación especial realizada dentro de la estrategia general del país para enfrentar la crisis financiera mundial que afectaba a Chile en ese año. El aumento que se dio en el año 2012, por su parte, se dio por un aumento presupuestario para el programa. El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos son beneficiarios por un año alcanza a los 34.874 beneficiarios.

Cuadro N°35
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Todos los años/1
Beneficiarios (N°)	9.633	14.484	7.252	7.783	11.241	34.874
Cobertura considerando el número de explotaciones del Censo Agropecuario 2007	15%	23%	12%	12%	18%	56%

1/ Si un beneficiario recibe más de una vez el subsidio solo se considera una vez para la suma de totales.

Fuente: elaboración propia

5. Descripción general de la operación del programa

El programa depende de INDAP, a través de la Dirección Nacional, Direcciones Regionales y Agencias de Área. El programa apoya a los beneficiarios con cofinanciamiento a través de incentivos de carácter concursable, de hasta el 80% del costo total neto de las inversiones requeridas para incrementar la productividad de la producción agropecuaria. El saldo no financiado deberá ser aportado por el beneficiario, para lo cual puede solicitar un crédito a INDAP.

Los beneficiarios pueden postular al programa todos los años, incluso más de una vez por año sin exceder el monto máximo establecido por el programa. A partir del año 2014 se establece que la suma de los incentivos de inversión recibidos por cada beneficiario, no puede exceder el monto de 107 UF cada tres años⁶⁸.

Las postulaciones son asignadas a través de un concurso, según una pauta de criterios requeridos definidos por cada Región o Área, los cuales se basaban en las políticas de fomento vigentes y en las capacidades productivas de los usuarios, así como los rubros en que desarrollaban sus negocios.

Las postulaciones de proyectos que involucren incentivos por montos iguales o inferiores a \$5.000.000 se resuelven a través de Concursos a nivel de la Agencia de Área, mientras que los proyectos con un monto superior a esa cifra se resuelven a través de Concursos Regionales. Una vez comprobado que el proyecto es admisible, pasan a la etapa de evaluación del concurso. La evaluación de los proyectos incluye además de una revisión general de la información del proyecto, un estudio de Mercado, un estudio Técnico y un estudio Financiero. A partir del año 2012 se suma a estos estudios una Evaluación Administrativa.

Solo los proyectos que han sido evaluados favorablemente pasan a la etapa de selección y aprobación de las demandas. Esta se realiza en base a criterios que si bien se han modificado desde el 2008 han mantenido los siguientes: a) Coherencia de las inversiones del proyecto con las

⁶⁸ Resolución Exenta N° 169127.

Estrategias o Planes de Competitividad por Rubro, b) Articulación con Asesorías Técnicas⁶⁹, c) Porcentaje de cofinanciación del proyecto, d) Asociatividad⁷⁰, e) Buenos cumplimientos de sus compromisos crediticios, f) Beneficiarios Nuevos, g) Sostenibilidad Ambiental⁷¹, h) Otros definidos por la instancia responsable.

Una vez aplicada la pauta de selección la Agencia de Área o la Dirección Regional, según corresponda, elaboran un Acta con el listado de proyectos y puntajes, que es entregado al Comité de Financiamiento de la Agencia de Área o Regional, quien procede a aprobar o rechazar el proyecto. Cabe destacar que el programa cuenta con la posibilidad excepcional de parte del Director Nacional de autorizar llamados o concursos especiales a objeto de establecer mayores incentivos, focalizar en diversos rubros y/o perfiles de usuarios.

Respecto a la entrega de recursos una vez aprobado el proyecto, este proceso ha variado a lo largo de los años de evaluación, incorporando cada vez más modalidades de pago. Entre el 2008 y el 2009 existían dos modalidades:

- a. INDAP podrá entregar los recursos una vez realizadas las inversiones, contra presentación de documentos de respaldo.
- b. INDAP podrá entregar hasta el 50% del incentivo sin que se haya iniciado la concreción de la inversión (en casos en que usuario sea beneficiario de asistencia técnica, o para proyectos asociativos de gran magnitud).

El año 2010 se suma una tercera forma:

- c. INDAP podrá entregar un certificado hasta por el 100%, para inversiones asociadas al procedimiento de intermediación para la implementación de proyectos tipo

Finalmente el año 2011 se agrega la cuarta y última modalidad:

- d. INDAP podrá entregar un certificado hasta por el 100% o su proporcionalidad del incentivo aprobado al usuario. Solamente asociada al Programa de Compras.

Posteriormente, INDAP deberá encargarse de la supervisión, seguimiento y evaluación del programa.

6. Componentes: El programa contempla 1 componente: incentivos para inversiones individuales o asociativas.

Componente 1: (Capital para Inversiones): El objetivo de este componente es cofinanciar proyectos de emprendimiento económico (compra de equipos y/o maquinarias para la producción) de pequeños productores individuales o de grupos de agricultores asociados a un emprendimiento común.

⁶⁹ Ya sea vinculada a SAT como a PRODESAL.

⁷⁰ Hasta el año 2011

⁷¹ Desde el año 2010

La asignación de los montos máximos anuales por cada proyecto se ha modificado entre los años 2008 y 2012. Los cambios más significativos tienen que ver con aumento en los montos máximos y con una reducción de las categorías que agrupan a los tipos de cliente. Para mostrar con claridad los cambios durante el periodo de evaluación se presentan las tablas respectivas de montos máximos por año.

Cuadro N°36
Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2008

Tipos de Cliente	Monto anual máximo para rubros priorizados en la planificación operativa de fomento 2008 de las A. de Área: rubros (negocios) encadenados a mercados externos e internos más exigentes y con pérdida de competitividad actual (trigo, arroz, maíz, viñas) (\$)		Monto anual máximo para rubros priorizados en la planificación operativa de fomento 2008 encadenados a mercados internos menos exigentes o rubros no priorizados (\$)
	Un tipo de incentivo	Dos o más tipos de incentivo	
Empresa Individual	2.200.000	3.300.000	900.000
Empresa Individual de las regiones XI y XII para proyectos que involucren inversiones de riego	2.800.000	4.500.000	1.300.000
Grupo de Empresas Individuales	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por empresa individual que componga el grupo)	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por empresa individual que componga el grupo)	9.000.000 (con un tope de 900.000 por empresa individual que componga el grupo)
Empresa Asociativa Campesina, EAC.	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por socio que componga la EAC)	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por socio que componga la EAC)	10.000.000 (con un tope de 1.000.000 por socio que componga la EAC)
Grupo de Empresas Asociativas Campesinas EAC	20.000.000 (con un tope de 5.000.000 por EAC que componga el grupo)	20.000.000 (con un tope de 5.000.000 por EAC que componga el grupo)	12.000.000 (con un tope de 3.000.000 por EAC que componga el grupo)

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°37
Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2009

Tipos de Cliente	Monto anual máximo para rubros priorizados en la planificación operativa de fomento 2008 y 2009 de las A. de Área: rubros (negocios) encadenados a mercados externos e internos más exigentes y con pérdida de competitividad actual (arroz, maíz, viñas) turismo y especialidades campesinas (\$)		Monto anual máximo para rubros priorizados en la planificación operativa de fomento 2008 y 2009 encadenados a mercados internos menos exigentes o rubros no priorizados (\$)
	Un tipo de incentivo	Dos o más tipos de incentivo	
Empresa Individual	2.400.000	3.500.000	1.000.000
Empresa Individual de las regiones de Antofagasta, Aysén y Magallanes y la Provincia de Palena en la Región de Los Lagos para proyectos que involucren inversiones de riego	3.000.000	4.500.000	1.300.000
Grupo de Empresas Individuales	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por empresa individual que componga el grupo)	20.000.000 (con un tope de 2.000.000 por empresa individual que componga el grupo)	9.000.000 (con un tope de 1.000.000 por empresa individual que componga el grupo)
Empresa Asociativa Campesina, EAC.	22.000.000 (con un tope de 2.200.000 por socio que componga la EAC)	22.000.000 (con un tope de 2.200.000 por socio que componga la EAC)	10.000.000 (con un tope de 1.000.000 por socio que componga la EAC)
Grupo de Empresas Asociativas Campesinas EAC	20.000.000 (con un tope de 5.000.000 por EAC que componga el grupo)	20.000.000 (con un tope de 5.000.000 por EAC que componga el grupo)	12.000.000 (con un tope de 3.000.000 por EAC que componga el grupo)

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°38
Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2010

Tipos de Cliente	(*) Monto anual máximo para rubros priorizados, encadenados a mercados externos e internos más exigentes, con pérdida de competitividad actual, vinculados al Programa de Almacenaje y Comercialización, turismo y especialidades campesinas (\$)		Monto anual máximo para rubros priorizados encadenados a mercados internos menos exigentes, o rubros no priorizados (\$)
	Un Componente	Dos o más Componentes	
Persona Individual	2.400.000	3.500.000	1.000.000
Persona Individual, las Regiones de Aysén y Magallanes y la Provincia de Palena en la Región de Los Lagos para proyectos que involucren inversiones de riego	3.000.000	4.500.000	1.300.000
Personas Jurídicas Colectivas o Asociativas	22.000.000 (Tope de 2.200.000 por socio que integre Persona Jurídica Colectiva)	22.000.000 (Tope de 2.200.000 por socio que integre Persona Jurídica Colectiva)	10.000.000 (Tope de 1.000.000 por socio que integre Persona Jurídica Colectiva)
Grupo de Personas Individuales y Personas Jurídicas Colectivas o Asociativas	20.000.000 (Tope de 2.000.000 por Persona Individual y 5.000.000 Persona Jurídica Colectiva o Asociativa)	20.000.000 (Tope de 2.000.000 por Persona Individual y 5.000.000 Persona Jurídica Colectiva o Asociativa)	10.000.000 (Tope de 1.000.000 por Persona Individual y 3.000.000 Persona Jurídica Colectiva o Asociativa)
(*) Rubros priorizados en la planificación operativa de fomento 2008 y 2009 de las Agencias de Área: rubros (negocios) encadenados a mercados externos e internos más exigentes y con pérdida de competitividad actual (arroz, maíz, viñas), vinculados al Programa de Almacenaje y Comercialización, Turismo y Especialidades Campesinas			

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°39
Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2011-2012

Tipos de Cliente	(*) Monto anual máximo para rubros priorizados, encadenados a mercados externos e internos más exigentes, incluye turismo rural y especialidades campesinas (\$)	Monto anual máximo para rubros priorizados encadenados a mercados internos menos exigentes, o rubros no priorizados (\$)
Persona Individual	2.400.000	1.000.000
Personas Jurídicas Colectivas o Asociativas; y Grupo de Personas Individuales y Personas Jurídicas Colectivas o Asociativas	22.000.000 (Tope de 2.200.000 por Persona Individual que integre Persona Jurídica Colectiva o grupo y 5.000.000 Persona Jurídica Colectiva)	10.000.000 (Tope de 1.000.000 por Persona Individual que integre Persona Jurídica Colectiva o grupo y 3.000.000 Persona Jurídica Colectiva o Asociativa)
(*) Rubros priorizados en la planificación operativa de las Agencias de Área: rubros (negocios) encadenados a mercados externos, internos más exigentes, incluye Turismo y Especialidades Campesinas		

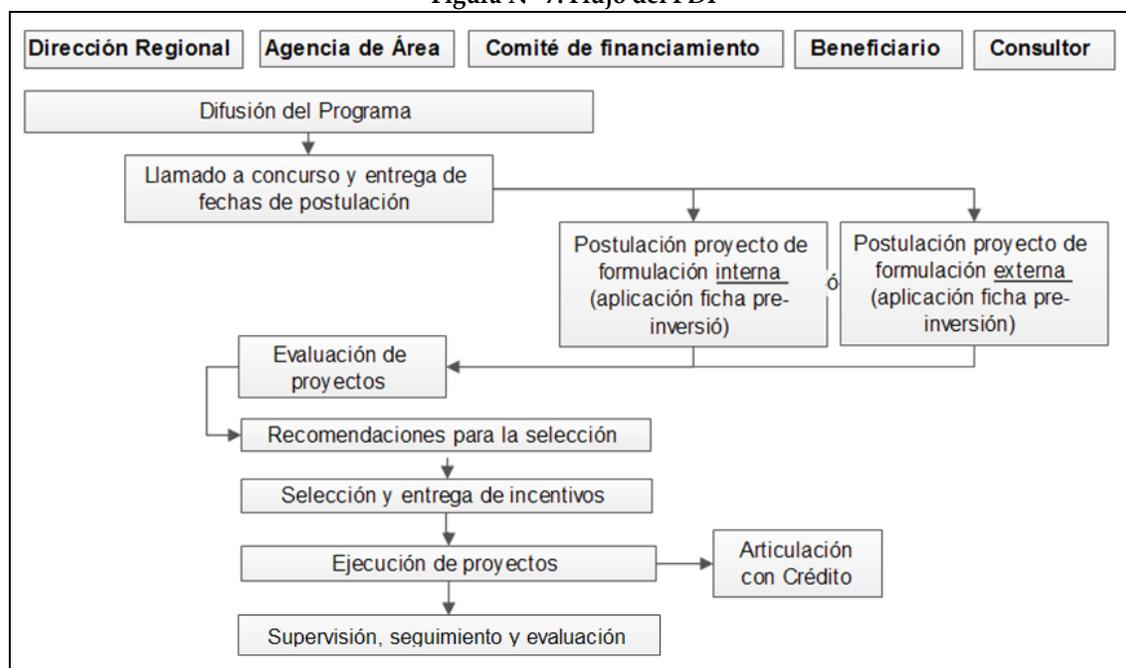
Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el PDI son INDAP, en sus tres niveles, Dirección Nacional, Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP, todos vinculados a la difusión del Programa. Además, la Agencia de Área se vincula en forma relevante con la evaluación de los proyectos. En el caso de los proyectos requieran de apoyo externo o superen un monto establecido, de integra un nuevo actor al sistema, los consultores, que deben estar registrados en el Directorio Nacional de Proveedores de Servicio de Fomento INDAP o su equivalente para cada año. Esta información se presenta en detalle en la Figura N°7.

La toma de decisiones se relaciona con la selección o no de los proyectos. El seguimiento consiste en la supervisión en terreno la ejecución de las inversiones y la revisión de la rendición correspondiente.

Figura N° 7. Flujo del PDI



Fuente: Elaboración propia en base a normas técnicas de INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las principales modificaciones a las normas del programa contrastando las diferentes y numerosas resoluciones con la del año 2008.

Cuadro N°40
Cambios normativos

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2007, Ago. 31 Resolución Exenta 936 Aprueba normas técnicas y procedimientos	2009, Oct. 9 Resolución Exenta 1393 Aprueba modificaciones a las normas	Indica Enfoque estratégico, beneficiarios, requisitos, incentivos, características de los incentivos, procedimientos operativos, supervisión y seguimiento y evaluación del Programa.

<p>operativos</p> <p>2008, Sep. 25 Resolución Exenta 1159 Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos</p>	<p>técnicas y procedimientos operativos</p> <p>2010, Diciembre 1 Resolución Exenta 1400 Aprueba y modifica las normas técnicas y procedimientos operativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Define restricciones y condiciones respecto a quienes pueden formular proyectos del programa. - Se retira componente de riego y se limita su inserción en proyectos agrícolas y pecuarios con sistemas riego existente. - Se autoriza extensión de programa de retención de vientres de la región de Aysén. Se definen límites a los incentivos a ser entregado. Los valores son los que se indican en la descripción del programa y se vigente a la fecha. - Se limita el incentivo al costo de la formulación de un proyecto hasta un máximo de 8% del valor del proyecto. - Procedimientos operativos: Se incorpora soporte informático y postulación online a concurso. - Para la estructuración y selección de proyectos a ser financiados se genera un procedimiento de admisibilidad anterior, para desechar las propuestas que no cumplen con requisitos. - Para proyectos menores o iguales a \$500 mil pesos reduce requisitos e antecedentes. - Se establecen límite de aprobación a la agencias de áreas (\$5.000.000). Se establecen diferencias para la evaluación de proyectos en función de magnitud y complejidad. Se ajusta pauta de selección .Se define plazo para la entrega de rendiciones (90 días). Disminuye plazo máximo para línea única de proceso.
	<p>2011 Noviembre 2 Resolución Exenta 141419 Aprueba normas técnicas y de procedimientos operativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea el sistema de Proyectos Tipo. - Se perfecciona registro proveedores de servicios para la ejecución de proyectos de inversión en línea con acuerdos con otras instancias públicas. - Norma la vinculación de profesionales vinculados a servicios de asesoría técnica como formuladores de proyectos PDI. - Permite presentación de demandas de manera directa por los beneficiarios. - Permite más de una asignación anual a un beneficiario en caso de provenir de postulación una y otra individual. Manteniendo el tope general por usuario de \$2.400.000. Con límites de recursos. - Incluye posibilidad del Director Regional para focalizar los Proyectos Tipo. - Permite evaluación y aprobación de proyectos de inversión a través de la plataforma electrónica. - Incorpora a las Municipalidades y GORES en los procesos de difusión. - Se eliminan sub criterios de sostenibilidad social y económica de la pauta de selección de proyectos. El criterio de sostenibilidad ahora aporta un 10% del puntaje total. - Modifica % de valoración de criterios de origen regional o de en al Área de 15 al 20%. - Se indica que las razones de rechazo de proyectos deben ser públicas. - Plazo de respuesta a reconsideración de rechazo se disminuye de 10 a 3 días. - Elimina límite para financiamiento de proyectos en lista de espera. - Se especifica que si el agricultor renuncia no se pagan los

		<p>incentivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación del proceso de incentivos entregado directamente al usuario. - Elimina restricción de financiamiento para obras complejas y niveles de especialización de carácter asociativo. - Modificación a los plazos de la línea de procesos disminuyendo los días de aprobación
	2012 Diciembre 6 Resolución Exenta 163492 Aprueba normas técnicas y de procedimientos operativos	Texto refundido. Cambios no aplican a horizonte de evaluación

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

A continuación se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa PDI. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico PDI

Objetivos	Indicadores
<p>Propósito</p> <p>Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, desarrollan proyectos de inversión para mejorar su competitividad y/o reponer capital físico afectado por emergencias agrícolas⁷².</p>	<p>Eficacia/R. Intermedio</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de beneficiarios que no disminuyen su producción agropecuaria. 2. Variación promedio de la producción agropecuaria antes y después de ser beneficiario de PDI. 3. Porcentaje de beneficiarios que disminuyen el costo medio por unidad de producción 4. Variación promedio del costo medio por unidad de producción de los beneficiarios del programa 5. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran la productividad de la mano de obra. 6. Porcentaje de beneficiarios del programa que mejoran la productividad de la tierra.
<p>Componente 1</p> <p>Subsidios entregados a beneficiarios del programa para realizar inversiones productivas individuales o asociativas.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Porcentaje de beneficiarios individuales que reciben subsidio en relación a los que lo solicitan. 8. Porcentaje de beneficiarios pertenecientes a grupos asociativos que reciben subsidio en relación a los que lo solicitan. 9. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio para reponer capital físico dañado por emergencias agrícolas.

⁷² La competitividad se puede lograr por tres canales independientes o combinadamente: el primer canal se refiere a la disminución de los costos al interior de las empresas, un segundo canal se refiere al acceso a mercados que tienen un precio de referencia mayor al que habitualmente se vinculaba la empresa y un tercer canal se refiere a mejoras en la calidad y/o agregación de valor de los productos.

	<p>Eficiencia / producto</p> <p>10. Porcentaje de beneficiarios que reciben subsidio para realizar nuevas inversiones productivas.</p> <p>11. Porcentaje del subsidio en relación al total de la inversión realizada</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>12. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de las inversiones realizadas con los subsidios recibidos.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>13. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio</p>
<p>Actividades:</p> <p><u>Componente 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión - Llamado a concurso - Postulación de los proyectos - Desde el 2013: visita a terreno por INDAP para definir admisibilidad de las postulaciones, publicación del listado de proyectos admisibles, formulación de proyectos de inversión - Evaluación de proyectos y selección - Asignación y/o entrega del financiamiento - Ejecución de los proyectos - Supervisión a la ejecución de proyectos - Seguimiento y evaluación de resultados 	

Fuente: elaboración propia

Programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros

1. Antecedentes

El programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros comienza a operar el año 2009, luego de la implementación el año 2008 de un bono de praderas suplementarias. Nace con el objetivo de mitigar los daños producidos por emergencias agroclimáticas con el fin de mantener el ingreso pecuario de quienes viven en zonas afectadas. A medida que pasan los años el programa fue tomando un rumbo preventivo, enfocándose en zonas con riesgo histórico de emergencias agroclimáticas. Desde el año 2008 hasta el 2009 el programa incluye en sus normas técnicas a beneficiarios que se residen entre la Región Metropolitana y la Región de Magallanes. A partir del año 2010 se modifican las normas para operar desde la VI Región hasta Magallanes.

2. Propósito

Los pequeños productores cuyo negocio principal es la ganadería, establecen praderas suplementarias para disponer de forraje invernal o estival destinado a la alimentación animal, con el objetivo de evitar caídas en la producción pecuaria e inventario de animales.

3. Población objetivo

Dentro de esta población potencial, la población objetivo de este programa corresponde pequeños productores agrícolas y/o campesinos que además de cumplir con los requisitos generales para ser beneficiarios de programas de INDAP, se encuentran ubicados entre la VI región y la región de Magallanes y en que el rubro principal es la actividad ganadera. Por lo tanto, pueden pertenecer a los grupos Multiactivos, Diversificados y Especializados en la medida en que cumplan estas condiciones. Para definir esta población se propone considerar todas las explotaciones con ganado (bovino, caprino, ovino) beneficiarias potenciales de INDAP entre la VI región y la región de Magallanes, lo cual corresponde a 120.751 explotaciones según el Censo Agropecuario 2007. Es necesario considerar que si bien las normas técnicas anteriores al año 2010, incluían a la región Metropolitana dentro de la cobertura del programa, los encargados del programa explicaron que operativamente nunca se incluyó a población de ésta región entre los beneficiarios. Por lo tanto, la población objetivo del programa Praderas, se mantuvo estable en la práctica durante los años de evaluación.

Los criterios de focalización del programa corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

4. Cobertura

En el Cuadro N°41 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Dicha cobertura varía en el tiempo, siendo el 2009 y el 2012 los de mayor número de beneficiarios. Las fluctuaciones en los números de beneficiarios se deben a que INDAP destina en esos años recursos adicionales a los presupuestados en el programa. Los recursos se originan en

holguras en el programa de Suelos Degradados⁷³. El criterio que emplea INDAP para decidir traspasar los recursos sobrantes de este programa al de Praderas, viene dado por el hecho de que ambos están orientados a poblaciones similares y financian actividades similares, lo que facilita los aspectos administrativos del traspaso. El número de beneficiarios en el periodo evaluado alcanza a los 31.671. Es decir la cobertura absoluta es del 26%.

Cuadro N°41
Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Total/1
Beneficiarios (N°)	6.692	13.323	9.032	6.097	13.553	31.671
Cobertura considerando el número de explotaciones del Censo Agropecuario 2007	6%	11%	7%	5%	11%	26%

1/ Si un beneficiario recibe más de un año el beneficio se contabiliza una sola vez en el total
Fuente: elaboración propia

5. Descripción general de la operación del programa

INDAP a través de la Dirección Nacional, Direcciones Regionales y Agencias de Área, está encargado de gestionar la difusión, operación y entrega del programa, así como de realizar seguimiento y evaluación de su desempeño. La difusión del programa, está a cargo de INDAP, que informa los procesos y plazos de postulación, para que aquellos agricultores que quieran ser parte del programa, puedan postular en la Agencia de Área, presentando una solicitud y plan de establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros (que debe especificar: especies, superficie, fecha de inicio y término de labores, coordenadas, inversión, croquis del predio, balance forrajero y participación en otros programas de INDAP). En la Agencia de Área, se corrobora el cumplimiento de requisitos, la pertinencia técnica, la pertinencia del proyecto con objetivos del programa y el cumplimiento de exigencias administrativas.

Los beneficiarios presentan una demanda de incentivo que corresponde a la cofinanciación de inversiones para establecer praderas suplementarias y/o recursos forrajeros, destinadas a suplir el déficit de forraje invernal y/o estival en los predios de la agricultura familiar campesina. La normativa define cuatro criterios para evaluar las postulaciones: pertinencia técnica del Plan de establecimiento de praderas suplementarias, balance forrajero simple de la explotación, participación de los postulantes en los servicios tecnológicos de INDAP u otros programas de Fomento donde el rubro ganadero sea el eje principal, y otras variables definidas por la región. Las normas técnicas del año 2012, establecen que se priorizara a beneficiarios que estén incorporados a servicios tecnológicos de INDAP, particularmente cuando éstos se encuentren en riesgo frecuente de ser afectados por emergencias agroclimáticas. Para el caso de usuarios del PDTI o PRODESAL estará orientada principalmente al segmento 3.

De ser aprobado el proyecto, el usuario podrá solicitar un anticipo de entrega del beneficio de hasta el 100% de los recursos aprobados para comenzar con el establecimientos de la/s pradera/s. Es facultad del Jefe de Área determinar si se otorga anticipo y el monto de este. Según las normas técnicas del año 2011 los anticipos se otorgan preferentemente a beneficiarios que participen de alguno de los servicios que componen la plataforma de servicios de fomento de INDAP y principalmente para usuarios que se encuentren en categorías A o B de Crédito INDAP.

⁷³ Según los encargados del programa, los recursos del programa de Suelos Degradados no se asignan algunos años de manera total, generando holguras debido a la menor demanda por parte de los pequeños productores de dicho programa.

Independiente de la modalidad de pago, una vez terminadas las labores el usuario debe presentar una declaración simple del fiel cumplimiento del Plan. Además, deben presentar los documentos que acrediten los gastos de insumos o servicios adquiridos a terceros.

No se especifica en las normas técnicas cada cuanto tiempo se abrirán las postulaciones para participar de este programa, ni cuantas veces puede un agricultor verse beneficiado por este en un periodo de tiempo.

6. Componentes: El programa contempla un componente: Incentivo para financiar el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros.

Componente 1 (Incentivo para financiar el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros)

El programa entrega una ayuda económica equivalente al 80% de los costos netos, asociados a los insumos y labores requeridas para el establecimiento de praderas suplementarias y/o recursos forrajeros. El usuario puede postular hasta un monto máximo de \$ 1.000.000 al año. Para sectores especiales (provincias o comunas aisladas), este máximo puede ser de hasta \$ 1.250.000⁷⁴. El usuario debe financiar el saldo del costo total del establecimiento de la(s) pradera(s) suplementarias y/o recursos forrajeros que no sean cubiertas por la ayuda económica entregada por el programa, con recursos propios o créditos entregados por INDAP o terceros.

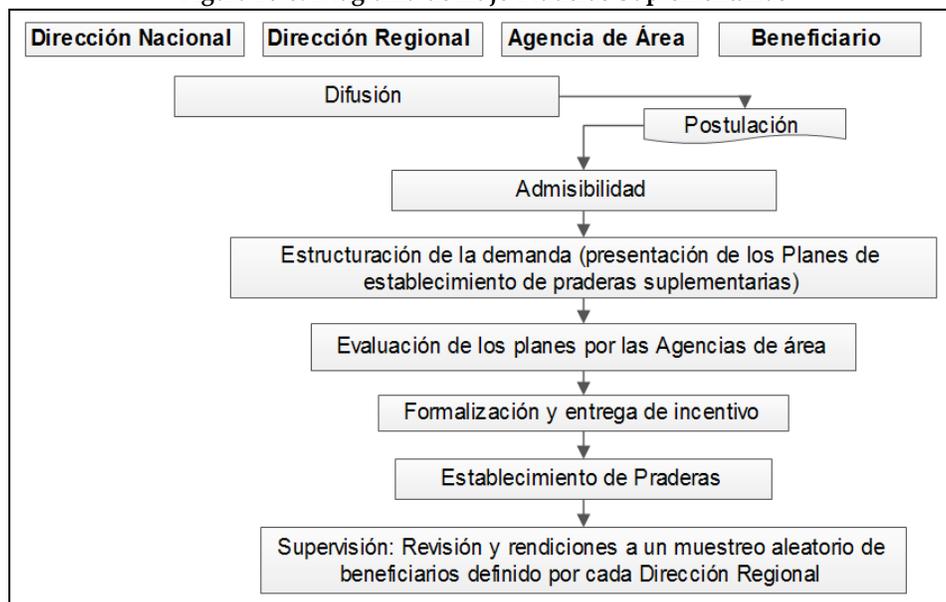
7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el programa de Praderas Suplementarias son INDAP, en sus tres niveles, Dirección Nacional, Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP, todos vinculados a la difusión del Programa. Además, la Agencia de Área es quien se vincula directamente con los usuarios postulantes a través de la admisibilidad y la evaluación de las propuestas.

La toma de decisiones se relaciona con la selección o no de los proyectos a cargo de INDAP. El seguimiento consiste en la supervisión de la ejecución de las inversiones y la revisión de la rendición correspondiente.

⁷⁴ Para el año 2011 estos montos son \$750.000 y \$950.000 respectivamente

Figura N°8. Diagrama de flujo Praderas Suplementarias



Fuente: Elaboración propia en base a normas de INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las principales modificaciones al programa en el horizonte de evaluación.

Cuadro N°42
Cambios normativos

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2011, Feb. 16 Resolución Exenta 9755 Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos	2012, Feb. 3 Resolución Exenta 12275 Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos	Fija normas de acceso al programa más claros. Introduce restricción de acceso a deudores de INDAP Exige aporte de beneficiario hasta enterar valor del proyecto. Incrementa montos de subsidios de 750 mil a 1 millón de pesos y de 950 mil a 1.250 mil pesos para zonas especiales definidas en las normas. Introduce instrumentos para ajustes y modificaciones que contribuyan a prevenir las emergencias ocasionadas por bajas precipitaciones y sequías.

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

En el siguiente cuadro se presenta la Matriz de Marco Lógico del Programa Praderas Suplementarias. Para construir este esquema nos basamos en la matriz presente en el “Documento marco Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros”⁷⁵.

Marco Lógico Praderas	
Objetivos	Indicadores
Propósito: Los pequeños productores cuyo negocio principal es la ganadería, establecen praderas suplementarias para disponer de forraje invernal o estival destinado a la alimentación animal, con el objetivo de evitar caídas en la producción pecuaria e inventario de animales.	Eficacia/R. Intermedios 1. Porcentaje de beneficiarios del programa que mantiene el nivel de producción pecuaria en época estival y/o invernal por mayor disponibilidad de forraje.
Componente 1: Subsidios entregados a beneficiarios para implementación de praderas suplementarias	Eficacia/Producto 2. Porcentaje de demanda potencial por praderas suplementarias insatisfecha. Calidad/Producto 3. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de la implementación de praderas suplementarias realizadas con los subsidios recibidos. Eficiencia/Producto 4. Costo promedio de la entrega del subsidio
Actividades - Difusión - Admisibilidad y presentación de postulaciones - Estructuración de la demanda - Evaluación de la demanda - Selección y aprobación de la demanda - Entrega del financiamiento - Supervisión - Seguimiento y Evaluación de Resultados	

Fuente: elaboración propia

⁷⁵ Documento disponible en la siguiente página web: <http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/Normativa/Fomento/Suelo/Decreto%20Marco%20Praderas%20Suplementarias%20y%20Recursos%20Forrajeros.pdf>

Programa de riego

1. Antecedentes

El Programa de riego se inicia en 1991, pero no con todos los componentes que incluye en la actualidad. Hasta el año 2008 incorporaba el componente de inversión extrapredial (PRA) y el Bono Legal de Aguas (BLA) que apoya la asistencia jurídica relacionada derechos de agua. Desde el año 2004 hasta el 2008 el apoyo a la inversión intrapredial se encontraba incorporado en otro programa de INDAP (PDI). A partir del año 2011 se genera el componente de riego intrapredial (PRI) como programa aparte de PDI, pasando a formar parte del componente de fomento a la inversión en el ámbito de riego. El año 2010 se incorpora también el Programa de Obras Menores de Riego (PROM) con el fin de superar el déficit hídrico y prevenir los efectos adversos de las emergencias agroclimáticas.

2. Propósito

Los pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, mejoran el acceso, disponibilidad y gestión del agua para aumentar o mantener la producción agropecuaria.

3. Población objetivo

Si bien la mayoría de los componentes de riego se enfocan en usuarios que dispongan de derechos de propiedad del agua debidamente regularizados, existe la posibilidad de ser beneficiario del programa con anterioridad a la adquisición de esos derechos de propiedad. Incluso uno de los componentes (PRA) se encarga de apoyar la regularización de los derechos de propiedad de agua. Es decir, el programa apoya a usuarios que incluso pasan de la condición de secano a la de riego. Por lo tanto, según se conversó con los encargados del programa, toda la población potencial de INDAP es susceptible de adquirir derechos de agua y ser considerada beneficiaria del programa de Riego. De esta forma, la población objetivo del programa de Riego es la misma que la población potencial. Por lo tanto, pueden pertenecer a los grupos Multiactivos, Diversificados y Especializados. Esta población corresponde a un total de 239.378 explotaciones, según se puede observar en el cuadro N°5.

Los criterios de focalización corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

4. Cobertura

En el Cuadro N° 43 se presenta el número de beneficiarios por año y la cobertura del programa en el tiempo. Dicha cobertura se mantiene bastante pareja en los años, siendo el 2010 el de mayor número de beneficiarios. Según los encargados del programa, la caída fuerte de beneficiarios a partir luego de este año se explica debido a que desde el 2010 se marca un cambio de orientación desde subsidios individuales hacia proyectos asociativos, principalmente a través de las asociaciones de regantes. Dichas asociaciones de regantes aparecen como un beneficiario del programa, pero en la realidad se generan beneficios para un grupo de pequeños productores. El número de beneficiarios únicos, es decir beneficiarios distintos que al menos son beneficiarios por un año alcanza a los 17.750 en el periodo de evaluación, de los cuales no se puede conocer cuántos representan a grupos de pequeños productores.

Cuadro N° 43
Riego Usuarios Únicos. Número de beneficiarios por año y cobertura

	2008	2009	2010	2011	2012	Todos los años/1
Beneficiarios (N°)	3.313	5.315	6.297	5.770	4.445	17.750
Cobertura considerando el número de explotaciones del Censo Agropecuario 2007	1%	3%	2%	2%	2%	7%

1/ Si un beneficiario recibe en más de un año sólo se considera una vez para la suma total de beneficiarios

Fuente: elaboración propia

5. Descripción general de la operación del programa

Este programa depende de INDAP, a través de la Dirección Nacional, Direcciones Regionales y Agencias de Área. El programa da apoyo para contribuir a la resolución de las distintas problemáticas existentes en el ámbito del riego. El apoyo se brinda a productores individuales y/o asociados. El beneficio entregado se destina al cofinanciamiento de infraestructura y equipamiento para riego, tanto dentro como fuera del predio, como también a contratar asesoría especializada requerida para la elaboración de proyectos de inversiones intra o extraprediales y asesoría especializada en el ámbito legal que permita brindar seguridad jurídica a los derechos de agua y eliminar barreras de acceso a instrumentos de inversión.

El problema que se ha diagnosticado es la falta de agua en cantidad y periodicidad adecuada para la agricultura de riego. El programa busca entrega incentivos económicos no reembolsables que permiten el cofinanciamiento de obras que apunten a mejorar la eficiencia en la captación, regulación, conducción, distribución y aplicación del agua de riego. Junto con esto apoya la búsqueda de nuevas fuentes de agua para aumentar la disponibilidad del recurso, tanto a nivel asociativo como individual. Además, otorga un sostén legal al uso del recurso agua, otorgando seguridad legal para el uso del recurso y posibilitando potenciales inversiones relacionadas al riego.

La difusión del programa, está a cargo de INDAP, que informa los procesos y plazos de postulación, para que aquellos agricultores que quieran ser parte del programa, puedan postular a través de la Agencia de Área que revisará los requisitos de admisibilidad. Luego, el Coordinador de Riego, realizará visitas en terreno, para constatar la existencia de condiciones necesarias para llevar a cabo el proyecto, y emitir un informe de pre factibilidad. Según esta información, se admite o no el proyecto en la Dirección Regional o en la Agencia de Área según corresponda, desde donde se contrata al consultor que contacta al usuario para coordinar la ejecución del proyecto.

Los criterios de distribución de recursos a regiones son en orden de jerarquía los siguientes: comportamiento histórico (ejecución), demanda regional, incremento presupuestario anual al programa de riego (ley de presupuesto).

6. Componentes: El programa contempla tres componentes. El componente uno corresponde a la entrega de apoyos destinados a la elaboración de estudios y/o proyectos de inversión en obras de riego o drenaje intra y extra predial. El segundo corresponde a la entrega de incentivos para inversiones individuales o asociativas. Y el tercero consistente en entregar asesorías legales para regularizar derechos de agua.

Componente 1 (Estudios pre-inversión) El objetivo de este componente es financiar la elaboración de estudios y formulación de una amplia gama de proyectos, con la sola condición de que estos incluyan obras de riego o drenaje⁷⁶.

Este componente se lleva a cabo mediante la aplicación del Programa de Estudios de Riego y Drenaje de INDAP. Para la elaboración de estudios y proyectos, los potenciales clientes deben contratar los servicios de un proveedor externo, que debe estar inscrito en el Directorio Nacional de Proveedores de Servicio de Fomento de INDAP⁷⁷. El incentivo que entrega el Programa no puede superar el 90% de los honorarios del proveedor externo que participe del proyecto. El saldo del costo total deberá ser aportado por el cliente, quien solo puede acceder a estos recursos una vez al año. El incentivo será entregado al beneficiario, una vez que el consultor seleccionado por el propio agricultor, haya entregado el estudio o consultoría a plena satisfacción de INDAP.

Componente 2 (Subsidio para Inversiones): El objetivo de este componente es cofinanciar proyectos de inversiones de riego o drenaje intra o extrapredial de pequeños productores individuales o de grupos de agricultores asociados.

En este componente se reúnen tres líneas de acción (llamadas programas por INDAP): el PRI (Programa de Riego Intrapredial), el PRA (Programa de Riego Asociativo) y el PROM (Programa de Obras Menores de Riego). Sin embargo, no todas estas líneas de acción han estado presentes durante el periodo de evaluación. La primera norma técnica de PRI es del año 2010⁷⁸, por lo tanto entra en vigencia el año 2011. PROM por su parte entra en operación el año 2010⁷⁹.

Este componente otorga incentivos para la formulación de proyectos de riego, el cofinanciamiento de costos de diseño de ingeniería y formulación del proyecto, el cofinanciamiento de inversiones que permitan incorporar tierras de secano a regadío y mejorar la seguridad y eficiencia de riego o aumentar superficie cultivable y asesorías especializadas para instalar capacidades para la operación, manejo y mantenimiento de equipos de riego y obras de riego o drenaje. También contempla el apoyo para obras de riego y/o drenaje de emergencia ante contingencias agroclimáticas que afecten el acceso al agua.

Los incentivos podrán ser de hasta el 90% del costo total bruto de las inversiones requeridas para PRI y PRA y de hasta un 95% para PROM, el saldo deberá ser aportado por el beneficiario, que podrá acceder sólo una vez en el año a estos beneficios. El monto anual máximo al que puede acceder un beneficiario varía según el Programa

⁷⁶ “Y proyectos anexos a que se refiere la Ley N°18.450 y cumplan con las bases técnicas y administrativas de los concursos convocados por la Comisión Nacional de Riego” Normas técnicas 2007.

⁷⁷ Además el proveedor externo debe presentar otras credenciales asociadas a especialidades y categorías específicas de cada concurso. Normas técnicas 2007.

⁷⁸ Resolución Exenta N° 528. 15 Abril 2010.

⁷⁹ Resolución Exenta N° 510. 22 Abril 2009.

Cuadro N°44**PRI****Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2011**

Tipo de Cliente	Monto anual máximo (\$) proyectos de riego insertos en las áreas definidas en Planes Regionales de Riego y rubros priorizados encadenados a mercados más exigentes	Monto anual máximo (\$) proyectos no insertos en las áreas definidas en Planes Regionales de Riego o rubros priorizados encadenados a mercados menos exigentes; o rubros no priorizados
Persona Individual. Valle regado entre regiones Atacama y Bio bio	6.000.000	3.000.000
Persona Individual. Secano costero e interior y resto de regiones	5.000.000	2.500.000
Personas Jurídicas	10.000.000	5.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°45**PRI****Valores anuales máximos por tipo de cliente y rubros involucrados. Año 2012**

Tipo de Cliente	Proyectos de riego insertos en las áreas definidas en Planes Regionales de Riego y rubros priorizados encadenados a mercados más exigentes (\$)	Proyectos no insertos en las áreas definidas en Planes Regionales de Riego o rubros priorizados encadenados a mercados menos exigentes; o rubros no priorizados (\$)
Persona Individual	6.000.000	3.000.000
Personas Jurídicas	10.000.000	5.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

Cuadro N°46**PRA****Monto máximo anuales máximos por año**

	Entre 2008 y 2011	2012
Por proyecto	1.850 UF	2.000 UF
Por cada beneficiario	150 UF	200 UF

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

En el PROM las características del incentivo varían en función de la complejidad y el costo de la obra que se pretenda realizar.

**Cuadro N°47
PROM**

Monto máximo y nivel de aprobación según tipo de obra

CASO 1:	Obras de baja complejidad y costo	
Tipo de obra	Valor del incentivo	Aprobación
Captación y conducción de agua en vertientes u otros - Profundización norias y suministro de tubos - Adquisición, construcción, reparación de estanque acumulador - Suministro e instalación de motobombas - Cualquier otra obra de baja complejidad.	Menor o igual a \$1.300.000	Comité Financiamiento de Área con opinión técnica profesional riego para los requisitos y exigencias técnicas del proyecto.
CASO 2:	Obras de mediana complejidad y costo	
Tipo de obra	Valor del incentivo	Aprobación
Construcción e instalación de riego tecnificado - Reparación de obras de captación, conducción, regulación, tanto en obras asociativas, o mixtas, o individuales. Cualquier otra obra de complejidad mediana o alta.	<p align="center">Para obras Asociativas \$13.000.000 por obra y \$1.300.000 por beneficiario.</p> <p align="center">Para obras Mixtas \$13.000.000 por obra y \$1.500.000 por beneficiario.</p>	Comité Financiamiento Regional con opinión técnica Jefe Unidad Regional de riego - Los requisitos y exigencias técnicas del proyecto se dan en el nivel regional.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas del programa

En los tres programas el saldo del costo total deberá ser aportado por el cliente.

Componente 3 (Asesoría legal): El objetivo de este componente es el de brindar apoyo legal especializado para inscripción legal de derechos de agua.

Este componente funciona en base al Bono Legal de Aguas de INDAP cuyo objetivo es entregar asistencia legal para la constitución de derechos de aprovechamiento de agua; regularización de derechos de aprovechamiento de agua; conformación de organizaciones de usuarios de aguas y actualización de estatutos y registros; gestiones judiciales y resolución de conflictos; compra de derechos de aprovechamiento de aguas; constitución de servidumbres; cambio de puntos de captación y traslado de derechos y aprovechamiento de agua; perfeccionamiento de derechos de aprovechamiento de aguas; saneamientos de títulos de tierra; otros aprobados por dirección regional y nacional.

El incentivo financiará hasta el 95% del valor bruto (90% a partir del 2012) de las acciones de apoyo requeridas por el potencial cliente cuyo monto máximo varía en función del proceso que se busca realizar. Estos montos máximos por proceso van desde las 10 UF hasta valores sobre las 200 UF⁸⁰. Respecto a las modalidades de pago. Los clientes podrán conferir mandato a INDAP para que escoja a través de cotizaciones o licitaciones públicas. El cliente también puede escoger al consultor. Con el mandato, INDAP paga las cuotas cumplidos avances de las consultorías. El incentivo se entregará directamente al cliente, a excepción de que éste confiera mandato a INDAP para efectuar el pago.

Un resumen con las modalidades de pago de los diferentes componentes se presentan en el siguiente cuadro:

⁸⁰ Anexo N°2 Res. Ex. 027501

Cuadro N°48
Montos y modalidades de pago

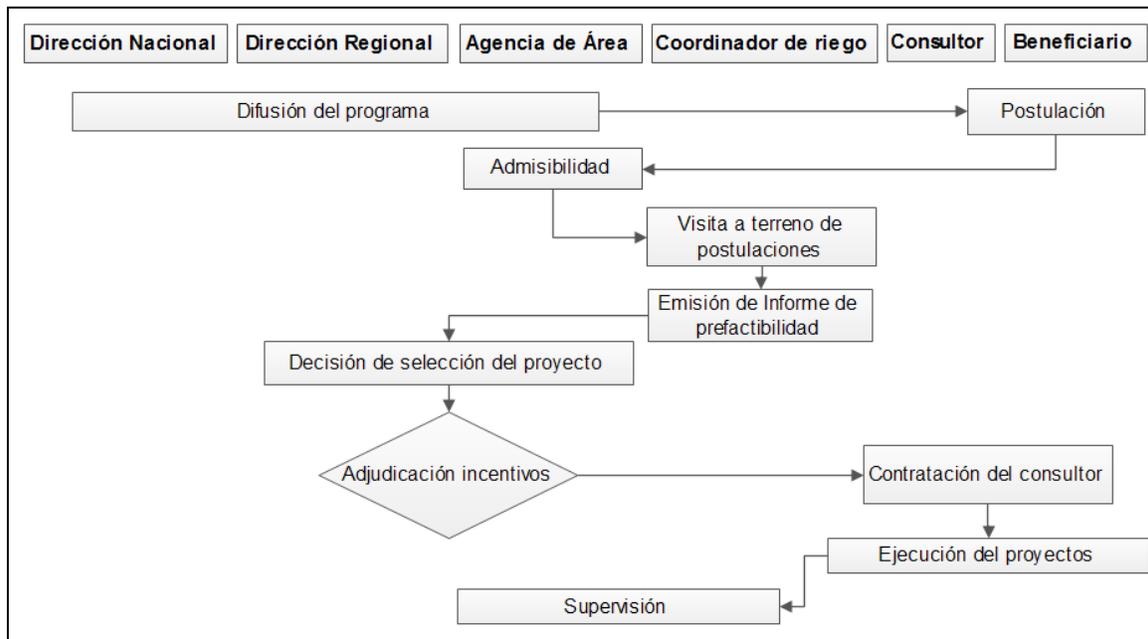
Riego Asociativo	Financia hasta el 90% del costo total de las inversiones. Monto máximo anual de incentivo de hasta UF 2.000 por proyecto Monto máximo anual de incentivo de hasta UF 200 por beneficiario del proyecto. Saldo del costo total debe ser aportado por los usuarios.	Pago a formulación del proyecto: INDAP podrá entregar a usuarios parte del incentivo (honorario del consultor) antes de comenzarse las obras. Pago a la inversión: Incentivo será entregado al usuario. Autoconstrucción: Entrega de incentivo se realizará contra obra terminada o se entregará un anticipo de 50%, para recibir el 50% restante usuario deberá presentar documentación de respaldo de gastos.
Riego y drenaje intrapredial	Financia hasta el 90% del costo total bruto de las inversiones. El saldo deberá ser aportado por el beneficiario Beneficiario podrá acceder sólo una vez en el año a estos beneficios, cuyo tope máximo puede ser alcanzado en uno o más proyectos. Tope máximo persona individual: \$6.000.000 Tope máximo persona jurídica: \$10.000.000 Incentivo destinado a formulación de proyectos varía entre 250.000 y 400.000. Montos para apoyo a la ejecución o capacitación varían entre 100.000 y 250.000	Entrega de Incentivo en dinero: incentivos podrán entregarse de forma directa al usuario aun cuando no se haya iniciado la obra, INDAP podrá pagar directamente al consultor, si el usuario así lo estipula a través de un mandato. Incentivo para ejecución de obra: cliente podrá mandar a INDAP para efectuar pago a contratista. Incentivo para apoyo a ejecución y/o capacitación: se entregarán a usuario una vez terminada la obra en una cuota. Entrega de Incentivos en especies: INDAP licitará públicamente.

Fuente: elaboración propia

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el Programa de Riego son INDAP, en sus tres niveles, Dirección Nacional, Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP, todos vinculados a la difusión del Programa. La Agencia de Área se vincula en forma relevante con la evaluación de los proyectos a través de un coordinador de riego, quien los visita en terreno y emite informe de pre-factibilidad. La toma de decisiones, se relaciona con la selección o no de los proyectos a cargo de la Dirección Regional, la Agencia de Área o la Dirección Nacional de INDAP, según corresponda. El seguimiento consiste en la supervisión de la ejecución de las inversiones.

Figura N°9. Diagrama de flujo Riego



Fuente: Elaboración propia en base a normas de INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las principales modificaciones realizadas al programa.

Cuadro N°49
Modificaciones a las normas del Programa

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones	
Bono legal de aguas	2011 Normas técnicas y procedimientos operativos	2011 Modifica normas técnicas y procedimientos operativos	Introduce cambios para permitir postulaciones de mujeres casadas
		2012 Modifica normas técnicas y procedimientos operativos	Incorporación de comunidades agrícolas, entrega de incentivos, contratación e incentivos de consultores, aprobación de las demandas
Estudios de riego	2007 Normas técnicas y procedimientos operativos	20012 Sustituye normas técnicas y procedimientos operativos	Actualiza las normas técnicas y los procedimientos en agosto de ese año. No impacta en el horizonte de evaluación
Riego asociativo	2010 Normas técnicas y procedimientos operativos	2011 Sustituye normas técnicas y procedimientos operativos	<ul style="list-style-type: none"> - Se especifica en mayor detalle los tipos de beneficiarios. - Para acreditación de beneficiarios exige inscripción de derechos de agua y fija criterios para arrendatarios de tierra no establecidos en anterior norma. - Incrementa topes de proyectos y aporte

			por beneficiario de 1850 UF hasta 2000 UF el valor del proyecto y de 180 UF a 200 UF tope por beneficiarios
Riego intrapredial	2010 Aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos	2011 Sustituye normas técnicas y procedimientos aprobados y modificados en 2010	<ul style="list-style-type: none"> - Introduce a beneficiarios PDTI como posibles beneficiarios de este programa. - Aclara las diferentes personas jurídicas que pueden postular, definidas en general en anterior norma. - Fija condiciones de acreditación para comunidades agrícolas a través de declaraciones notariales simples. Para el caso de arrendatarios tener contrato de arrendamiento vigente. - Se iguala el monto del incentivo de las postulaciones individuales eliminando montos por zona de riego y de seco. - Se fija montos máximos de pago para ítems de formulación y capacitación.
		2012 Modifica y aprueba normas técnicas y procedimientos	Introduce la opción de entrega de incentivos en especie, además del uso de bombas con energía renovable y modificaciones de perfeccionamiento de vínculo con el Programa de crédito

Fuente: Elaboración propia

9. Marco Lógico

A continuación se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa de Riego. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico Riego

Objetivos	Indicadores
Propósito Pequeños productores agropecuarios beneficiarios del programa, mejoran el acceso, disponibilidad y gestión del agua ⁸¹ para aumentar o mantener la producción agropecuaria.	Eficacia/R. Intermedio 1. Porcentaje de beneficiarios que no disminuyen su producción agropecuaria por falta de acceso a agua para el riego. 2. Porcentaje de beneficiarios que no disminuyen su producción agropecuaria por falta de disponibilidad de agua para el riego. 3. Porcentaje de beneficiarios que no disminuyen su producción agropecuaria por falta de gestión del agua para el riego.
Componente 1 Subsidios entregados a beneficiarios del programa para	Eficiencia/Producto 4. Costo promedio por beneficiario de los subsidios entregados. 5. Porcentaje promedio del subsidio en relación a la inversión total.

⁸¹ Gestión del agua de riego implica un uso eficiente del agua disponible tanto a nivel intra como extra predial

realizar inversiones de riego o drenaje intra o extrapredial ⁸² (PRI, PRA, PROM)	<p>Calidad/Producto</p> <p>6. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad⁸³ de las inversiones realizadas con los subsidios recibidos.</p> <p>7. Porcentaje de beneficiarios que declara recibir a tiempo el subsidio</p>
Componente 2 Formulación de proyectos de riego para beneficiarios del programa	<p>8. Porcentaje de beneficiarios que tiene un proyecto formulado y presentado a financiamiento de la Ley de riego (Comisión Nacional de Riego).</p> <p>9. Porcentaje de beneficiarios con proyecto que obtienen financiamiento de la ley de riego en relación al total de beneficiarios con proyectos formulados.</p> <p>10. Costo promedio por formulación de proyectos de riego</p> <p>11. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad de la formulación de los proyectos de riego</p>
Componente 2 Servicio legal de inscripción de derechos de agua a beneficiarios del programa.	<p>Eficacia/Producto</p> <p>12. Porcentaje de beneficiarios que regularizan sus derechos de agua en relación al total que demanda esta asesoría.</p> <p>13. Costo promedio por tipo de servicio legal</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>14. Porcentaje de beneficiarios que evalúa positivamente la utilidad del servicio legal de inscripción de derechos de agua</p>
<p>Actividades:</p> <p><u>Actividades transversales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión del programa - Postulación y evaluación de pre factibilidad de las postulaciones - Visitas a terreno y elaboración de informes de pre-factibilidad <p><u>Componente 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación de consultores y elaboración proyectos - Postulación al concurso de subsidios del programa - Asignación de proyectos ganadores - Ejecución del proyecto - Seguimiento y evaluación <p><u>Componente 2</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación de consultores - Realización asesoría especializada (legal o formulación de proyecto) - Postulación a fondos de la Ley de riego - Pago consultores sobre logro de la asesoría (legalización y/o presentación exitosa a la ley de riego) - Seguimiento y evaluación 	

Fuente: elaboración propia

⁸² En el caso de inversiones extra prediales el beneficiario no recibe directamente las inversiones ya que ellas son realizadas fuera del predio y afectan a un grupo mayor de productores

⁸³ Se entiende por utilidad inversiones que cumplen el fin para el cual fueron realizadas. Este fin puede ser aumentar disponibilidad y/o asegurar la disponibilidad de agua ya existente o eliminar agua cuando las inversiones son de drenaje.

Convenio PRODEMU-INDAP

1. Antecedentes

Este programa se desarrolla en base a un convenio entre PRODEMU e INDAP que opera desde 1992.

2. Propósito

Mujeres pertenecientes a familias de pequeños productores agropecuarios del país, mejoran sus habilidades personales, sus competencias de emprendimiento y gestión para incrementar sus ingresos.

3. Población objetivo

Dentro de esta población potencial, la población objetivo de este programa corresponde a mujeres pequeñas productoras o campesinas, de entre 15 y 65 años de edad, de los primeros dos quintiles de ingresos y que califiquen como beneficiarias de INDAP. Para una estimación de la población potencial se ha definido el número de mujeres entre 15 y 65 años de edad que viven en explotaciones potencialmente beneficiarias de INDAP según el Censo Agropecuario del año 2007. Esto determina 44.250 beneficiarias.

El programa, además de los criterios de focalización para identificar a la población potencial de INDAP, el único criterio adicional que incluye es el ser mujer.

4. Cobertura

Para la realización de este estudio, no contamos con la información para calcular la cobertura del programa.

5. Descripción general de la operación del programa

Este programa está destinado a mujeres potenciales beneficiarias de INDAP, a las cuales se les brinda una intervención de tres años. Cada año el equipo de INDAP define los territorios donde el programa operará, tomando en consideración su accesibilidad, la concentración geográfica, el acceso y disponibilidad de recursos productivos, la cercanía y accesibilidad a mercados. Los equipos provinciales tanto de INDAP como de PRODEMU son los encargados de la difusión del programa y la búsqueda de nuevas usuarias. Esto se realiza entre agosto y diciembre de cada año. Luego de detectadas las potenciales usuarias, se generan las Unidades Operativas en las cuales participan al menos 10 grupos de mujeres. Cada grupo estará constituido por al menos 10 usuarias, exceptuando las zonas extremas como la XV, II y IX región. El equipo de INDAP recopila en terreno antecedentes de las potenciales usuarias para poder ser acreditarlas como pequeñas productoras o campesinas, a partir de lo cual son inscritas en el programa.

6. Componentes: El programa contempla un componente: Asesoría Técnica

Componente 1 (Asesoría Técnica): El objetivo de este componente es dar asesoría técnica a todas las beneficiarias agrupadas en las unidades operativas. El servicio de asesoría técnica de este programa contempla diversos instrumentos que se aplican durante los tres años que dura la intervención, los cuales se detallan a continuación:

- a) Consultoría: Se da inicio a la intervención en enero del primer año, donde se contratan consultores externos para realizar un diagnóstico psicosocial, uno productivo y de gestión de cada grupo de usuarias. Además, cada grupo contrata un consultor que las asesora en el desarrollo de un Plan de Negocios Trienal y de planificación anual. Al inicio de cada uno de los tres años que dura la intervención, se realiza una actualización de todos estos instrumentos.
- b) Capacitación, Giras Técnicas, Encuentros y Acompañamiento: De manera continua en los tres años de intervención se desarrollan actividades de capacitación (talleres, cursos, jornadas de formación, etc.), encuentros de intercambio de información entre beneficiarias del programa y con organismos relacionados, giras técnicas y acompañamiento.
- c) Incentivos para la inversión productiva agrícola: Recursos de incentivos para la implementación de proyectos productivos silvoagropecuarios, de turismo rural o agroindustria y artesanías, correspondientes a una o más unidades de primer año. Este instrumento se aplica solo durante el primer año de intervención.
- d) Apoyo a la comercialización y la formalización: Recursos destinados a financiar y fortalecer estrategias de comercialización y formalización de las unidades para el mejoramiento de la venta y exploración de mercados. Este instrumento sólo se aplica en el segundo y tercer año de intervención.

En el siguiente cuadro se presentan los mecanismos y montos de pago asociado al programa.

Cuadro N°50
Mecanismo y monto de pagos⁸⁴

Componente	Montos entregados	Mecanismos de Pago
Incentivo para la formulación de proyecto	El monto máximo por grupo es de \$80.000 que formará parte del incentivo total	Incentivo podrá entregarse a usuarias aun cuando inversión no esté completamente realizada. INDAP podrá pagar directamente a proveedor, si usuarias lo solicitan a través de mandato.
Incentivo para la formulación de proyecto	El monto máximo por grupo es de \$80.000 que formará parte del incentivo total	
Incentivo al pago de asesorías para ejecución de inversiones	El monto máximo es de \$100.000 por grupo.	
Incentivo a la inversión	INDAP cofinanciará hasta el 90% del valor bruto del incentivo con un máximo de \$2.555.0000 por unidad de negocio. Usuarias deberán aportar al menos el 10% restante del valor total	

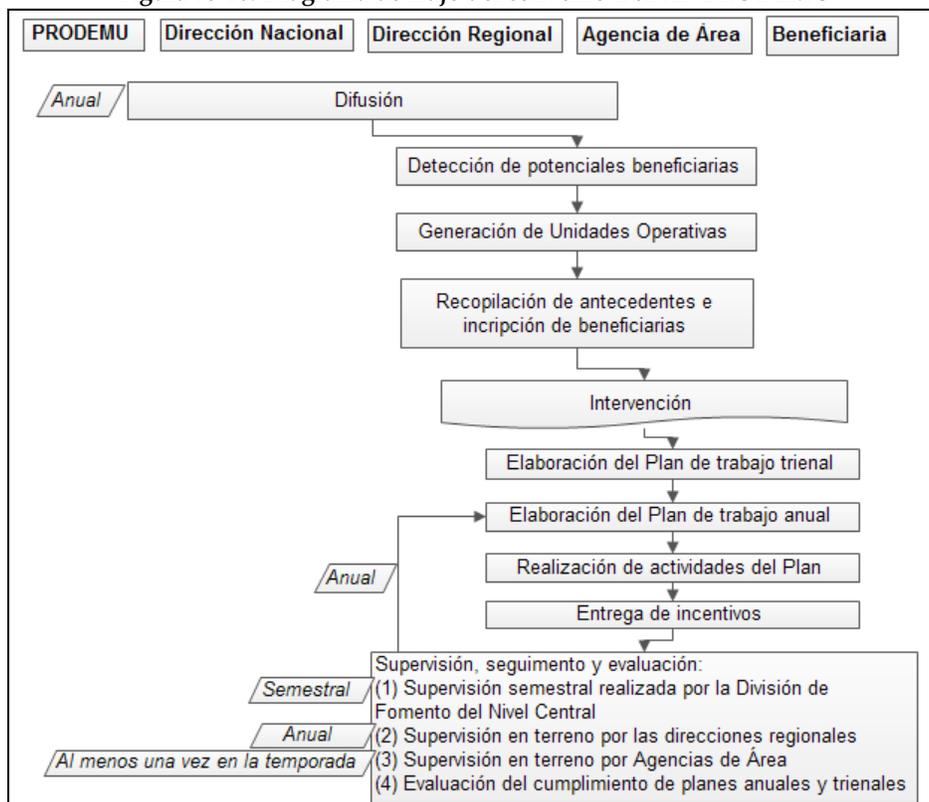
Fuente: Elaboración propia en base a normas de INDAP

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

El proceso de coordinación del programa en general, funciona de manera similar a lo descrito en el PRODESAL. Los actores que se relacionan con el programa son PRODEMU, INDAP, en sus tres niveles, Dirección Nacional, Dirección Regional y la Agencia de Área de INDAP, todos vinculados a la difusión del Programa y llamados a concurso. La Agencia de Área es quien se vincula directamente con las usuarias postulantes a través de la admisibilidad y la evaluación de las propuestas.

⁸⁴ El cuadro hace referencia a los montos disponibles para beneficiarias que estén en el segundo año.

Figura N°10. Diagrama de flujo del convenio INDAP-PRODEMU



Fuente: Elaboración propia en base a normas de INDAP

8. Principales modificaciones

En el siguiente cuadro se presentan algunos de los principales cambios en las normas en el horizonte de evaluación.

Cuadro N°51
Cambios a las normas del Programa

Normas iniciales	Modificaciones	Observaciones
2010 Aprueba carta anexa del convenio de colaboración y transferencia de recursos entre INDAP y PRODEMU	2011 Aprueba convenio marco de colaboración entre INDAP y PRODEMU	Perfecciona los esfuerzos colaborativos entre las dos instituciones desde 1992 que se han plasmado en sucesivos convenios que se extienden hasta 2010
	2012 Aprueba convenios de transferencia de recursos entre INDAP y PRODEMU	Define etapas de aplicación de instrumentos del programa, la metodología de intervención, los gastos y la transferencia de recursos

Fuente: Elaboración propia en base a normas de INDAP

9. Marco Lógico

A continuación se presenta la Matriz de Marco Lógico del programa entre INDAP y PRODEMU. Este esquema se basa en datos de la matriz presente en el documento "Orientaciones para la operación 2013"⁸⁵.

⁸⁵ Documento disponible en el sitio:

Marco Lógico PRODEMU

Objetivos	Indicadores
<p>Propósito</p> <p>Mujeres pertenecientes a familias de pequeños productores agropecuarios del país, mejoran sus habilidades personales, sus competencias de emprendimiento y gestión para incrementar sus ingresos.</p>	<p>Eficacia/R. Intermedio</p> <p>1. Porcentaje de beneficiarias del programa que emprenden nuevos negocios⁸⁶.</p> <p>2. Porcentaje de beneficiarias del programa que aumentan sus ingresos.</p> <p>3. Porcentaje de beneficiarias del programa que forman parte de la fuerza laboral como autoempleadas o como asalariada</p> <p>4. Porcentaje de beneficiarias que evalúa positivamente el valor de su trabajo</p> <p>5. Porcentaje de beneficiarias que declara contar con competencias para tomar decisiones de manera autónoma dentro de su rubro o actividad principal</p> <p>6. Porcentaje de beneficiarias que incorporan los conocimientos adquiridos a través de la asistencia técnica en sus trabajos productivos.</p>
<p>Componente 1</p> <p>Asistencia Técnica entregada a beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>7. Porcentaje de beneficiarias que reciben asesoría técnica en relación a la población potencial</p> <p>8. Número promedio de actividades de capacitación y/o reuniones de trabajo en las que participan las beneficiarias respecto a las planificadas en el plan anual.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>9. Porcentaje de beneficiarias que evalúa positivamente la utilidad de los servicios de asistencia técnica.</p> <p>Eficiencia/Producto</p> <p>10. Costo promedio en asistencia técnica por beneficiaria.</p>
<p>Actividades</p> <p><u>Actividades transversales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Definición de los territorios donde operará el programa por parte de INDAP y PRODEMU. - Difusión del programa y búsqueda de nuevas usuarias por parte de equipos provinciales de INDAP y PRODEMU. - Generación de Unidades Operativas - Acreditación de las pequeñas productoras y campesinas e inscripción en el programa. <p><u>Componente 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación de consultores externos por parte de PRODEMU quienes realizan diagnóstico psicosocial, productivo y de gestión de cada grupo de usuarias. INDAP valida información técnica y elección del rubro. - Contratación de consultores por cada grupo de usuarias, quienes desarrollan el Plan de Negocios Trienal y Anual. INDAP aprueba dicho plan. - Desarrollo de actividades permanentes de capacitación, encuentros, giras técnicas y acompañamiento. - Supervisión y evaluación. - Evaluación de los resultados del primer año de trabajo de grupos. - Evaluación disponibilidad presupuestaria de INDAP - Selección de grupos - Entrega de recursos del financiamiento para la inversión productiva agrícola para usuarias de primer año 	

http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/documentos_relacionados/orientaciones_convenio_indap-prodemu_2013_final.pdf

⁸⁶ Se entenderá por nuevos negocios el desarrollo de explotación de rubros agrícolas o pecuarias nuevos para el agricultor y/o procesos de transformación primaria de la producción agropecuaria (por ejemplo embasar, clasificar, seleccionar).

y segundo año, y del Apoyo para la comercialización y formalización a las de segundo y tercer año.

Fuente: elaboración propia

PROGYSO

1. Antecedentes

El Programa Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO) se inicia el año 2011. Nace a partir del Programa de Desarrollo (PRODES), creado en el 2002. El principal cambio entre ambos programas es que en el PROGYSO existe una asignación específica para organizaciones de carácter regional, lo que no estaba presente en el PRODES, que se enfocaba solamente en organizaciones de carácter nacional. Otro de los cambios relevantes es que se transparentan los recursos, reconociendo que las organizaciones necesitan recursos para mantener su infraestructura y su soporte administrativo. Con ello se agrega un segundo componente relacionado al soporte administrativo, al que se destina un 30 % del incentivo y el restante 70% se sigue destinando a financiar la gestión organizacional. Para llevar a cabo la modificación al programa se crea una definición especial de organización campesina⁸⁷ que debe incluir en sus estatutos objetivos agrícolas y campesinos.

2. Propósito

Organizaciones nacionales y regionales, con personalidad jurídica, que entre sus usuarios reúna una mayoría absoluta de actuales o potenciales beneficiarios de INDAP, desarrollan sus capacidades de gestión organizacional y de soporte administrativo, para mejorar su capacidad de representación y facilitar la implementación de las políticas de INDAP.

3. Población objetivo

La población potencial de este programa corresponde a organizaciones de representación de pequeños productores de nivel nacional y/o regional. Estas organizaciones tienen dos tipos de funciones: de representación política y de representación comercial. Las primeras, en general, son de carácter nacional y sus actividades se relacionan principalmente con diálogo político para asegurar que normas, leyes y asignaciones presupuestarias no perjudiquen a los pequeños productores campesinos. Por otro lado, las organizaciones de representación económica buscan mejorar el acceso y las condiciones de negociación de los pequeños productores con los mercados locales, nacionales o internacionales.

Ambos tipos de organizaciones requieren fortalecer sus capacidades para realizar adecuadamente sus funciones. Sin embargo, INDAP no dispone de un diagnóstico detallado que permita conocer qué capacidades y en qué intensidad se requiere fortalecer. En todo caso, las actividades que se organizan en torno al programa, que se pueden ver más adelante, son congruentes con dos hipótesis de necesidades: por un lado recursos para costear los costos administrativos de las organizaciones y, por otro, la necesidad de generar capacidades de liderazgo en los dirigentes nacionales y regionales para mejorar la conducción y logro de objetivos de sus organizaciones.

Una aproximación a esta población se desprende del número de cooperativas rurales en funcionamiento en Chile, la que alcanza a 325 cooperativas según Nayan et al. (2012)⁸⁸. Para una estimación más certera hace falta incorporar las organizaciones gremiales de representación de pequeños productores de nivel nacional y/o regional, de las que no se tiene una información oficial a nivel central de INDAP. Esto debido a que el estudio mencionado considera solamente a las cooperativas.

⁸⁷ Antes se operaba solamente con una definición de organización nacional.

⁸⁸ NAYÁN, P. 2012. Situación Actual del Cooperativismo Agropecuario en Chile. Unión Nacional de Agricultura Familiar UNAF/ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA.

El único criterio de focalización de este programa es el porcentaje de potenciales beneficiarios de INDAP que posee la organización respecto al total de sus miembros (debe ser por lo menos el 50%).

4. Cobertura

El número de organizaciones promedio que ha recibido capacitaciones en diferentes formas e intensidades entre el año 2007 y el 2012 por PROGYSO se presenta en el siguiente cuadro, junto a las organizaciones potenciales beneficiarias reportadas por cada región al INDAP.

**Cuadro N°52
Organizaciones por Región PRODES 2010 y PROGYSO 2011-2012**

REGIONES	Número de organizaciones promedio atendidas con el PROGYSO al año (entre 2007 y 2012)	N° de organizaciones potenciales beneficiarias en las regiones, según lo informado por las regiones el año 2012
Arica-Parinacota	3	10
Tarapacá	3	38
Antofagasta	5	23
Atacama	3	4
Coquimbo	5	113
Valparaíso	5	87
Metropolitana	5	41
Lib. B. O'Higgins	10	10
Maule	2	23
Biobío	24	*
Araucanía	9	148
Los Ríos	5	33
Los Lagos	10	293
Aysén	5	49
Magallanes	5	8
Nivel central	14	15
Total	113	895

*no hay información disponible

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por INDAP

5. Descripción general de la operación del programa

El programa depende de INDAP, a través de su Dirección Nacional y sus Direcciones Regionales. Una vez que INDAP difunde el programa, los usuarios deben postular a través de la página web de INDAP. Éstas se evalúan según varios criterios. El año 2007, bajo las normas del PRODES, estos criterios eran la calidad técnica de la propuesta, la pertinencia, la estructura de costos, la capacidad de la organización postulante y sus asociados, la participación de mujeres, jóvenes y el porcentaje del aporte organizacional. Para el año 2011, las normas establecen que los criterios del concurso se establecen en Bases Especiales, pero también vez contempla la posibilidad de selección directa y asignación de emergencia (o urgencia).

Una vez que son seleccionadas las organizaciones, estas reciben el incentivo monetario que contempla el programa. El PRODES, desde el 2007 hasta el 2010, no delimita un monto máximo pero si establece que el incentivo apunta a dos etapas, elaboración y ejecución del proyecto. Se especifica que el incentivo no puede superar el 90% del costo de la elaboración, ni el 90% del costo de la ejecución del proyecto. El monto restante de ambas actividades debe ser aportado por la

organización postulante. Desde el año 2011 hasta el 2013 las normas tampoco especifican un monto máximo, pero explicitan que el monto del incentivo lo determinara el Director Nacional.

El plazo máximo de duración y financiamiento de los proyectos será anual y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria con que cuente INDAP.

6. Componentes: El programa contempla dos componentes: Incentivo para la gestión organizacional e Incentivo para el soporte administrativo.

Componente 1 (Incentivo para la gestión organizacional): El objetivo de este componente se ha mantenido a lo largo del periodo de evaluación. Sin embargo las líneas de acción han variado con el cambio de programa de PRODES a PROGYSO. El PRODES⁸⁹ define las siguientes temáticas como relevantes para el financiamiento hasta el año 2010:

- a) Capacitación: Implementación de sistemas de mejoramiento de las capacidades organizacionales, técnicas y/o directivas
- b) Difusión y desarrollo comunicacional: fortalecer los canales internos y externos de comunicación y difusión de las organizaciones.
- c) Provisión de capacidades técnicas, administrativas y de gestión organizacional: Fortalecer las organizaciones en los siguientes tópicos: la generación o refuerzo de las capacidades, técnicas, administrativas con el objeto de lograr una efectiva interacción dentro de la organización como con la institucionalidad sectorial pública y privada
- d) Visitas a experiencias de desarrollo organizacional: Fortalecer el desarrollo organizacional a través del financiamiento de actividades de captura tecnológica y/o metodológica, que permita conocer experiencias asociativas en estas materias a nivel nacional y en otros sectores de la economía. Se podrá realizar estas actividades en aquellas regiones en que las Bases de llamado a concurso establezcan
- e) Apoyo para la elaboración del proyecto de desarrollo organizacional: Contratación de servicios de especialistas para elaborar el proyecto, que acrediten competencias en el ámbito organizacional, a través de título técnico profesional, experiencia laboral en el ámbito organizacional y recomendaciones. Los montos serán definidos en las respectivas bases de llamado a concurso nacional y regional.

Lo relevante en términos del periodo de evaluación es que durante los años 2008 y 2010 este primer componente de gestión organizacional contemplaba el 100% del incentivo, dado que el programa no contaba con el segundo componente.

El año 2011 al dar inicio al PROGYSO se modifican las líneas de acción de este componente, quedando formuladas en las siguientes temáticas:

- a) Capacitación: Su finalidad será desarrollar habilidades y destrezas para el fortalecimiento organizacional. Se podrá entregar a través de distintas modalidades, tales como: talleres, seminarios, diplomados, cursos presenciales o a distancia.
- b) Participación Nacional e Internacional: Su finalidad será apoyar la participación de las organizaciones en actividades nacionales e internacionales. Esta Participación se podrá realizar de distintas formas, tales como: conferencias, seminarios, talleres, mesas de trabajo, comisiones públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- c) Difusión y desarrollo comunicacional: Su finalidad será difundir y comunicar su accionar a todos sus asociados y grupos de interés. Además de la difusión de los lineamientos del Ministerio de Agricultura y de INDAP.

⁸⁹ Resolución n° 31, 31 de Enero 2007

- d) Estudios y consultorías: Su finalidad será obtener conocimiento y experticia en materias necesarias para mejorar la gestión de la organización.
- e) Desarrollo de proyectos: Su finalidad será contratar especialistas para la elaboración de proyectos de interés de la organización y de sus asociados, para presentar a entidades públicas y/o privadas externas a INDAP, en busca de apoyo para la organización.

Del total del incentivo que reciben las organizaciones beneficiarias, un 70% es destinado a este componente.

Componente 2 (Incentivo para el soporte administrativo): El objetivo de este componente, presente a partir del año 2011 en adelante, es entregar a los beneficiarios del programa un incentivo monetario destinado a financiar el soporte administrativo, como la contratación de personal que preste servicios a la organización, servicios básicos, soporte informático, red computacional, compra de materiales de oficina, gastos de administración, arrendamientos de oficina, contribuciones, servicios de internet, servicios telefónicos (red fija y móvil), pasajes, gastos inherentes a comisiones de servicios (alimentación, hospedaje y bencina) del directorio, que por sus funciones requieran desplazamiento fuera de la comuna del domicilio de la organización y sea de interés de toda la organización. Hasta un 30% del total del incentivo que recibe cada beneficiario puede ser destinado al soporte de la organización.

7. Mecanismos de coordinación y toma de decisiones

Este programa depende de la Dirección Nacional para los concursos de organizaciones de carácter nacional. En el caso de los concursos a nivel regional el programa depende de la Dirección Regional y/o la Agencia de Área previa confirmación de un Comité. Los beneficiarios son organizaciones de pequeños productores o cooperativas con representación a nivel nacional o regional.

9. Marco Lógico

En el siguiente cuadro se presenta el esquema de Marco Lógico correspondiente al programa PROGYSO. Este esquema fue construido en base a información contenida en las resoluciones y normas emitidas por INDAP.

Marco Lógico PROGYSO

Objetivos	Indicadores
Propósito	Eficacia/Producto
Organizaciones nacionales y regionales, con personalidad jurídica, que entre sus socios reúna una mayoría absoluta de actuales o potenciales beneficiarios de INDAP, desarrollan sus capacidades de	1. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que aumentan su capacidad de adquirir recursos para el desarrollo de sus actividades. 2. Porcentaje de organizaciones que diversifica sus fuentes de financiamiento. 3. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que mejora su capacidad de interlocución ⁹⁰ : a) Con el sector público, b) Con el sector privado 4. Porcentaje de organizaciones que incrementa el número de socios. 5. Porcentaje de organizaciones que generan nuevos vínculos formales con otras organizaciones de productores, compradores y empresariales.
	Eficiencia/Producto

⁹⁰ Capacidad de interlocución es la capacidad de generar instancias concretas de diálogo y búsqueda de acuerdos, propuestas y soluciones a los problemas y oportunidades detectadas.

<p>gestión organizacional y de soporte administrativo, para mejorar su capacidad de representación y facilitar la implementación de las políticas de INDAP.</p>	<p>6. Gasto promedio del programa por organización beneficiaria (análisis nacional y regional).</p> <p>7. Gasto promedio del programa por cada socio perteneciente a las organizaciones beneficiarias (análisis nacional y regional).</p> <p>Economía/Producto</p> <p>8. Porcentaje de ejecución presupuestaria.</p> <p>9. Porcentaje de aporte de terceros respecto al financiamiento total</p> <p>10. Porcentaje de socios de las organizaciones beneficiarias que son beneficiarios de otros instrumentos de INDAP, respecto al total de socios</p>
<p>Componente 1 Financiamiento para la gestión organizacional entregado a las organizaciones beneficiarias.</p>	<p>Eficacia/Producto</p> <p>11. Porcentaje de socios de las organizaciones beneficiarias que participan en actividades de difusión (de programas, instrumentos, fondos, etc.) en relación al total de socios.</p> <p>12. Porcentaje de organizaciones que aumenta el número de actividades de capacitación de formación de liderazgos a sus miembros que se realizan en el año.</p> <p>13. Porcentaje de organizaciones que reciben este financiamiento en relación al total de organizaciones.</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>14. Porcentaje de representantes de organizaciones que evalúa positivamente la utilidad del financiamiento para la gestión organizacional.</p> <p>Eficiencia/Producto</p> <p>15. Costo promedio del financiamiento para la gestión organizacional por organización beneficiaria.</p> <p>16. Costo promedio del financiamiento para la gestión organizacional por socio de las organizaciones beneficiarias.</p>
<p>Componente 2 Financiamiento para el soporte administrativo entregado a los beneficiarios del programa.</p>	<p>Eficiencia/Producto</p> <p>17. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que cuentan con recursos humanos adecuados a las necesidades de la organización</p> <p>18. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que mejoran su equipamiento informático.</p> <p>19. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que mejoran el mobiliario de la organización.</p> <p>Eficacia/Producto</p> <p>20. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que mejoran su equipamiento de comunicación (internet, telefonía, etc.).</p> <p>21. Porcentaje de organizaciones beneficiarias que reciben este financiamiento en relación al total de organizaciones</p> <p>Calidad/Producto</p> <p>22. Porcentaje de dirigentes de organizaciones beneficiarias que evalúa positivamente la utilidad del financiamiento para la gestión organizacional.</p> <p>Eficiencia/Producto</p> <p>23. Costo promedio del financiamiento para el soporte administrativo por organización</p>

	beneficiaria. Eficiencia/Producto 24. Costo promedio del financiamiento para la gestión organizacional por cada socio perteneciente a las organizaciones beneficiarias.
<p>Actividades</p> <p><u>Transversales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión del Programa - Postulaciones - Evaluación de las postulaciones, definición de los tramos, y selección de organizaciones a financiar. <p><u>Componente 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega del financiamiento para la gestión organizacional - Seguimiento y evaluación <p><u>Componente 2:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrega del financiamiento para el soporte administrativo - Seguimiento y evaluación 	

Fuente: elaboración propia

4. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

4.1. Evaluación de la relación entre la política de INDAP y sus programas

Los problemas identificados en la política se abordan desde los diferentes programas identificando poblaciones específicas para cada tipo de problema. De esta manera los programas territoriales, como son el PRODESAL, PADIS Y PDTI, se diseñan para atender a una población que presenta problemas diferentes a la población atendida por el SAT y Alianzas productivas. En el Cuadro N°53 se presenta una clasificación de problemas, poblaciones que presentan dicho problema y programas diseñados para su solución. Los programas se han dividido en dos tipos: de asistencia técnica y de fomento⁹¹, que incluye el crédito.

Cuadro N°53
Problema por tipo de población y Programa de INDAP para su solución

Problema	Tipo de población que lo presenta	Programa de asistencia técnica diseñado para enfrentar el problema	Programa de fomento y crédito diseñado para enfrentar el problema
Insuficiente competitividad de la actividad agropecuaria	Agricultores excedentarios con orientación a mercados (comerciales)	SAT y Alianzas	PDI, Riego, Praderas, Crédito
Bajos resultados económicos de la actividad agropecuaria	Pequeños productores que generan ingresos de actividades diversas pero donde la agricultura tiene un rol tanto de autoconsumo como de complementación de ingresos	PRODESAL, PADIS, PDTI	Riego, Praderas, Crédito, PDI (hasta el 2009).
Pobreza o vulnerabilidad social	Pequeños productores donde la producción agropecuaria es una fracción menor del ingreso del hogar y donde el autoconsumo es fundamental para la alimentación del hogar	PRODESAL, PADIS, PDTI, Prodemu.	Riego, Praderas, Crédito, PDI (hasta el 2009).

Fuente: elaboración propia

Los programas de asistencia técnica para agricultores excedentarios, se diseñan de manera de responder a demandas específicas de los agricultores, o bien, de las empresas que compran sus productos en el caso de Alianzas Productivas. El diseño aquí supone la entrega de asistencia técnica de alto nivel, especializada en los rubros en que el pequeño productor se dedica. El supuesto que respalda el diseño es coherente con el problema que se identifica. Un mayor nivel de conocimiento técnico supone un incremento de la productividad agropecuaria debido a que contribuye a una adecuada combinación de recursos físicos y económicos para optimizar la producción orientada al mercado.

⁹¹ Es importante destacar que INDAP hace referencia a “programas de fomento” como aquellos que incluyen asistencia técnica e incentivos para la inversión. Aquí, sin embargo, distinguimos ambos para poder analizarlos de manera diferenciada.

En el caso de los programas de asistencia técnica orientados a pequeños productores que generan ingresos diversificados pero donde la actividad agropecuaria tiene un rol importante como son el PRODESAL, el PADIS o el PDTI, el diseño supone por un lado, el apoyo técnico destinado a mejorar aspectos de conocimiento técnico, pero también de soporte a la articulación con otros programas del Estado y del sector privado, así como el apoyo a inversiones que mejoren la capacidad productiva agropecuaria a través de subsidios a las inversiones. A nuestro juicio la estrategia articulada de apoyo técnico y capital para inversiones es un diseño adecuado al problema de bajos resultados de la actividad agropecuaria. Por un lado mejores conocimientos técnicos y por el otro incremento del capital productivo son instrumentos idóneos para mejorar los resultados de la actividad agropecuaria.

En el caso de la población más pobre o vulnerable se proponen los mismos programas que para la población de pequeños productores diversificados, es decir los programas PRODESAL, PADIS y PDTI y se agrega el convenio Prodemu-Indap para las mujeres. En este caso los beneficiarios, además de recibir apoyo de asistencia técnica y subsidios para la inversión, pueden recibir subsidios de capital de trabajo, es decir un monto de dinero para comprar insumos para la producción agropecuaria. A nuestro juicio el problema de este grupo de beneficiarios supera con creces el ámbito del desarrollo de las actividades agropecuarias, aunque las condiciones de tecnología y de recursos se incrementaran, dada la restricción de estos pequeños productores de acceso a tierra, limitan fuertemente el rol de la agricultura como un eje de su estrategia de vida. Los ingresos de este tipo de población se originan en el empleo en actividades agrícolas y no agrícolas y en no pocos casos en subsidios. La producción agropecuaria en general es para autoconsumo con marginal aporte al ingreso monetario del hogar. El diseño de los programas para esta población, destinados a incrementar los conocimientos técnicos de producción, a través de la asistencia técnica, y de subsidios destinados a incrementar el capital productivo, no se relacionan directamente con el problema y las condiciones de la población que enfrenta dicho problema. El componente subsidio al capital de trabajo, sin embargo, es pertinente a las restricciones de la población y correctamente orientado a generar un mínimo nivel de producción de alimentos para el hogar.

Además de los programas de asistencia técnica diseñados por INDAP para dar cuenta de la política, se plantean un conjunto de programas destinados a entregar financiamiento reembolsable y no reembolsable para mejorar las capacidades productivas a través de la inversión en activos o en insumos de producción. Los programas de financiamiento no reembolsables son el PDI, Riego y Praderas suplementarias, los programas reembolsables lo conforman el crédito de corto y largo plazo. El PDI es el único diseñado preferentemente para el grupo de beneficiarios con excedentes de producción vinculados a mercados, que enfrentan el problema de la baja competitividad. Los otros programas son transversales al conjunto de tipos de pequeños productores (si bien los de Praderas, como se señaló en la descripción del programa, corresponden dentro de los grupos multiactivos, diversificados y especializados, a los que se encuentran ubicados entre la VI región y la región de Magallanes y en que el rubro principal es la actividad ganadera). Los programas apuntan a resolver problemas de productividad de la producción agropecuaria, en ese sentido su pertinencia es bien directa para los grupos de pequeños productores excedentarios y diversificados, sin embargo a nuestro juicio, no es tan clara para el grupo de pequeños productores pobres o vulnerables con altas restricciones de disponibilidad de tierra para la producción agropecuaria, lo que limita fuertemente el impacto de las inversiones productivas financiadas.

El convenio INDAP- Prodemu identifica como problema la falta de oportunidades que viven las mujeres rurales, y propone generar las condiciones para que accedan de manera efectiva a las políticas públicas dirigidas a este segmento de la población, en este caso a políticas de apoyo a la producción agropecuaria o elaboración de artesanías y/o turismo rural a través del INDAP. En este caso el problema que se busca abordar no se encuentra directamente relacionado a los problemas que dan origen a la política de INDAP, sin embargo tienen una relación indirecta ya que si se

supera el problema que se identifica con el programa, las mujeres pueden transformarse en actores económicos por la vía del fortalecimiento de su actividad por cuenta propia, contribuyendo con ello a mejorar los ingresos de los hogares de los cuales provienen.

Finalmente el PROGYSO es un programa dirigido a las organizaciones de pequeños productores, que busca solucionar los problemas de baja representación de los intereses de su sector en el INDAP y en otras instancias del sector público y privado. Por lo tanto, el problema que busca solucionar no se relaciona directamente con los problemas detectados que dan origen a la política del INDAP, como son la pobreza o vulnerabilidad social de los pequeños agricultores, los bajos resultados económicos de sus actividades productivas y sus insuficientes niveles de competitividad. Más bien lo hace de manera indirecta, dado el supuesto de que mayor y mejor representación logra mejores diseños y presupuestos para programas dirigidos a pequeños productores.

Finalmente, de modo global se puede plantear que los programas de INDAP evaluados operan con un diseño y ejecución centralizada y jerarquizada. Es decir, el modelo con el que operan sitúa a los beneficiarios como receptores pasivos de los subsidios y beneficios que entrega INDAP, pero no como actores de los procesos de desarrollo productivo y cambio tecnológico que buscan. Estos no toman decisiones respecto a los beneficios que reciben y a las formas como los reciben. Este enfoque se contrapone con los diseños más actuales de las políticas de desarrollo productivo, que buscan generar mayor descentralización en la ejecución, mayor control de la calidad de los procesos y reflejar de mejor forma las necesidades de los demandantes de los programas, para en último término y en contraposición a los diseños clientelares, aportar en el empoderamiento de las comunidades, organizaciones y pequeños productores.

A nuestro juicio INDAP debe reconsiderar el tipo de implementación programática buscando entregar mayor protagonismo a los pequeños productores y sus organizaciones en el diseño, ejecución, evaluación y financiamiento del sistema.

4.2. Evaluación de la consistencia de los programas

4.2.1 Relación entre el Fin de INDAP y los propósitos de cada programa

En esta sección se analiza el diseño de los 11 programas según su coherencia con la política y el fin de INDAP. También se analizará la coherencia interna de los programas, entre los componentes definidos para cada uno con sus objetivos o propósitos, así como entre las actividades que se desarrollan con sus componentes. Para esto, es importante recordar el fin que hemos definido de la política de INDAP: **“contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, potenciales beneficiarios de INDAP, y de sus familias”**.

Desde el punto de vista de la relación entre los propósitos del PRODESAL y PDTI y el fin de INDAP, estos son coherentes con el fin en lo referido a los ingresos de los beneficiarios, y en materia de calidad de vida dependerá de la definición que se utilice dentro del fin. Debido a que la definición de calidad de vida considerada dentro del fin está referida a aspectos materiales de la vida de las personas⁹², el aumento de la producción como expresión del incremento de la

⁹² Como se definió en el capítulo 2.3., la noción de calidad de vida aquí considerada incluye un conjunto de elementos que deben ser considerados para evaluar esta, tales como la calidad de la vivienda, las condiciones sanitarias, la educación, el acceso a la electricidad, el acceso a TICS, el equipamiento del hogar, el transporte, el entorno local.

productividad y/o el aumento del área explotada, se relaciona con la posibilidad de generación de ingresos de las familias de pequeños productores, y con ello se espera que el uso que se le dará a esos ingresos será el consumo de bienes que contribuyan a mejorar las necesidades básicas insatisfechas ligadas al concepto de calidad de vida que aquí hemos definido. Por otra parte, los componentes de ambos programas se relacionan directamente con el propósito. La combinación de subsidios a la inversión y asistencia técnica son coherentes con el objetivo de incremento de la producción ya sea a través del aumento de la productividad o de la superficie explotada, con la salvedad de que en los segmentos 1 y 2 los efectos potenciales probablemente no son muy altos, como se indicó anteriormente.

En el caso del PADIS también su propósito es coherente con el fin de INDAP en lo que respecta a los ingresos pero no es tan clara su coherencia respecto a su aporte en la calidad de vida de los beneficiarios. Sin embargo, este programa se diferencia de PRODESAL y PDTI, por lo menos hasta el 2013, año en que su diseño se homologa a estos dos, en que incluye entre sus objetivos aspectos relacionados a la sustentabilidad del medio ambiente de la zona, la participación campesina en instancias de decisión y el desarrollo territorial. Estos tres aspectos sí tienen una relación más directa con la calidad de vida de los beneficiarios.

Respecto a sus propósitos, el SAT y Alianzas son coherentes con las estrategias de INDAP de aumentar la competitividad y mejorar los ingresos de los pequeños productores. Sin embargo, tal como ocurre en PRODESAL, PDTI y PADIS, sus propósitos son relacionados con los objetivos de la política de INDAP sólo en lo referido a los ingresos de los beneficiarios, pero no hay referencias a elementos directos que contribuyan a mejorar la calidad de vida.

Respecto al programa de Riego, su propósito está centrado en el fortalecimiento de la agricultura de riego y con ello la mejora de la capacidad productiva de los pequeños productores campesinos. Este asume que el mayor acceso y eficiencia de uso del agua de riego contribuye al fin de INDAP a través de la mayor producción agropecuaria que se genera.

El propósito del programa de Crédito es consistente con los objetivos de la política de INDAP en lo referido a la necesidad de incrementar los ingresos de los beneficiarios, dado que el crédito se encuentra asociado explícitamente a actividades de producción silvoagropecuaria. El aumento del capital de trabajo permite el incremento de la productividad y/o el aumento del área explotada, lo que se relaciona directamente con la posibilidad de generación de ingresos de las familias de pequeños productores. El crédito de largo plazo por otro lado se relaciona con el incremento de las capacidades y escala productiva de los pequeños productores.

El propósito del programa PRODEMU está orientado a fortalecer las capacidades de las mujeres y su vinculación al trabajo, ambos objetivos coherentes con el fin de INDAP, sobre todo en los componentes relacionados con el incremento de los ingresos y, adicionalmente, con los relacionados a mejoramiento de las condiciones de vida de grupos vulnerables al incorporar nuevas fuentes de ingreso a los hogares a través de la inserción al mundo del trabajo a las mujeres.

El propósito del programa PROGYSO se vincula de manera más indirecta con el fin de INDAP, debido a que se refiere a organizaciones de pequeños productores y el fin de INDAP en cambio se refiere a familias y pequeños productores, por lo que no corresponde ambas poblaciones. Los mejoramientos en la gestión de las organizaciones no necesariamente implican una contribución en la mejor calidad de vida de los pequeños productores y sus familias, a menos que ocurran un conjunto de otras transformaciones en los marcos políticos e institucionales, impulsados por las organizaciones de los pequeños productores, que contribuyan a mejorar el ingreso o la calidad de vida de éstos.

4.2.2 Relación entre propósitos y componentes de cada programa

Para el PRODESAL, PADIS y PDTI, los componentes del programa se relacionan directamente con el propósito, donde la combinación de subsidios a la inversión y asistencia técnica son coherentes con el objetivo de incremento de la producción ya sea a través del aumento de la productividad o de la superficie explotada. Sin embargo, esta coherencia se da sobre todo para los beneficiarios del segmento 3. Para los segmentos 1 y 2 de PRODESAL, PDTI y PADIS, es decir los estratos más pobres, vulnerables y presumiblemente menos agrícolas, en el sentido de que los ingresos provienen principalmente de actividades asalariadas, la atención que se brinda a través de la asistencia técnica de los programas (componente 1), difícilmente cumple con los objetivos de fomento productivo, pues la base material con la que efectivamente cuentan dichas unidades de producción no permitirían valorizar adecuadamente dicha asistencia técnica. En otras palabras, existe un error de diseño si consideramos que se destinan recursos de asistencia técnica a unidades de producción que no tienen posibilidades concretas de llevar a cabo estrategias de generación de ingresos sustentadas en la actividad agropecuaria por cuenta propia. Lo mismo se puede observar en el componente de subsidios a la inversión (componente 2). Los recursos entregados por esta vía, diseñados para mejorar la base de producción a través de la inversión en activos, genera muy posiblemente una sobre inversión que no justifica socialmente el gasto, debido a que los productores de este tipo, beneficiados con dichos subsidios, no generan un valor incremental por dichas inversiones, precisamente porque sus estrategias de ingreso se encuentran vinculadas al empleo y no a la actividad por cuenta propia en la agricultura.

Por lo tanto, la coherencia entre los componentes y el propósito de estos programas, se da sobre todo para los usuarios del segmento 3, los que son un grupo minoritario respecto al total de beneficiarios. De acuerdo con los antecedentes de descripción de los programas y las entrevistas realizadas, los beneficiarios de PDTI, PRODESAL y PADIS corresponden mayoritariamente a hogares multiactivos, con escasa actividad agrícola, o, en los términos de las definiciones de los mismos programas, segmentos 1 y 2, probablemente con un grupo (ciertamente minoritario) de usuarios del segmento 3 que podrían corresponder aproximadamente a lo que denominamos hogares diversificados.

Por otra parte, el subsidio al capital de trabajo (componente 3) de estos programas, dirigido principalmente a los beneficiarios clasificados en el segmento 1, es pertinente y coherente con el objetivo estratégico de INDAP de apoyar a la población vulnerable. Este subsidio contribuye a sostener una base mínima de producción agropecuaria que genera seguridad alimentaria a las familias por la vía de apoyar la disponibilidad de capital de trabajo para la siembra de cultivos de autoconsumo.

Por otro lado, en PRODESAL, PDTI y PADIS, también hay un grupo de la población atendida que corresponde a agricultores diversificados, particularmente en el segmento 3. En este grupo de beneficiarios se concentran pequeños productores que tienen una base de recursos y una estrategia de generación de ingresos vinculada mayoritariamente a la actividad por cuenta propia en la agricultura. El diseño de los programas para este segmento de productores es pertinente, ya que los objetivos que se buscan con la asistencia técnica y con el componente de inversión (componente 2), son coherentes con una estrategia de consolidación de la base de producción. El problema de diseño aquí surge porque este tipo de productores es reunido en las mismas unidades operativas con los productores multiactivos (segmentos 1 y 2 de la clasificación de INDAP para estos programas). Claramente los intereses, el nivel tecnológico y los recursos disponibles y, por lo tanto, las necesidades y estrategias de intervención entre los productores del segmento 3, y los del segmento 1 y seguramente parte del 2, son opuestos. Es decir, un mismo equipo técnico debe actuar frente a

ambas lógicas, dotado de más o menos el mismo instrumental conceptual, metodológico y técnico, lo que genera ineficiencias que se originan en el diseño y definición de la población objetivo.

A lo anterior hay que sumarle la existencia de incentivos en el diseño institucional que hacen que los pequeños productores diversificados quieran permanecer en el PRODESAL, PDTI y PADIS antes que “egresar” y ser parte del programa SAT, debido a que este programa, más pertinente a sus requerimientos, debe ser cofinanciado por los mismos productores, mientras que el PRODESAL, PDTI y PADIS no. Se configura un escenario en que los programas PRODESAL, PDTI y PADIS tienen un diseño que resulta inadecuado tanto para el grupo de menores recursos, por estar sobre dimensionado en sus aspectos de desarrollo productivo agropecuario y por la escasa importancia al fomento de desarrollo de actividades rurales no agrícolas, pero también para el segmento de mayores recursos, por estar condicionado a niveles de desarrollo tecnológico y diseño de actividades de asistencia técnica a las necesidades de los pequeños productores con menores necesidades.

En el caso del PDTI, llama la atención que siendo un programa focalizado en un grupo específico de la población potencial, los pequeños productores indígenas y sus familias, el diseño del programa no contenga elementos específicos para dicho grupo. Este diseño sugiere que INDAP asume que las necesidades y requerimientos son los mismos que los identificados en la población no indígena y que sólo requiere un esfuerzo de focalización mayor. En el caso del PADIS, si bien hasta el 2012 se incluyen elementos de sustentabilidad medioambiental, participación campesina y desarrollo territorial, estos no necesariamente tienen que ver con necesidades específicas de los pequeños productores de la región de Coquimbo y sus familias. No se incluyen, por ejemplo, elementos relacionados a las formas de propiedad de la tierra de la zona que sí parecen relevantes a ese contexto.

Respecto de los programas PRODESAL, PDTI y PADIS, sobre todo a partir del 2013 en el que el diseño del PADIS se homologa a los otros dos, hacen referencia a un mismo programa focalizado a tres poblaciones diferentes. Por lo tanto, no queda clara la justificación de la existencia de tres programas distintos. Esto sólo se justifica en la necesidad de separar cuotas de presupuesto que aseguren que dichas poblaciones sean beneficiarias de INDAP.

Por otro lado, el diseño del programa SAT resulta coherente con las características de su población focalizada debido a que son beneficiarios con una mayor base de recursos y con estrategias de ingreso vinculadas a la actividad por cuenta propia en la agricultura que por tanto, requieren un servicio de asistencia especializado que permita innovar para acceder a mercados cada vez más exigentes. El diseño del programa SAT se basa sólo en un componente de asistencia técnica especializada. Dicha asistencia técnica supone un conjunto de actividades que se relacionan con la productividad y el incremento de la producción y con la articulación a otras fuentes de financiamiento para cumplir con el propósito del programa. En este sentido el éxito del programa se basa en la relación técnico – agricultor, lo que implica que el éxito del programa se correlaciona directamente con la capacidad de dicho trabajo técnico, y la capacidad de dicho trabajo técnico, por ejemplo en cómo resuelve o contribuye a resolver problemas técnicos, a innovar en los aspectos técnicos como de comercialización y en cómo encontrar nuevas estrategias de encadenamiento a mercados más dinámicos.

El programa Alianzas productivas, por su parte, se encuentra diseñado de tal manera que los beneficiarios son “clientes” de empresas compradoras demandantes. Es decir, aquí son mecanismos de mercado los que seleccionan al pequeño productor. En este sentido el diseño del programa no alberga contradicciones entre características de los participantes y sus atributos, debido a que si son clientes de una empresa demandante de sus productos, son en los hechos unidades pertinentes para el programa.

El diseño del programa Alianzas se basa en dos componentes que, sin embargo, se confunden en la práctica. La definición de asesoría para la gestión comercial es también un subconjunto de la asesoría técnica. No es clara la separación desde una óptica de coherencia programática. Sin embargo aparece útil al momento de operativizar la intervención, ya que existen opciones de asignación de los componentes de manera parcializada a la empresa que demanda la alianza productiva. La empresa, como se indica más arriba, puede optar por entregar sólo el primer componente del programa y el segundo ser brindado a través de otros programas de INDAP. Desde el punto de vista del diseño del programa Alianzas llama la atención la inexistencia de elementos que conduzcan o lleven a la formalización de contratos entre empresas y productores, aquí parece existir un diseño de programa que podría ser complementado para incrementar la proporción de la producción de los pequeños productores que es vendida a las agroindustrias que forman la alianza productiva.

Respecto al PDI, los recursos para inversión que otorga este programa están directamente relacionados a la mejora de la capacidad productiva de los beneficiarios. A partir del año 2013 el diseño del PDI consideraba un solo componente que aplica de igual manera a beneficiarios individuales o asociados. Esta condición del diseño implica que no se reconocen aspectos específicos del financiamiento de inversiones asociativas, lo que puede implicar un sesgo hacia el financiamiento individual de proyectos productivos. Sin embargo, hasta el año 2009 las normas técnicas reconocían en sus pautas de evaluación una discriminación positiva del componente de asociatividad⁹³. La tendencia a incentivar inversiones individuales, o al menos no promover la ejecución de inversiones asociativas no se discute en documentos oficiales de INDAP. Sin embargo, un cambio positivo en el 2011 y 2012 fue haber potenciado el trabajo con organizaciones de regantes más que con usuarios individuales.

Respecto al programa Praderas Suplementarias, su propósito está centrado en la producción suplementaria de praderas para la producción animal en zonas críticas. La producción de praderas suplementarias es una técnica utilizada para generar alimentación animal en periodos que naturalmente dicho alimento no se da, típicamente invierno y verano. Si los pequeños productores no disponen de este tipo de forraje deben vender una fracción importante de su inventario animal a precios generalmente menores. Esta relación se ve negativamente impactada cuando además de las condiciones cíclicas naturales son acentuadas con factores climáticos como sequías y/o heladas. Es una estrategia coherente con esquemas de disminución de disponibilidad forrajera para alimentación animal en períodos críticos. El diseño del programa considera un solo componente que aplica de igual manera a beneficiarios individuales o asociados. Esta condición del diseño implica que no se reconocen aspectos específicos del financiamiento de inversiones asociativas, lo que puede implicar un sesgo hacia el financiamiento individual de proyectos productivos. El programa identifica un problema y genera actividades suficientes para abordarlo a través de un solo componente.

El diseño del programa de riego considera tres componentes, uno destinado a generar los proyectos necesarios para acceder a otras fuentes de recursos para riego (definidos por la Ley de riego de la Comisión Nacional de Riego), otro destinado a apoyar la inversión directa en sistemas de riego o manejo de agua predial y un tercero destinado a brindar apoyo legal especializado para inscripción legal de derechos de agua. Los componentes son coherentes con el propósito del programa y sus actividades se encuentran claramente diferenciadas y, cuando corresponde, son complementarias, por ejemplo el apoyo legal es un componente que permite el despliegue de los otros componentes.

⁹³ En la Resolución Exenta N° 1400, Diciembre 2010, se remueve el criterio de asociatividad de la pauta de selección y aprobación de los proyectos.

El diseño del programa de crédito se basa sólo en dos componentes: uno destinado al crédito de corto plazo y otro al crédito de largo plazo. Ambos componentes son coherentes con el propósito del programa, tanto en el caso en que un beneficiario acceda a uno de este tipo de créditos o a ambos. El diseño del programa de Crédito es consistente con el supuesto de restricción en el acceso a crédito de la población objetivo.⁹⁴ También es consistente con la carencia de institucionalidad privada con herramientas e interés en suplir ésta a un costo razonable para los pequeños productores.

Sin embargo, el diseño del programa de crédito a grandes rasgos no parece coherente con la estrategia global de INDAP. Su diseño y forma de operación lo desligan completamente de las actividades de asistencia técnica y de fomento. Adicionalmente, entre sus objetivos tampoco se encuentra definida la necesidad de articular a los pequeños productores con los sistemas formales de crédito existentes en el mercado. En consecuencia la justificación del programa de crédito y su diseño son incoherentes por un lado en el fortalecimiento de las actividades de asistencia técnica y de fomento de INDAP y, por el otro, con la necesidad (implícita) de generar mayor acceso de los pequeños productores a sistemas de créditos formales.

En síntesis, el programa de crédito tiene elementos que justifican su existencia desde la orientación de la política de INDAP. Sus componentes son adecuados a los tipos de necesidades de los pequeños productores y los subsidios implícitos en su operación, vía tasa de interés, facilitan el desarrollo de los negocios de los pequeños productores. Sin embargo, es evidente que hay una ausencia en el diseño que permita generar una creciente articulación de los usuarios de crédito de INDAP con sistemas formales de crédito existentes en el mercado.

El diseño del programa PRODEMU se basa en un componente de asistencia técnica especializada, que supone un conjunto de actividades que se relacionan con el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para cumplir con el propósito del programa. Por ejemplo, capacitación en actividades productivas, fortalecimiento de los roles de la mujer como actores económicos, manejo y relación con grupos de mujeres para emprender, etc. El diseño supone que una vez identificados posibles emprendimientos, los grupos de mujeres tienen la posibilidad de recibir financiamiento de fomento a través del programa PDI. La coherencia del programa PRODEMU en consecuencia se completa solo si este financiamiento es efectivo. Sin embargo, el que esto ocurra no es para nada obvio, sobre todo si consideramos que los requisitos del PDI están pensados para beneficiarios excedentarios y no multiactivos, como son las usuarias del PRODEMU. Si dicho apoyo de fomento no ocurre, entonces el diseño del programa es inconsistente, ya que genera un conjunto de actividades para el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para desarrollar y gestionar emprendimientos que si no se dispone de la inversión no existirán. Es decir, dado que las beneficiarias por lo general no tienen activos productivos, el aumento de capacidades como pequeñas productoras que genera el programa no tiene como desplegarse, a diferencia de lo que ocurre en otros programas de asistencia técnica que suponen la existencia de agricultores que ya cuentan con activos productivos, al menos tierra para cultivar. Por lo tanto, se transformaría en un programa de capacitación laboral de mujeres rurales.

Respecto al PROGYSO, sus componentes responden a la hipótesis de que existen ciertas brechas o carencias de las organizaciones campesinas. Sin embargo, a diferencia de los otros programas no existe ningún tipo de análisis respecto a la situación de estas organizaciones que den cuenta de este problema que hace relevante su apoyo a través de INDAP. Si bien en la mayoría de los programas, los problemas que abordan no necesariamente están debidamente sustentados en estudios o datos que permitan contar con una diagnóstico claro de la situación, en todos se hace referencia a un

⁹⁴Esta restricción de crédito ha sido documentada. Por ejemplo en Ramírez, E. J. C Caro y K. Vargas. 2005. Acceso a servicios financieros de los hogares campesinos de Chile. Rimisp.

problema ampliamente conocido y estudiado por diferentes investigaciones y en diversos contextos⁹⁵, el cual hace referencia a la situación de pobreza, vulnerabilidad, las brechas de capacidades, activos y competitividad de los pequeños agricultores. Estos análisis de la situación de los pequeños productores, conocidos y realizados muchas veces por INDAP, le dan soporte al diseño y objetivos de los programas analizados, que apuntan de manera directa a mejorar la situación de pobreza, vulnerabilidad y competencia de los pequeños productores. Sin embargo, para el caso del PROGYSO, no es posible encontrar un análisis o discusión explícita entre los documentos de INDAP en el que se justifique cómo se vincula el problema al que apunta, de la representación de las organizaciones de pequeños productores, con una mejoría en la situación de pobreza, vulnerabilidad y competencia. El PROGYSO se basa en el supuesto de que mayor y mejor representación logra mejores diseños y presupuestos de los programas, sin embargo hace falta un análisis explícito, realizado por INDAP o basado en estudios externos, que permita justificar de manera más completa el cómo el apoyo a las organizaciones podría aportar en la solución del problema identificado en la política de INDAP.

Sin embargo, de las actividades que se realizan en cada componente se reconocen ciertas ideas de necesidades a resolver con el programa. Una de ellas es la necesidad de fortalecer las capacidades de individuos para que asuman posiciones de liderazgo en las organizaciones y un segundo, relacionado con la capacidad de sustentación de las mismas organizaciones, que se asume como escasa y por ello se requieren recursos para gestión administrativa. Los componentes del programa son coherentes con el propósito. Estos se especializan en actividades diferentes pero complementarias: una al fortalecimiento de las capacidades de las personas y otra al fortalecimiento de los equipos técnicos de las organizaciones.

4.3. Análisis de focalización

4.3.1. Coherencia de la población objetivo con el fin de INDAP y los propósitos de los programas

En este apartado se analiza la coherencia de las poblaciones objetivos que define cada programa, con la política y el fin de INDAP.

En primer lugar, es importante señalar que en los documentos y normas de los programas, se describen ciertas características de la población a la que cada uno apunta, sin embargo hace falta una definición más explícita de la población objetivo, así como una estimación de esta. Los programas de INDAP, como hemos analizado anteriormente, nacen para dar respuesta a problemas específicos de diferentes tipos de poblaciones englobadas en la población potencial de INDAP. Como se discutió anteriormente, la heterogeneidad de la población potencial de INDAP es alta y la

⁹⁵ Son múltiples y diversos los análisis que ha realizado tanto INDAP, como distintos investigadores en Chile y América sobre la situación de pobreza, vulnerabilidad, los bajos resultados económicos y competitividad de los pequeños agricultores. Algunos ejemplos son: INDAP. Plan Estratégico de INDAP 2010-2014. INDAP, Santiago; INDAP, ODEPA e IICA (2006). Pequeña agricultura en Chile, rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación; Sotomayor Echenique, O., Rodríguez, A. G., & Rodrigues, M. D. S. (2011). Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. CEPAL; Foster, W., & Valdés, A. (2009). Características estructurales de los hogares agrícolas chilenos: una tipología de los hogares rurales y determinantes de ingreso de la encuesta CASEN 2003. Estudios públicos, (113), 109-150.

estrategia de trabajo de INDAP busca dar cuenta de ésta, pero no hay una clara definición y estimación de las poblaciones objetivo de cada uno de los programas de INDAP.

INDAP clasifica a sus beneficiarios en dos grandes grupos: vulnerables y orientados a mercados. Esta definición gruesa de la población potencial, como se discute en el capítulo 2 de este informe, genera, según los supuestos que se utilicen para su cálculo, dos o tres grupos. Para fines de esta discusión retomaremos los resultados y las conclusiones del capítulo 2, donde se definen tres tipos de beneficiarios: los agricultores especializados, diversificados y hogares rurales con pequeño complemento agrícola o multiactivos. Este último grupo claramente corresponde a población vulnerable, mientras que el primero corresponde a una categoría de pequeños productores orientados a mercados. La categoría de diversificados es más compleja de clasificar en una u otra y muestra a pequeños productores familiares que pueden estar en transición entre un estado y otro.

En el siguiente cuadro se presenta el resumen de la población objetivo de los programas en evaluación, en base a la clasificación de estos tres tipos beneficiarios potenciales, según lo que las normas de cada uno de estos programas define como la población que presenta el problema que se busca resolver.

Cuadro N°54
Distribución de los programas según tipo de pequeño productor

Población objetivo	Multiactivos	Diversificados	Especializados
Programas territoriales (PRODESAL, PDTI, PADIS)	X	X	
SAT			X
Alianzas			X
PDI (hasta el 2009)	X	X	X
PDI (desde el 2009)			X
Praderas ⁹⁶	X	X	X
Riego	X	X	X
Crédito corto plazo	X	X	X
Crédito largo plazo			X
PRODEMU	X		

Fuente: Elaboración propia

Como muestra este cuadro, los diferentes programas logran acabar las tres poblaciones a las que apunta la política de INDAP, lo que es adecuado. Sin embargo, los programas territoriales, los más grandes en términos del número de beneficiarios que atienden, están preferentemente orientados a la población vulnerable, con lo que generan un desbalance, pues se le da menos prioridad a una población más orientada a la producción para vender en mercados locales y/o internacionales, en contraposición a aquella más orientada a producción agropecuaria como complemento de estrategias de vida más amplias. Esto no es adecuado con el fin de INDAP de promover el aumento de los ingresos de los pequeños productores, a través del desarrollo de su actividad productiva.

Respecto a los programas de asistencia técnica, estos se centran en la población de diversificados y especializados, lo que es adecuado, dado que son estos grupos los que requieren adquirir mayores conocimientos técnicos para el mejoramiento de sus actividades productivas.

⁹⁶ Es importante recordar que, en el caso de Praderas, dentro de los grupos multiactivo, diversificados y especializado, la población debe encontrarse ubicada entre la VI región y la región de Magallanes y su rubro principal debe ser la actividad ganadera.

Respecto a los programas de fomento, Riego define poblaciones objetivo que son iguales a la población potencial de INDAP. Este programa, por la heterogeneidad de problemas que busca enfrentar, termina siendo bastante universal. La principal debilidad es la ausencia de un estudio de la población objetivo de riego, que permita definir con mayor claridad cuáles son las necesidades del programa y cómo debe focalizarse. En el caso de Praderas, dado que, si bien es transversal a todos los grupos que componen la población potencial de INDAP, el programa está enfocado en cierto tipo de actividad productiva, su focalización es más precisa.

En el caso del PDI, la población objetivo a partir del 2009 corresponde al grupo especializado, lo que es adecuado, pues si bien el subsidio a las inversiones que aporta es un elemento importante para los tres tipos de poblaciones de INDAP, los grupos multiactivos y diversificados que son excluidos, reciben estos subsidios a través de los programas territoriales.

Respecto al programa de Crédito, parece adecuado que su población objetivo corresponda a la población potencial, pues los tres tipos de productores requieren de capital de trabajo para desplegar sus actividades productivas y tienen altas barreras para acceder al mercado formal del crédito.

Respecto al PRODEMU, la población objetivo corresponde a mujeres del grupo de multiactivos. Sin embargo, no hay una lógica clara entre el objetivo de INDAP de fomento productivo agropecuario, y el fortalecimiento de mujeres de los segmentos más pobres, pues dichos segmentos no dependen de los ingresos que se generan por la producción agropecuaria.

En el caso del PROGYSO, la población objetivo corresponde a organizaciones que tengan una mayoría absoluta de potenciales beneficiarios de INDAP. Por lo tanto, puede estar haciendo referencia a cualquiera de los grupos sin realizar mayor focalización. Esto es coherente con sus objetivos que apuntan al desarrollo de organizaciones para su capacidad de representación, pero no busca generar directamente mayor fomento productivo o capacidades técnicas en los pequeños productores.

Finalmente, es importante señalar que hay un desequilibrio en la cobertura de distintos tipos de beneficiarios respecto de su peso en la población total de beneficiarios potenciales. Como vimos anteriormente, si usamos nuestras estimaciones con base en el Censo Agropecuario, que es la lógica con que actualmente opera INDAP, es decir, según explotaciones silvoagropecuarias más que de hogares con dedicación a la agricultura por cuenta propia, tenemos en el país aproximadamente:

- ✓ Especializados: 62.000 explotaciones
- ✓ Diversificados: 37.000 explotaciones
- ✓ Multiactivos: 140.000 explotaciones

La cobertura de los programas PRODESAL, PDTI y PADIS, sumada, fue de 143.187 beneficiarios entre el año 2008 y el 2012, que en su gran mayoría estamos suponiendo que pertenecen a los multiactivos. Es decir, habría una cobertura del 81% de la población de potenciales beneficiarios (multiactivos y diversificados), asumiendo que solo hay un beneficiario de cada explotación. Por su parte, los programas SAT y Alianzas sumaron en entre el 2008 y el 2012 un total de 36.576 beneficiarios, de los que asumimos que son todos especializados, lo que supone una cobertura de 59% de los potenciales beneficiarios. Para una institución que desde el 2008 hasta hoy ha declarado que su misión es de fomento productivo, este desequilibrio no parece tener una buena explicación⁹⁷.

⁹⁷ Nótese que si el ejercicio se hace con las estimaciones de Qualitas, que son las que utiliza INDAP, el mensaje no cambia: con esta base se tiene 16% de cobertura de los potenciales beneficiarios especializados +

En total para el horizonte de evaluación, es posible contabilizan 239.207 RUT que han sido beneficiarios de algún programa de INDAP. Como se muestra el capítulo 2.3 de este informe, la población potencial fluctúa, dependiendo de la metodología de cálculo y las fuentes de información utilizadas para ello, desde los 120 mil hasta los 260 mil pequeños productores. En consecuencia, con la amplitud de programas, especialmente los programas territoriales y crédito, INDAP llega a una cobertura muy cercana al 100%.

4.3.2. Análisis de los criterios de focalización

Para los programas cuyas poblaciones objetivos corresponden a la población potencial de INDAP (Praderas, Riego, Crédito de Corto Plazo y PRODESAL desde el 2012), los criterios de focalización sólo corresponden a lo que define la ley de INDAP en sus cuatro requisitos para ser potencial usuario de INDAP: a) un número máximo de hectáreas de riego básico (12), b) un valor máximo de los activos de los productores (3.500 UF), c) la proveniencia de los ingresos (deben provenir principalmente de la explotación agrícola) y d) el trabajo directo de la tierra.

Utilizar el número de hectáreas de riego básico como criterio de focalización, nos parece es adecuado para demarcar un tamaño máximo de los predios de los productores, como indicador de pertenencia a la agricultura familiar campesina (12 hectáreas máximo). La operacionalización radicada en cada una de las áreas de INDAP evita errores de selección en este ámbito de la focalización.

Utilizar un valor máximo de los activos de los productores en UF, nos parece adecuado como criterio de focalización, sin embargo que este sea de 3.500 UF, acota más de lo apropiado a la población objetivo⁹⁸. Esto debido a que los cambios en los mercados de tierras y de vivienda han tendido al alza en varias zonas rurales del país, por lo tanto la aplicación estricta de este criterio puede dejar a importantes segmentos de la agricultura familiar, más especializados, fuera de la población objetivo.

El nivel de importancia de los ingresos agropecuarios en la estrategia de ingresos de la familia es gran relevancia para definir la población potencial. INDAP busca llegar al fin a través del mejoramiento de las capacidades de producción agropecuaria. Si un individuo depende muy marginalmente de esta actividad para la generación de sus ingresos, es evidente que la importancia y dedicación que prestará a los programas que INDAP pone a disposición será menor que si sus ingresos son en una alta proporción del origen agropecuario. En consecuencia el criterio aplicado por INDAP debe ser perfeccionado de manera que identifique individuos y familias que efectivamente sustenten sus estrategias de generación de ingresos en la actividad agropecuaria, ya sea por venta como por valoración del autoconsumo. Esto implica necesariamente disminuir la población potencial de INDAP a los grupos especializados y probablemente una fracción de pequeños productores diversificados. Una segunda alternativa es que INDAP genere instrumentos de desarrollo agropecuario para la población de pequeños productores especializados y otros instrumentos no concentrados en el desarrollo agropecuario para población vulnerable.

diversificados, y 70% de cobertura de los potenciales multiactivos. Si el cálculo se hace con base en los datos de CASEN reportados precedentemente, el cuadro es mucho peor, porque aquí la conclusión preliminar y ciertamente aproximada, es que podría haber del orden de 95.000 de los 125.000 beneficiarios (2012) de los programas principales de asistencia técnica, que no hacen parte de hogares en que siquiera uno de sus integrantes se defina como agricultor por cuenta propia.

⁹⁸ Definir un valor adecuado a la nueva realidad de los valores de la tierra y las viviendas de las zonas rurales de Chile, requiere un estudio detallado, de manera que sea una condición que no excluya a pequeños productores familiares.

Respecto al trabajo directo en las actividades agropecuarias, este criterio se encuentra unido al de generación de ingresos y busca acertadamente identificar beneficiarios que son trabajadores por cuenta propia en el sector agropecuario. Operacionalmente no plantea inconvenientes ya que se solicita declaración a los mismos beneficiarios de esta condición.

Respecto al PDTI, en este caso a los criterios generales se debe adicionar la pertenencia a una etnia con existencia legal en Chile. La pertenencia a comunidades indígenas es un adecuado criterio de fácil operacionalización. Respecto al PADIS, en este caso a los criterios generales se impone el criterio de localización geográfica, lo que es adecuado para identificar a la población objetivo del programa.

Alianzas, incluye como criterio de focalización, además de los generales, el contar con iniciación de actividades. Este es un criterio adecuado para delimitar a la población objetivo del programa.

En el caso de SAT, Crédito y PDI, estos no presentan criterios de focalización adicionales respecto a los que define la población potencial de INDAP. Es necesario que estos programas definan criterios de focalización claros.

Respecto al PRODEMU, su población objetivo apunta a mujeres pertenecientes a familias de pequeños productores, sean ellas las que realizan la actividad productiva u otro miembro del hogar. Sin embargo, no hay otros criterios de focalización, por lo que no es claro que logren efectivamente apuntar a las mujeres pertenecientes a las familias más pobres de pequeños productores como supone el diseño del programa.

El PROGYSO, el criterio de focalización basado en el porcentaje de población potencial de INDAP que posean las organizaciones, es demasiado amplio, lo que imposibilita una adecuada selección de organizaciones que tengan relevancia para los pequeños productores, que son la población objetivo del programa.

4.3.3. Análisis de los mecanismos de selección

En primer lugar, es importante señalar que INDAP selecciona a sus beneficiarios a través de individuos y no de familias, lo que genera inconsistencias entre la población potencial, objetivo y los beneficiarios del programa. En cada programa puede existir más de un beneficiario por familia dada la estrategia de selección, no existiendo restricciones normativas de INDAP para que esto no suceda. Por lo tanto, esto no es coherente con la definición que lleva a cabo INDAP de pequeño productor, que tal como se discutió en el capítulo 2.3 hace referencia a los predios de explotación y no a los individuos.

La condición para poder ser seleccionado como usuario de INDAP, es presentar documentos con vigencia legal que señalan la propiedad, el arrendamiento o los arreglos que le permitan la explotación agropecuaria directa, el avalúo fiscal y el carné de identidad. Este es un primer filtro que asegura el cumplimiento de requisitos definidos para formar parte de la población potencial.

Tal como se menciona en la descripción de cada programa, varios de ellos tienen requerimientos específicos de selección de usuarios, los cuales se suman a los requerimientos generales de INDAP. Ninguno de dichos requisitos específicos atenta contra los generales, es decir todas son condiciones que acotan la población dentro del universo definido por la ley. A lo anterior debe agregarse la aceptación formal que deben hacer quienes quieran participar en los programas de copago por los servicios recibidos, lo que también varía según el programa o segmento a que pertenezca cada productor, cuando los criterios de segmentación aplican.

En el siguiente cuadro, se presenta una comparación entre la población objetivo de cada uno de los programas evaluados y la población definida según los criterios de selección empleados para incluir a los beneficiarios, a partir del cual analizaremos la coherencia existente entre ambos aspectos.

Cuadro N°55
Población objetivo y según criterios de selección

	Población objetivo	Criterios de Selección	Población según criterios de selección	Población según percepción de encargados
Prodesal	Multiactivos y Diversificados	2008-2012: Ley de INDAP y Máximo de 5 HRB Desde el 2012: Ley de INDAP	2008-2012: Multiactivos y Diversificados. Desde el 2012: Multiactivos, Diversificados y Especializados.	Multiactivos y Diversificados, más un pequeño grupo de Especializados que entra para cumplir con el tamaño de las Unidades Operativas y/o porque no desean pagar para ser usuarios SAT.
PDTI	Indígenas Multiactivos y Diversificados	Ley de INDAP y pertenecer a una asociación indígena.	Indígenas Multiactivos, Diversificados y Especializados	Indígenas Multiactivos y Diversificados.
PADIS	Habitantes de la región de Coquimbo Multiactivos y Diversificados	Ley de INDAP y ser habitante de la región de Coquimbo.	Habitantes de la región de Coquimbo Multiactivos, Diversificados y Especializados	Habitantes de la región de Coquimbo Multiactivos y Diversificados, más un pequeño grupo de Especializados que entra para cumplir con el tamaño de las Unidades Operativas y/o porque no desean pagar para ser usuarios SAT.
SAT	Especializados	2008-2011: Ley de INDAP Desde 2011: Ley de INDAP y tener iniciación de actividades.	2008-2011: Multiactivos, Diversificados y Especializados Desde 2011: Especializados	Especializados, ya que son los dispuestos a pagar.
Alianzas	Especializados	Ley de INDAP	Multiactivos, Diversificados y Especializados	Especializados, dado que los seleccionan las mismas empresas según sus necesidades.
Crédito	Multiactivos, Diversificados y Especializados	Ley de INDAP	Multiactivos, Diversificados y Especializados	Los de largo plazo son sobre todo especializados, ya que los ejecutivos les exigen mayor capacidad de pago e historial previo. Los de corto plazo son sobre todo diversificados y multiactivos.
PDI	2008-2009: Multiactivos, Diversificados y Especializados. Desde el 2009: Especializados	Ley de INDAP	Multiactivos, Diversificados y Especializados	Especializados más un grupo menor de diversificados.
Praderas	Habitantes	Ser habitante de	Habitantes entre la VI	El proceso de ventanilla

	entre la VI región y Magallanes, con ganado, Multiactivos, Diversificados y Especializados.	las regiones entre la VI y Magallanes, con ganado y Ley de INDAP.	región y Magallanes, con ganado, Multiactivos, Diversificados y Especializados.	abierta hace que sean sobre todo Prodesal.
Riego	Multiactivos, Diversificados y Especializados	Ley de INDAP	Multiactivos, Diversificados y Especializados	El proceso de ventanilla abierta hace que sean sobre todo Prodesal.
PRODEMU	Mujeres Multiactivas	Ser mujeres y Ley de INDAP	Mujeres Multiactivas, Diversificadas y Especializadas.	Mujeres Multiactivas más un pequeño grupo de diversificadas, que entra para cumplir con el tamaño de las UO.
PROGYSO	Organizaciones con agricultores multiactivos, diversificados y especializados.	Contar con por lo menos el 50% de socios que sean potenciales beneficiarios de INDAP	Organizaciones con agricultores multiactivos, diversificados y especializados.	Organizaciones con agricultores multiactivos, diversificados y especializados.

Fuente: elaboración propia

En los programas territoriales, si bien se dirigen a los grupos multiactivos y diversificados, no existen criterios de selección claros que permitan excluir a los grupos especializados (con la excepción de Prodesal hasta el 2012). El cumplimiento de normativas sobre las cantidades de usuarios requeridos para ciertas actividades grupales, como las UO de los programas territoriales, generan situaciones que en ciertos momentos y territorios atendidos, implica incurrir en la selección de productores que no siempre corresponden con el perfil esperado, pero que pueden ser necesarios para ajustar los requisitos mínimos para conformar los tamaños de grupos para recibir la atención, generándose errores de inclusión.

En la misma línea de lo anterior, en el SAT la obligatoriedad del cofinanciamiento (en dinero, no aportes valorados), provoca que algunos agricultores prefieran ser usuarios de otros programas, como PRODESAL y Alianzas Productivas, en los que no es exigible el pago, o éste se hace en aportes como mano de obra, pagos de pasajes para asistir a reuniones, almuerzos o alojamientos en giras o días de campo. De acuerdo a entrevistados, el PRODESAL alberga agricultores con perfil SAT, que no desean asumir el pago por el servicio de asesoría técnica. En la misma línea fue mencionado en el taller que la exigencia de iniciación de actividades a usuarios SAT trae como consecuencia la pérdida del subsidio de cargas familiares otorgado por el municipio e incluso deja con menores opciones a jóvenes, hijos de usuarios, al postular a becas de estudios. Este efecto no ha sido dimensionado pero puede suponerse con cierta exactitud que una fracción importante de los 10 mil beneficiarios que dejan el SAT en el año 2011 lo hacen por este motivo.

El programa Alianzas, si bien tiene como población objetivo a usuarios especializados, no incluye criterios de selección claros para atender a esta población, excluyendo a los grupos multiactivos y diversificados.

El programa de Crédito, tiene una población objetivo que incluye a los grupos multiactivos, diversificados y especializados, y acorde a esto sus criterios de selección permiten la postulación de todos estos usuarios. Sin embargo, en la práctica, dado que los ejecutivos que evalúan la aprobación

de los créditos, consideran exigencias mayores para los que postulan a los de largo plazo, concentrándose en los grupos especializados. En cambio, los de corto plazo, que son montos menores, son los que presentan menores requisitos y a los que habitualmente postulan los grupos diversificados y multiactivos.

El PDI supone una orientación hacia productores especializados desde el 2009, sin embargo no existen criterios de selección claros para esto. Como hemos visto más arriba, el 10% de los beneficiarios del PDI en el horizonte de evaluación pertenecen al PRODESAL. El proceso de focalización en este programa se realiza principalmente en las áreas y descansa en los técnicos a cargo de las unidades operativas. Entonces las condiciones de que el beneficiario corresponda a la población potencial se cumplen pero, una vez definido este criterio la definición de la población focalizada puede ser más laxa debido a criterios no explícitos de focalización en determinados segmentos de la población potencial.

En el caso del programa de Praderas, la estrategia de asignación por ventanilla abierta y hasta que los recursos se agoten no es un proceso de asignación a beneficiarios que cumplen los criterios de selección si bien permite una asignación sin filtraciones, no es un proceso que permita seleccionar adecuadamente a beneficiarios que por sus condiciones productivas y de localización sean prioritarios.

En el programa de riego, por otro lado, está orientado a beneficiarios que tienen características específicas y comprobables lo que permite una adecuada selección sin filtraciones. Los procesos de selección de beneficiarios se llevan adelante en el nivel regional, mecanismo que se considera adecuado ya que permite seleccionar sobre la base de un conjunto de proyectos y la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, al igual que en el caso de praderas al ser un programa que se asigna por ventanilla abierta hasta agotar disponibilidad de recursos no siempre se asegura una adecuada selección de beneficiarios y de proyectos de riego más ventajosos privada o socialmente.

La selección de las beneficiarias del convenio INDAP- PRODEMU es dirigida. Tanto INDAP como Prodemu inducen la formación de grupos de mujeres para la implementación del programa. Las condiciones de cumplimiento con las normas de INDAP son verificadas en las respectivas Áreas de INDAP y la filtración no es controlada adecuadamente en esta instancia. Uno de los problemas que acarrea este tipo de focalización es que para completar la formación de grupos de mujeres con el objetivo de cumplir el tamaño de grupos exigidos en el diseño, muchas veces hay integrantes que en realidad no tienen ni las condiciones pero tampoco el interés para participar.

Finalmente PROGYSO por sus condiciones particulares los procesos de selección son bastante menos claros. El trabajo con organizaciones de representación nacional obedecen a un comportamiento histórico más que un ejercicio de focalización. Sin embargo a nivel regional la existencia de concursos para seleccionar proyectos genera un proceso competitivo en que eventualmente pueden recibir apoyos nuevas organizaciones que cumplan con los criterios de selección del Programa.

Finalmente, a nuestro juicio INDAP carece de criterios precisos de selección para cada uno de sus programas. Esto se debe, por una parte, a que si bien existe una noción para cada uno de la población objetivo predominante que presenta el problema que se busca resolver, no hay una definición y cuantificación clara de ésta. Por otra parte, y en relación a lo anterior, no se definen criterios de selección claramente delimitados para apuntar a esta población, sino que muchas veces estos criterios permiten seleccionar una población más amplia que la objetivo.

4.3. Análisis de complementariedad, duplicidad y estrategias

En este capítulo se realizará un análisis de complementariedad y duplicidad a nivel de poblaciones objetivo de cada programa. Para este análisis nos basamos tanto en las normas administrativas como de población objetivo declarada por cada programa.

4.3.1. Análisis de complementariedad y duplicidad por Programa

En el siguiente cuadro, se presentan marcados en gris los programas en los cuales los beneficiarios pueden participar al mismo tiempo, es decir en aquellos donde no existe incompatibilidad administrativa. Además, con una C se indican los programas de las filas del cuadro cuyas poblaciones objetivo están completamente incluidas en la población objetivo de los programas ubicados en las columnas. Por ejemplo, la población objetivo de PRODESAL (pequeños productores multiactivos y diversificados) está completamente incluida en la población objetivo del Crédito de largo plazo (pequeños productores multiactivos, diversificados y especializados). Con una P se identifican aquellos programas de las filas del cuadro cuyas poblaciones están parcialmente incluidas en los programas ubicados en las columnas, es decir sólo una parte de la población objetivo del programa de la fila corresponde con la población objetivo del programa de la columna respectiva. Por ejemplo, la población objetivo de PRODESAL está parcialmente incluida en la población objetivo de PDTI (este último no incluye a aquellos pequeños productores multiactivos y diversificados que no son indígenas). Con una N se identifican aquellos programas de las filas donde ninguna parte de su población objetivo está incluida en la población de los programas de las columnas. Por ejemplo, ninguna parte de la población objetivo de PRODESAL está incluida en la población objetivo de SAT (este último sólo incluye a pequeños productores especializados)⁹⁹. A partir de la información que aquí se presenta, se analizará la existencia de complementariedades y duplicidades en estos programas.

⁹⁹ Para mantener la coherencia de la tabla, esta debe leerse desde las filas pero no bidireccionalmente. Es decir, las letras P, C y N, indican si la población objetivo de cada uno de los programas de cada fila, están parcialmente incluidos en cada uno de los programas de las columnas, completamente incluidos o ninguna parte de su población está incluida, respectivamente.

Cuadro N°56
Programas en los cuales se puede ser beneficiario al mismo tiempo

		PRODESAL	PDTI	PADIS	SAT	Alianzas	Crédito CP	Crédito LP	PDI	Praderas	Riego	Prodemu	Progysos
PRODESAL	Pequeños productores multiactivos y diversificados		P	P	N	P	C	N	P	C	C	P	C
PDTI	Pequeños productores multiactivos y diversificados indígenas	C		P	N	P	C	N	P	C	C	P	C
PADIS	Pequeños productores multiactivos y diversificados de la región de Coquimbo	C	P		N	P	C	N	P	C	C	P	C
SAT	Pequeños productores especializados	N	N	N		C	C	C	C	C	C	N	C
Alianzas	Pequeños productores diversificados y especializados	P	P	P	P		C	P	C	C	C	N	C
Crédito de corto plazo	Pequeños productores multiactivos, diversificados y especializados	P	P	P	P	P		P	P	C	C	P	C
Crédito de largo plazo	Pequeños productores especializados	N	N	N	C	C	C		C	C	C	N	C
PDI	Pequeños productores diversificados y especializados	P	P	P	P	C	C	P		C	C	N	C
Praderas	Pequeños productores multiactivos, diversificados y especializados	P	P	P	P	P	C	P	P		C	P	C
Riego	Pequeños productores multiactivos, diversificados y especializados	P	P	P	P	P	C	P	P	C		P	C
Prodemu	Mujeres pequeñas productoras multiactivo	C	P	P	N	N	C	N	N	C	C		C
Progysos	Organizaciones de pequeños productores multiactivos, diversificados y especializados	C	P	P	C	C	C	C	C	C	C	P	

Fuente: elaboración propia

Programas territoriales (PRODESAL, PDTI y PADIS)

Los tres programas no tienen incompatibilidades administrativas para combinarse con los programas de Alianzas Productivas, Crédito, Praderas, Riego, Progysos, Suelos degradados y Seguro agrícola. Con el PDI, en cambio, sí existen incompatibilidades administrativas para la combinación. Como se indicó anteriormente, las normas de estos programas no permiten que un mismo beneficiario sea a la vez beneficiario de otro programa territorial o del SAT.

En el caso del SAT, dado que están enfocados a poblaciones distintas, no hay riesgos de duplicidad. Sin embargo, con el PDI comparten un grupo de la población objetivo, pese a lo cual las incompatibilidades administrativas evitan que se den duplicidades entre ellos¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Es importante aclarar que al analizar las combinaciones existentes en la base de datos de beneficiarios proporcionada por INDAP, se observan algunos casos poco frecuentes de combinaciones entre estos tres

Podría suponerse competencia entre el PRODESAL, PADIS y PDTI, pues comparten parte de sus poblaciones potenciales. Específicamente, la competencia entre los tres programas se daría en aquel segmento de la población potencial del PRODESAL que es indígena y/o habitante del secano de la región de Coquimbo. La competencia entre PRODESAL y PADIS se daría en el segmento de la población potencial de PRODESAL habitante del secano de la región de Coquimbo. Mientras que la competencia entre PRODESAL y PDTI se daría en el segmento de la población potencial de PRODESAL que pertenece a una etnia reconocida. En consecuencia, si el monto de los incentivos se desalinea entre estos programas, los beneficiarios podrían buscar asociarse a aquel que más beneficios potencialmente puede entregar, generando problemas de gestión, por ejemplo, con la formación de UO.

Los programas territoriales además, pueden tener encadenamiento programático con SAT y Alianzas. Es decir, una vez que se han incrementado las capacidades productivas de los beneficiarios con los programas territoriales, estos pueden seguir mejorando a través de los programas SAT o Alianzas. La lógica de diseño supone que, alcanzado ciertos niveles de producción excedentaria y de articulación a mercados, un beneficiario de un programa territorial puede continuar siendo beneficiario del SAT y/o Alianzas. Sin embargo, la exigencia de aportes monetarios de los beneficiarios sólo en el Programa SAT tiende a desalentar el egreso desde los programas territoriales, dado que la permanencia en este último es a cero costo monetario por parte de los beneficiarios. Además, la asistencia técnica más especializada que brinda el SAT, así como la posibilidad de acceder a mayores recursos del PDI al ser beneficiario del SAT en comparación a los programas territoriales no alcanzan a ser incentivos suficientes para promover la movilidad de un programa al otro.

Respecto de los programas Praderas y Riego, pueden existir grados de duplicidad. En efecto los programas territoriales, como se muestra anteriormente, tienen dentro de su diseño componentes de subsidios a las inversiones y/o al capital de trabajo. Si con los recursos de dichos programas se financian actividades de riego o de establecimiento de praderas podrían generarse duplicidades.

SAT

El programa es compatible administrativamente con los programas de Alianzas Productivas, Crédito, PDI, Praderas, Riego, Progysso, Suelos degradados y Seguro agrícola. El SAT es un programa que sólo brinda asistencia técnica especializada, y no posee un componente de inversiones, por lo que su vinculación con los otros programas de fomento y de crédito es complementaria.

Existe una fracción de potenciales beneficiarios del SAT, específicamente los con menores recursos y capacidades productivas, que también podrían ser potenciales beneficiarios de PRODESAL, PADIS o PDTI. Dado que en el SAT los participantes en el Programa deben realizar aportes monetarios para ser incorporados, existen incentivos dentro de esta fracción de la población objetivo, para no ingresar al SAT y mantenerse o ingresar en los otros programas del INDAP. En este sentido, podrían suponerse una competencia entre el SAT con los programas de PRODESAL, PADIS y PDTI.

programas incompatibles por norma. Esta situación INDAP la explica porque en el procedimiento administrativo de estos programas, se realizan reasignaciones de beneficiarios entre ellos, los que se efectúa por lo general a mediado de año. Esto genera en las bases de datos ejemplos de casos que aparecen como beneficiarios en mismo periodo (un año) en dos programas excluyentes.

Adicionalmente las restricciones de formalización para ser parte de SAT generan barreras al egreso desde los programas territoriales a SAT. Si no se imponen condiciones estrictas de egreso efectivas desde los programas territoriales esta competencia no se corrige.

Alianzas productivas

El programa es compatible administrativamente con PRODESAL, PADIS, PDTI, SAT Crédito, PDI, Praderas, Riego, Progysó, Suelos degradados y Seguro agrícola. Dado que el programa d Alianzas es una combinación de asistencia técnica brindada por la empresa y la que brinda INDAP no hay duplicidad cuando se combina con programas de Asistencia técnica.

El programa de Alianzas es el que más complementariedad puede alcanzar. En efecto dado que los beneficiarios los selecciona la empresa que se encadena a los productores, la distinción entre productores más o menos excedentarios que hace el INDAP para clasificar a sus beneficiarios en programas territoriales o en el SAT pierde sentido. En este programa es la empresa la que por condiciones estrictas de mercado selecciona a los beneficiarios para el programa. Una vez que la empresa ha seleccionado a dichos beneficiarios para la ejecución del componente de asistencia técnica se genera complementariedad con los programas de asistencia técnica y, sólo en ese momento, la clasificación de INDAP es relevante para asignar las UO a los programas propios del instituto. Luego de ello se inician los procesos propios de trabajo de los programas que a su vez pueden generar complementariedad con los programas de fomento y/o crédito.

Crédito de corto y largo plazo

Los programas de Crédito de corto y largo plazo son compatibles administrativamente con todos los programas de INDAP. Además, el Crédito de corto plazo comparte población objetivo con todos los programas. La complementariedad del crédito con otros programas es incluso muchas veces parte de la estrategia de trabajo de INDAP. Por ejemplo, un proyecto de inversión que se financia con el PDI, es complementada por el beneficiario típicamente con un crédito entregado por el INDAP al beneficiario de dicho subsidio.

La lógica que sostiene la complementariedad es correcta en el sentido que por un lado se relaja la restricción presupuestaria de los beneficiarios pero también, se asegura el financiamiento de proyectos que presenten flujos positivos en el tiempo, capaces de cubrir los costos del crédito y su amortización asociada a la inversión.

PDI

El programa es compatible administrativamente con SAT, Alianzas, Crédito de corto y largo plazo, Praderas, Riego, Prodemu, Progysó, Suelos degradados y Seguro agrícola.

Además, comparte parte de la población objetivo de los programas territoriales, pero dadas las restricciones administrativas estos no se duplican.

Por otro lado el PDI no se duplica con los programas de Pradera y Riego debido a que financian actividades y tipos de inversión específicas que se diferencian una de otra; por ejemplo con recursos del PDI no se pueden financiar proyectos de riego y, viceversa, con recursos del Programa de Riego no se pueden financiar proyectos de inversión en actividades diferentes de obras o proyectos de Riego.

Praderas suplementarias y recursos forrajeros

El programa no tiene restricciones para combinarse con los otros programas de INDAP. La complementariedad con los beneficiarios del SAT es incuestionable. Por un lado existe apoyo técnico y por el otro, subsidios específicos para apoyar cambios técnicos importantes para el sostenimiento de la rentabilidad de los negocios pecuarios.

Sin embargo en la complementariedad con los programas territoriales es más difusa dado que este tipo de programas contienen componentes destinados a apoyar inversiones y/o capital e trabajo. Si los recursos aportados por dichos componentes no se utilizan en el establecimiento de praderas mejoradas por prohibiciones específicas de la normativa no existiría duplicidad. El asunto es que la línea es difusa sobre todo si los recursos de los componentes de subsidios de los programas territoriales son utilizados para adquirir insumos que pueden ser utilizados de manera indiferente para praderas u otro tipo de actividades, por ejemplo fertilizantes, infraestructura predial, etc.

Riego

El programa de Riego no tiene restricciones para combinarse con los otros programas de INDAP. El programa es complementario tanto a los programas de asistencia técnica como de crédito de corto y largo plazo. La asistencia técnica permite valorizar los proyectos de riego a través de un uso técnicamente correcto. El crédito tiene mayor probabilidad de pago dado el incremento de la productividad y producción que los proyectos de riego suponen.

El programa de riego no se duplica con el PDI y tampoco con los componentes de inversiones de los programas territoriales debido a limitaciones estrictas en las normativas. Tanto PDI como los componentes respectivos de los programas territoriales no pueden financiar equipos ni obras y tampoco estudios de riego.

Convenio INDAP - PRODEMU

Las beneficiarias de PRODEMU no pueden participar al mismo tiempo en programas de fomento productivo, por lo que no se dan duplicidades con los programas territoriales. El programa es complementario con los programas de Crédito de corto y largo plazo y PDI, dado que responde a una estrategia en el sentido de que sólo el acceso a estos recursos justifica el esfuerzo de fortalecimiento de las capacidades de las beneficiarias.

PROGYSO

El PROGYSO no tiene incompatibilidades administrativas con ningún programa. Sin embargo, no es complementario con ningún otro programa de INDAP, debido a que no sólo las poblaciones son totalmente distintas, en un caso los productores y sus familias y en éste, organizaciones de representación de segundo o tercer nivel, sino que además porque nada de lo que suceda en el PROGYSO se relaciona necesariamente con lo que sucede en los otros programas. A menos que el mejoramiento de la gestión organizacional contribuya a inducir cambios en empresas, el mercado o los operadores de los programas de INDAP, a través de las acciones implementadas por las organizaciones de representación. En ese caso, podría existir alguna articulación con los otros programas, pero nuevamente es muy lejana.

4.3.2. Combinaciones empíricas y justificación de estrategias de intervención

En el anexo a este informe se presentan las combinaciones que se observan para cada uno de los programas en el horizonte de evaluación. En el Cuadro N°57 se presenta un resumen de dichas combinaciones, considerando a los programas de asistencia técnica como los articuladores de las estrategias de combinación. Estas combinaciones empíricas son inducidas producto de la complementariedad de muchos de los programas en evaluación como se indicó en la sección anterior.

Cuadro N°57
Combinaciones observadas en el horizonte de evaluación

Programa	Sin combinación	Con fomento	Crédito corto plazo	Crédito largo plazo	Fomento + Crédito corto y largo plazo	Otras combinaciones	Total
SAT	13.252 (46%)	4.230 (15%)	3.672 (13%)	1.095 (4%)	3.772 (13%)	2.718 (9%)	28.739 (100%)
Alianzas	3.526 (45%)	433 (6%)	592 (8%)	209 (3%)	380 (5%)	2.695 (34%)	7.837 (100%)
PRODESAL	86.383 (82%)	4.540 (4%)	7.170 (7%)	2.726 (3%)	2.105 (2%)	1.990 (2%)	104.914 (100%)
PDTI	31.025 (88%)	1.131 (3%)	1.682 (5%)	481 (1%)	337 (1%)	535 (2%)	35.190 (100%)
PADIS	2.770 (90%)	113 (4%)	66 (2%)	78 (3%)	19 (1%)	37 (1%)	3.083 (100%)
Crédito de corto plazo	59.137 (61%)	3.709 (4%)	-	2.615 (3%)	726 (1%)	29.310 (30%)	96.981 (100%)
Crédito de largo plazo	13.961 (30%)	2.573 (6%)	3.899 (8%)	-	1.115 (2%)	24.763 (54%)	46.229 (100%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de beneficiarios por programa por año

Como se desprende de los antecedentes, los beneficiarios de un PRODESAL pueden combinar beneficios de otros programas. Como se muestra en el Cuadro N°57, una proporción mayoritaria sólo es beneficiaria de PRODESAL, esta baja proporción de combinación es consistente con el diseño del programa, que en su implementación considera el componente de capital de trabajo que es un sustituto del crédito de corto plazo y un componente de subsidios a la inversión que es un sustituto de los programas de fomento. El mismo fenómeno ocurre con los otros programas territoriales, esto es el PDTI y el PADIS.

Los beneficiarios de SAT se combinan con otros programas de INDAP. En general existe una alta diversidad de combinaciones. La frecuencia de beneficiarios sólo con SAT en relación a los programas territoriales es baja y disminuye en el tiempo, mientras que combinaciones de SAT con Crédito más fomento (mayoritariamente con PDI pero no sólo ese programa) es alto en todos los años. En el horizonte de evaluación el 15% de los beneficiarios SAT combina con fomento, dentro de ese porcentaje la proporción de PDI es del 8%, mientras que el 13% combina con fomento y con crédito, dentro de los cuales el PDI y el crédito de corto plazo es la combinación preferida. Dado que el SAT es un programa sólo con un componente de asistencia técnica, la combinación con fomento es esperada y parte de la estrategias de intervención de INDAP.

Por otro lado los beneficiarios del programa de Alianzas Productivas pueden combinar beneficios de otros programas incluidos los programas de asistencia técnica. Como se muestra en el cuadro anterior, casi la mitad de los beneficiarios es sólo beneficiaria de Alianzas. La estrategia de

combinación es bastante heterogénea siendo las combinaciones con otros programas (principalmente el PRODESAL), el Crédito de corto plazo y el crédito con fomento las más comunes.

Como se desprende de los antecedentes los beneficiarios de crédito de corto plazo que no combinan con otros programas son bastante altos. De los beneficiarios que combina crédito de corto plazo con otros programas se distribuyen en diferentes tipos de estrategias, siendo la combinación con PRODESAL la más común. Por otro lado, el crédito de largo plazo, a diferencia del de corto plazo, se combina en una alta proporción con otros programas de INDAP, siendo la combinación con PRODESAL nuevamente la más común.

Este análisis de combinaciones empíricas de diferentes programas en conjunto con el análisis de complementariedad permite definir estrategias de intervención. Una estrategia de intervención se considera una combinación de programas que por un lado es complementaria, comparten población objetivo, propósitos similares y además tienen componentes en su diseño que se complementan. Considerando esta definición se pueden identificar las siguientes estrategias:

- ✓ Programas territoriales (PRODESAL, PDTI, PADIS)
- ✓ SAT con fomento
- ✓ SAT con crédito de corto o largo plazo
- ✓ SAT con crédito de corto o largo plazo y fomento
- ✓ Crédito de corto plazo
- ✓ Crédito de largo plazo

Esta estrategia de combinación de programas complementarios a nuestro juicio es adecuada ya que permite generar en la población objetivo una intervención más global que busca superar las diversas restricciones que enfrentan los pequeños productores.

Por otra parte, es importante considerar que no existen estudios que permitan definir, o por lo menos aproximarnos, a cuál es la combinación óptima de los diferentes tipos de beneficios para los diferentes tipos de usuarios de INDAP. Es decir, no hay claridad respecto a cuáles son los beneficios óptimos a entregar, bajo qué modalidades y por cuánto tiempo según si el tipo de beneficiario es de perfil multiactivo, diversificado o especializado. Si bien en los programas territoriales existen planes de mediano y corto plazo, y en SAT y Alianzas Productivas hay propuestas para el cierre de brechas de los beneficiarios durante la ejecución del programa, estos mecanismos operan solamente al interior de estos programas, pero no hay un plan respecto al conjunto de servicios y beneficios que entrega INDAP a cada beneficiario, en miras a la generación de un efecto posterior que apunte al mejoramiento de su situación como productor.

4.4. Egreso

Un tema de diseño relevante en todos los programas evaluados, es la ausencia de políticas y criterios claros y eficaces de egreso. Aquí se alude a dos procesos: la transición de un programa a otro con mayores exigencias, y el egreso definitivo de la condición de beneficiario de INDAP. Sobre lo primero se indica que se han establecido condiciones en los programas que desincentivan al productor para querer pasar de un programa que exige menos, a uno que exige más. El copago de la asistencia técnica, que es valorado positivamente por muchos, también es señalado como responsable de que los productores no estén interesados, por ejemplo, en pasar de PRODESAL a SAT. De la misma forma, el hecho de que la tasa de interés con que se otorgan los créditos sea más baja que la del mercado, y el acceso con cierta frecuencia a subsidios monetarios importantes, son factores que también inducen a no querer perder la condición de beneficiario. Algunos directivos señalaron que la estrategia es que los productores lleguen a tal grado de desarrollo que ellos mismos puedan percibir que ya no les es interesante seguir trabajando con INDAP y busquen en forma cuasi voluntaria dejar la institución; como es evidente, tal afirmación no toma en cuenta el valor monetario que para un productor tiene el seguir en INDAP.

5. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

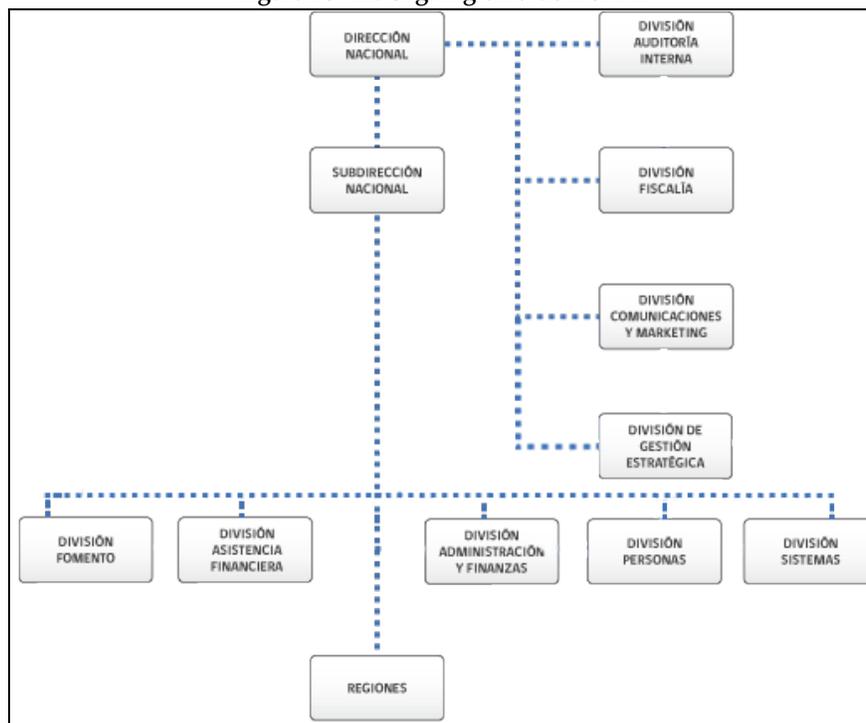
En este capítulo se discuten los principales temas de gestión en base a un análisis del proceso de toma de decisiones, la definición de responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles, los criterios de focalización, los mecanismos de pago y cofinanciamiento y la relación de emergencias con los procesos de gestión.

Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de este capítulo son:

1. Información proporcionada por INDAP sobre manuales de operación, normas técnicas y procedimientos generales y específicos.
2. Entrevistas a actores relevantes (35 entrevistas). Las entrevistas considerarán actores representativos de la estructura del INDAP a nivel regional y a nivel nacional, así como actores que, dados los objetivos de los programas y componentes bajo evaluación, se convierten en *stakeholders* relevantes, por ejemplo municipios para el PRODESAL, operadores, beneficiarios, instancias consultivas como los Consejos Asesores de Área (CADA), etc. Para revisar el listado de entrevistador ver el anexo.
3. Dos talleres regionales en la región del Maule y en Valparaíso. En los talleres participaron representantes de todos los tipos de *stakeholders* y se considerará además la participación de beneficiarios de los programas.

En el diseño organizacional de INDAP, los programas que forman parte de esta evaluación que se encuentran bajo la dependencia de la división de Fomento son el PRODESAL, PADIS, PDTI, SAT, Alianzas Productivas, PDI, Riego y Praderas. El Programa de Crédito se encuentra bajo la División de Asistencia Financiera y el Convenio INDAP - PRODEMU bajo la Dirección Nacional. Todo dentro de una estructura organizacional que se presenta en la siguiente figura.

Figura N° 11: Organigrama de INDAP



Fuente: www.indap.cl

Por otro lado, la implementación de los programas se lleva a cabo en las oficinas de Área de INDAP que se encuentran distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional. Dichas agencias de Área dependen de las Direcciones Regionales que están en cada una de las regiones de Chile. Las Direcciones Regionales tienen un jefe de fomento y un jefe de asistencia financiera de los cuales dependen los programas en evaluación. Las Áreas tienen un Jefe de Área, ejecutivos integrales y apoyo administrativo que son los encargados de verificar la admisibilidad de los beneficiarios a los diferentes programas, organizar y ejecutar los procesos que aseguren el despliegue de los diferentes programas en terreno, como se mostró en el capítulo de descripción de los programas.

5.1. El proceso de toma de decisiones de cada programa

La operación del INDAP es un proceso complejo, no sólo por el tamaño y los diferentes niveles de decisión de la institución, sino que también por la multiplicidad de instrumentos creados para el fomento del desarrollo agropecuario de los pequeños productores y campesinos. En el capítulo de descripción de los diferentes programas se muestran y describen los procesos de cada uno de ellos, en este capítulo sólo se analizan y se genera un juicio sobre los procesos tanto individualmente como desde una mirada de conjunto.

Como se muestra en el siguiente capítulo (Nº 6) en el horizonte de evaluación INDAP genero 822 mil intervenciones para 239 mil beneficiarios únicos, es decir realiza procedimientos, contratos y resoluciones un promedio de 3,4 veces por beneficiario en los cinco años que incluye esta evaluación. Este nivel de intervenciones genera un conjunto alto de procedimientos para la toma de decisiones en cada uno de los programas lo que por un lado produce lentitud en los procedimientos, pero también duplicidad de información.

Po otro lado, como se muestra también en los capítulos de descripción de los programas, las normas y los procedimientos son modificados frecuentemente desde el nivel central de INDAP, con algunas reglamentaciones y procedimientos específicos que se definen a nivel de las regiones y otras aplicaciones muy específicas a nivel de Áreas. Por ejemplo el PDTI solo el año 2011 tiene cuatro modificaciones. En opinión de los entrevistados, muchas veces estos cambios afectan los tiempos de implementación, especialmente cuando no son fácilmente asimilables o no tienen suficiente precisión, dejando espacio para interpretaciones que deben ser consultadas y resueltas a lo largo de un sistema de comunicación complejo. Por ejemplo cuando en un Área hay dudas sobre ciertas implicancias de una normativa, levanta la pregunta a la Dirección Regional, la que a su vez se comunica con la unidad respectiva a nivel nacional, pero también se puede observar un canal de comunicación independiente entre los profesionales del Área y los encargados nacionales de cada programa. Como regla general, ni la Región ni el Área son consultadas o tenidas en cuenta cuando se realizan los cambios de normativas, con excepciones en algunas regiones en temas particulares, por ejemplo la región de la Araucanía cuando se definen normas específicas para el PDTI. A nuestro juicio este sistema de ajuste permanente de normativas resulta inadecuado dado que genera fallas de implementación de los Programas. Por ejemplo se deben repetir procesos que ya habían sido realizados por cambios en la normas.

Además existe una multiplicidad de procedimientos de postulación que involucran los programas que hace confusa y lenta su operación. Esto se da especialmente en los programas de fomento, en donde en cada uno se debe realizar un procedimiento de postulación similar, donde los postulantes deben entregar los mismos antecedentes, como se desprende del análisis de proceso de cada uno de ellos. A pesar de algunas mejoras en el acceso a la información sobre los postulantes o beneficiarios en línea para los profesionales de INDAP, se requiere mucha documentación adicional. En la práctica, los postulantes deben proporcionar antecedentes de su situación y de sus proyectos cada

vez que hacen una postulación a un programa de fomento, dadas las limitaciones de los sistemas electrónicos para recuperar información. A nuestro juicio el sistema de postulación, si bien consistente cuando se analiza un programa en particular, pierde consistencia y eficiencia cuando se analiza el conjunto de programas a los que puede postular un beneficiario dada la duplicidad de procesos, por ejemplo de admisibilidad.

En opinión de los técnicos encargados de la ejecución de los programas de asistencia técnica y territoriales, una parte importante de su trabajo tiene que ver con levantar adecuados diagnósticos de los beneficiarios, generar planes de intervención (anual, mediano y largo plazo) y fichas técnicas de cultivos. Es importante tanto para el diseño como para el seguimiento y evaluación de las acciones de fomento, mantener estos diagnósticos. Sin embargo, no hay evidencias que hacer esta actividad anualmente aporte algún valor agregado. Este exceso de información genera desperdicio de tiempo en labores administrativas (llenado de bases de datos por los propios técnicos) en desmedro de trabajo de terreno o planificación. Además, los equipos técnicos, quienes ejecutan los diagnósticos, dan cuenta de que una parte importante de la información no es utilizada, aunque reconocen que es información importante para entender las restricciones de los beneficiarios a los ellos atienden. A nuestro juicio es necesario establecer una clara definición de los tipos de información necesarias de levantar desde los productores y su periodicidad, de esta manera será posible por un lado definir lo que es necesario y útil para la marcha de los programas de lo que siendo importante no es relevante para el trabajo de INDAP.

Por otro lado, en la práctica la decisión de focalización de programas de subsidio queda en manos del técnico que atiende a las unidades operativas y en alguna medida de los encargados de las Áreas de INDAP. El proceso de concurso descansa en gran medida en los asistentes técnicos y en la certificación de los proyectos que realizan los funcionarios de INDAP de cada uno de las áreas. Según los antecedentes normativos de cada programa de fomento el que inicia el proceso es el técnico, pero no existen incentivos pero tampoco reglas que exijan un mínimo de proyectos a gestionar. Este sistema a juicio de los entrevistados, crea un sistema de focalización que depende significativamente del trabajo de los técnicos, y genera incentivos a una presentación estratégica de proyectos, organizando su priorización sin antecedentes y criterios conocidos. A nuestro juicio pareciera más adecuado generar planes de trabajo con los diferentes beneficiarios que incorporen en el horizonte temporal cuando y con qué objetivos se asignan los recursos de subsidios. Esto permite sincerar la asignación en términos temporales asumiendo que el total de las UO tienen derecho a ese apoyo si cumplen las condiciones estipuladas en el plan.

5.2. Mecanismos de coordinación.

Se distinguen de los antecedentes normativos de los programas dos tipos principales de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la gestión de los programas: a) vertical, que corresponde a los niveles nacional, regional y de áreas, b) horizontal en cada uno de esos niveles, que corresponde a los distintos departamentos y ejecutivos de esas grandes reparticiones dentro de la organización institucional. La evaluación realizada a través de las entrevistas de estos tres niveles de coordinación es la siguiente:

1. La coordinación vertical es jerárquica y centralista con baja o nula interacción con las áreas y con los técnicos que despliegan los programas en campo.
2. La coordinación entre el nivel regional y el nivel central es jerárquica pero con espacios más amplios de intercambio de ideas y opiniones.
3. La coordinación entre Municipios y Áreas es jerárquica y centrada en asuntos contractuales burocráticos

4. La coordinación horizontal entre divisiones a nivel central es escasa y no se encuentra debidamente normada.
5. La coordinación entre los profesionales de crédito y los equipos de fomento y de los técnicos que forman las UO es mínima.
6. La coordinación entre los diferentes programas es prácticamente inexistente
7. La coordinación horizontal entre técnicos de diferentes UO incluso en las mismas Áreas de intervención es casual y descansa en sistemas informales

En general esta falta de coordinación de la estructura general del INDAP a nivel de las Áreas, según los entrevistados, se tiende a corregir parcialmente a través de reuniones semanales de coordinación de actividades, donde se discuten dificultades operativas e interpretación de algunas normas, pero las modificaciones corresponden al nivel central y el conducto de solicitudes de cambio se hace a través de la Dirección Regional.

También a nivel de los usuarios de PRODESAL se implementan mesas de coordinación de actividades que se reúnen mensualmente, como se desprende de sus normas de operación. Sin embargo según los entrevistados, se trata de instancias muy específicas donde la coordinación es de orden operacional y que no tiene mucha trascendencia en el funcionamiento de la organización.

Existen esfuerzos de coordinación con otros organismos –públicos y privados– con matices entre los entrevistados. Por ejemplo el programa Alianzas Productivas ha generado una vía de coordinación con entidades y empresas privadas que se asocian con pequeños productores para comercializar la producción primaria, con condiciones de calidad, cantidad y oportunidad mutuamente acordadas.

También existen mecanismos de coordinación con otras entidades públicas, que se tipifican a través de convenios y contratos, como medios más frecuentes. El ejemplo más común es el de convenio con un gran número de municipios para manejar y ejecutar el PRODESAL, como se explica en varios apartados de este informe. Otro ejemplo es el convenio con PRODEMU que ha dado lugar a un programa específico, con complemento de asignaciones y transferencias presupuestales.

Del mismo modo, hay acciones de coordinación con otras entidades como FOSIS, Banco Estado, INIA, SERCOTEC, SERNATUR, FIA y otros, cuya acción se hace más evidente a nivel de terreno y de Agencias de Área a través de acciones específicas de colaboración directa a programas y condiciones específicas de productores usuarios de INDAP y de capacitación tanto de productores como de consultores pero no es una estrategia conducida por INDAP central.

El juicio sobre los niveles de coordinación en el sistema de INDAP es muy crítico. La idea de que INDAP funciona de una manera centralizada con alto grado de jerarquía en su estructura y, fuertemente compartimentalizada en sus diferentes programas, es un sistema que difícilmente favorece un despliegue programático que genere resultados de impacto esperados en su población objetivo.

5.3. Plazos y tiempos

Respecto a los tiempos y plazos que destina cada uno de los programas en su operación, es importante mencionar que para la mayoría de estos sólo existen definiciones generales respecto a la duración mínima y/o máxima en la que se puede participar en los programas, sin embargo no existe mayor detalle respecto a plazos de la ejecución de cada una de las actividades que estos contemplan. En el caso de SAT y en menor medida en Alianzas Productivas y PDI, las normas técnicas de los programas definen con mayor precisión plazos de cumplimiento de las distintas actividades que contempla su ejecución. Sin embargo, según la información de las entrevistas y

talleres realizados para este estudio, estos plazos casi nunca se cumplen. Por lo tanto, es importante en los distintos programas generar plazos más claramente definidos, así como indicadores y mecanismos para evaluar el cumplimiento de estos.

Por otro lado INDAP no cuenta con sistemas de control y seguimiento que den cuenta de los tiempos que demora en el desarrollo de sus procesos y en la implementación de los planes. La carencia de información y sistematización de este tipo de información a nuestro juicio imposibilita la implementación de un sistema de mejora orientada a la satisfacción de los beneficiarios y el sostener un sistema de mejora continua de la eficiencia de la acción del INDAP.

5.4. Modalidades de pago

Dentro de INDAP existen diferentes modalidades de entrega de los incentivos según los diferentes programas, tal como se pudo observar en la descripción de cada uno de estos.

En el PRODESAL, la asignación individual del Fondo de Apoyo Inicial, se concibe como un proyecto, el cual debe ser formulado para cada usuario e ingresado como tal a la plataforma operativa de INDAP, con documentación anexa (como cotizaciones, entre otros documentos) y posteriormente rendido. Existe claro consenso en las entrevistas, de que en este caso los costos de los procedimientos administrativos (formulación de propuesta, rendición, etc.) pueden igualar o superar el monto recibido como subsidio, de 4,5 UF por usuario.

Respecto al crédito, si bien este es reembolsable y sujeto a normativas y procedimientos específicos, las mayores diferencias se encuentran en los montos tanto para individuos como para empresas, sobre la base de una clasificación en tres categorías, que INDAP realiza para reflejar la capacidad de pago y el comportamiento en el cumplimiento de las obligaciones de los productores, porque la gran mayoría ha utilizado los servicios de crédito durante períodos largos.

También existen créditos de enlace que ha establecido INDAP para facilitar a los pequeños productores la participación en los programas de mejoramiento y sustentabilidad de los suelos y en el programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros, los cuales son reembolsados una vez que los productores reciban el incentivo correspondiente. Esta modalidad de trabajo se encuentra normada por el INDAP.

Las modalidades de crédito de largo plazo individual y empresarial aplican no sólo a los créditos regulares de INDAP sino también a los créditos de enlace para facilitar que individuos y empresas participen en programa de forestación y reforestación diseñado y operado por CONAF; el programa de certificación de bonos para obras de drenaje y/o de riego; el programa de bonificación para el manejo individual o empresarial del bosque nativo así como el crédito de enlace para optar al certificado de subsidio habitacional que tiene a su cargo el SERVIU. En los casos de créditos de enlace, el INDAP sigue los límites superiores de los bonos entregados por los organismos que implementan los programas respectivos.

A nuestro juicio, las diferentes modalidades de pago se organizan sobre la base de los diferentes componentes de los programas. No existen en esta definición criterios de calidad o niveles de logro de las diferentes actividades. Esto implica que las modalidades se transforman en condiciones administrativas para permitir la ejecución presupuestaria del INDAP más que orientadas al logro de resultados.

5.5. Mecanismos de traspaso de recursos y transferencia y asignación de recursos

a. Mecanismo de asignación de recursos

El presupuesto de INDAP es aprobado en el presupuesto nacional sin asignaciones regionales sino como un global. Dicho presupuesto según los entrevistados tanto de nivel nacional como regional indican que se distribuye a regiones sobre la base de los compromisos de acciones de fomento, de transferencias a beneficiarios, dotación de personal y necesidades de inversión. Por otro lado, el crecimiento de programas y su localización son una suerte de negociación entre las regiones, la unidad central y compromisos del INDAP cuando se define el presupuesto.

Las transferencias de recursos siguen la lógica vertical, del INDAP central a las regiones y de las regiones a las áreas. Las transferencias se realizan sobre la base de una planificación nacional de uso de recursos, negociada con la DIPRES que considera un flujo en el transcurso del año con gasto constante mes a mes. Las transferencias al final se realizan sobre la base de cumplimiento de metas de actividades consensuada entre INDAP y DIPRES.

A nuestro juicio esta estrategia de transferencia de recursos genera ineficiencias en la acción de INDAP en las regiones y las áreas, debido a que los recursos de subsidios no reembolsables para capital de trabajo o para inversiones productivas no siguen la lógica de gasto parejo anual y tampoco tiene el mismo ritmo entre regiones; así en la zona sur se deberían realizar el conjunto de transferencias antes de mediados de año para permitir la compra de insumos que serán usados en las siembras de primavera; por otro lado, en el norte es posible que las épocas de necesidades de recursos estén concentradas en otras fechas del año, etc. Esta forma de trabajo que tiene dichos problemas, es evidentemente más eficiente desde el punto de vista del control presupuestario y del control del gasto. Por el contrario, un escenario alternativo, donde esta diferenciación regional de las necesidades de financiamiento da origen a mecanismos de transferencia que respondan a las necesidades de las regiones, y con ello a una implementación más apropiada a las realidades territoriales, generaría mayores dificultades para la gestión presupuestaria y control del gasto. INDAP debería ponderar qué es más conveniente desde el punto de vista del impacto en sus beneficiarios.

b. Mecanismos de transferencia

Tal como sucede con las modalidades de pago, los mecanismos de transferencia son también diversos para cada programa, como se mostró en el capítulo de descripción de los mismos. Sin embargo, guardando las diferencias y las modalidades de cada programa, los mecanismos de transferencia de recursos pueden reducirse a tres grandes modalidades: (a) transferencias a las municipalidades para los programas PRODESAL y PDTI que conjuntamente representan las mayores erogaciones porque concentran los usuarios institucionales, (b) pago directo a los productores, lo que está ligado a la presentación de comprobantes de gastos y se limita a los máximos valores establecido en las normas y procedimientos y (c) pago directo a proveedores de los servicios que reciben los productores asociados a los distintos programas, mediante mandato legal de los titulares de los derechos a incentivos al INDAP para que, en su nombre, ejecute los pagos a quienes corresponde, según las cantidades establecidas en las normas, dejando que los productores hagan directamente los pagos de las proporciones que se estipulan y aceptan pagar.

Es importante señalar que en el caso del componente de capital de trabajo e inversiones (introducido el 2011) que entrega PRODESAL a los beneficiarios del segmento uno, la transferencia del beneficio a los agricultores es un proceso que resulta poco eficiente según los entrevistados en

regiones y en las Áreas, ya que las oficinas regionales de INDAP deben desplegar muchos recursos y capital humano para la entrega de los cheques a todos los beneficiarios, en un procedimiento que resulta burocrático y engorroso en relación al monto que entregan (4,5 UF).

Finalmente, también hay algunas fallas en los mecanismos de pago a los consultores encargados del fomento productivo. Los pagos a dichos agentes surgen de convenios y contratos de duración anual contra certificación de cumplimiento de actividades. Este pago contra prestaciones, fundamental para asegurar un adecuado cumplimiento de los contratos, genera retrasos en la última cuota, lo que deja a los servicios técnicos en la práctica durante dos meses sin honorarios, que es el tiempo de recepción y certificación conforme de los informes finales anuales, lo que hemos podido verificar en entrevistas con equipos técnicos y encargados de Áreas. Si bien una vez aprobados los informes se generan pagos retroactivos, es indudable que los servicios de fomento presentan una merma importante en el inicio de la temporada, afectando los logros potenciales de la asistencia técnica y desmotivando los equipos de trabajo en el campo.

5.6. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación

Respecto del seguimiento de los programas, existe la División de Gestión Estratégica que es la instancia que centraliza la información sobre la marcha de los diferentes programas. Desde la División de Fomento y de Crédito se abastece a la División Estratégica con la información de seguimiento que se concentra en seguimiento de ejecución y en cumplimiento de metas de beneficiarios por tipo de programa.

En la División de Fomento por otro lado, existen encargados de programas, cada uno de estos encargados genera información de seguimiento de los programas bajo su responsabilidad, que los obtiene de sistemas ad hoc (no institucionalizados y tampoco normados) de levantamiento desde cada una de las Direcciones Regionales, las que a su vez la recogen desde los reportes que se generan en las Áreas. Los sistemas no dialogan entre sí. El único punto de encuentro es a nivel de agregados cuando la información llega a la División Estratégica.

La implicancia de lo anterior es que un conjunto importante de información existente en la organización no es de mucha utilidad más allá del uso directo de quien la analiza en primera instancia. Por ejemplo, a partir de la información existente no es posible ver el grado de coordinación existente entre los diferentes programas, hacer un seguimiento de los resultados de los programas y de los resultados agregados cuando un beneficiario recibe más de un tipo de ayuda, etc.

Por otro lado, el sistema de control presupuestario en línea es el único sistema estandarizado a nivel nacional que permite seguir la marcha de la ejecución presupuestaria por programa. Este sistema es altamente valorado ya que permite que en cada región y área de INDAP se pueda verificar en forma permanente y con información muy actualizada el grado de ejecución de recursos por tipo de programa.

Finalmente, la División de Crédito sí cuenta con un sistema de información de sus beneficiarios. Este sistema de información contiene el comportamiento histórico de sus clientes e incluso un sistema de análisis de los beneficiarios que les permite clasificarlos según grado de riesgo del solicitante de crédito. Este sistema en todo caso no dialoga con los otros programas de INDAP de manera que resulta sólo de utilidad al crédito.

Desde el punto de vista de la evaluación, INDAP realiza evaluaciones de varios tipos, tanto a algunos de sus programas como a sus funcionarios y contratistas que ejercen como funcionarios, en

razón de la permanencia de sus labores y su dependencia jerárquica dentro de la institución. En el tiempo, INDAP ha encargado evaluaciones externas de algunos programas y de satisfacción de usuarios por los servicios recibidos (por ejemplo, Diseño y Aplicación de un Modelo de Evaluación de Satisfacción de Usuarios de los Programas de INDAP, en 2004. Estudio de satisfacción Usuarios INDAP 2008). Estas evaluaciones de satisfacción cubrieron varios programas y tuvieron representatividad nacional de los usuarios de los servicios. De estas evaluaciones resultaron observaciones, conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar aspectos específicos que tienen que ver, en general, con distintos aspectos de la entrega de los servicios.

También se han realizado evaluaciones específicas de programas (por ejemplo, evaluación del SIRSD, 2007) que se concentran más en los resultados de objetivos y logros, mirando más hacia criterios e indicadores técnicos de cada programa específico. Un resumen de las recomendaciones realizadas en base a las evaluaciones, se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 58
Recomendaciones realizadas en base a evaluaciones

<p>Recomendaciones: Comprehensiva del gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar sistema de identificación de usuarios que permita individualizar a los receptores de los diferentes productos de la Institución en forma integrada. - Adelantar el calendario de asignación de recursos presupuestarios a las diferentes unidades o centros de responsabilidad, de modo que los llamados a concursos, compromisos, flujos de caja, etc. puedan ser desarrollados con una mejor programación y oportunidad.
<p>Recomendaciones: PRODESAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la implementación del servicio diferenciado, entregando asesorías específicas a la orientación productiva de beneficiarios (autoconsumo o mercado). La diferenciación se debe determinar a través de un porcentaje del total de la producción que sea destinado al autoconsumo. - Respecto al egreso de beneficiarios, se recomienda establecer criterios y pautas estandarizadas que puedan ser aplicadas y evaluadas por el equipo técnico y funcionarios de INDAP. De esta manera, bajo criterios conocidos se establecerá el egreso satisfactorio de los beneficiarios.
<p>Recomendaciones: SAT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considerar los requerimientos de información y diseño del programa, necesarios para asegurar la aplicación de metodología experimental de evaluación, que considere asignación aleatoria del beneficio y línea basal de variables pre-tratamiento del suelo. Esto se justifica considerando los problemas metodológicos de las evaluaciones ex post realizadas anteriormente a este programa y es pertinente considerando la importancia del presupuesto que posee. - Realizar procesos de asistencias técnicas de más largo plazo, que permita incorporar las asistencias técnicas necesarias en la superación de las brechas de productividad y competitividad de los agricultores, en función del logro de mayores niveles de impacto (STATCOM, 2009). - Generar una línea de fortalecimiento de los proveedores respecto a la capacidad de estos para transferir conocimientos a la población atendida (STATCOM, 2009). - Analizar la población objetivo del programa, de modo de que efectivamente ésta tenga un perfil “empresarizable”, a través de la incorporación de criterios referidos a niveles de ventas mínimos, contratación de personal, etc. Considerar además en el diseño del programa, las características de la población atendida respecto de variables sociodemográficas tales como edad y educación.(STATCOM, 2009)
<p>Recomendaciones: PDI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar la población objetivo del programa, de modo de que efectivamente ésta tenga un perfil “empresarizable”, a través de la incorporación de criterios referidos a niveles de ventas mínimos, contratación de personal, etc. Considerar además en el diseño del programa, las características de la población atendida respecto de variables sociodemográficas tales como edad y educación (STATCOM, 2009).
<p>Recomendaciones: Riego asociativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar los cofinanciamiento sobre los valores brutos (STATCOM, 2009).

Recomendaciones: Programa de bonificación por inversiones de riego y drenaje ley N°18.450

- El programa debe restringir su población objetivo a los agricultores pequeños y medianos que, contando con la capacidad para formular y operar proyectos rentables de riego y drenaje, no pueden realizarlos por cuenta propia por falta de acceso a financiamiento (DIPRES, 2006).
- Para materializar la focalización planteada, el programa debería contar con una mayor categorización del estrato de medianos agricultores, porque la definición vigente de agricultores medianos (más de 12 hás de riego básicas y menos de 100 hás. equivalentes) incluye desde agricultores sin acceso al mercado financiero hasta grandes empresarios (DIPRES, 2006).
- Se debe adecuar la modalidad de producción del componente para facilitar el acceso de pequeños y medianos productores, en los siguientes aspectos:- Prefinanciamiento de pequeños agricultores: Implementar el artículo 3 de la ley que contempla la entrega de la CNR a INDAP de fondos para el prefinanciamiento de estudios y construcción de los proyectos aprobados.- Evaluar la opción de prefinanciamiento para agricultores medianos: incorporar una modalidad de pagos parciales de la bonificación, según avance de obras, lo que requeriría de una modificación de la ley (DIPRES, 2006).
- Se recomienda fortalecer la relación con INDAP para resolver los problemas que han llevado a una baja en la participación de los pequeños agricultores en los beneficios del programa, especialmente lo que se refiere a los créditos de enlace y financiamiento de estudios (DIPRES, 2006).
- En el caso de obras extraprediales, en que necesariamente participan productores de distintos tipos, se recomienda analizar la posibilidad de bonificar los aportes que deben realizar los distintos participantes, diferenciando el % de bonificación según tipo de beneficiario (pequeño, mediano y grande), lo que requeriría de un cambio de la Ley (DIPRES, 2006).
- Se recomienda dimensionar los recursos humanos y operacionales requeridos para desarrollar las funciones que actualmente se delegan en las DOH regionales, precisando los recursos necesarios para ejecutar correctamente las inspecciones y verificaciones de las obras. La asignación de los fondos necesarios para cumplir adecuadamente dichas funciones debe residir en la Secretaría Ejecutiva, la que además debiera contar con la posibilidad de delegar funciones en el sector privado (p.ej., inspecciones técnicas y/o recepciones de obras) (DIPRES, 2006).
- Generar un Sistema de Control Social para las obras comunitarias, que permita asegurar la calidad de las obras y la real participación de los usuarios, capacitándolos en la gestión del proceso constructivo y el manejo conjunto de los recursos hídricos (DIPRES, 2006).
- Realizar un monitoreo permanente de la satisfacción de los usuarios, a través de estudios periódicos y homologables que permitan analizar la evolución de los resultados en el tiempo (DIPRES, 2006).
- Se recomienda evaluar y aplicar medidas tendientes a mejorar el flujo de los procesos desde la postulación hasta la recepción de obras, acortando los tiempos, informatizando y parametrizando trámites y mejorando los niveles de coordinación y de control de responsabilidades de las Comisiones Regionales de Riego (CRR) (DIPRES; 2006).

Recomendaciones: PRODES

- No se justifica la continuidad, ya que existen incógnitas respecto de: diagnóstico del problema que dio origen a su formulación y de la forma en que las organizaciones están ocupando el programa en la práctica. El programa puede aparecer como un medio permanente de financiamiento de las organizaciones de representatividad, lo cual no es consistente con la misión de INDAP (STATCOM, 2009).
- En caso que se decida continuar con el programa, se recomienda: Determinar cuáles son las fases por las cuales las organizaciones deben transitar en el período de ejecución de 3 años de intervención y los resultados que se deben alcanzar en cada una de ellas. Crear bases de datos de la ejecución del programa que permita identificar el número y tipo de organizaciones participantes y las actividades realizadas. Incorporar en los criterios de selección de los beneficiarios, ítems orientados a identificar las necesidades de fortalecimiento de las organizaciones postulantes (STATCOM, 2009).

Recomendaciones: CEGES (Centros de Gestión)

- Analizar la viabilidad de los CEGES, respecto de su capacidad de constituirse en un modelo de intervención capaz de tener una presencia territorial y atender coberturas acordes a las necesidades de las empresas campesinas, en materias de apoyo a la gestión empresarial. Considerando un análisis de la duración máxima de intervención, identificando con mayor precisión las actividades y productos que el programa debe entregar (STATCOM, 2009).
- Analizar la población objetivo del programa, de modo de que efectivamente ésta tenga un perfil "empresarizable", a través de la incorporación de criterios referidos a niveles de ventas mínimos, contratación de personal, etc. Considerar además en el diseño del programa, las características de la población atendida respecto de variables sociodemográficas tales como edad y educación (STATCOM, 2009).

Fuente: Documento Recomendaciones según Informe cumplimiento de compromisos al 30/6/2013 e informes finales de otras evaluaciones realizadas a programas de INDAP.

En las entrevistas con los diferentes niveles en Santiago y en regiones, se ha constatado que los resultados de las evaluaciones realizadas, así como las conclusiones y líneas de acción llevadas adelante por INDAP como resultado de dichos trabajos, son desconocidos para la mayoría. Incluso, no hay claridad de si los cambios que se hacen son para responder a las evaluaciones o no. Esto genera un ambiente de poca valorización de los esfuerzos de seguimiento y evaluación, debido a que no se conoce la utilidad de dicho trabajo.

Simultáneamente, INDAP realiza evaluaciones de sus funcionarios y de aquéllos que trabajan formalmente para otras instituciones, pero que tienen dependencia técnica y realizan labores técnico-administrativas muy significativas para INDAP, como los equipos de profesionales y técnicos que operan el PRODESAL y los PDTI a través de convenios con los municipios y otros órganos ejecutores. Para realizar estas evaluaciones se utiliza un mismo formulario a nivel nacional. Este proceso se encuentra normado en los programas.

Según los entrevistados, el foco principal de estas evaluaciones es el cumplimiento de metas físicas y operativas que se concretan en números de usuarios atendidos, programa y servicios, plazo de entrega de los beneficios y otros criterios que se relacionan principalmente con la entrega y cobertura de los servicios. En el caso de los equipos técnicos del PRODESAL y de los PDTI, la evaluación es una acción conjunta de INDAP, los municipios (o empresas ejecutoras, cuando no son municipios, en el caso de los PDTI en la región de la Araucanía), y los productores que reciben los servicios. En este caso, se realiza dos veces al año. Se incluye como criterio de evaluación las articulaciones que se logren concretar con otras instituciones que también ofrecen subvenciones a los productores rurales.

La evaluación recibe calificación entre 1 y 7. En general, una calificación inferior a 4 puede llevar a despidos o no renovación de contrato. Sin embargo, para quienes reciben llamados de atención sobre aspectos específicos (generalmente, calificaciones entre 4 y 5), en base a las entrevistas hemos identificado que no existe ningún plan de acción que les permita a estos funcionarios superar las deficiencias anotadas: no existen planes de capacitación, por ejemplo, o monitoreo específico destinado a superar deficiencias específicas. Según las entrevistas realizadas a técnicos que prestan servicios a INDAP, quienes se capacitan deben hacerlo por su cuenta y las pocas oportunidades institucionales son de media o una jornada y, con frecuencia, reciben capacitación conjunta con los productores que ellos mismos deben atender y brindar asistencia técnica. Sobre las necesidades de capacitación, también se recogió una opinión que menciona que más que conocimientos técnicos o procedimentales, lo que necesitan los funcionarios de INDAP es motivación y una mayor capacidad de análisis de las condiciones institucionales y los problemas de la pequeña agricultura. Se plantea en las entrevistas realizadas para este estudio que existe un gran activismo (desarrollo de actividades para la ejecución de los programas y los presupuestos) y poco espacio de reflexión.

Los diferentes entrevistados indican que las evaluaciones no tienen relación directa con los niveles de salarios ni la asignación de responsabilidades. No hay un esquema de estímulos para superar deficiencias ni tampoco para premiar desempeños superiores. Las evaluaciones de desempeño no tienen contenido de la calidad de las labores que desempeñan los funcionarios. Tampoco incluyen mediciones sobre los efectos que los servicios prestados puedan tener sobre los planes y resultados que obtienen los productores en sus funciones de producción. Algunos entrevistados sienten que, en el tiempo, las evaluaciones han traído cambios en los procedimientos, pero con retardos notables; no se han incluido criterios de evaluación en los aspectos productivos del productor, que es el fin último de las actividades institucionales.

La oficina de INDAP nacional genera indicadores de gestión de los programas que se aplican a nivel de las oficinas regionales y que tratan de seguir el desempeño de los programas en las Áreas. Así, se mantiene información actualizada sobre la proporción de mujeres que recibe beneficios de los programas, las recuperaciones de crédito según modalidades, los avances en los gastos presupuestales o tiempo de respuesta de las consultas que se canalizan hacia los niveles superiores.

5.7. Análisis del cofinanciamiento por programa

Como se desprende de las normas todos los programas de INDAP tienen un componente de cofinanciamiento que generalmente está a cargo del usuario directo, con la excepción de Alianzas Productivas en las que hay un aporte de cofinanciamiento por parte de las empresas que participan en ese programa.

Los programas con una mayor proporción de cofinanciamiento corresponden a aquéllos que presentan los niveles más comerciales de las explotaciones agropecuarias. En esta categoría se sitúan las distintas modalidades del SAT, las modalidades del PDI y las Praderas Suplementarias. Los aportes de los usuarios del SAT de menos de 35 años son menores que las de otros usuarios del programa, pero aún más altas que la de otros programas que se entregan a productores con menos capacidad de producción comercial.

En el extremo opuesto, los programas que tienen una menor proporción de cofinanciamiento corresponden a los programas que atiende preferencialmente personas de los estratos de mayor vulnerabilidad. Los primeros dos segmentos del PRODESAL y del PDTI así como los usuarios del PADIS tienen una contribución a los programas de 5%, que es la menor definida en las normas del INDAP. La única excepción corresponde a la modalidad de Alianzas Productivas comerciales, en las que el productor no tiene ninguna contribución, pero las empresas con que se asocia para hacer parte del programa tienen una contribución del 30% del valor del programa en las modalidades individuales y de unidad operativa. En un rango de cofinanciamiento intermedio de entre los casos mencionados se encuentran los demás programas, que requieren aporte de los usuarios de 10% del valor de los mismos.

Según las normativas, en varias instancias la contribución de los productores es susceptible de valoración, ante lo cual el cofinanciamiento se hace en especie, lo que frecuentemente se relaciona con mano de obra que aportan los beneficiarios. Esta es generalmente una definición delegada a las direcciones regionales.

Es relevante mencionar que en opinión de algunos entrevistados, existe una práctica entre algunos consultores para cubrir los copagos que deben hacer los productores, según la asistencia y algunos programas que así lo exigen. Dado que este es un criterio de evaluación y que el último pago que recibe el consultor está sujeto a que el productor haya realizado el copago, el consultor cubre la cantidad requerida para liberar el pago final de su contrato. Esta situación puede tener repercusión en las relaciones institucionales con los usuarios y en la formación de una cultura de no compromiso real con los programas que reciben.

En consecuencia, el copago por parte de los beneficiarios si bien es una práctica deseable en el diseño de los programas, pues tiende a hacer transparente parte de los costos del fomento productivo a los beneficiarios y genera condiciones para el control de calidad de las actividades descentralizadamente, al entregar cierto poder a los beneficiarios, no resulta del todo efectiva. Esto sobre todo por problemas de diseño pero también por una excesiva tendencia a cambiar aporte monetario por valoración de especies en muchos de los aportes para inversiones. Se genera un ambiente donde el aporte o copago de los beneficiarios es una obligación administrativa más que real.

5.8. Emergencias y su impacto en la gestión de los programas

INDAP es la organización del Ministerio de Agricultura encargada de coordinar y ejecutar la ayuda en momentos de emergencia a la población rural de Chile. Cuando suceden dichas emergencias, se firman decretos que permiten ejecutar recursos destinados a enfrentar los momentos iniciales de las emergencias, por ejemplo distribuyendo alimento para animales, reparando obras de riego, etc.

INDAP no tiene personal dedicado específicamente a emergencias. Cuando se generan dichas situaciones, las direcciones regionales, las áreas involucradas en el sector con una emergencia e incluso los consultores de los programas de asistencia técnica de dichas áreas, destinan tiempo y recursos para responder en las etapas iniciales de apoyo a los pequeños productores afectados. Por ejemplo, llevando a cabo un levantamiento de catastro de daños, empadronamiento de afectados, etc.

La gestión de los programas en las zonas de emergencia se ven en consecuencia impactados según los entrevistados de regiones y de las Áreas. Sin embargo no hay un efecto financieramente ya que los recursos de emergencia no afectan el gasto de los programas de INDAP, como se muestra en el capítulo de análisis de uso de recursos, sino que los procesos se interrumpen hasta que la normalidad permite a la organización retomarlos de manera habitual. Pero también se generan efectos más a largo plazo, generalmente asociados a los recursos de PDI y a los recursos del componente de inversiones de los programas territoriales. Dichos programas son utilizados luego de las emergencias para apoyar los procesos de inversión tendientes a mitigar y/o reparar los daños.

INDAP no dispone de información sobre los efectos de las emergencias en su operación y tampoco en el nivel de daño generado a las inversiones apoyadas por los diferentes programas de INDAP. De esta manera el efecto de las emergencias en la marcha del INDAP, en la dimensión de sus costos de administración y en los efectos posibles a nivel de impacto de su intervención no se encuentra dimensionada lo que impide generar un juicio informado sobre los efectos de las emergencias en el sistema INDAP.

6. EVALUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

En este capítulo se discute y evalúa los niveles de producción de cada uno de los programas en evaluación. Se presentan los resultados por programa y por año y, cuando corresponda, el nivel de producción global del período. Es importante destacar que para realizar este análisis no contamos con información detallada sobre los niveles de producción de ninguno de los programas y sus componentes, que nos permitiera evaluar la producción por componente.

En el Cuadro N°59 se puede observar que en el período de evaluación INDAP ha desarrollado 822.778 intervenciones, entendiendo como una intervención la participación de un beneficiario en un programa en un año. Este total de intervenciones benefició a 239.207 RUT únicos. Lo anterior implica que un beneficiario de INDAP recibe en promedio 3,4 intervenciones en el horizonte de evaluación.

De los programas evaluados el que representa mayor número de intervenciones es el PRODESAL, seguido del crédito de corto plazo y en tercer lugar el SAT. Luego en cuarto nivel de importancia por cantidad de intervenciones se encuentran el crédito de largo plazo y el PDTI, el riego y el PDI están en quinto lugar, mientras que los de menor cantidad de intervenciones son el PADIS y el programa de Alianzas.

Al analizar las fluctuaciones en el tiempo se puede observar que el número de beneficiarios únicos se incrementa año a año pasando de 98 mil beneficiarios únicos en el 2008 a 147 en el 2012. Sin embargo, el número de intervenciones entre el año 2009 y el 2010 baja para luego retomar la tendencia al incremento sostenido. La caída del número de intervenciones del año 2010 genera que en ese año la cantidad de intervenciones por beneficiario sea la menor de la serie. Sin embargo este indicador se recupera a partir del año 2011 pero no alcanza a llegar al máximo valor experimentado en el 2009.

Desde el punto de vista de los beneficiarios por programa se puede ver que PRODESAL en todos los años es el programa más numeroso en términos de beneficiarios atendidos. En segundo lugar en importancia es el crédito de corto plazo. El PDTI, que crece con mucha fuerza en el año 2011, en el año 2012 ya representa el 15% de los beneficiarios del año. El programa que más pierde importancia desde el punto de vista de la producción es el SAT que pasa de ser el tercero en importancia en el año 2008 al quinto lugar en el 2012.

El nivel de producción de INDAP en los programas en evaluación es muy alto, es decir hay una cantidad significativa de intervenciones. Sin embargo, se infiere una opción de cobertura más que intensidad de dichas intervenciones. Es importante preguntarse si esta estrategia es la que asegura un mayor nivel de impacto del INDAP. A nuestro juicio una estrategia de menor cobertura y más intensidad con estrategias claras de egreso pueden ser una forma de intervención de mayor impacto y una estrategia de producción que genera densidad de intervenciones en los beneficiarios atendidos para superar umbrales críticos.

Cuadro N° 59
Número de intervenciones realizadas por programa por año y % respecto del número total de intervenciones totales del año y número de intervenciones por beneficiario

	2008		2009		2010		2011		2012		Todos los años	
	Nº	%	Nº	%								
Beneficiarios (Nº) crédito largo plazo	12.276	10	15.224	9	11.598	8	12.772	7	13.772	7	65,642	8
Beneficiarios (Nº) crédito corto plazo	29.434	23	45.726	28	29.621	21	32.743	18	35.159	17	172,683	21
Beneficiarios (Nº) PDI	9.633	7	14.484	9	7.252	5	7.783	4	11.241	5	50,393	6
Beneficiarios (Nº) Riego	3.313	3	5.315	3	6.297	4	5.770	3	4.445	2	25,140	3
Beneficiarios (Nº) Praderas	6.692	5	13.323	8	9.032	6	6.097	3	13.553	7	48,697	6
Beneficiarios (Nº) Alianzas		-		-	1.731	1	4.196	2	6.144	3	12,071	1
Beneficiarios (Nº) PADIS		-	1.809	1	2.415	2	2.118	1	2.315	1	8,657	1
Beneficiarios (Nº) SAT	19.577	15	18.552	11	18.931	13	11.216	6	12.734	6	81,010	10
Beneficiarios (Nº) PDTI		-	440	0	2.156	2	25.984	14	30.072	15	58,652	7
Beneficiarios (Nº) PRODESAL	47.823	37	47.858	29	54.108	38	72.462	40	77.582	37	299,833	36
Total intervenciones realizadas	128.748	100	162.731	100	143.141	100	181.141	100	207.017	100	822,778	100
Total RUT únicos	98.193		103.162		119.940		137.462		147.438		239,207	
Nº de intervenciones promedio por RUT	1,3		1,6		1,2		1,3		1,4		3,4	

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

Adicional a la producción de cada programa, también es importante observar el número de beneficiarios que reciben más de una intervención por año, esto es una medida de intensidad de la intervención de INDAP. Como se ha mostrado en capítulos anteriores, se espera que las intervenciones de fomento se canalicen a los beneficiarios de asistencia técnica. Entonces en un escenario ideal un beneficiario de INDAP debería recibir más de una intervenciones, una de asistencia técnica y otras de fomento. Además este mismo beneficiario podría recibir un apoyo a través de un crédito de corto plazo para capital de trabajo y/o un crédito de largo plazo. En los cuadros N°60 y 61 se muestra el número de beneficiarios por cantidad de beneficios en el año considerando crédito y sin considerar el crédito.

Para una correcta interpretación de la información contenida en los cuadros se debe considerar que en cada año se contabiliza la participación de los beneficiarios que son reportados por INDAP como receptores de recursos o servicios pagados por el Instituto en cada programa. Sin embargo, para la suma total si un beneficiario recibe beneficios de un mismo programa, por ejemplo asistencia técnica de PRODESAL más de un año es contabilizado una única vez en el total de intervenciones del período.

El Cuadro N°60 que considera los beneficiarios de todos los programas incluido el de crédito, muestra que anualmente una proporción mayoritaria de beneficiarios recibe solo una intervención, en el extremo en el año 2011 el 90% de los beneficiarios recibe sólo una intervención. Luego un 20% recibe dos intervenciones y entre un 5% y un 7% de beneficiarios recibe tres intervenciones, con la excepción del año 2011 en que solo un 1% recibe tres intervenciones. Sin embargo al considerar los cinco años de evaluación se verifica que la proporción de beneficiarios que reciben dos intervenciones se incrementa a 18% y los que reciben tres intervenciones se incrementan a un 11% y los que reciben cuatro y cinco intervenciones alcanzan números más importantes de 8% y 10% respectivamente. Llegando incluso a un 4% de beneficiarios que pueden recibir diez o más intervenciones. Lo anterior muestra que en el largo plazo la estrategia de complementariedad entre los diferentes programas se incrementa, es decir en un mismo beneficiario se despliegan componentes que están diseñados para resolver problemas diferentes.

Cuadro N° 60.

Frecuencia de participación en programas por beneficiario por año incluye crédito de corto y largo plazo

N°	2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1	73,317	75	73,434	71	89,044	74	123,822	90	103,784	70	82,809	35
2	18,673	19	20,788	20	22,287	19	11,595	8	31,403	21	44,122	18
3	5,247	5	7,335	7	7,220	6	1,828	1	10,364	7	26,807	11
4	897	1	1,510	1	1,349	1	204	0	1,756	1	19,882	8
5	58	0	95	0	39	0	12	0	128	0	23,811	10
6	1	0	1	0	1	0	1	0	3	0	12,801	5
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,409	4
8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,235	3
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,674	2
10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,388	1
11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,414	1
12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,553	1
13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	986	0
14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	610	0
15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	332	0
16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	0
17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	0
18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52	0
19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	0
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0
21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0
Tot	98,193	100	103,162	100	119,940	100	137,462	100	147,438	100	239,207	100

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

Para tener una idea más precisa de la intensidad de intervenciones de INDAP se ha calculado la frecuencia de intervenciones pero esta vez sin considerar los programas de crédito ni de corto ni largo plazo. Esto debido que como los créditos son dineros reembolsables no implica en lo financiero un esfuerzo del INDAP por la naturaleza rotatorio del fondo. Los datos de este nuevo cálculo se presentan en el Cuadro N°61.

Como se puede observar en el cuadro N°61 al no considerar el crédito anualmente se incrementa el número de beneficiarios que sólo recibe una intervención, en general todos los años el 90% de los beneficiarios recibe solo una intervención. Esto implica que el crédito es un factor alto de complementariedad.

Pero cuando se consideran los cinco años de evaluación el porcentaje de beneficiarios que recibe sólo una intervención cae al 29% y los que recibe dos se incrementan hasta el 30% de los beneficiarios y con tres intervenciones llega al 14%. En consecuencia, en el largo plazo cuando no se considera crédito, la intensidad de intervenciones en un mismo beneficiario aumenta. Este resultado un tanto paradójico se explica porque la base cambia desde 239 mil beneficiarios en los

cinco años a 120 mil beneficiarios únicos en cinco años cuando se elimina el crédito del análisis, es decir que una fracción muy alta de beneficiarios del INDAP es sólo por el programa de crédito, en consecuencia al incorporar ese programa aumenta la base de beneficiarios y muchos de ellos sólo reciben crédito.

Este análisis es incompleto para una fracción importante de los programas, todos los llamados territoriales que son PRODESAL, PADIS y PDTI. En estos programas como se discute anteriormente, contempla componentes de subsidios a la inversión y al capital de trabajo adicionales al componente de asistencia técnica. INDAP no cuenta con información desagregada a nivel de componentes lo que impide profundizar el análisis de producción en este nivel. Las entrevistas realizadas para esta evaluación se nos informa que aproximadamente el 30% de los beneficiarios de estos programas reciben los componentes de subsidio a la inversión y que el 100% de los pequeños productores del segmento N°1 recibe todos los años el subsidio al capital de trabajo. Si esta información fuera efectiva, en este nivel uno podría suponer que en cinco años el 60% de los beneficiarios de dichos programas reciben en promedio una densidad de intervención cercana a dos intervenciones, asistencia técnica, más subsidios a la inversión y en los casos del segmento N°1 subsidios al capital de trabajo.

Este nivel de producción y articulación programática a nuestro juicio muestra que la existencia de numerosos programas de INDAP tiende a diluir la densidad de intervención en los beneficiarios. En definitiva lo que se observa del cuadro N°61 es que entre beneficiarios que reciben más de dos intervenciones suman 70% del total de beneficiarios sin crédito en los cinco años de evaluación. De este grupo casi la mitad (30%) solo recibe dos intervenciones en cinco años. Esto implica que para combinar diferentes ofertas programáticas en el tiempo el en total de beneficiarios puede tomar en promedio más de seis años.

Cuadro N° 61.

Frecuencia de participación en programas por beneficiario por año sin crédito de corto y largo plazo

N°	2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	N°	%	N°	%								
1	50,672	90	36,792	87	71,142	90	83,622	91	86,846	88	34,646	29
2	5,283	9	4,800	11	6,742	9	7,411	8	10,802	11	35,439	30
3	515	1	596	1	818	1	856	1	815	1	16,830	14
4	13	0	24	0	19	0	56	0	43	0	10,002	8
5	-	-	-	-	-	-	1	0	1	0	15,983	13
6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,370	4
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,579	1
8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	738	1
9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	285	0
10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121	0
11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53	0
12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	0
13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0
14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0
15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0
Total	56,483	100	42,212	100	78,721	100	91,947	100	98,507	100	120,086	100

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

Un factor importante de análisis de producción es la duración o permanencia¹⁰¹ de los beneficiarios en el sistema. Por diseño los programas tienen diferentes tiempos de tratamiento. Por ejemplo en los programas territoriales se planifica hasta 6 años de permanencia en el programa. En consecuencia en un análisis intertemporal se debería reflejar el tiempo en que los beneficiarios participan de los diferentes programas de INDAP. Para este análisis se han diferenciado dos tipos de beneficiarios: (a) aquellos que ya existen en las bases de datos de INDAP en el año 2008, para los cuales solo conocemos el año de salida pero no el año de ingreso al INDAP, ya que podrían haber ingresado uno o varios años antes del 2008 al sistema y (b) aquellos que ingresan con posterioridad al 2009 y que salen de los registros de INDAP antes del año 2012, para los cuales conocemos con precisión sus años de permanencia en el INDAP.

En el cuadro N° 62 se muestra el número de años adicionales que permanecen los beneficiarios que estaban en los registros de INDAP en el año 2008. Como se puede ver, los beneficiarios que ya se encuentran en las bases de INDAP en el año 2008 tienen una alta probabilidad de continuar hasta el año 2012. Un 30% de los beneficiarios salen antes del 2012 del sistema, pero no sabemos cuánto tiempo real han estado en INDAP, mientras que el otro 70% continúa en los registros de INDAP en el año 2012.

Sin embargo en el cuadro N°63 se puede ver que la propensión a abandonar el INDAP de los beneficiarios que entran al INDAP del año 2009 en adelante es heterogénea. Por ejemplo el 30% de

¹⁰¹ Medida como años en que se encuentra un beneficiario en los registros administrativos de un programa de asistencia técnica en el horizonte de evaluación.

los beneficiarios de PRODESAL que entran al programa entre el año 2009 y el 2011 salen del sistema antes de cumplir el tiempo planificado por el diseño. En el caso del SAT esta proporción alcanza al 59% de los beneficiarios. Para el caso del PDTI esta proporción es la menor, siendo del 16%.

Los resultados del análisis que se puede interpretar como abandono de los programas de asistencia técnica que son planteados para varios años. Los datos muestran que una alta proporción de beneficiarios abandonan los programas de asistencia técnica. En el extremo en el SAT llega a ser mayoritario el número de los que han salido del programa, siendo el año 2010 el de mayor salida de beneficiarios, situación que se comentó en el capítulo de descripción de los programas. Pero no sólo el SAT es un programa de alta salida de beneficiarios también el PRODESAL en tres años pierde un tercio de beneficiarios, al igual que el PADIS. En un nivel de menor salida de beneficiarios se observan el programa Alianzas y el PDTI.

Estos resultados no son inconsistentes con la observación realizada en el capítulo de descripción de programas donde se sostiene que la gran mayoría de beneficiarios una vez que entra a un Programa no sale de él (a excepción del SAT, particularmente por lo ocurrido en el año 2010). Lo que constatamos aquí es que un 30% abandona antes de terminar el ciclo de intervención pero un 70% si se queda en los programas de INDAP, incluso más allá del tiempo de planificación de la intervención como hipótesis dado que no tenemos los datos suficientes para comprobar dicha afirmación.

A nuestro juicio el bajo promedio de permanencia en INDAP y el alto abandono en algunos programas generan inconsistencia entre las estrategias de trabajo de INDAP, planteadas en intervenciones plurianuales y lo que en la realidad sucede, participación intermitente y flujos altos de abandono de los programas de asistencia técnica, que son los que se asume articulan y agregan valor a las inversiones de fomento, caso crítico parece ser el SAT. Entonces el objetivo de ampliar la cobertura se contradice con el fenómeno de salida temprana de un tercio de los beneficiarios. Es decir el esfuerzo de cobertura se anula por la salida temprana de beneficiarios.

Cuadro N° 62.
Número de años que participa en el horizonte de evaluación un beneficiario que forma parte de los registros del año 2008

N° de años	N° de RUT	%
+ 1	6.392	9
+ 2	5.221	8
+ 3	8.302	12
+ 4	1.051	2
+ 5	46.625	69
Total	67.540	100

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

Cuadro N° 63

Numero y % de rut respecto del total de participantes que salen de programas de asistencia técnica por año y total para cohortes del 2009 en adelante

	2009	%	2010	%	2011	%	total	%
Alianzas			517	30	1.242	30	1.759	22
PADIS	332	18	459	19	186	9	977	32
SAT	487	19	1.115	43	402	16	1.517	59
PDTI	440	100	423	20	4.725	18	5.588	16
PRODESAL	749	10	958	13	541	7	2.248	30

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

Finalmente se muestra en el Cuadro N°64 el número de créditos de corto y largo plazo por año. Los datos del cuadro muestran que tanto los créditos de corto como de largo plazo se mantienen bastante constante en el tiempo con un salto importante en el 2009 donde crecen ambos con fuerza. Las operaciones de crédito realizadas en los cinco años de la evaluación alcanzan a las 238.325 operaciones, de las cuales el 72% son de créditos de largo plazo.

Este nivel de producción del programa de crédito se encuentra condicionado a la disponibilidad financiera por una parte y a la demanda de créditos por parte de los pequeños productores por otra. El nivel de producción en consecuencia es un resultado de la ecuación de oferta y demanda. INDAP según las entrevistas a los encargados de crédito, busca la mayor cobertura posible con los recursos disponibles, esto explica un nivel de producción relativamente constante en el tiempo e implica que los créditos pueden ser más bajos que las solicitudes reales realizadas por los pequeños productores.

Este nivel de producción no puede en consecuencia separarse de los elementos de disponibilidad de recursos y de demanda. A nuestro juicio la estrategia de satisfacer una mayor cobertura aunque sea generando créditos pequeños, unido a una ausencia de egreso del sistema, genera incentivos a muchas operaciones lo que se traduce en un nivel alto de producción no siempre consistente con una mayor probabilidad de logro de impactos en los beneficiarios.

Cuadro N° 64.

Número de beneficiarios de crédito de corto y largo plazo y créditos activos por año

	2008	2009	2010	2011	2012	Total créditos
Beneficiarios Crédito Corto plazo (A)	29,434	45,726	29,621	32,743	35,159	172.683
Beneficiarios Crédito Largo plazo (C)	12,276	15,224	11,598	12,772	13,772	65.642
Total	72,163	90,780	73,686	77,601	81,462	238.325

Fuente: Elaboración propia con datos de usuarios por año de INDAP

7. EVALUACIÓN DEL USO DE RECURSOS DE LOS PROGRAMAS

En este capítulo se discuten los resultados del análisis del uso de recursos por programa, determinando el costo de producción y la eficiencia y la economía para cada uno de los programas, mientras que los costos de administración se discuten para el conjunto de INDAP y se aproxima para la participación de los programas en evaluación en dichos costos de administración.

El Cuadro N° 65 muestra el gasto de todos los programas existentes para cada año en INDAP, en pesos marzo de 2014. También se muestra el gasto total de INDAP para los mismos años. El gasto de los programas considera los gastos de los ítems 24 y 33 del presupuesto de la nación, además del ítem 32 para el gasto del crédito.

INDAP, en el período de evaluación, muestra un presupuesto gastado que en términos reales fluctúa desde un máximo alcanzado en el año 2012 por \$223 mil millones de pesos, hasta un mínimo de gasto en el año 2010 con \$173 mil millones de pesos, en línea con las definiciones estratégicas de INDAP para el período de incrementar su presencia y cobertura a nivel nacional para los diferentes tipos de usuarios que INDAP atiende. Este incremento en el gasto no es parejo en el tiempo, los años 2009 y 2010 hay caídas en el gasto para luego recuperar el nivel hasta superar el gasto de 2012 respecto del 2008.

Por otra parte, el gasto de los programas en evaluación tiene su mínimo en el año 2008 donde representa un 22% del gasto¹⁰² de INDAP y su punto más alto en el 2012, donde el conjunto del gasto de los programas en evaluación representa el 67% del gasto total del INDAP. Lo anterior indica que el conjunto de programas en evaluación incrementa su importancia respecto del gasto en relación a los otros programas y acciones que INDAP desarrolla, es decir que el incremento del presupuesto de INDAP entre 2008 y 2012 se explica en una importante proporción en el incremento del gasto de los programas en evaluación. El porcentaje de gasto del total de programas como los que son evaluados en este trabajo muestra un incremento sostenido en el tiempo.

Una de los programas que más variación presenta en el gasto de INDAP es el de emergencias. Los años en que las emergencias climáticas afectan a zonas de alta concentración de pequeños productores campesinos, INDAP re-destina recursos para cubrir los requerimientos que dicha emergencia genera. Por ejemplo, compra de forraje para distribuir entre pequeños productores con ganado afectados por las emergencias climáticas. El efecto del gasto en emergencias en los programas en evaluación sin embargo, no se aprecia desde el análisis del gasto. Por ejemplo emergencias es alto en los años 2010 y 2012 y bajo en el 2011, sin embargo la proporción del gasto en los programas en evaluación crece consistentemente entre el 2009 y el 2012.

Desde el punto de vista del gasto el programa de Crédito es el más importante. Entre crédito de corto y largo plazo representan desde un mínimo de 21% del gasto de los programas de evaluación en el año 2008 hasta un máximo de 28% en el 2012. Sin embargo, este gasto corresponde

¹⁰² Como se indica en la nota del cuadro de gasto por programa en el año 2008, los programas en evaluación no tenían glosa presupuestaria exclusiva. En ese año la mayor proporción de los gastos de los diferentes programas de INDAP se asignaban a una glosa única. INDAP no puede identificar que gasto es para que programa. En consecuencia la proporción de gasto para los programas en evaluación para el año 2008 se encuentra claramente subestimada.

básicamente a los recursos de crédito recuperados año por año por INDAP¹⁰³, es decir no implica recursos fiscales frescos. Dentro de los tipos de créditos, el crédito de corto plazo (menores a un año), son mucho más importantes desde el punto de vista del gasto que los créditos de largo plazo.

En el Cuadro N°66, se muestra el porcentaje de gasto de cada programa respecto del total de gasto de INDAP para cada año. En primer lugar se observa un cambio en las transferencias corrientes que caen desde un 54% a un 30% del presupuesto; la caída en este ítem se produce casi en su totalidad entre el 2008 y el 2009 con el inicio de la readecuación contable, pero se mantiene estable desde el 2009 en adelante en torno al 30% del gasto de INDAP. En contra partida las transferencias de capital se incrementan desde un 0% en el 2008 a un 23% en el 2012. Una fracción de este cambio es solo producto de un cambio en la forma de llevar las cuentas en INDAP. Sin embargo, si se observan los dos últimos años, donde las cuentas ya se consolidan por programa y se realiza una adecuada división entre lo que es transferencia de capital de los que es transferencia corriente, se verifica que las transferencias de capital alcanzan el 23% del presupuesto, creciendo en 4 puntos porcentuales en un año, básicamente por la caída en otros costos de INDAP, es decir se verifica un traspaso de costos de administración de los programas de transferencia a recursos disponibles para beneficiarios, en línea con los esfuerzos de simplificación de procedimientos administrativos y de gestión de los subsidios.

Al analizar la participación de los programas en el gasto de INDAP se verifica que los principales son Suelos degradados, Crédito, PRODESAL, SAT, PDI y Riego. De los programas en evaluación el que más variación experimenta es el PDI que en el año de máximo gasto alcanza el 14% del gasto para terminar en el 2012 con el 7% del gasto, lo que se explica por el fortalecimiento de los componente de inversiones tanto del PRODESAL como del PDTI que sumados alcanzan el 8% del gasto de INDAP en el año 2012.

En términos de las poblaciones objetivo y de la orientación de cada uno de los programas ya sea fomento o asistencia técnica, se observa que los programas orientados a pequeños productores de bajos recursos, menos orientados a mercados como son PRODESAL, PDTI y PADIS incrementan su participación desde un 7% del gasto de los programas en evaluación en el 2009, a un 20% del gasto de los programas en el 2012, lo que se corresponde con un incremento importante de los beneficiarios atendidos por dichos programas, como se analizó en capítulos anteriores. Por otro lado, los programas más focalizados en poblaciones menos vulnerables y más orientadas a mercados como el SAT y el programa de Alianzas Productivas disminuyen levemente su participación en el gasto desde un 6% a un 5% entre el 2009 y el 2012. Lo anterior se corresponde con un nivel estable de beneficiarios en la suma de estos programas, con salida de beneficiarios de SAT pero incremento sostenido del programa Alianzas, en línea con los esfuerzos institucionales por potenciar este último programa de reciente diseño.

En síntesis de este primer análisis se generan cinco grandes observaciones relacionadas al gasto del período analizado:

1. Los programas en evaluación son una fracción importante del gasto de INDAP. Las fluctuaciones existentes se relacionan al gasto que experimenta los otros Programas de INDAP, donde emergencias no es la fuente principal de variación.

¹⁰³INDAP genera un ítem de ingresos que corresponde a la recuperación de créditos de años anteriores. De esta manera un ítem importante de ingresos de INDAP corresponde a esta recuperación de préstamos.

2. Los programas destinados a la población vulnerable como son PRODESAL, PDTI y PADIS crecen en gasto en relación a los otros programas. El crecimiento del gasto total de INDAP se asocia al crecimiento en beneficiarios de estos programas.
3. El gasto asociado a poblaciones más vinculadas a mercados muestra baja fluctuación en el tiempo.
4. Las transferencias de capital crecen en el tiempo para llegar al 23% del gasto. Su crecimiento se explica en la baja de gastos de administración de INDAP.
5. El programa de Crédito es el más importante en términos de gasto para todo el periodo analizado, siendo el crédito de corto plazo más importante desde el punto de vista del gasto que el de largo plazo.

Cuadro N°65
Gasto de los programas y total de INDAP en el período de evaluación
(miles de pesos de marzo de 2014)

	AÑO				
	2008/2	2009	2010	2011	2012
Apoyo a la contratación del seguro agrícola	-	-	-	-	1.006.529
Recuperación de suelos degradados	16.693.524	19.311.467	3.040.514	16.311.642	17.545.428
Emergencias	21.827.646	1.741.025	11.922.996	3.351.650	9.497.225
Desarrollo capacidades productivas y empresariales	12.407.077	3.136.418	3.765.433	2.326.800	1.575.582
Incentivos mejoramiento y desarrollo inversiones	29.940.950	-	-	-	-
Servicios de fomento sectores especiales	12.457.155	1.600.521	2.279.874	-	-
Programa desarrollo indígena MIDEPLAN	1.353.110	5.856.030	-	-	-
Chile emprende	321.077	570.079	195.925	-	-
Desarrollo de organizaciones	-	1.003.215	-	-	-
SAT	-	10.915.835	10.145.028	8.230.190	7.865.895
PRODESAL	-	12.165.079	11.994.255	16.264.352	15.909.814
INDAP PRODEMU	-	1.365.347	1.356.335	1.355.699	1.353.052
PDTI	-	-	-	6.818.795	8.935.798
PADIS	-	-	-	1.656.899	1.046.206
Alianzas productivas	-	-	-	2.161.819	2.988.220
Total transferencias corrientes	95.000.539	57.665.017	44.700.361	58.477.847	67.723.750
Créditos corto plazo	27.079.451	29.020.414	28.576.838	36.144.359	42.277.938

Créditos largo plazo	12.285.269	12.810.220	11.740.401	15.120.494	17.815.851
Fondo rotatorio ley 18450	-	1.899.443	455.466	765.660	450.494
Total Créditos	39.364.719	43.730.077	40.772.705	52.030.514	60.544.283
Riego (PRA, PROM, BLA, Estudios)	-	7.245.149	10.431.652	11.761.913	12.022.708
PDI	-	23.888.868	22.903.395	12.418.333	16.104.884
Programa orígenes	-	1.429.024	9.489.627	-	-
Inversiones fortalecimiento productivo PRODESAL	-	-	-	5.503.757	8.341.173
Inversiones fortalecimiento productivo PDTI	-	-	-	4.519.024	8.219.570
Praderas suplementarias y recursos forrajeros	-	-	-	2.096.110	4.232.897
Alianzas productivas	-	-	-	1.044.965	1.983.976
Concurso INDAP-PRODEMU	-	-	-	338.849	335.293
Total transferencias de capital	-	32.563.041	42.824.673	37.682.951	51.240.501
Total gasto programas	134.365.258	133.958.135	128.297.739	148.191.311	179.508.534
Total gasto INDAP	176.898.002	183.803.422	173.154.085	198.604.928	223.705.085
% gasto programas respecto al total	76	73	74	75	80
% gasto programas en evaluación respecto al total	22	53	56	63	67

Fuente: Elaboración propia con Información entregada y validada por INDAP de gasto de los programas en los años 2008 al 2012, los que incluyen ítem 33. Para el gasto total de INDAP se utiliza información de DIPRES de gasto en cuarto trimestre para cada año.

Notas:

1. Para el PROGYSO INDAP no entrega información de ejecución presupuestaria
2. Para los programas en evaluación no existe ítem presupuestario específico. Todo los recursos de programas en ese año están en la glosa "Desarrollo de capacidades productivas y empresariales" y en la glosa "Incentivo mejoramiento desarrollo de inversiones," no pudiendo identificar a que programa se dirigen los recursos. Además los recursos en inversiones ese año son clasificados como transferencias corrientes.
3. Los programas Alianzas Productivas y el Convenio INDAP Prodemu tiene glosas de transferencias de capital para los años 2011 y 2012 aunque en el diseño de dichos programas no se definen componentes de inversiones. Estos recursos son asignados por el programa PDI pero contabilizados en la glosa de cada programa.
4. El gasto para cada programa para cada año fue reportado por INDAP de manera especial para esta evaluación. Algunos valores de gasto de programas difieren de los reportados por DIPRES. Para el cuadro se ha conservado la información entregada y validada por INDAP.
5. Factores de corrección monetaria para llevar a pesos de 2014 utilizados: 2008=1.15051; 2009=1.133; 2010=1.1173; 2011=1.0811; 2012=1.0496

Cuadro N°66
Porcentaje del gasto de los programas sobre total de INDAP en el período de evaluación (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Apoyo a la contratación del seguro agrícola	0%	0%	0%	0%	0%
Recuperación de suelos degradados	9%	11%	2%	8%	8%
Emergencias	12%	1%	7%	2%	4%
Desarrollo capacidades productivas y empresariales	7%	2%	2%	1%	1%
Incentivos mejoramiento y desarrollo inversiones	17%	0%	0%	0%	0%
Servicios de fomento sectores especiales	7%	1%	1%	0%	0%
Programa desarrollo indígena MIDEPLAN	1%	3%	0%	0%	0%
Chile emprende	0%	0%	0%	0%	0%
Desarrollo de organizaciones	0%	1%	0%	0%	0%
SAT	0%	6%	6%	4%	4%
PRODESAL	0%	7%	7%	8%	7%
INDAP PRODEMU	0%	1%	1%	1%	1%
PDTI	0%	0%	0%	3%	4%
PADIS	0%	0%	0%	1%	0%
Alianzas productivas	0%	0%	0%	1%	1%
Total transferencias corrientes	54%	31%	26%	29%	30%
Créditos corto plazo	15%	16%	17%	18%	19%
Créditos largo plazo	7%	7%	7%	8%	8%
Fondo rotatorio ley 18450	0%	1%	0%	0%	0%
Total Créditos	22%	24%	24%	26%	27%
Riego (PRA, PROM, BLA, Estudios)	0%	4%	6%	6%	5%
PDI	0%	13%	13%	6%	7%
Programa orígenes	0%	1%	5%	0%	0%
Inversiones fortalecimiento productivo PRODESAL	0%	0%	0%	3%	4%
Inversiones fortalecimiento productivo PDTI	0%	0%	0%	2%	4%
Praderas suplementarias y recursos forrajeros	0%	0%	0%	1%	2%
Alianzas productivas	0%	0%	0%	1%	1%
Concurso INDAP-PRODEMU	0%	0%	0%	0%	0%
Total transferencias de capital	0%	18%	25%	19%	23%
Total gasto programas	76%	73%	74%	75%	80%
Total gasto INDAP	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDAP y DIPRES

En la el Cuadro N°67 se muestran el número de beneficiarios únicos por año¹⁰⁴ y el gasto de los programas considerados en la evaluación. De esta manera se obtiene una cifra global del gasto por beneficiario por año para el conjunto de programas evaluados, luego en el cuadro N°68 se presenta los datos desagregados por programa. Para realizar un análisis en mayor profundidad se incluye un cálculo de la relación gasto por beneficiario sin considerar el gasto del programa de crédito de largo y corto plazo. Esto se realiza para poder aislar los efectos de transferencias tanto de capital como en servicios de asistencia técnica a los beneficiarios de los programas de INDAP. Crédito por su naturaleza no es una transferencia sino que es un préstamo que el beneficiario debe devolver en un plazo convenido a una tasa de interés acordada.

Del Cuadro N°67 se desprenden dos dinámicas globales: (a) un incremento del número de beneficiarios que se vinculan a los programas de INDAP sin considerar crédito en el horizonte de evaluación, pero con una fluctuación en el año 2009 que baja levemente respecto del 2010; (b) un incremento del gasto de los programas con dos quiebres, del 2008 al 2009 y del 2011 al 2012.

¹⁰⁴ Si un beneficiario participa en más de un programa se cuenta una sola vez en ese año

Si se considera el crédito tanto de corto como de largo plazo el gasto promedio por beneficiario del INDAP es de \$1 millón de pesos en el año 2012. Como hemos indicado anteriormente, este promedio esconde una alta heterogeneidad debido a que existen diferentes estrategias de intervención y muchas veces los beneficiarios reciben más de un programa. Este gasto sin considerar crédito baja a \$907 mil por beneficiario.

Cuadro N° 67
Relación beneficiarios totales por año y gasto ejecutado por año para los programas en evaluación (Pesos de 2014 por año por beneficiario)

	2008	2009/1	2010	2011	2012
N° total de beneficiarios/2	98.193	103.162	119.940	137.462	147.438
Gasto total programas en evaluación (miles de \$)	39.364.719	97.410.912	97.147.904	125.435.559	149.433.275
Miles de \$/beneficiario considera crédito	401	944	810	913	1.014
N° total de beneficiarios sin crédito	56.483	42.212	78.721	91.947	98.507
Gasto total programas en evaluación sin crédito(miles de \$)	-	55.580.277	56.830.665	74.170.706	89.339.486
Miles de \$/beneficiario sin considerar crédito	-	1.317	722	807	907

1/El año 2009 considera no considera 1.179 beneficiarios no incluidos en base de datos de beneficiarios.

2/ Número de beneficiarios únicos por año

Fuente: elaboración propia en base a información de presupuesto y registro de beneficiarios por año

Un análisis más detallado del gasto por programa, considerando tanto transferencias corrientes y de capital como la suma de los créditos de largo y corto plazo se presenta en Cuadro N°68. La información que se muestra destaca lo siguiente: (a) variación no sistemática importante de gasto por beneficiario para cada uno de los programas a excepción de Crédito que sube levemente pero consistentemente entre 2008 y 2012, con una caída en 2009 y el Programa de riego que crece consistentemente en el tiempo, (b) los programas de fomento, es decir Riego, PDI y Praderas son los que muestran los mayores montos por beneficiario, y (c) el gasto por beneficiario de los programas SAT y Alianzas es más elevado que los de PRODESAL, PADIS y PDTI, aun considerando que estos últimos integran el costo de capital; (d) el costo por beneficiario promedio de las transferencias de capital tanto de PDTI como de PRODESAL se muestran muy por debajo el promedio de las transferencias para inversiones de PDI. Esto sin embargo es por un efecto de cálculo, mientras en PDI se contabiliza solo a los que reciben subsidio a la inversión, en PDTI y PRODESAL no se puede identificar que beneficiarios reciben el subsidio, en consecuencia el monto de transferencias de capital se ha dividido por el total de beneficiarios del programa para cada año, a pesar de que se ha destacado en capítulos anteriores que solo una fracción de beneficiarios por año recibe dicho subsidio.

Cuadro N°68
Transferencias totales (corrientes, de capital y préstamos) por programa por beneficiario
(miles de pesos de 2014/N° beneficiarios programa del año)

	2008	2009	2010	2011	2012
Total transferencias corrientes	-	237	196	265	258
SAT	-	588	536	734	618
PRODESAL	-	254	222	224	205
PDTI		-	-	262	297
PADIS		-	-	782	452
Alianzas Productivas			-	515	486
Créditos Corto Plazo	920	635	965	1.104	1.202
Créditos Largo Plazo	1.001	841	1.012	1.184	1.294
Total transferencias de capital	-	302	278	274	348
Riego	-	1.363	1.657	2.038	2.705
PDI	-	1.649	3.158	1.596	1.433
Inversiones PRODESAL	-	-	-	76	108
Inversiones PDTI			-	174	273
Praderas suplementarias y recursos forrajeros			-	344	312
Alianzas productivas			-	249	323

Fuente: Elaboración propia

Por la naturaleza del programa de Crédito, que funciona como un fondo que se mantiene producto de la recuperación de los préstamos realizados por INDAP en los sucesivos años, es importante evaluar la relación préstamos y recuperación. Si las recuperaciones son menores a los préstamos del año, es una indicación que el fondo de crédito pierde valor y, en el largo plazo podría desaparecer o bien, requerir de una nueva inyección de dinero desde las arcas públicas.

Como se puede ver en el Cuadro N°69, en los años que corresponden al horizonte de evaluación, INDAP ha recuperado menos dinero que el prestado, a excepción del año 2008 en que el saldo fue positivo.

Cuadro N°69
Préstamos de largo y corto plazo y recuperación por año (millones de pesos de 2014)

	2008	2009	2010	2011	2012
Recuperación del año	39.596	37.757	40.138	44.085	50.830
Préstamos del año	39.181	41.827	40.316	51.265	60.094
Diferencia	416	-4.073	-178	-7.180	-9.264

Nota: Recuperación de préstamos obtenida de informes de ejecución de DIPRES en su web institucional. Monto de préstamos obtenido de información proporcionada por INDAP para este estudio

Fuente: Elaboración propia

Como muestra este cuadro, el año 2012 alcanza un importante nivel de diferencia entre recuperación y préstamo. Este desajuste se explica principalmente por el aumento importante de los créditos del año 2012, los que deberán ser recuperados en los años siguientes. Sin embargo, es notoria una tendencia del sistema de crédito de INDAP que no logra en el tiempo balancear préstamos con recuperaciones.

Al observar lo que sucede con la morosidad y la renegociación de la cartera de créditos de INDAP, se puede verificar que el índice de morosidad (IMOR), considerando como morosos a todos los créditos que tienen un retraso mayor a 30 días, ya sea en créditos de corto o de largo plazo,

aumenta fuertemente entre 2009 y 2010 para luego descender paulatinamente hasta llegar a un IMOR agregado de 14% en el año 2013.

Cuando se analiza por separado los créditos de corto y largo plazo se observa una tendencia similar, esto es crecen en un primer momento para luego descender paulatinamente en el tiempo, sin embargo en el caso de los créditos de largo plazo la morosidad es levemente mayor que los créditos de corto plazo. De esta manera la morosidad de los créditos de largo plazo en el año 2013 alcanza 15% mientras que las de corto plazo el 12%.

Cuadro N°70
Índice de morosidad (IMOR) y tasa de renegociación (TR) de créditos de corto y largo plazo

	Año					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
N° créditos de largo plazo activos	53.664	49.917	46.228	44.427	44.534	45.469
N° créditos de corto plazo activos	42.729	45.054	44.065	44.858	46.303	44.670
N° créditos activos del año	96.393	94.971	90.293	89.285	90.837	90.139
N° de créditos de corto plazo renegociados	10.636	6.529	7.110	6.868	6.956	7.164
N° de créditos de largo plazo renegociados	21.997	14.309	13.256	12.383	11.529	10.601
Total créditos renegociados	32.633	20.838	20.366	19.251	18.485	17.765
N° Créditos largo plazo en mora de 30 días y +	s/i	2.848	11.930	9.638	8.065	6.743
N° Créditos corto plazo en mora de 30 días y +	s/i	1.837	8.916	6.966	5.915	5.533
Total créditos en mora de 30 días y +	s/i	4.685	20.846	16.604	13.980	12.276
N° Créditos largo plazo en mora de 180 días y +	s/i	1.592	7.894	8.469	6.547	5.428
N° Créditos corto plazo en mora de 180 días y +	s/i	1.592	7.894	6.155	4.957	4.456
Total créditos en mora	s/i	3.184	15.788	14.624	11.504	9.884
TR	34	22	23	22	20	20
TRLP	41	29	29	28	26	23
TRCP	25	14	16	15	15	16
IMOR de 35 días y +	s/i	5	23	19	15	14
IMOR largo plazo de 30 días y más	s/i	6	26	22	18	15
IMOR corto plazo de 30 días y +	s/i	4	20	16	13	12
IMOR 180 días y +	s/i	3	17	16	13	11
IMOR largo plazo de 180 días y +	s/i	3	17	19	15	12
IMOR corto plazo de 180 días y +	s/i	4	18	14	11	10
IMOR 30 -180 días	s/i	2	6	2	3	3
IMOR largo plazo de 30 a 180 días	s/i	3	9	3	3	3
IMOR corto plazo de 30 a 180 días	s/i	1	2	2	2	2

s/i: Sin información

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por INDAP

Por otro lado, la tasa de renegociación (TR), presenta su valor más alto en el año 2008 llegando al 34% de renegociación, para caer al 20% en el año 2013. La caída muy fuerte entre 2008 y 2009 y luego paulatina en los siguientes períodos. Al igual que en el caso de la morosidad, la TR es más alta en los créditos de largo que en los de corto plazo.

No se tiene una explicación formal de la razón que explica el salto en la morosidad el año 2010. No se observa una explosión de créditos en el año 2009 y tampoco en el año 2008 que puedan ayudar a explicar el fenómeno. Una hipótesis a comprobar estaría relacionada con los ciclos electorales. Una proporción de deudores dejan de pagar suponiendo que las nuevas autoridades podrían generar cambios en el sistema que favorecerían a los morosos, por ejemplo condonando intereses, multas y hasta el principal.

La hipótesis anterior se ve reforzada cuando se analiza el IMOR de 30 a 180 días. Como se puede observar este índice de morosidad se mantiene más bajo que el estimado sin restricción temporal (es decir considera todo los créditos no pagados independiente de su antigüedad), indicando con ello que la morosidad de INDAP en el período analizado se debe casi exclusivamente al salto en el no pago entre el año 2009 y 2010, precisamente empalmado con el ciclo electoral del país.

La morosidad de la cartera de INDAP a partir del año 2010 es extremadamente alta si la comparamos con la morosidad de Chile para pequeña empresa que alcanza al 7,2% para la cartera de créditos comerciales.¹⁰⁵

Los índices de IMOR elevados ponen en peligro la sostenibilidad del fondo de crédito que INDAP dispone. Es necesario establecer estrategias consistentes con un nivel de morosidad inferior a la que se presenta a partir del año 2010 y, luego de validar la hipótesis de correlación de morosidad con ciclo electoral diseñar normas que puedan ayudar a bloquear este tipo de situaciones que atentan contra el sistema de crédito de INDAP.

Por otro lado, la ejecución presupuestaria es la relación entre el presupuesto asignado por programa en la Ley de Presupuestos y el monto ejecutado en el año por cada programa. Los resultados del Cuadro N°71, donde se ha diferenciado transferencias de corrientes y de capital muestran que todos los programas en evaluación no solo ejecutan la totalidad del presupuesto que se les asigna, sino que en varios programas y en varios años se sobrepasa el presupuesto originalmente asignado, muchas veces unida esta mayor ejecución a reasignaciones de presupuestos con menos ejecución a estos programas. En síntesis INDAP muestra una adecuada capacidad de ejecución de los recursos asignados, la cual ha ido mejorando en el tiempo.

Cuadro N°71
Ejecución presupuestaria por año por programa (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Transferencias corrientes					
SAT		101	103	101	102
PRODESAL		101	100	100	100
INDAP PRODEMU		100	100	100	100
PDTI				100	102
PADIS				106	101
Alianzas Productivas				107	107
Créditos de corto plazo	100	104	118	103	100
Créditos de largo plazo	106	106	130	113	100
Transferencias de capital					
Riego		101	112	102	101
PDI		101	100	101	101
Inversión PRODESAL				100	100
Inversión PDTI				100	101
Praderas suplementarias y recursos forrajeras				102	101
ALIANZAS PRODUCTIVAS				104	107
INDAP-PRODEMU				102	103

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, los costos de administración de INDAP que se muestran en el Cuadro N°72 se calculan sobre la base de los costos asignados a los ítems 21, 22 y 23, relacionados con personal y operaciones de la institución. Este cálculo es pertinente a INDAP dado que, como se indica en el primer capítulo de este informe, INDAP es una organización que delega la ejecución de los programas en privados, de esta manera los costos de personal de INDAP son en su totalidad destinados a la administración del sistema.

Los costos de administración varían en el tiempo pero en niveles que van desde un 16% en su rango inferior hasta un 22% en su rango superior. El pico del año 2010 se explica por el menor grado de gasto, unido a un leve incremento de los gastos de personal y bienes de consumo. El año 2012 la participación de los costos de administración en el gasto total retoma su nivel de inicio del 2008 e incluso los baja levemente, como resultado de un incremento del gasto. Esta disminución se verifica incluso en presencia de un gasto en personal y bienes de servicio y consumo en términos absolutos más elevados que los del año 2008.

Los datos muestran que el valor de los gastos de administración se mantienen relativamente constantes desde el año 2009 en adelante. Lo que hace variar el porcentaje de costos de administración en consecuencia es el nivel de gasto. Esto muestra que la estructura de costos de INDAP tiene proporciones de costos fijos que impiden una adecuada adaptación a caídas en el gasto. En consecuencia, una organización de este tipo, con presencia nacional, para mantener sus costos de administración acotados a niveles aceptables debe tener un tamaño de operación mínimo.

Cuadro N°72
Costos de administración de INDAP por año

	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos en personal y bienes de consumo (A), M\$ de 2014	31.089.677	34.131.287	36.041.024	35.318.409	35.273.509
Gastos Total INDAP (B), M\$ de 2014	186.351.620	173.064.645	165.520.824	193.311.925	215.745.642
Costo de administración B/A	17	20	22	18	16

Fuente: elaboración propia

Forma de cálculo: costo administración = ((A= item21 + item22 + item23) / (B= (ejecución del año)) * 100

Conocer cuál es la distribución de los costos de administración por programa no es una tarea simple. El sistema de trabajo de INDAP no permite conocer con precisión la dotación necesaria y los tiempos utilizados para llevar adelante la marcha de los programas. Como se ha explicado una fracción importante de la ejecución de los programas descansa en las Áreas de INDAP. En dichas oficinas los funcionarios realizan indiferentemente la totalidad de las funciones con grados de especialización muy acotadas.

Sin desmedro de lo anterior dado que el número de beneficiarios de los programas y los procedimientos de asignación y selección de los beneficiarios en los distintos programas, en base a una apreciación subjetiva en las Áreas de INDAP visitadas para este estudio se estableció la participación de cada programa en la gestión administrativa de cada uno de los programas. En el cuadro N°73 se presenta una estimación de los costos de administración por programa en evaluación. Para esta estimación se ha seguido la siguiente fórmula:

$$A = ((GTADM * (GASTO_i / GASTO_{Tot}) / 100) * (\%t_i / 100))$$

$$X_i = (A / (GASTO_i + A))$$

Donde:

X_i: Porcentaje costo administrativo programa i

GTADM: Gasto administrativos totales de INDAP (pesos)

GASTO_i: Gasto total del programa i
 GASTO tot: Gasto Total INDAP en el año (pesos)
 %t: Porcentaje de tiempo que el área dedica al programa i

Este cálculo supone que el tiempo de dedicación en el área es el que explica el tiempo que los profesionales de INDAP dedican a cada programa. Este supuesto es bastante real ya que el trabajo de INDAP se concreta en las respectivas Áreas. La dotación profesional se encuentra en su mayor proporción en dicho nivel administrativo.

Para obtener el valor del porcentaje de tiempo que los profesionales del Área dedican a cada programa (variable %t), se indagó en cinco oficinas: Combarbala, Illapel, Pitrufquen, Lautaro y Melipilla. En dichas Áreas se estimó el porcentaje promedio destinado a la lista de programas.

Al aplicar la fórmula de distribución e gastos administrativos a los datos disponibles desde el año 2009 en adelante se obtienen los resultados de porcentaje de costos de administración por programa que se presentan en el Cuadro N°73. El año 2008 no es posible de estimar debido a que como se informó anteriormente no es posible identificar los gastos por programa.

Cuadro N° 73
Porcentaje de costos de administración por programa

	2009	2010	2011	2012
Programas territoriales	24	26	12	10
SAT	2	3	4	4
PDI	4	4	8	7
RIEGO	6	5	4	5
PRADERAS			52	37
CREDITO	18	18	20	17
PRODEMU	12	13	12	13

Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que los costos de administración tiene trayectorias diferentes en el tiempo según sea el programa que se analice. Los que bajan el porcentaje de costos de administración son los programas territoriales (PRODESAL, PDTI y PADIS), Riego y Praderas. Esta caída se explica por un incremento en el gasto más fuerte que el incremento en los costos de administración del sistema.

Por otro lado, los programas como el SAT y el PDI incrementan sus costos de administración debido a una disminución del gasto de dichos programas en el tiempo a mayor velocidad que los costos de administración de INDAP.

Finalmente, PRODEMU y Crédito mantienen niveles similares en sus costos de administración en el tiempo.

El programa Praderas mejoradas es el que presenta los costos de administración más elevados. Los sigue el programa de crédito y en tercer lugar el convenio INDAP - Prodemu.

Analizado desde la óptica de los costos de administración por programa, Praderas mejoradas es indudablemente un programa que requiere ajustes en sus procedimientos de manera de bajar los costos del Programa.

Finalmente, el programa de crédito aunque tiene costos de administración más bajos que el programa de Praderas, es un programa que requiere mucho esfuerzo administrativo desde INDAP. El nivel de costos de administración es muy elevado y repercute fuertemente en el nivel de costos de administración del INDAP como un todo. Ajustes en los costos administrativos en este programa impactarían muy positivamente en los costos agregados de la organización.

9. Conclusiones

Con relación al diseño de la política

1. Hay una cierta constancia en las definiciones generales de misión y objetivos estratégicos de INDAP entre 2008 y 2012, aunque en la segunda parte del período (2010-2012) se han introducido definiciones estratégicas tendientes a realzar el papel de INDAP en la superación de la pobreza, como elemento complementario al fomento productivo orientado a mejorar la productividad y la competitividad de la población objetivo.
2. Producto de esos cambios de énfasis, en la segunda parte del período hay una fuerte expansión de los beneficiarios pertenecientes a sectores sociales rurales pobres y vulnerables. Los programas territoriales incrementan fuertemente su presencia, por ejemplo PDTI entre el año 2009 y el 2012 aumenta sus beneficiarios en más de un 300% llegando a 30 mil productores en el 2012. Probablemente muchos de estos beneficiarios no corresponden a personas u hogares que se definan como agricultores por cuenta propia o que en sus estrategias de vida la agricultura sea la fuente de ingresos principales. Por lo tanto, dado que los instrumentos de INDAP siguen siendo de fomento agrícola, el impacto esperado es bajo.
3. Para ambos períodos en evaluación es posible identificar un mismo fin: Contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas y/o campesinos del país, potenciales beneficiarios de INDAP, y de sus familias.
4. La expansión de cobertura en segmentos pobres y vulnerables que probablemente no son principalmente agricultores por cuenta propia, ha agudizado el muy antiguo debate sobre la misión de INDAP: hasta dónde debe ser exclusiva o esencialmente una agencia de fomento productivo silvoagropecuario y hasta dónde debe proponerse objetivos estratégicos de desarrollo social. Las fuentes de este debate son tres: la Ley Orgánica de INDAP que abre, si no es que obliga a, esta dicotomía; la realidad de una población de pequeños productores y campesinos extremadamente heterogénea; una realidad socioeconómica rural que se diversifica en muchas dimensiones, ofreciendo a sus habitantes opciones de desarrollo que INDAP no ha sido capaz de procesar, en parte impedido por su marco legal y en parte debido a la inercia de su cultura institucional que se formó en relación a una realidad rural muy distinta a la actual.
5. Dado lo señalado en el punto anterior, en INDAP hoy en día coexisten varias interpretaciones sobre la misión, los objetivos y los énfasis institucionales, independientemente de las declaraciones formales, así como de las expresiones y conductas de sus máximos directivos en uno u otro sentido. En el pasado reciente existía una mayor precisión en las definiciones explícitas de política, aunque muchos ponen en duda que la institución actuara siempre en consecuencia. Esta situación por supuesto no es la más conducente a una acción tan eficaz como podría serlo si existiera un mayor consenso sobre la misión, objetivos estratégicos y la población objetivo de cada instrumento, y si, además, hubiera una mayor coherencia entre lo declarado y la conducta concreta.
6. En términos generales se distinguen tres grandes tipos de pequeños productores en Chile, existiendo un acuerdo general y constante en el tiempo sobre los objetivos estratégicos y los instrumentos principales a utilizar respecto de aquellos que son agricultores familiares relativa o complemente especializados, es decir, que viven en lo fundamental de la agricultura por cuenta propia y en aquellos que se dedican también en un grado muy importante a la

agricultura por cuenta propia, actividad que aporta una porción sustantiva del ingreso total familiar. Las diferencias afloran respecto del segmento donde la agricultura por cuenta propia no es la actividad principal del hogar o de alguno de sus integrantes, por lo que en consecuencia aporta poco al ingreso total. Respecto de este tercer segmento las opiniones son tres: (a) se debe excluir de los beneficiarios de INDAP; (b) se debe incluir ya sea porque INDAP tiene un objeto legal y una orientación política que incluye el desarrollo social de los campesinos, y/o porque no hay otra institución pública que tenga la capacidad, la experiencia y la red territorial semejante a las de INDAP, y/o porque el costo político de dejar de atender a este grupo sería demasiado alto; (c) se debe atender pero en una lógica de fomento productivo silvoagropecuario, para que el componente agrícola de su ingreso aumente y lleguen a ser productores más desarrollados.

7. Los beneficiarios que pertenecen a los segmentos de productores más vinculados a mercados cuentan con un diseño de programas bastante claro, a través del SAT y de Alianzas y de los instrumentos de subsidio de fomento y crédito a los cuales pueden tener acceso. Estos grupos se benefician de un diseño en que hay consistencia entre el problema (u objetivo), los beneficiarios y los instrumentos.
8. Un porcentaje de los beneficiarios que hemos denominado diversificados (los que están incorporados en el PRODESAL y PDTI como segmento 3, en lugar de estar en el SAT) no cuentan con un programa que sea el más pertinente para sus necesidades y potencialidades. Esto es especialmente problemático si se considera que un porcentaje muy importante de los entrevistados, tiene la opinión de que INDAP y sus instrumentos tienen un mayor potencial de ser útiles y tener impacto justamente en este segmento intermedio de agricultores familiares campesinos.
9. Los beneficiarios que hemos denominado multiactivos (incorporados esencialmente en los segmentos 1 y, en parte, 2 del PRODESAL y del PDTI), no cuentan con un programa que atienda adecuadamente sus necesidades y potencialidades. Los programas territoriales a los que acceden tienen un déficit tanto de calidad (es más “acompañamiento” que un tipo de fomento productivo adecuado a las condiciones de estos hogares) como de pertinencia (se busca provocar algún grado de desarrollo silvoagropecuario en hogares cuyas estrategias de vida no son de agricultores por cuenta propia).
10. Hay condiciones en la estructura de copago de la asistencia técnica, de subsidios monetarios, y de tasa de interés, que parecen generar desincentivos a que los beneficiarios se incorporen a los programas que son más pertinentes para ellos, así como al tránsito entre programas y al egreso de la condición de beneficiario de INDAP. Especialmente notorio en beneficiarios que se clasifican en el segmento 3 de beneficiarios de los programas territoriales que deberían egresar para probablemente integrarse a los SAT.
11. El alineamiento en curso de los subsidios a la inversión y de la asistencia técnica, es muy positivo. Menos positivo es que no se esté buscando articular el crédito con la misma fuerza y con la misma intención de potenciar el impacto de los instrumentos. De esta manera el crédito en una proporción alta se entrega sin combinación con programas de asistencia técnica y/o fomento. Un 61% en el caso de los créditos de corto plazo y un 30% en el caso de los créditos de largo plazo.
12. En opinión de muchos entrevistados y participantes en los talleres, tanto el crédito como la asistencia técnica son especialmente pertinentes y tienen más potencial de impacto en los

agricultores diversificados que en los multiactivos. En el caso de los agricultores comerciales, estos instrumentos “les quedan chicos” por calidad (asistencia técnica) o volumen (crédito). En el caso de beneficiarios multiactivos, la asistencia técnica no sería la adecuada en sus contenidos, objetivos y metodologías, y el crédito sería simplemente un mecanismo de reproducción del status quo productivo de estas personas u hogares.

13. INDAP tiene un número alto de programas que buscan responder a la heterogeneidad discutida. El diseño de los programas busca enfrentar tres aspectos que se definen como fundamentales: la asistencia técnica para mejorar capacidades de gestión, los subsidios de fomento para mejorar las capacidades productivas y el crédito para mejorar el financiamiento de las actividades productivas. La lógica del diseño se orienta a mejorar su producción agropecuaria. El logro de los propósitos de los diferentes programas no asegura el cumplimiento del fin directamente, sin embargo el incremento de la producción puede ser un canal para contribuir a dicho fin.
14. Si bien la estructura de los programas que ofrece INDAP son, en su marco conceptual, complementarios -incluyendo los de Crédito y Fomento- y esta es una condición deseable, esa misma estructura sugiere una sucesión que debería llevar a un productor de subsistencia a convertirse en un pequeño empresario comercial, para lo cual debería seguir los pasos sucesivos comprendidos en PRODESAL (segmentos 1, 2 y 3) - SAT - Alianzas Productivas - egreso. Esta secuencia no ocurre en la práctica y efectivamente cuando un pequeño productor ingresa a un programa de INDAP permanece en el tiempo ligado al mismo programa. Además una fracción cercana al 30% abandona los programas antes de cumplir el ciclo previsto en el diseño, afectando las probabilidades de impacto positivos de la acción de INDAP.
15. INDAP no ha desarrollado un marco conceptual que permita definir dosis de intervención óptimas para cada tipo de beneficiario. Se combinan acciones de fomento con subsidios a las inversiones, con entrega de asistencia técnica y crédito subsidiado, pero no se generan hipótesis que permitan establecer cuál es la combinación ideal entre asistencia técnica fomento y crédito ni en magnitud pero tampoco en términos temporales, que sustente las intervenciones. De esta manera es común verificar prolongaciones de horizontes de intervención sin justificación teórica.
16. La existencia de tres programas distintos bajo el esquema de intervenciones territoriales no se justifica cuando su existencia sólo se relaciona con una decisión de focalización. Por otro lado si la condición indígena se reconoce como un factor determinante de la población beneficiaria, el diseño de un programa de intervención debería generar propósitos y/o componentes que dieran cuenta de dicha especificidad, cuestión que no se encuentra presente en el diseño actual.

Con relación a la gestión

17. Los problemas de implementación se agudizan con constantes reformulaciones de las normas y procedimientos de los diferentes programas. En varias instancias, estas reformulaciones crean confusión, especialmente por el tiempo efectivo que toman las disposiciones centrales en llegar hasta la aplicación diaria en terreno y porque algunas generalizaciones desde el nivel nacional requieren interpretaciones y consultas, que dentro del conducto regular puede tomar un tiempo.
18. La comunicación y coordinación entre niveles dentro de la institución (vertical) y en cada nivel (horizontal) no es fluida lo que genera problemas de implementación, sobre todo cuando los

procedimientos son poco claros. Estas dificultades se incrementan por la ausencia de un protocolo de información en línea que permita el acceso a toda la información de cada usuario de INDAP. El progreso de los sistemas de información a juicio de los entrevistados en ese sentido ha sido lento.

19. Las modalidades de pago y las de transferencia y asignación de los recursos tienden a seguir la alta diferenciación de las modalidades y requisitos que tiene el diseño de los programas. Se ha identificado que los costos de transferencias en el componente 3 de los programas territoriales (PRODESAL, PDTI y PADIS) pueden ser incluso más elevados que el valor de la misma transferencia.
20. La gestión de los programas de INDAP es extremadamente centralizada. En el diseño y en la implementación de los diferentes programas los espacios de participación en el diseño y control de los mismos beneficiarios es prácticamente inexistente.
21. El sistema de seguimiento y evaluación interno de INDAP se distingue por ser uniforme y poco flexible para aplicar a casos específicos que con frecuencia se desprenden del trabajo organizado por territorios en las áreas de trabajo. Las evaluaciones siguen un enfoque de cumplimiento de metas y no existe análisis específico de la calidad del trabajo de los funcionarios ni de los efectos que esos trabajos producen sistemáticamente en los distintos tipos de agricultores atendidos. No se detectaron mecanismos institucionales para ayudar en la reparación de defectos capturados en las evaluaciones de las personas, tal como la capacitación u otro tipo de estímulos por labores cumplidas. La evaluación de algunos programas se realiza, generalmente, como una actividad externa, pero no existe evidencia de que las recomendaciones de esas evaluaciones se incorporen a los procedimientos regulares de operación.

Con relación al uso de los recursos

22. El nivel de gasto del INDAP se ha multiplicado 1,26 veces entre 2008 y 2012, a pesos del año 2014, en tanto que el número de productores atendidos se ha multiplicado 1,5 veces en el mismo período. El mayor crecimiento en la asignación del presupuesto se concentra en los programas PRODESAL, Riego y PDTI.
23. Los costos de administración del INDAP se mantienen en niveles razonables. Sin embargo su sensibilidad al nivel de gasto es muy alta denotando una fuerte presencia de costos fijos en el global de costos.

Con relación a los resultados a nivel de producto

24. El INDAP presenta un incremento considerable de usuarios a partir de 2010. Pero ese crecimiento no es uniforme: algunos programas pierden usuarios (SAT, Riego) en tanto que otros multiplican por 10 sus usuarios desde 2010 (PDTI).
25. La cobertura del INDAP se ha incrementado, en comparación con comparadores proxy tomados del Censo Agropecuario de 2007. Para 2012, la cobertura, en general, es superior al 90% de los cálculos censales. El mayor incremento en los usuarios de INDAP se concentra en el PRODESAL y el PDTI.

10. Anexos