

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (PRODESAL)

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

PANELISTAS:

PATRICIO NAVARRO I (COORDINADOR)

HANNE MARCELO V.

VIVIANA REBUFEL A.

ENERO- AGOSTO 2018

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	3
1.	Descripción general del programa	3
2.	Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo	7
3.	Antecedentes presupuestarios	13
II.	EVALUACION DEL PROGRAMA	15
1.	JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	15
2.	EFICACIA Y CALIDAD	19
2.1.	Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales.	19
2.2.	Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)	26
2.3.	Cobertura y focalización del programa	38
2.4.	Calidad	57
3.	ECONOMÍA	59
3.1.	Fuentes y uso de recursos financieros	59
3.2.	Ejecución presupuestaria del programa	64
3.3.	Aportes de Terceros	65
3.4.	Recuperación de Gastos	71
4.	EFICIENCIA	71
4.1.	A nivel de resultados intermedios y finales.	71
4.2.	A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos	71
4.3.	Gastos de Administración	72
III.	CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL Y RECOMENDACIONES	74
1.	CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL	74
2.	RECOMENDACIONES	79
IV.	BIBLIOGRAFÍA CITADA	82
V.	ENTREVISTAS y REUNIONES REALIZADAS	85
VI.	ANEXOS DE TRABAJO	88
	Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el programa.	88
	Anexo 2(b): Medición de indicadores Matriz de Evaluación del programa, período 2014-2017	102

Anexo 2(c): Análisis de diseño del programa	106
a. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)	106
b. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)	108
Anexo 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa	112
A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.	112
B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.	126
C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	137
D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable	140
Anexo 4: Análisis de Género de programas Evaluados	143
Anexo 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.	148
Anexo 6: Estudio Complementario	153
1. Antecedentes	156
1.1. Información del programa y justificación del estudio	156
1.2. Objetivo del estudio	156
1.3. Metodología de Trabajo propuesta (según TDR)	157
1.4. Objetivo del informe	157
2. Metodología de trabajo	159
3. Resultados	166
4. Conclusiones	198
5. Recomendaciones del Estudio Complementario	199
Anexo 7: Fuentes de información del Estudio Complementario	201

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1. Descripción general del programa

El programa se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura (MINAGRI), siendo la unidad responsable el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Está regulado por Normas y Procedimientos Operativos aprobados por Resolución Exenta N° 98.584 de fecha 07-07-2015, la que ha tenido modificaciones todos los años, siendo la última la Resolución Exenta N° 185.462 del 29-12-2017 actualmente vigente.

Su inicio data del año 1997 orientado a atender a los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias¹ para mejorar sus sistemas productivos y actividades conexas (artesanía, turismo y similares) e incubar y desarrollar emprendimientos económicos, contribuyendo a aumentar sus ingresos y calidad de vida².

El programa tiene cobertura nacional y se ejecuta principalmente con los municipios³ a los que INDAP transfiere recursos por medio de un Convenio de Colaboración, donde se establecen los aportes y responsabilidades de ambas instituciones. Las entidades edilicias aportan en dinero en efectivo equivalente al 15% del que realiza INDAP, más aporte valorizado. Cuando los ejecutores son personas jurídicas sin fines de lucro, el financiamiento es proporcionado en su totalidad por INDAP.⁴

La atención se organiza en una Unidad Operativa por comuna, la que recibe el nombre de Unidad Operativa Comunal (U.O.). Los usuarios son agrupados al interior de esta U.O. y se organizan de acuerdo a sus intereses, ámbito productivo, identidad, interrelaciones sociales y productivas/comerciales y está conformada por un número variable de grupos integrados por afinidad de su actividad productiva y/o según territorio o localidad. Esta agrupación, junto con compartir una cierta vecindad geográfica y similitud en cuanto a estrategias de desarrollo, servirá además como espacio de participación, coordinación y

¹ La ley 18.910 del 3-2-1990 que dice relación con la normativa que rige INDAP y la posterior ley 19.213 del 4-5-1993 que la modifica, establece en el artículo 13 la siguiente definición de **Pequeño Productor Agrícola**: "Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia". A su vez, se define como **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.". Finalmente, entiende por **Hectárea de Riego Básico**: "La Superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo.". En este mismo artículo se detalla por Región y comuna una "Tabla de Equivalencia de Hectáreas Físicas o Hectáreas de Riego Básico" que se ordenan en 4 clases de capacidad de uso del suelo. La de clase I corresponde al suelo del Valle del Río Maipo.

Más adelante en el punto 2 se precisará la población del programa y en el capítulo Justificación se hará un análisis de esta conceptualización.

² Este objetivo está tomado de Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Presentación. División de Fomento. Enero 2018.

³ Las entidades ejecutoras en el año 2017 fueron 258, de las cuales 252 corresponde a municipios y 7 a entidades privadas sin fines de lucro.

⁴ En las actuales bases técnicas del programa se fijan los aportes de INDAP cuando el ejecutor es un municipio éstos van entre \$210.638 y \$ 289.627 por usuario en cada temporada. En cambio, cuando el ejecutor es una entidad privada los aportes fluctúan entre \$247.500 y \$331.755 por usuario. Resolución Exenta N° 185462. **Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y sus modificaciones y aprueba texto refundido.** 29-12-2017

diálogo entre los usuarios, apuntando a ampliar el capital social y económico de los territorios.

El tamaño del equipo técnico está en función del número de integrantes de las UO. Asimismo, en cada UO se constituye una Mesa de Coordinación y Seguimiento, que es la instancia de participación de los actores involucrados. Está conformada por representantes de los usuarios, del Equipo de Extensión (profesionales y técnicos que apoyan a los usuarios), de la Entidad Ejecutora e INDAP, y operará al menos tres veces durante la temporada anual.

El Programa se ordena sobre la base de una planificación. Para estos efectos, se levanta o actualiza un diagnóstico que permite establecer los principales problemas, oportunidades y brechas existentes, a partir de lo cual se construye un Plan de Mediano Plazo (PMP) con un horizonte de 4 años, el cual puede ser grupal o individual. Aquí se definen los objetivos de la acción, los ejes de desarrollo y los requerimientos de desarrollo de capacidades e inversiones. Adicionalmente, se explicitan los indicadores y metas, que permitan visualizar los resultados esperados. Este es un ejercicio reflexivo elaborado por el Equipo de Extensión de la entidad ejecutora con la participación de los usuarios y aprobado por INDAP.

Este PMP será el marco para la elaboración del Plan de Trabajo Anual (PTA) de cada temporada⁵. El Equipo de Extensión con la participación de los usuarios son los encargados de su elaboración el cual debe ser validado por la Mesa de Coordinación y Seguimiento, y aprobado por INDAP. Este instrumento contiene las actividades a realizar en la temporada, el cronograma y los responsables de la ejecución.

Respecto a las Mesas de Coordinación y Seguimiento tiene diversas funciones, entre las principales están: validar la pertinencia de los planes en cada UO, proponer a la Agencia del Área de INDAP la distribución del componente Capital de Trabajo, realizar control de avance del Programa, promover la articulación con otros actores del territorio, proponer en cada temporada ajustes de la estructura de la UO, aportando antecedentes de los usuarios que egresan e ingresan al Programa.

En las actuales bases técnicas no se establece explícitamente el tiempo de duración que los usuarios pueden permanecer en el programa, limitándose a señalar que dependerá de sus necesidades e intereses. Para aquellos participantes que logren configurar un emprendimiento individual o asociativo podrían postular a otros programas del INDAP que les brinden servicios más especializados⁶. El programa no tiene establecido una fecha de término.

Los objetivos del programa son los siguientes:

Propósito: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias⁷ mejoran sus sistemas productivos⁸ que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para

⁵ Se considera temporalidad año calendario la que va desde enero a diciembre y la temporalidad año agrícola la que va desde 1 de mayo al 30 de abril del año siguiente.

⁶ Ibid. 5.2 La Unidad de Atención: Unidades Operativas

⁷ Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias para el Programa PRODESAL corresponde al segmento de Productores Multiactivos, definidos por INDAP como "productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados preferentemente al autoconsumo y venta de excedentes, principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola.

autoconsumo y/o venta) y/o productividad, bajo el contexto del desarrollo del capital social y sustentabilidad.

Componente 1: pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias reciben asesorías técnicas diferenciadas en base a sus sistemas productivos (Asistencia Técnica⁹). Entre los servicios entregados están capacitaciones grupales, asesorías técnicas individuales, parcelas demostrativas, días de campo, giras técnicas, operativos veterinarios, formulación y seguimiento de solicitudes del capital de trabajo y/o proyectos de inversión, difusión y articulación de la red de subsidios del Estado y la red de fomento público y privado.

Adicionalmente, aquellos usuarios que además del apoyo para el autoconsumo, demanden apoyo para generar o mejorar un emprendimiento económico, podrán acceder a apoyos complementarios tales como: asesorías técnicas de mayor especificidad y/o intensidad, apoyo para la articulación comercial, Talentos Rurales¹⁰, asesoría en formulación de proyectos individuales o asociativos y articulación de apoyos externos a INDAP, tales como universidades, centros de capacitación y otras entidades públicas (por ejemplo, cursos SENCE), entre otros. Se consideran apoyos en los siguientes ámbitos: productivo, comercial, sustentabilidad agroambiental, capital social, gestión predial, articulación público-privada. Un productor puede recibir más de un tipo de asesoría.

Producción del componente: Al usuario que es aceptado en un cupo en la Unidad Operativa (UO) que corresponde a su comuna, la entidad ejecutora le realiza un diagnóstico económico- productivo que verifica y valida su demanda de asistencia técnica.

INDAP evalúa el desempeño de la Entidad Ejecutora, en donde evalúa la satisfacción de los usuarios respecto de la ejecución del Programa, el desempeño de los Equipos de Extensión y el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Convenios/Contratos con la Entidad Ejecutora. Para estos efectos INDAP determina una metodología que será aplicada dos veces durante la temporada, estableciendo estándares mínimos de aprobación¹¹. Además, INDAP realiza una vez al año, al término de cada temporada, la evaluación a cada uno de los usuarios que integran la Unidad Operativa Comunal. Lo anterior con la finalidad de identificar oportunidades de mejora por parte de los usuarios, así como también permite tomar decisiones respecto al ajuste de los miembros de las Unidades Operativas.

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

⁸ Referido a la organización y combinación de recursos con que cuentan los predios de los usuarios.

⁹ La AT es un apoyo entregado por un profesional o técnico de forma individual o grupal a los beneficiarios sobre temas atinentes a la actividad productiva y/o comercial.

¹⁰ Un Talento Rural es un pequeño productor reconocido por sus pares o por su comunidad por tener habilidades destacadas a partir de su experiencia y su quehacer. Este "saber-hacer" es el que estos campesinos transmiten a otros mediante servicios de asesorías como charlas, visitas guiadas y días de campo, aportando soluciones prácticas al mundo rural.

¹¹ La medición del desempeño se basa principalmente en el logro de metas, en el cumplimiento de las actividades planificadas y en la satisfacción de los usuarios. Si la Entidad Ejecutora obtienen dos evaluaciones negativas o no subsanan las observaciones dentro del plazo establecido para ello, el Instituto podrá aplicar las sanciones establecidas en el convenio/contrato con la Entidad Ejecutora, lo cual incluye el término de éste o la recomendación del término del contrato del integrante del Equipo de Extensión mal evaluado.

Componente 2 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad productiva (capital de trabajo). Estos recursos están destinados a financiar capital de operación¹², y podrán utilizarse en forma individual y/o asociativa, para la adquisición de insumos y materiales para el desarrollo de las actividades silvoagropecuaria y/o conexas de cada usuario (ej. fertilizantes, pesticidas, plástico, cintas de riego, entre otros) y/o para las actividades de carácter grupal (ej. vacunas, antiparasitarios para los operativos veterinarios, entre otras). Los montos involucrados son de un máximo de hasta \$115.033 por usuario¹³ aportado por INDAP que corresponde al 95% del costo total. El 5% restante debe ser aportado por el usuario de manera efectiva o valorizada, y también podrá ser respaldado mediante una declaración simple.

Producción del Componente: Se inicia cuando el Jefe de Área efectúa los llamados a postulación, a través de la Entidad Ejecutora y los Equipos de Extensión; en estos llamados se indican los requisitos y períodos definidos por cada Agencia de Área. El usuario puede presentar su postulación en la Agencia de Área, a través de un integrante del Equipo de Extensión, usando la forma que indica INDAP. Los criterios para su evaluación se vinculan con: la coherencia de los objetivos de desarrollo, con el PMP y el PTA.

El incentivo se transfiere en recursos bajo dos modalidades: 1) la entrega en una cuota única; y 2), donde INDAP por mandato del usuario, paga a quién éste designe como su representante o directamente al proveedor, con el documento de respaldo correspondiente. Una vez realizado el gasto, el usuario realiza una declaración jurada simple o presenta documentos de respaldo en un plazo no mayor a los 3 meses a contar de la entrega de los recursos.

Componente 3 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva (Fondo Inversión). La inversión es un incentivo que está orientado a optimizar la productividad de los agricultores, a través del cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades asociadas en coherencia con las definiciones establecidas en el Plan de Mediano Plazo (PMP). A este subsidio pueden acceder los usuarios mediante concurso, de forma individual o asociativa.

INDAP cofinancia hasta el 90% del valor bruto del proyecto. El 10% restante es aportado por el usuario, 5% de forma efectiva y 5% de forma valorizada, lo que deberá ser respaldado mediante: facturas, boletas, recibos de pago, declaración jurada simple o cualquier otro documento. El financiamiento del proyecto podrá complementarse con crédito de INDAP, ya sea para cubrir el aporte efectivo o la diferencia en el costo de las inversiones de mayor valor. El aporte máximo de INDAP será de **\$ 1.354.835 pesos /usuario/anual**. Excepcionalmente, el Director Regional puede autorizar que se financien montos superiores por usuario con un tope de hasta **\$ 1.891.656 pesos /usuario/anual**¹⁴.

¹² Es de "operación" porque la adquisición de insumos y materiales sirven para iniciar el productivo en cada temporada

¹³ Este monto en pesos aparece en Resolución Exenta N° 185462. Op. cit

¹⁴ Ibid

Producción del Componente: El Jefe de Área comunica a la Mesa de Coordinación y Seguimiento su planificación, informando los llamados a concursos de inversión a desarrollar durante la temporada por todos los medios y vías que se estimen pertinentes.

La postulación de los proyectos debe ser ingresada a la plataforma que INDAP habilite para estos fines, por el mismo usuario, por el Equipo de Extensión o ejecutivo de la Agencia de Área respectiva. Estos pueden ser individuales o asociativos. Cuando se requiera de información complementaria el Equipo de Extensión debe evaluar en terreno, la pertinencia técnica y administrativa de las demandas de inversiones.

Los proyectos de inversión deben ser formulados por el Equipo de Extensión, directamente en el sistema informático habilitado para estos fines¹⁵

Se evalúan los proyectos con la aplicación de una pauta que considera la coherencia con el PMP, pertinencia técnica y económica, sustentabilidad ambiental, entre otros. Los usuarios tienen la opción de solicitar una reposición de su proyecto, dentro del plazo máximo de cinco días hábiles contados desde la fecha de publicación de los resultados.

El Comité de Financiamiento del Área o de la Dirección Regional emite un acta que registra el resultado del concurso, el cual tiene un carácter de recomendación. El jefe de área o el director regional, según corresponda, evalúan y ratifican la lista, mediante la emisión de la Resolución de Adjudicación. El plazo de ejecución del proyecto de inversión es de hasta 6 meses. El ejecutivo de área debe recepcionar el proyecto en terreno en un plazo máximo de 30 días corridos, una vez recibida la notificación.

2. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo

La población potencial del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) se compone fundamentalmente de hogares rurales que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza, que poseen una explotación agrícola¹⁶ con una superficie menor a las 12 Hectáreas de Riego Básico¹⁷ (HBR), donde sus ingresos provienen principalmente de la actividad y el valor de sus activos es inferior o igual a 3.500 UF. Esta caracterización se extrae de los distintos estudios que se han realizado desde del año 2009, para la estimación población potencial de INDAP, cuyas cifras, en orden de magnitud, son bastante coincidentes entre sí. Se basan en el Censo Nacional Agropecuario de 2007 en las que se incluyen otras variables, por lo que se trata de cifras aproximadas.

¹⁵ Se debe incluir la siguiente información: Antecedentes del Postulante, predio y explotación; Información del Proyecto (rubro principal, inversiones, entre otros); Análisis Económico – Financiero y; en que se deben adjuntar las cotizaciones de las inversiones, además de los planos y croquis según corresponda.

¹⁶ De acuerdo con la definición otorgada por el INE en el Censo Agropecuario 2007, una unidad de explotación agrícola es todo terreno con actividad agrícola, ganadera y/o forestal explotada por un productor, sin consideración de tenencia o tamaño. La explotación puede comprender parte de un predio, así como uno o varios predios colindantes o separados, ubicados en una misma comuna y siempre que en conjunto formen la misma unidad técnica.

¹⁷ Una Hectárea de Riego Básico (HRB) es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo. Para determinar las HRB, cada productor debe multiplicar el total de hectáreas físicas que tenga o posea por los diferentes coeficientes de conversión que corresponda, según la "Tabla de Equivalencia de Hectáreas Físicas o Hectáreas de Riego Básico" publicadas en la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910 cuya última modificación es de fecha 09.01.2014.

El primero fue realizado por Aedo y Alvear¹⁸, (s.f.). Ellos estiman y segmentan el universo de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), aplicando dos variables de la Ley de INDAP: (a) superficie máxima de 12 HRB y (b) monto de activos inferior o igual a 3500 UF. El segundo realizado por Qualitas¹⁹, (2009); donde estratifican el universo de las explotaciones, en función del Valor Bruto de la Producción (VBP), que para la AFC corresponde hasta las 2.400 UF anuales. El tercer estudio realizado por FAO²⁰, (2009); establece una tipología de las explotaciones, en base su tamaño, dimensionadas en HRB, estableciendo el corte para la AFC en las 12 HRB, según la Ley Orgánica de INDAP. A partir de este análisis, se estima que el universo alcanza una cifra de 265.000 explotaciones. El cuarto estudio realizado por RIMISP²¹ establece una clasificación de las explotaciones, a partir de tres variables: (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, otorgando un universo potencial equivalente al 84% de las explotaciones. Un quinto estudio de evaluación realizado por AGRARIA²², (2014); encargado por DIPRES, estimó que el universo potencial de la AFC es de 240.000 explotaciones, equivalente a un 80% del total.

En el estudio más reciente encargado por INDAP a RIMISP-DEMOSCOPICA, (2018)²³; tuvo por objeto levantar la línea base de los usuarios del año 2015, para proveer un punto de comparación para el seguimiento y evaluación de los resultados intermedios e impacto de sus programas dirigidos a los usuarios de modo individual. En este estudio, se señala que esta Institución presenta un elevado nivel de cobertura en la atención de la pequeña agricultura nacional, donde la población de usuarios alcanza probablemente a la población potencial, destacando también su amplia cobertura geográfica. Esta aseveración se fundamenta en los números de RUT únicos atendidos en el período 2010 al 2015 que alcanza una cifra de 223.000 usuarios, equivalente a la población potencial, según los datos del Censo antes citado.

En dicho estudio también, se menciona la actual tipificación de usuarios de INDAP²⁴: (a) productores multiactivos, que se definen como productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados preferentemente al autoconsumo y venta de excedentes principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir los gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola y (b) productores comerciales que acceden a SAT y que han recibido créditos por un monto superior a \$200 mil pesos. Los productores multiactivos en este estudio, se asimilan a todos aquellos usuarios que participan de los programas de asistencia técnica PRODESAL, PDTI, o PADIS, o también, aquellos

¹⁸ Aedo, M. – Alvear, J.J. s.f. **Micro y Pequeña empresa agropecuaria en Chile: Criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo con el VII Censo Agropecuario.** INDAP.

¹⁹ Qualitas. 2009. **Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del censo agropecuario.** INDAP 2009, abril

²⁰ FAO. 2009. **Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007.** Santiago, Chile.

²¹ Jara, E., Modrego, F.; Berdegué, J.L. Celis, X. 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, Chile.

²² Agraria. 2014 **Evaluación de Programas de INDAP.** DIPRES. Santiago, agosto de 2014.

²³ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. **Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo.** Serie y Documentos de trabajo. N° 15. 2018 enero

²⁴ Reunión de levantamiento de información entre INDAP-DIPRES de fecha 12.02.2017

usuarios que hayan recibido un crédito de corto plazo por un monto inferior a \$200 mil pesos.

Por último, según los datos proporcionados por INDAP a la DIPRES, en el formulario de indicadores de desempeño del año 2018; la población potencial informada corresponde a la cifra obtenida por Aedo y Alvear, s.f. En dicho formulario se menciona que la población objetivo de PRODESAL, que incluye a PDTI, es 153.399 pequeños productores agrícolas y/o campesinos potenciales y que la población potencial es de 262.736 pequeños productores agrícolas y/o campesinos.

El Cuadro 1 presenta un resumen con las estimaciones de los distintos estudios sobre la población potencial y objetivo.

Cuadro 1: PRODESAL, Resumen de estimaciones de la población potencial, según estudios

Tipo de pequeño productor	Aedo y Alvear, s.f.	Qualitas, 2009	Agraria, 2014	INDAP-RIMISP-Demoscópica, 2018	PMG INDAP, 2018 (*)
Multiactivos	153.339	156.185	140.000	126.180	153.339
Total	262.735	254.906	239.378	223.000	221.912

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida desde Aedo y Alvear, s.f.; Qualitas, 2009; Agraria, 2014, INDAP-RIMISP-Demoscópica, 2018; Formulario de indicadores de desempeño de INDAP 2018, publicado en el Portal Web de DIPRES.

Para la construcción del Cuadro 2 que presenta la población potencial y objetivo, se utilizó la cifra que INDAP informa a la DIPRES, donde se establece que la población potencial está conformada por aquel pequeño productor agrícola²⁵ y/o campesino²⁶ que vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza, posee una explotación agrícola con una superficie menor a las 12 HRB, donde sus ingresos provienen principalmente de la actividad agropecuaria y el valor de sus activos fijos es inferior o igual a 3.500 UF, lo cual se asimila a lo establecido en la Ley Orgánica de INDAP y a los requisitos de acceso del PRODESAL.

En tanto, la población objetivo del PRODESAL corresponde a aquel pequeño productor agrícola y/o campesino, cuya estrategia económica se sustenta en la multiactividad, debido a la escasa dotación y/o calidad de sus recursos productivos. Esto significa que combina su actividad agrícola por cuenta propia en la explotación con otras actividades

²⁵ Pequeño Productor Agrícola es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia

²⁶ Campesino es 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.

fuera de ésta, para así complementar ingresos. También, logra valorizar sus activos prediales a través de otras actividades conexas tales como el agroturismo o la artesanía²⁷.

Para la construcción del Cuadro 2 que presenta la población potencial y objetivo, se utilizó la cifra que INDAP informa a la DIPRES, donde se establece que la Población Potencial está conformada por aquel pequeño productor agrícola²⁸ y/o campesino²⁹ que vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza, posee una explotación agrícola con una superficie menor a las 12 HRB, donde sus ingresos provienen principalmente de la actividad agropecuaria y el valor de sus activos fijos es inferior o igual a 3.500 UF, lo cual se asimila a lo establecido en la Ley Orgánica de INDAP y a los requisitos de acceso del PRODESAL.

En tanto, la población objetivo del PRODESAL corresponde a aquel pequeño productor agrícola y/o campesino, cuya estrategia económica se sustenta en la multiactividad, debido a la escasa dotación y/o calidad de sus recursos productivos. Esto significa que combina su actividad agrícola por cuenta propia en la explotación con otras actividades fuera de ésta, para así complementar ingresos. También, logra valorizar sus activos prediales a través de otras actividades conexas tales como el agroturismo o la artesanía³⁰.

Cuadro 2. Población Potencial y Objetivo Período 2014-2017

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

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

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

En razón de lo anterior, en el Cuadro 3 se exponen las principales características de la población usuaria de INDAP del año 2015, expuesto por INDAP-RIMIS-Demoscópica, 2018, especialmente considerando lo indicado en este estudio respecto que la población potencial es probablemente similar a la población usuaria de INDAP, dado que se identificó como población usuaria a 223.000 RUT únicos para el período evaluado. En

²⁷ INDAP. **LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014-2018**. Santiago, Chile. 2014, octubre.

²⁸ Pequeño Productor Agrícola es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia

²⁹ Campesino es 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.

³⁰ INDAP. **LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014-2018**. Santiago, Chile. 2014, octubre.

este Cuadro se presentan las características de dicha población, según segmento “multiactivo³¹” y “comercial³²”. Al observar estas cifras es especialmente importante centrar la atención en el segmento “multiactivo”, que corresponde principalmente al segmento de usuarios del PRODESAL, aunque en este Programa también hay usuarios que pertenecen al grupo “comercial” en pequeña proporción.

Cuadro 3. INDAP: Caracterización de la población potencial

Variables	Multiactivo	Comercial	Nacional⁽¹⁾
<i>Edad promedio de usuarios</i>	55,9	57,5	56,3
<i>Tamaño del hogar, expresado en número de personas</i>	2,9	2,9	2,9
<i>% Usuarios con educación básica incompleta</i>	49	40	47
<i>% con hogar unipersonal</i>	16	13	15
<i>% de hombres</i>	51	72	55
<i>% usuarios con iniciación de actividades</i>	13,6	53,6	21,6
<i>% de usuarios pertenece al Registro Social de Hogares 40</i>	68	46	63
<i>Ingreso bruto total del hogar (millones de \$)</i>	3,5	8,3	4,5
<i>Superficie total disponible del hogar (ha)</i>	8,2	17,1	10
<i>% Usuarios cuya superficie útil de su explotación es menos de 1 ha</i>	26,5	14,9	24,1
<i>Superficie de riego (ha)</i>	0,7	2,9	1,1
<i>Superficie en arriendo</i>	1	3,8	1,6
<i>% Hogares de usuarios con solo autoconsumo</i>	11,7	4,7	10,3
<i>% Usuarios con iniciación de actividades</i>	13,6	53,6	21,6
<i>Trabajadores en la explotación (Unidades de trabajo equivalente)</i>	1,6	1,88	1,66
<i>Valor total activos (millones de \$)</i>	8,2	14,2	9,4
<i>% Valor bruto producción del ingreso bruto total del hogar (2)</i>	60	76	63
<i>% Valor de ventas respecto del valor total producción (3)</i>	77,8	88,8	80,1
<i>% Valor producto principal respecto valor total producción</i>	53,7	55,4	54,1

(1) Cifra que corresponde al promedio de la muestra levantada a nivel nacional para el Estudio de la Línea Base de usuarios 2015.

(2) Calculado sobre la base del promedio de la proporción de cada uno de los casos encuestados considerando factores de expansión.

(3) Porcentaje de las ventas valorizadas respecto del valor total de la producción de bienes y servicios generado por la explotación en un período de tiempo.

³¹ Multiactivos: Según lo expresado en los Lineamientos Estratégicos de INDAP: 2014-2018, corresponde al segmento constituido por productores cuya estrategia económica se sustenta en la multiactividad, en razón de la escasa dotación y/o calidad de sus recursos productivos. Esto implica que combinan su actividad agrícola por cuenta propia en la explotación con otras actividades fuera de ésta, para así complementar ingresos. También logra valorizar sus activos prediales a través de otras actividades conexas tales como el agroturismo o la artesanía. A ello se agrega lo expresado por Aedo y Alvear (s/f) donde el VPB anual de la explotación es de hasta 100 UF, con un promedio por explotación de alrededor de \$900.000 anuales. Poseen, en promedio, 19 hectáreas físicas y 1 HRB.

³² Comerciales: Según lo expresado en los Lineamientos Estratégicos de INDAP: 2014-2018, este segmento está integrado por productores que poseen una mayor dotación y/o calidad de recursos productivos, situación que les permite desplegar una estrategia económica sustentada en la actividad agropecuaria realizada por cuenta propia en la explotación. Este grupo se ubica en un rango de VBP que varía entre los 101 hasta 2.400 UF, con un promedio anual que varía entre \$ 6 millones hasta \$ 28 millones, según los sub-estratos que lo componen. En términos de superficie, dispone de un promedio de entre 55 y 200 hectáreas físicas, equivalentes a 3 y 12 HRB respectivamente.

Fuente: INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. 2018. Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo. Enero, 2018.

En relación con la caracterización de la población potencial, la primera consideración es que en el Registro Social de Hogares (RSH)³³, el 63% de los usuarios a nivel nacional está bajo el percentil 40, es decir, por debajo de la línea de pobreza. En el segmento multiactivo, el 68% está en situación de pobreza y del segmento comercial, el 46%. Segundo aspecto relevante, es que el ingreso bruto total de los hogares a nivel nacional alcanza en promedio 4,5 millones de pesos anuales, aproximadamente 375 mil pesos mensuales, por lo que debería restarse los costos de producción, lo que explica el amplio grado de vulnerabilidad de esta población. Otro elemento que contribuye a esta situación de precariedad es que, a nivel nacional, el 47% tiene educación básica incompleta y con una edad promedio de 56,3 años. Lo que caracteriza a un porcentaje importante en la pobreza rural.

Por otra parte, la generación de ingresos proviene en un 63% de la producción agropecuaria y forestal, por lo que el acceso a la tierra sigue siendo un factor relevante en la suerte económica de las familias³⁴. En este sentido, el promedio de has por usuario a nivel nacional es de 10, donde los usuarios de carácter comercial tienen un promedio de 17,1 há, doblando a los multiactivo que tienen 8,2 há. La superficie promedio con riego es bastante baja con un 1,1 há, en que los comerciales están algo mejor con un 2,2 há, contra apenas un 0,7 de los multiactivos. El porcentaje de hogares con usuarios solo de autoconsumo es del 10,3%, en que este porcentaje en los multiactivos es del 13,6%. Así mismo, un 25% de los usuarios cuenta con una superficie útil de su explotación de menos de 1 há, En este caso, la fuente mayoritaria de ingresos proviene de fuentes extraprediales.

Por otro lado, el valor de los activos, sin incluir la tierra, a nivel nacional, es de 9,4 millones de pesos en promedio, alcanzando en los usuarios de carácter comercial a los 14,2 millones muy superior a los de los multiactivos con 8,2 millones. Desde el punto de vista empresarial, a nivel nacional, en promedio, es solo un 21,6% de ellos tiene iniciación de actividades, siendo el 53,6% de los comerciales que han realizado dicha tramitación.

En síntesis, la población que atiende INDAP a través del PRODESAL, PDTI y PADIS en su mayoría es pobre y vulnerable, en que la actividad silvoagropecuaria sigue siendo importante, pero que en su interior es muy heterogénea, pudiéndose reconocer 3 tipos de Agricultura Familiar Campesina que han recibido apoyo del estado:

a) Los que operan con una lógica comercial y que despliegan una estrategia de desarrollo en la agricultura por cuenta propia, siendo un segmento minoritario y que debieran egresar en algún momento del PRODESAL

b) Los que tienen actividades agropecuarias cuyos ingresos provenientes de la actividad pueden estar en torno al 50% y requieren que los miembros de la familia accedan a otras fuentes de ingresos complementarios como asalariados agrícolas y no agrícolas.

³³ El RSH es un requisito de acreditación y re-acreditación para el usuario de INDAP que entró en vigencia el 01.10.2016. Dicho requisito señala que el usuario debe tener una clasificación de 0% a 70% de menores ingresos y mayor vulnerabilidad.

³⁴ Esto indica que un grupo importante de productores tiene todavía relevancia la producción agropecuaria y forestal.

c) Los que reciben ingresos probablemente inferiores al 25% de la explotación de sus propiedades y dependen fundamentalmente de otros ingresos laborales o de subsidios estatales. Aunque la actividad predial genera ingresos marginales, sin embargo, sigue siendo muy relevante para su sobrevivencia³⁵.

Los usuarios b y c son la población potencial y beneficiaria más importante cuantitativamente del PRODESAL y PDTI.

En conclusión, de acuerdo con la revisión de los distintos estudios que realizan la estimación de la población potencial y objetivo y caracterizan la condición de la población en el ámbito social y económico, explica claramente que el segmento multiactivo es el foco de la población al que debe apuntar PRODESAL.

3. Antecedentes presupuestarios

Para la implementación del programa PRODESAL se dispone de un presupuesto global que incluye diversas fuentes de financiamiento, considerando recursos provenientes de más de una institución pública, además de aportes extrapresupuestarios.

La mayor parte del presupuesto del Programa ingresa directamente, por Ley de Presupuesto, al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), institución a cargo de la ejecución del programa. Adicionalmente, se declaran aportes en presupuesto de otras instituciones públicas que asignan recursos financieros a actividades e inversiones que van en directo beneficio de los usuarios del programa. Dentro de estas se puede mencionar, a modo de ejemplo, la Comisión Nacional de Riego (CNR), la Dirección General de Aguas (DGA) y los Gobiernos Regionales, entre otros. Sin embargo, cabe destacar que no se ha podido incluir los montos específicos relativo a estos aportes, pues la institución no cuenta con esta información de manera sistematizada³⁶.

El programa además considera aportes extrapresupuestarios. Se identifica, por un lado, que los municipios del país ponen recursos a disposición del programa. Específicamente, las 252 municipalidades ejecutoras cofinancian el componente Desarrollo de Capacidades como parte de los requisitos de participación exigidos³⁷. Por otra parte, como fuentes de financiamiento extrapresupuestarios también se considera el propio aporte de los usuarios requerido para los tres componentes, según normativa técnica de PRODESAL. En el caso del aporte relativo al componente Desarrollo de Capacidades se considera comprendido dentro del aporte municipal³⁸, mientras que para los dos restantes componentes se contempla de manera independiente de los recursos cofinanciados por el municipio³⁹. Finalmente, se identifican en algunas regiones recursos de otros fondos municipales, del sector privado y de organismos internacionales que se ponen a disposición del programa.

³⁵ Si los antecedentes de este estudio son los correctos, en rigor estos usuarios no debieran estar en INDAP.

³⁶ La institución declara que esta información está en cada una de las regiones, sin embargo, al solicitarla solo se recibieron datos de los recursos apalancados por la Región de Valparaíso y Maule. No obstante, para estas dos regiones tampoco se cuenta con los gastos a nivel desagregado, por lo que no es posible incorporarlos a los cuadros presupuestarios del Anexo 5.

³⁷ Por normativa, las entidades ejecutoras públicas deberán aportar como mínimo el 15% del aporte de INDAP, manteniendo los aportes históricos superiores. Excepcionalmente y por razones fundadas el Director Regional, puede aprobar un porcentaje de aporte inferior al 15%.

³⁸ Esto en aquellos casos en que el programa sea ejecutado por un municipio.

³⁹ Hasta el año 2014 los usuarios debían comprometer cofinanciamiento de 5% (como aporte valorizado) al Componente Desarrollo de Capacidades, mientras que la Municipalidad aportaba 10%. Con posterioridad a ese año, el municipio adopta la responsabilidad de cofinanciar el 15% debiendo asumir el aporte del usuario.

Sin embargo, al igual que en el caso de los aportes de otras instituciones públicas, los recursos aportados por los propios usuarios y por el sector privado no se han podido estimar por falta de información disponible a nivel central.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la información presupuestaria de los años analizados (2014-2018), mostrando el presupuesto total del programa (incluyendo todas las fuentes de financiamiento, disponibles a la fecha), el presupuesto del programa proveniente de INDAP (considerando el aporte que realiza la institución y la asignación específica del programa), el presupuesto total de INDAP y finalmente la razón porcentual de participación del programa en el presupuesto de la institución responsable:

Cuadro 4: Presupuesto Total del Programa, período 2014-2018 (miles de \$ 2018)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución responsable (a)	Presupuesto Total Institución responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución responsable (%) (a/b)
2014	\$ 50.697.350	\$ 47.043.484	\$ 249.475.765	19%
2015	\$ 47.701.424	\$ 45.075.290	\$ 265.270.097	17%
2016	\$ 43.856.920	\$ 40.868.665	\$ 274.069.621	15%
2017	\$ 44.373.787	\$ 40.554.872	\$ 278.090.140	15%
2018	\$ 44.266.022	\$ 40.543.883	\$ 278.205.548	15%
% Variación 2014-2018	-13%	-14%	12%	

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5.

Se observa que el presupuesto del programa proveniente de la institución responsable, disminuye en un 14%, durante los años 2014-2018, mientras que el presupuesto total de la institución aumenta en un 12%, durante el mismo periodo de evaluación. La disminución en el presupuesto del programa se explica principalmente por el traspaso de usuarios desde PRODESAL al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI).

A su vez, en promedio la participación del programa en el presupuesto de la institución responsable alcanza un 16%, para el periodo de evaluación. Respecto de la variación, se observa que en el año 2014 el porcentaje de participación del programa en el presupuesto de INDAP asciende a un 19%, cifra que el segundo año (2015) disminuye a un 17%, para luego mantenerse en 15% durante los siguientes tres años (2016, 2017 y 2018). En síntesis, en el periodo 2014-2017 se aprecia una disminución en el porcentaje de participación del programa en el presupuesto institucional.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

El origen del programa apuntó a reducir los altos índices de pobreza que tenía la población rural en la década de los 90, como se detalla en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5: Evolución de la pobreza por zona
(% población respectiva)**

Año	Urbano	Rural
1990	38,5	38,8
1992	32,7	33,9
1994	27	31
1996	22	30,3
1998	20,7	27,5
2000	19,7	23,7

Fuente CASEN 2009. Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional 13/7/2010

Si en el año 1990 la pobreza urbana y rural estaba cercana al 40% respecto de su población respectiva, la evolución posterior fue claramente en desmedro de la población rural. En efecto, en el año 1990 la pobreza rural y urbana respecto de la población respectiva era prácticamente similar. En cambio, en el año 1996 la pobreza había disminuido de forma importante, sin embargo, la pobreza rural tenía 8 puntos porcentuales más de diferencia con respecto a la pobreza urbana. De ahí que la apuesta fue que en la medida que la agricultura familiar campesina aumentara su producción e ingresos, contribuiría a disminuir estas brechas de pobreza⁴⁰.

Del estudio de López (1996) se pueden rescatar dos conclusiones relevantes para explicar los orígenes del programa: la primera era que se detectó que el impacto de los programas de INDAP mejoraban productividad, pero no los ingresos y, el segundo es que había una selectividad muestral en la participación en INDAP, ya que la tendencia era atender a campesinos en mejor situación⁴¹.

⁴⁰ Ver al respecto Furche G, C. **Hacia la definición de largo plazo de las políticas para el agro chileno.** Temporada Agrícola, N° 14. 1999. ODEPA. MINAGRI

⁴¹ López, Ramón. **Determinantes de la pobreza rural en Chile. Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores.** Cuadernos de Economía, año 33, N° 100, pp 321-343.1996 diciembre. Esta investigación se realizó en el año 1994 donde se encuestaron a 1.000 hogares que pertenecían a la agricultura familiar campesina, se trató de una muestra aleatoria representativa de este sector con un margen error del 10%.

El único instrumento de INDAP dirigido a la Agricultura Familiar Campesina era el Programa de Transferencia Tecnológica (PTT) que en su primera fase (1984-87), se orienta a agricultores de mayor potencial. En el año 1987 se crea el Programa de Transferencia Tecnológica Básica (PTTB), orientado al conjunto de la familia. En el período 90-93 el PTT tuvo un importante aumento en cobertura pasando desde alrededor de 26.000 usuarios atendidos en 1989 acerca de 52.000 en el año 1993. Hubo una fuerte tensión al interior del Programa debido a la gran heterogeneidad de la población atendida. La creación del PRODESAL y el SAT apuntaba a corregir esta diversidad de población atendida, separando explícitamente a los con mayor potencial económico y productivo de los más ligados al autoconsumo. Ver al respecto Martínez, Hugo y otros. **Asesoría Técnica en la agricultura chilena: estado del arte, perspectivas.** Informe presentado en la Conferencia Internacional de INDAP. "Sistemas de Innovación y Asesoría Técnica en Agricultura: Nuevas Miradas, Nuevas Perspectivas" Santiago, CEPAL, 13 y 14 de noviembre de 2007. Qualitas Agroconsultores. Ltda; Berdegú, Julio. **Desarrollo de la pequeña agricultura familiar.** En Universidad y Desarrollo Rural. MINAGRI/FAO. 1993. Junio; Leiva, C – Sotomayor, O. **Organizaciones campesinas, programas públicos y ONG: el desafío de la articulación institucional.** 1994 noviembre.

Las evaluaciones de impacto sobre el PRODESAL, no lograron determinar los efectos del programa debido a diversas limitaciones metodológicas. La evaluación realizada por la Universidad Católica que consideró el periodo 2006-2009, no pudo medir resultados finales, ya que los beneficiarios aún estaban siendo intervenidos⁴². Posteriormente, la evaluación de impacto de Agraria a 11 programas de INDAP que incluía a PRODESAL, no fue factible de realizar debido al desconocimiento que se tenía de las características de los beneficiarios y no se contaba con datos de potenciales beneficiarios que no fueran parte de los usuarios para levantar un grupo de control⁴³.

La evolución de la pobreza en el sector rural en el siglo XXI siguió siendo importante, aunque como hubo cambios en la medición por ingresos⁴⁴, los datos no son comparables con la década anterior⁴⁵. Pero, también se incluyó calcular la pobreza desde su multidimensionalidad que considera la satisfacción de las necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno; y, redes y cohesión social.⁴⁶

Las nuevas evidencias muestran que las situaciones de pobreza rural aún están lejos de superarse, como puede constatarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 6: Población pobre por ingresos y multidimensional por zona (% población respectiva), 2015

Zona	Situación de pobreza	
	Por Ingresos	Multidimensional
Rural	22,1%	35,2%
Urbano	10,2%	18,8%
Nacional	11,1%	20,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de MDS. **CASEN 2015. Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad.** 2016 septiembre

Llama la atención que los pobres rurales prácticamente doblan al porcentaje de los pobres urbanos. Sin embargo, debe precisarse que no toda la población que pertenece a la

⁴² Pontificia Universidad Católica de Chile. **Evaluación de impacto de los programas de INDAP: PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL – PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMUNAS POBRES.** Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Departamento de Economía Agraria. 2010, agosto

⁴³ Agraria. (2014). Op. Cit.

⁴⁴ Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2013. Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile.** 2015 24 enero.

⁴⁵ Entre las principales modificaciones están: la actualización de la Canasta Básica de Alimentos, y de la Canasta Básica de Bienes y Servicios No Alimentarios y se redefinió el valor de la línea de pobreza extrema en 2/3 del valor de la línea de pobreza; utilización de escalas de equivalencia que en vez de tener una única línea de pobreza y de pobreza extrema (expresada en valores per cápita), se definen de acuerdo al tamaño de cada hogar; no se ajusta a sistema de cuentas nacionales a fin de no introducir sesgos que afecten la magnitud y estructura de los ingresos recolectados por la encuesta Casen; no se hace diferencia entre la canasta básica urbana y rural; y, ampliación del alquiler imputado en que además de considerar las viviendas habitadas por sus propietarios incluye una imputación por concepto de arriendo en el caso de viviendas cedidas (por trabajo, familiar u otro) y en usufructo. Ministerio de Desarrollo Social. **Informe de Desarrollo Social. 2015.** Capítulo 2

⁴⁶ Se entenderá el concepto de **Situación de pobreza multidimensional** cuando la situación de personas que forman parte de hogares no logran alcanzar condiciones adecuadas de vida en el conjunto de las cinco dimensiones. Dichas condiciones son observadas a través de un conjunto ponderado de 15 indicadores (tres por cada dimensión) con los que se identifican carencias en los hogares. Los hogares que acumulan un 22,5% o más de carencias se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2015. Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad.** 2016 septiembre

agricultura familiar campesina puede considerarse pobre. Al respecto, existe consenso entre los especialistas que ella es bastante heterogénea.

La información más reciente que se tiene de los usuarios del INDAP es la que fue levantada en el año 2015⁴⁷ en que se distinguieron dos tipos de usuarios: multiactivos y comerciales. Los multiactivos corresponden básicamente a los que son atendidos por PRODESAL, PDTI⁴⁸ y PADIS⁴⁹. Los comerciales agrupan a los productores en los programas de asistencia técnica SAT⁵⁰, Alianzas Productivas⁵¹, y aquellos que reciben créditos de corto plazo por un monto mayor o igual a \$200 mil⁵². El total de la población atendida fue de 157.824 la que corresponde a 126.280 multiactivos y 31.544 comerciales.

Lo que se puede decir a partir de los estudios y antecedentes disponibles es que, la AFC ha mostrado una gran capacidad para mantenerse en el tiempo, a pesar de sus bajos niveles de ingreso. A mediados de la década de los 80 se calculaba que este tipo de agricultura contaba con unas 240 mil explotaciones⁵³. Se constata, por otra parte, que en el período inter-censal 1997-2007, que hubo una pérdida de peso relativo en la que el número de explotaciones se redujo en un 10% y se verificó una caída de 8 puntos porcentuales de su participación en el Valor Bruto de la Producción Agrícola, bajando de un aporte de 30% en 1997 a un 22% en 2007. Sin embargo, sigue siendo un porcentaje significativo ya que el número de esas explotaciones superan las 200.000⁵⁴.

¿El Estado debe hacerse cargo de sostener y promover el desarrollo de un grupo social específico como sería la AFC y que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad? La respuesta no es de carácter técnico, sino político. Lo que se ha hecho hasta ahora y que ha sido apoyado en los hechos, por todos los sectores políticos, es que se ha considerado que sostener a este grupo social es válido puesto que es responsabilidad del Estado apoyarlos para hacerlos salir de la pobreza y vulnerabilidad apoyando su aumento de su producción y productividad. Además, es un grupo social que genera externalidades positivas que se consideran valiosas socialmente y que están ligadas a la producción de alimentos, a la democratización de la sociedad al incluir sectores sociales postergados y a la preservación de la vida rural⁵⁵. Por lo tanto, esta

⁴⁷ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA (2018). op. cit

⁴⁸ El Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) opera desde el año 2010 enfocado en las familias productoras agrícolas indígenas del país.

⁴⁹ 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 destinado a los pequeños productores agrícolas y/o campesinos habitantes del secano de la región de Coquimbo.

⁵⁰ El programa Servicio de Asistencia Técnica (SAT) comienza a operar en 2003, como parte de la plataforma de servicios de fomento productivo que INDAP dispone. Apoya a pequeños productores agropecuarios con orientación comercial.

⁵¹ Alianzas productivas apunta a vincular a la agricultura familiar campesina con las empresas agroindustriales. Estos agricultores requieren una producción excedentaria para venta a mercado local e internacional y que cuenten con iniciación de actividades.

⁵² Las resoluciones del año respectivo se hace la mención en pesos y no en UF

⁵³ Berdegué, J.A. **La Agricultura Familiar en Chile**. Serie Documento de Trabajo N° 152, 2014. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago Chile.

⁵⁴ Ver más arriba Cuadro 1: PRODESAL: Resumen de estimaciones de la población potencial. Según los diversos estudios, debe entenderse que la cantidad de población calculada equivale a una explotación, pudiendo constatar que en todas las estimaciones ellas superan las 200.000 las explotaciones.

⁵⁵ El siguiente trabajo de la Universidad de Talca da cuenta de esta aproximación. "Se dan externalidades positivas la mantención del modo de producción campesina, tales como el equilibrio de los recursos básicos de suelo, agua y aire; la tendencia a no desarrollar sistemas monoproducidos lo que garantiza la seguridad

concepción se relaciona con el de bienes preferentes y que la CEPAL conceptualiza como valor social asociado a un concepto de soberanía integrado por valores y principios más amplios⁵⁶.

Desde el punto de vista de este panel de evaluación, se evidencia la falta de antecedentes en la medición de los resultados alcanzados, por lo que se desconoce el aporte efectivo que se ha realizado en preservar la AFC, en generar los productos silvoagropecuarios y la preservación del medio ambiente y la ruralidad.

¿Es la actual institucionalidad y el diseño el más adecuado para enfrentar la pobreza y vulnerabilidad de la AFC? Se ha planteado que, puesto que una parte no menor de los productores puede sobrevivir y mantenerse recurriendo a ingresos extraprediales y que no están ligadas necesariamente a la actividad agropecuaria, el programa PRODESAL debiera traspasarse al Ministerio de Desarrollo Social para abordar de una manera integral su situación socioeconómica.⁵⁷

Este cambio institucional mayor debe considerar dos aspectos. El primero es que en la línea de base levantada por INDAP, reveló que la actividad silvoagropecuaria sigue siendo de gran importancia para todos los sectores de la AFC, incluyendo aquellos que en su mayor porcentaje reciben ingresos de las actividades extraprediales. En ese sentido, la experiencia de INDAP es relevante para tratar este tema. Segundo, la cobertura y organización que tiene INDAP de carácter nacional no es tan fácil de reemplazar por la institucionalidad del MDS. Además, es un servicio que ha desarrollado un conocimiento experto para abordar la cultura rural de sus beneficiarios.

Lo anterior nos remite al diseño, del cual se tiene la opinión tajante de la evaluación de la consultora Agraria, que considera que los componentes son los apropiados para el fomento productivo de aquel segmento de la AFC que tiene actividad agrícola. Para aquellos usuarios cuya actividad productiva le genera ingresos muy marginales dentro del conjunto de actividades que realiza uno o más miembros de la familia (asalariados agrícolas temporales, ocupación no agrícola, otras actividades como independientes entre otros), el diseño hacia lo productivo no es el más apropiado. Es una crítica que el panel comparte, pero la evidencia de la línea de base levantada es que la producción para el autoconsumo es relevante para sus ingresos, por lo tanto, el apoyo en esa dirección sigue siendo válido. Para aquellos beneficiarios que tuvieran actividad productiva agrícola muy limitada debido al tamaño y tipo de suelos y no es relevante para sus ingresos, deberían salir del programa y ser apoyadas por el municipio u otra entidad de desarrollo social.

alimentaria y reduce la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de los mercados; el adecuado uso del trabajo familiar y el establecimiento de patrones de poblamiento y ocupación del espacio y; el establecimiento de relaciones armónicas con los ecosistemas naturales y con la cultura del país. Universidad de Talca. **Centro de Gestión. Informe Final. Convenio INDAP/U de Talca.** 1995 junio pág. 10 a 13.

⁵⁶ Ocampo, José Antonio. **La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas.** En José Antonio Ocampo(editor). Gobernanza global y desarrollo nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. CEPAL – Cooperación española. SXXI, editores. 2015. Pág s 30 a 69

⁵⁷ Echeñique, Jorge. **Caso Chile.** En: FAO. Pobreza Rural y políticas públicas en América latina TOMO II. 2013. Págs 59 a 101.

DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2. EFICACIA Y CALIDAD

2.1. Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales.

Propósito: Pequeños productores agrícolas⁵⁸, campesinos⁵⁹ y sus familias⁶⁰ mejoran sus sistemas productivos que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad, bajo el contexto del desarrollo del capital social y sustentabilidad.

INDICADORES	Años			
	2014	2015	2016	2017
Eficacia Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP.	No disponible (ND)	ND	ND	15.292/40.032 ⁶¹ 38,2% (a)
Eficacia Tasa de variación en el rendimiento productivo	ND	ND	ND	79,8%
Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa	ND	ND	ND	14.342/40.032 ⁶² = 35,8% (b)
Eficacia Tasa de variación en los niveles de producción	ND	ND	ND	79,8%
Eficacia Porcentaje de productores que	ND	ND	ND	14.342/17.983 = 79,8% (b)

⁵⁸ La definición de Pequeños Productores Agrícolas según la Ley Orgánica de INDAP 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.

⁵⁹ La definición de Campesino según la Ley Orgánica de INDAP es 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.

⁶⁰ Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias para el Programa PRODESAL corresponde al segmento de Productores Multiactivos, definidos por INDAP como "productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados preferentemente al autoconsumo y venta de excedentes, principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola.

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

⁶¹ De 15.292 usuarios no se tuvo información

⁶² De 14.432 usuarios no se tuvo información

aumentan su producción respecto al total de beneficiarios del programa				
Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su disponibilidad de alimentos	ND	ND	ND	ND

a) El denominador corresponde a los productores de las que se dispuso de información pertenecientes a las regiones de Arica Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana, O'Higgins, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos, Aysén y Magallanes

b) Los beneficiarios totales de las 10 regiones son 40.032. No fue posible separar indicadores de producción de productividad.

Del objetivo de Propósito se dispuso del resultado de indicador "Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP" para el año 2017. Este dato fue proporcionado por el Estudio Complementario que analizó la data de 10 regiones que son las que miden sus resultados por año calendario⁶³.

**Cuadro 7: Porcentaje de productores que cumplen con sus metas de mediano plazo
Año 2017(a)**

Región	1 Nº Total de usuarios	2(b) Nº. de productores con información completa	2/1 % de productores con información	3 Nº. de usuarios con cumplimiento >=100%	3/2 % de productores que cumplen sus metas
Arica y Parinacota	116	77	66,4	68	88,3
Antofagasta	219	106	48,4	8	7,5
Coquimbo	3.244	906	27,9	716	79,0
Metropolitana	3.747	425	11,3	337	79,3
O'Higgins	7.813	5.902	75,5	4.719	80,0
Bío Bío	15.001	6.440	42,9	5.616	87,2
La Araucanía	4.549	1.345	29,6	1.128	83,9
Los Ríos	4.219	2.641	62,6	2.493	94,4
Aysén	868	222	25,6	171	77,0
Magallanes	256	68	26,6	46	67,65
Total	40.032	18.132	45,3	15.292	84,3

Fuente: Estudio Complementario

(a) La medición compara el cumplimiento de metas teniendo como base enero 2017 y su resultado en diciembre del año 2017.

(b) El total de usuarios con información completa fue de 18.757. Se excluyeron 625 casos que tenían cumplimientos = o > a 500%. Se dejó fuera a los que tenía problemas de registros y que perturban la interpretación. Es razonable pensar que niveles de cumplimiento por sobre el 500% (incluso hubo del 1000%)

⁶³ Las regiones de Atacama, Valparaíso, Maule y Los Lagos realizan su medición por año agrícola que comienza en mayo. Por su parte, Tarapacá no tiene programa PRODESAL para el año 2017, ya que sus usuarios fueron traspasados al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

caen en la categoría de 'outlier' y no necesariamente representan de manera efectiva los resultados del PRODESAL en las regiones. En ese sentido, el uso de este criterio de exclusión actúa como una variable proxy de 'calidad' de la información.

Se constata en las regiones de las que se tuvo información para el año 2017, que menos de la mitad (45,3%) de los productores tiene datos de cumplimiento de metas para ese año. Las regiones con mayor porcentaje de productores con información y que están sobre la media son O'Higgins (75,5%), Arica Parinacota con el 66,4%, Los Ríos 62,6% y Antofagasta con el 48,4%. La región que les sigue Bío Bío (42,9%) tiene el interés de que son porcentajes con respecto a un número importante de beneficiarios (6.440/15.001). De todos modos, estos bajos porcentajes se evalúan negativamente, puesto que, a pesar de disponer de indicadores, estos no están siendo medidos o no tiene toda la información para conocer los resultados obtenidos con sus beneficiarios.

Respecto a los datos propiamente tal, un porcentaje significativo del 84,3% de los productores han alcanzado las metas propuestas en los Planes de Mediano Plazo. Se destacan las regiones que tienen el mayor número de usuarios con mediciones, cuyos resultados son del 80% o más – Los Ríos (94,4%), Bío Bío (87,2%) y O'Higgins (80%). De las regiones con menor número de usuarios, destaca Arica Parinacota con un 88,3% de productores que lograron las metas, contrastando con Antofagasta en que solo el 7,5% las alcanzan.

El cuadro siguiente mide el cumplimiento de metas por tipo de productor.

**Cuadro 8: N° y porcentaje de usuarios con cumplimiento de metas por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye porcentaje de cumplimiento > o = 500%].
Año 2017**

Tipo de productor	N° de productores que cumplen	N° total de productores con información	% Usuarios
Multiactivos	5.627	6.192	90,9%
Comerciales	8.490	10.446	81,3%
Sin Información (SI)	1.007	1.400	71,9%
Total	15.124	18.038	83,9%

Fuente: Estudio Complementario

Notas: "SI" son los usuarios cuyos rubros no pudieron ser extraídos de las planillas PMP y PTA. El total de usuarios que se computa en este caso (18.038) difiere del cálculo por región (18.132). Es posible que esto se deba a problemas de registro de los RUTs de los usuarios y su asignación respectiva a una u otra región del país. En efecto, un RUT mal computado podría llevar a la doble contabilización de un usuario en 2 o más regiones y explicar de ese modo los registros adicionales que se obtienen de esta categorización.

En este caso, se ratifica un importante porcentaje de cumplimiento de metas por tipo de usuarios. Los multiactivos obtienen porcentajes superiores a los Comerciales, ya que aquellos logran el 90,9% de las metas y éstos el 81,3, es decir, casi 10 puntos de diferencia. No se tienen antecedentes que expliquen estas diferencias.

Sin embargo, estos resultados tienen la limitación de que no son necesariamente confiables. Para empezar los indicadores calculados no logran representar a la población beneficiaria completa (45%). Por otra parte, el Estudio Complementario (EC) detectó que

en algunas Unidades Operativas/ Regiones solo se reportan los niveles de cumplimiento de 100% o más, mientras que niveles de cumplimiento menores no son siempre registrados numéricamente, limitándose a comentarlos en la columna de observaciones del registro. A esto debe agregarse que existe una gran disparidad entre regiones respecto al número de indicadores considerados por productor que varía entre uno a diez.

A esto debe añadirse que se establecen distintas exigencias en el cumplimiento de las metas, en las que, por ejemplo, se dan casos en que la cifra de la meta del indicador para final de año es inferior o la misma de la línea de base inicial. Es lo que muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 9: Categorización de metas definidas en relación con el nivel inicial.
Año 2017**

Región	Meta < Inicial		Meta = Inicial		Meta > Inicial		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Arica y Parinacota		0	77	72,6	29	27,4	106	100
Antofagasta	194	17,6	316	28,6	594	53,8	1.104	100
Coquimbo	138	3,8	1.285	35,1	2.242	61,2	3.665	100
Metropolitana	16	3,1	27	5,2	476	91,7	519	100
O'Higgins	1.033	15,9	903	13,9	4.581	70,3	6.517	100
Bío Bío	170	2,3	1.466	19,5	5.895	78,3	7.531	100
La Araucanía	14	0,7	139	6,7	1.925	92,6	2.078	100
Los Ríos		0,0	2.099	55,6	1.674	44,4	3.773	100
Aysén	11	3,6	49	16,1	244	80,3	304	100
Magallanes		0,0	20	29,4	48	70,6	68	100
Total general	1.576	6,1	6.381	24,9	17.708	69,0	25.665	100

Fuente: Estudio Complementario

Se observa que, a nivel general, cerca de un tercio de los indicadores, la meta es igual a la medición inicial o menor. Hay regiones en que esta situación porcentualmente es extrema, como en Arica Parinacota (72,6%), Los Ríos (55,6%), Antofagasta (46,2%), Coquimbo (38,9%) y O'Higgins (32,9%). Se constata que en dos regiones más del 15% de los indicadores, la meta es inferior al registro inicial – Antofagasta 17,6% y O'Higgins 15,9%.

Se podría explicar lo anterior por errores en el registro de la información disponible – una alternativa que está consignada en el Estudio Complementario -. Otra posibilidad que ha sugerido el Programa es que a lo que se aspira es a mantener ciertos niveles de producción que permitan la sola la sobrevivencia de los productores multiactivos, ya que están en su umbral productivo máximo. Si esto es así, debiera estar explicitada dicha

situación como muy excepcional que, de mantenerse, obliga a tener una reflexión sobre la posibilidad de traspasar a este tipo de usuarios a otros, distinto a los de fomento productivo. Pero también, lo que puede estar ocurriendo es que, ya que se está midiendo los resultados, los involucrados especialmente los extensionistas tienden a plantear metas de fácil cumplimiento que es una conducta que la literatura especializada, tiene ampliamente documentada en ámbito de las organizaciones públicas y en la evaluación de resultados de los proyectos o programas⁶⁴.

Por último, las evidencias tienen la limitación que los indicadores para medir resultados que se recogen en el Anexo 1 de las Planillas por UO, representan solo una parte del total de indicadores que se definen en los PMP. Es lo que se verifica en el cuadro siguiente.

Cuadro 10: Comparación entre indicadores definidos por usuario en PMP y Anexo 1 ('Porcentaje de Cumplimiento'. Excluye porcentaje de Cumplimiento = 0 o > al 500%). Año 2017.

Región	No. indicadores promedio		No. total indicadores	
	Anexo 1	PMP	Anexo 1	PMP
Arica y Parinacota	1,38	-	77	
Antofagasta	10,42	5,37	106	219
Coquimbo	4,31	14,41	849	3.124
Metropolitana	1,22	9,52	425	2.690
O'Higgins	1,06	12,17	5.961	6.810
Bío Bío	1,11	11,05	6.432	9.951
La Araucanía	1,55	13,34	1.339	3.490
Los Ríos	1,43	5,83	2.633	909
Aysén	1,30	11,51	234	496
Magallanes	1,00	7,50	68	207
Promedio/ Total	2,48	10,08	18.124	27.896

Fuente: Estudio Complementario

Nota: La base de datos PMP entregada por INDAP no se registra separadamente la región de Arica y Parinacota.

Aparentemente, la región de Antofagasta cuenta con registro de usuarios duplicados en el Anexo 1, lo cual explicaría el número de indicadores promedio mayor al que se registra en PMP.

En efecto, tal como se muestra en el Cuadro, los PMP proponen 10,08 indicadores por usuario en promedio, mientras que, en los Anexos 1 sólo 2,48 indicadores por usuario son efectivamente medidos⁶⁵. En términos porcentuales, se observa que un 65% de los indicadores que registran los PMP son computados en los Anexos 1⁶⁶.

⁶⁴ Ver por ejemplo Milagres de Assis, Luis Otávio; Reis Neto, Mário Teixeira. **La Remuneración variable por desempeño en el sector público: Estudio de las causas de su fracaso y repercusiones para el estado brasileño**. Estado, Gobierno, Gestión Pública. ISSN 0717-6759. N°21. 2013; Frey, Bruno S. - Homberg, Fabian - Osterloh, Margit. **Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service**. Organization Studies. 34(7) 2013; Mokate, Karen Marie. **Convirtiendo el "monstruo" en aliado : la evaluación como herramienta de la gerencia social**. Serie de Documentos de Trabajo I-23. Noviembre 2003 noviembre (versión modificada).

⁶⁵ El programa explica que esto ocurre porque es "...una orientación entregada por la División de Fomento hacia las regiones, señalando que sólo se midieran aquellos indicadores que eran más significativos desde el

El siguiente cuadro tiene la ventaja que promedia la tasa de variación de todos los indicadores con registro respecto a una línea de base y no respecto a la meta planteada que, como se vio, puede tener el sesgo del menor esfuerzo. Por lo tanto, se da cuenta del indicador “Tasa de variación en el rendimiento productivo o niveles de producción”. Sin embargo, los datos levantados no logran distinguir entre medidas de productividad (rendimiento) o de producción (unidades de producto). Esto se debe a que los indicadores que registran las planillas UO, se encuentra asociados a unidades de medida altamente heterogeneizadas, impidiendo su categorización en un par de variables únicas.

Cuadro 11: Porcentaje de usuarios con tasa de variación favorable, por región y total (a). Año 2017

Región	1 Nº Total de usuarios	2(b) Nº. de productores con información completa	2/1 % de productores con información	3 Nº. de usuarios con tasa de variación positiva	3/2 % de productores con variación positiva
Arica y Parinacota	116	75	64,7	74	98,7
Antofagasta	219	106	48,4	106	100,0
Coquimbo	3.244	861	26,5	778	90,4
Metropolitana	3.747	424	11,3	371	87,5
O'Higgins	7.813	5.778	74,0	4.148	71,8
Bío Bío	15.001	6.701	44,7	5.183	77,3
La Araucanía	4.549	1.334	29,3	1.190	89,2
Los Ríos	4.219	2.445	58,0	2.256	92,3
Aysén	868	191	22,0	178	93,2
Magallanes	256	68	26,6	58	85,3
Total	40.032	17.983	44,9	14.342	79,8

Fuente: Estudio Complementario

(a) Las variaciones pueden tener signo + o – dependiendo de la construcción de la fórmula de cálculo.

(a) El total de usuarios con información completa fue de 18.129. Se excluyeron 146 casos que tenían cumplimientos = o > a 500%.

Se tiene información de solo un 45% de los productores. De las regiones con mayor cantidad de usuarios, O'Higgins es la que tiene una mayor cantidad de productores con información (74%), le sigue Los Ríos con un 58%, Bío Bío con un 45% y La Araucanía con un 29%. De los que cuentan con registros, un 79.8% tiene una tasa de variación de producción o productividad positiva, lo que puede considerarse un buen resultado. Ciertas regiones alcanzan el 100% o muy próximo a ese porcentaje – Arica y Parinacota y Antofagasta -. Las regiones que tienen un menor porcentaje de productores con una tasa

punto de vista de los rubros o sistema productivos y de la frecuencia dentro del grupo y en cada Unidad Operativa. Lo anterior, dado que NO se cuenta con un sistema informatizado que recoge esta información y que a la fecha se lleva en planilla Excel”. (Comentario del Informe Final por parte de INDAP). El comentario ratifica que solo una parte de los indicadores son medidos.

⁶⁶ Cabe consignar que esta cifra se calcula como un porcentaje simple agregado (18.124/27.896) y no recoge en qué medida ciertos usuarios están sub o sobre representados en el Anexo 1.

de variación positiva, son Bío Bío 77,3% y O'Higgins 71,8% que son precisamente las que tienen una mayor cantidad de usuarios.

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

El siguiente cuadro muestra la tasa de variación respecto al tipo de productores.

Cuadro 12: Porcentaje de usuarios con tasa de variación favorable por tipo de productor (promedio ponderado). Año 2017

Tipo productor	Productores con tasa de variación favorable N°	Total de productores N°	Usuarios con Tasa de Variación favorable %
Multiactivos	4.341	6.189	70,1%
Comercial	8.774	10.177	86,2%
S/I	945	1.254	75,4%
Total/ Promedio	14.060	17.620	79,8%

Fuente: Estudio Complementario

Nota: Como en el cuadro anterior, se dejó fuera a los que tenían niveles de cumplimiento iguales o sobre el 500%.

Al igual que en el caso del indicador 'Porcentaje de cumplimiento de metas', existe una leve diferencia entre el número de usuarios que se computa por región respecto al tipo de productor que puede deberse a un problema de registro en la Base de Datos respecto de los RUT.

Lo interesante del cuadro es que, a diferencia del indicador cumplimiento de metas, son los productores comerciales los que obtienen un mayor porcentaje de variación positiva con un 86% respecto a los productores con información, mientras que los multiactivos llegan al 70%. Se podría postular que los productores comerciales – entendidos como aquellos que venden al menos una parte de su producción al mercado – tienen más potencialidades para mejorar su producción y productividad – que los multiactivos – más relacionados con el autoconsumo. Desde luego, esta hipótesis está restringida porque solo se está refiriendo a algo más de un tercio de todos los usuarios atendidos de las 10 regiones que comprendió el Estudio Complementario.

Como corolario se puede decir que el programa tiene muy pocos antecedentes de los resultados que obtienen sus usuarios. De hecho, no se tiene información para el período 2014 al 2016. Para el año 2017, del total de usuarios de 10 regiones en que fue posible levantar información con el Estudio Complementario – entendiendo que las otras regiones podrían medir recién sus resultados a partir de mayo, debido a que las mediciones se hacen por calendario agrícola – solo se obtuvo información del 36% de ellos, lo que es una grave falencia para la gestión y evaluación del Programa. A lo que debe agregarse

que la confiabilidad de los datos es precaria⁶⁷, debido a la gran heterogeneidad en la manera de construir los indicadores, problemas de registros en las Bases de Datos Excel y el bajo nivel de exigencias de las metas propuestas, entre otros aspectos.

De los usuarios en que se logró medir resultados, se puede decir que son positivos, ya que un 84% de los productores han alcanzado las metas propuestas en sus planes de PMP, aunque con rangos de varianza muy amplios que van desde el 94% para la región de Los Ríos hasta un 7,5% para Antofagasta. Respecto a la productividad o producción (no es posible distinguirlo en las bases de datos) la tasa de variación es positiva en el 80% de los productores.

2.2. Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

Componente 1 Desarrollo de Capacidades

INDICADOR	Años			
	2014	2015	2016	2017
Eficacia Porcentaje de productores que reciben AT diferenciada por proceso o ámbito	No disponible (ND)	(ND)	(ND)	(ND)

La información sobre el componente Desarrollo de Capacidades para el año 2017 viene del Estudio Complementario. No es posible conocer el dato por el tipo de servicio que recibe cada usuario, sino que el dato es agregado por tipo de actividades por comuna. Este componente fue abordado a través de una muestra debido a la heterogeneidad de los registros de actividades en las planillas UO y dificultad para estandarizarlos. Se estableció una 'cuota' de 1 comuna seleccionada aleatoriamente por cada una de las 7 macrozona⁶⁸ del país, según la clasificación de INDAP. Es lo que se muestra en el cuadro siguiente.

⁶⁷ Debe reconocerse que el Programa, al menos a partir del año 2017, ha tratado de medir los resultados en sus usuarios, aunque es claro que tiene falencias para su levantamiento.

⁶⁸ Macrozonas corresponde a una distribución geográfica de norte a sur de las 15 regiones del país en 7 macrozonas

Cuadro 13: Representación de muestra comunal sobre población beneficiaria por macrozonas. Año 2017

Macrozona	Beneficiarios regional	Comuna	Beneficiarios comunal	% de Beneficiarios por comuna/ Beneficiarios Regionales
Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta	335	ANTUCO	177	53%
Atacama, Coquimbo	3.244	CALAMA	119	4%
Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins	11.560	CODEGUA	286	2%
Maule, Biobío	15.001	ILLAPEL	176	1%
Araucanía	4.549	MARIQUINA	416	9%
Los Ríos, Los Lagos	4.219	PUCON	79	2%
Aysén, Magallanes	1.124	PUNTA ARENAS	91	8%
Total	40.032		1.344	3,4%

Fuente: Estudio Complementario

Notas

Solo considera población de regiones consideradas en este estudio.

Nº total de beneficiarios se calcula en base a registros de planillas PMP y PTA

El Anexo 1 no registra el Nº. de usuarios específico que participó en las actividades ejecutadas durante el año, por lo que solo pueden hacerse supuestos respecto a qué proporción de los usuarios registrados es efectivamente beneficiario de las actividades (por ejemplo, Nº de productores con información completa, o Nº de usuarios 'mencionados' en el Anexo 1, etc.)

La muestra de comunas representa a un 3,4% de los beneficiarios del PRODESAL en las regiones que se incluyen en este estudio. La muestra de comunas seleccionadas no pretende representar a la población beneficiaria, sino que se construye como un muestreo por cuotas, donde se asegura contar con al menos una comuna por macrozona.

El cuadro siguiente presenta una caracterización de las comunas en términos del tipo de productor que reside en éstas.

**Cuadro 14: Distribución (número y porcentaje) de usuarios por tipo y comuna.
Año 2017**

Región	Usuarios Multiactivos		Usuarios Comercial		Total
	Nº	%	Nº	%	
ANTUCO	103	58,9%	74	41,8%	177
CALAMA	18	15,1%	101	84,9%	119
CODEGUA	147	51,4%	139	48,6%	286
ILLAPEL	1	0,6%	175	99,4%	176
MARIQUINA	247	59,4%	169	40,6%	416
PUCON	18	22,8%	61	77,2%	79
PUNTA ARENAS	17	18,7%	74	81,3%	91
Total	551	41%	793	59%	1.344

Fuente: Estudio Complementario

En general, se observa que las comunas de la muestra están más representadas los productores comerciales, siendo el 59% respecto del total (4 de 7 comunas tienen un 50% o más de sus beneficiarios en esta categoría).

El cuadro siguiente presenta los tipos de actividades por las comunas de la muestra.

Cuadro 15: Distribución (número y porcentaje) de tipos de actividades ejecutadas por comuna. Año 2017

Macrozona	Región	Comuna	Capacitaciones		Charlas		Giras		Parcelas demostrativas		Otros		Total
			Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
1	Bío Bío	Antuco	10	41,67%	4	16,67%		0,00%		0,00%	10	41,67%	24
2	Antofagasta	Calama	1	9,09%	6	54,55%	2	18,18%		0,00%	2	18,18%	11
3	O'Higgins	Codegua		0,00%	5	10,00%	10	20,00%	5	10,00%	30	60,00%	50
4	Coquimbo	Illapel	3	15,00%	5	25,00%	3	15,00%	1	5,00%	8	40,00%	20
5	Los Ríos	Mariquina		0,00%	1	11,11%	1	11,11%		0,00%	7	77,78%	9
6	La Araucanía	Pucón	4	8,51%	5	10,64%	30	63,83%		0,00%	8	17,02%	47
7	Magallanes	Punta Arenas		0,00%	2	28,57%	2	28,57%		0,00%	3	42,86%	7
Total			18	10,71%	28	16,67%	48	28,57%	6	3,57%	68	40,48%	168

Fuente: Estudio Complementario

Nota:

Sólo considera actividades ejecutadas (es decir, actividades en que se confirma cumplimiento – variable binaria del formulario SI/NO)

Otros: Corresponde a actividades rotuladas básicamente como “gestión”

No está definido conceptualmente que se entenderá por Capacitaciones, Charlas, etc, pero sí aparecen en las Normas Técnicas, pero no están definidos.

Cabe señalar que este componente incluye la Asistencia Técnica Individual que la reciben todos los usuarios. El cuadro está mostrando las otras actividades que incluye el componente. Se constata que la actividad más mencionada es “otros” que engloba lo que está vinculado con la gestión⁶⁹, en la que puede influir en que existe una mayor representación de productores comerciales en la muestra⁷⁰.

⁶⁹ Las actividades rotuladas en gestión están: Postulaciones, coordinaciones, articulación con otras instituciones, diagnósticos, catastros de información, asesorías especializadas (ej. Sercotec), marketing, estudios, apoyo/seguimiento a inversiones, desarrollo de propuestas, participación en ferias, entrega de incentivos y/o insumos.

⁷⁰ En el Estudio Complementario se señala que no se descarta que este importante porcentaje, se deba a problemas en la categorización de las actividades en base a palabras claves identificadas.

El 60% restante se compone de giras técnicas (28,6%), charlas técnicas (16,7%), capacitaciones (10,7%) y parcelas demostrativas (3,6%). Estas proporciones varían notoriamente a nivel comunal. Así, por ejemplo, en la comuna de Antuco predominan las capacitaciones (41,7%), Calama desarrolla fundamentalmente las charlas (54,6%), y en La Araucanía tiene un fuerte predominio las Giras Técnicas (63,8%). No es posible establecer si la predominancia de una u otra categoría se debe a un tipo de planificación específica.

De esta descripción porcentual de actividades, se puede señalar que el programa utiliza una variedad de actividades de extensión en apoyo a sus usuarios. De todos modos, no es posible realizar conclusiones robustas sobre la asociación entre el 'tipo de comuna' (o de los usuarios beneficiarios de éstas) y las actividades que en éstas se ejecutan.

Componente 2 Capital de Trabajo

(Miles de \$ 2018)

INDICADOR	Años			
	2014	2015	2016	2017
Eficiencia Monto promedio de financiamiento de por productor	\$ 113.109	\$ 117.818	\$ 109.577	\$ 111.952

Como era de esperarse los montos promedios por usuario corresponden a la normativa legal que los fija en torno a los \$ 100.000 por usuario, alcanzando en el año 2015 el mayor monto promedio - \$ 117.818 – y en el 2016 el más bajo - \$ 109.577, en la que las diferencias entre regiones no son relevantes. Debe reconocerse que estos recursos per cápita no son muy cuantiosos, pero son montos que pueden ser significativos para productores en situación de pobreza y vulnerabilidad orientados hacia el autoconsumo.

El cuadro siguiente detalla la distribución de Capital de Trabajo por regiones y la media de recursos por usuario.

Cuadro 16: Capital de Trabajo por Región: Montos, número de usuarios y promedio 2014 – 2017. (Miles de \$ 2018)

Regiones	2014					2015				
	Usuarios		Inversiones			Usuarios		Inversiones		
	Nº	%	Total \$	%	Media	Nº	%	Total \$	%	Media
Arica-Parinacota	295	0,7	34.435.452	0,7	116.730	301	0,7	35.784.261	0,7	118.885
Tarapacá	290	0,6	32.964.300	0,6	113.670	197	0,5	20.914.560	0,4	106.165
Antofagasta	327	0,7	37.244.407	0,7	113.897	274	0,6	32.955.530	0,7	120.276
Atacama	596	1,3	67.747.320	1,3	113.670	545	1,3	60.118.467	1,2	110.309
Coquimbo	1.722	3,8	195.739.740	3,8	113.670	1.112	2,6	128.839.769	2,6	115.863
Valparaíso	1.576	3,5	181.691.183	3,6	115.286	1.321	3,1	154.364.844	3,1	116.855
O'Higgins	5.090	11,2	576.344.592	11,3	113.231	5.268	12,3	574.058.562	11,4	108.971
Maule	7.702	17,0	872.449.283	17,0	113.276	7.503	17,6	824.400.579	16,4	109.876

Bío Bio	7.786	17,2	863.252.496	16,9	110.872	6.203	14,5	678.355.206	13,5	109.359
Araucanía	9.076	20,1	1.031.327.910	20,2	113.632	9.260	21,7	1.346.919.450	26,8	145.456
Los Ríos	2.959	6,5	336.334.795	6,6	113.665	2.862	6,7	310.965.253	6,2	108.653
Los Lagos	5.483	12,1	621.779.540	12,1	113.401	5.682	13,3	619.002.995	12,3	108.941
Aysén	204	0,5	23.175.959	0,5	113.608	164	0,4	18.254.509	0,4	111.308
Magallanes	100	0,2	11.367.000	0,2	113.670	79	0,2	8.964.111	0,2	113.470
Metropolitana	2.039	4,5	231.773.130	4,5	113.670	1.954	4,6	219.904.540	4,4	112.541
Total	45.245	100	5.117.627.108	100	113.109	42.725	100,0	5.033.802.635	100,0	117.818

Regiones	2016					2017				
	Usuarios		Inversiones			Usuarios		Inversiones		
	Nº	%	Total \$	%	Media	Nº	%	Total \$	%	Media
Arica-Parinacota	271	0,5	24.179.626	0,4	89.224	107	0,2	12.628.553	0,2	118.024
Tarapacá	442	0,9	47.863.853	0,9	108.289		0,0		0,0	
Antofagasta	294	0,6	35.770.946	0,6	121.670	150	0,3	17.167.600	0,3	114.451
Atacama	559	1,1	59.010.802	1,1	105.565	565	1,2	64.222.470	1,2	113.668
Coquimbo	2.948	5,8	309.422.080	5,6	104.960	3.129	6,8	347.624.647	6,7	111.098
Valparaíso	2.610	5,2	292.150.743	5,3	111.935	2.696	5,8	299.418.976	5,8	111.060
O'Higgins	5.758	11,4	603.655.825	10,9	104.838	7.499	16,2	898.530.641	17,3	119.820
Maule	7.172	14,2	752.779.759	13,6	104.961	10.490	22,7	1.225.406.487	23,6	116.817
Bío Bio	6.110	12,1	688.462.326	12,4	112.678	5.278	11,4	566.686.827	10,9	107.368
Araucanía	13.130	26,0	1.584.843.520	28,6	120.704	4.453	9,6	525.409.470	10,1	117.990
Los Ríos	3.145	6,2	330.219.904	6,0	104.998	4.135	8,9	424.353.600	8,2	102.625
Los Lagos	6.164	12,2	593.507.099	10,7	96.286	5.362	11,6	530.580.465	10,2	98.952
Aysén	191	0,4	20.907.530	0,4	109.464	478	1,0	55.319.684	1,1	115.732
Magallanes	99	0,2	10.363.128	0,2	104.678	121	0,3	12.374.419	0,2	102.268
Metropolitana	1.628	3,2	182.808.156	3,3	112.290	1.836	4,0	203.533.307	3,9	110.857
Total	50.521	100	5.535.945.297	100	109.577	46.299	100	5.183.257.146	100	111.952

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

Los usuarios atendidos por año y región se verán en el capítulo de población beneficiaria. Respecto a los recursos es posible señalar que el programa otorgó Capital de Trabajo guardando en general la proporción en aquellas regiones de mayor importancia agropecuaria, que corresponde a la zona centro sur del país. La región de La Araucanía es la que recibió la mayor cantidad de recursos entre el 2014 y 2016 (fluctuando entre el 20 y 28% del total de recursos destinado al componente). En el 2017 su representación cayó a un 9,6%, lo que se explica por el traslado de usuarios al PDTI que ya había ocurrido en el año anterior. Las regiones del centro sur de importancia agrícola y/o ganadera como O'Higgins, Maule, Bío Bío, y Los Lagos recibieron recursos para este componente en todo el período sobre el 10% y, en el 2017 Maule recibió el 23,6% y O'Higgins el 17,3% reemplazando en importancia a La Araucanía.

**Cuadro 17: Población Beneficiaria total y Capital de Trabajo por Región (%)
2014 – 2017**

Región	2014		2015		2016		2017	
	Población Beneficiaria Total Programa	Capital Trabajo						
Arica-Parinacota	0,5	0,7	0,5	0,7	0,2	0,4	0,2	0,2
Tarapacá	1,1	0,6	1,1	0,4	0,0	0,9	0,0	0
Antofagasta	0,6	0,7	0,6	0,7	0,3	0,6	0,3	0,3
Atacama	1,2	1,3	1,1	1,2	1,3	1,1	1,3	1,2
Coquimbo	3,9	3,8	3,9	2,6	4,8	5,6	4,8	6,7
Valparaíso	6,5	3,6	6,5	3,1	7,6	5,3	7,7	5,8
O'Higgins	9,8	11,3	9,8	11,4	11,5	10,9	11,5	17,3
Maule	15,6	17	15,5	16,4	18,1	13,6	18,2	23,6
Bío Bio	20,2	16,9	20,2	13,5	22,0	12,4	22,1	10,9
Araucanía	16,8	20,2	16,7	26,8	6,7	28,6	6,7	10,1
Los Ríos	5,7	6,6	5,7	6,2	6,2	6	6,2	8,2
Los Lagos	12,2	12,1	12,3	12,3	14,3	10,7	13,8	10,2
Aysén	0,9	0,5	1,1	0,4	1,3	0,4	1,3	1,1
Magallanes	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2
Metropolitana	4,7	4,5	4,6	4,4	5,4	3,3	5,5	3,9
Total	100,0	100	100,0	100	100	100	100,0	100

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

El cuadro anterior muestra el porcentaje de beneficiarios del programa comparado con la distribución porcentual de recursos para capital de trabajo por región. Se constata que en general los recursos se distribuyen en relación al porcentaje de beneficiarios de cada región tiene. Se dan algunas excepciones como en la Araucanía en que, para todos los años, los porcentajes de recursos fueron superiores al peso porcentual de sus beneficiarios – se destaca el año 2016 en que hubo una fuerte caída de usuarios y los montos de capital de trabajo fueron tan importantes como venían del año anterior, lo que fue corregido en el 2017. Un caso inverso es la región del Bío Bío en que para todo el período ha recibido porcentualmente menos recursos que el porcentaje de sus usuarios atendidos por el programa.

Se evalúa positivamente esta distribución de recursos proporcional al número de beneficiarios para cada región. Las diferencias que se pueden producirse de un año a otro, pueden explicarse no solo por los porcentajes de beneficiarios, sino que también por el tipo de productores y los rubros.

**Cuadro 18: Capital de Trabajo por Región: Tasa de variación 2014 – 2017
(Miles de \$ 2018)**

Región	2014	2015	2016	2017	Tasa variación 2014 - 2017
Arica-Parinacota	34.435.452	35.784.261	24.179.626	12.628.553	-63,3
Tarapacá	32.964.300	20.914.560	47.863.853		
Antofagasta	37.244.407	32.955.530	35.770.946	17.167.600	-53,9
Atacama	67.747.320	60.118.467	59.010.802	64.222.470	-5,2
Coquimbo	195.739.740	128.839.769	309.422.080	347.624.647	77,6
Valparaíso	181.691.183	154.364.844	292.150.743	299.418.976	64,8
O'Higgins	576.344.592	574.058.562	603.655.825	898.530.641	55,9
Maule	872.449.283	824.400.579	752.779.759	1.225.406.487	40,5
Bío Bio	863.252.496	678.355.206	688.462.326	566.686.827	-34,4
Araucanía	1.031.327.910	1.346.919.450	1.584.843.520	525.409.470	-49,1
Los Ríos	336.334.795	310.965.253	330.219.904	424.353.600	26,2
Los Lagos	621.779.540	619.002.995	593.507.099	530.580.465	-14,7
Aysén	23.175.959	18.254.509	20.907.530	55.319.684	138,7
Magallanes	11.367.000	8.964.111	10.363.128	12.374.419	8,9
Metropolitana	231.773.130	219.904.540	182.808.156	203.533.307	-12,2
Total	5.117.627.108	5.033.802.635	5.535.945.297	5.183.257.146	1,3

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

La tasa de variación de los recursos tuvo un leve incremento del 1,3% para el período 2014 – 2017, los beneficiarios del componente se incrementaron en un 2,3% y los beneficiarios totales del programa cayeron en un 8,4% para el mismo período. En el capítulo de beneficiarios se analizará cuántos de estos beneficiarios reciben estos recursos más de una vez en los mismos años. Por el momento, cabe señalar que las regiones en que la tasa de variación fue negativa para este componente también lo fue respecto de la población beneficiaria total y viceversa, es decir, una tasa de variación positiva de los recursos está asociada a una tasa positiva de los beneficiarios totales.

Componente 3 Inversión

(Miles de \$ 2018)

INDICADOR	Años			
	2014	2015	2016	2017
Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	861.256	783.815	879.061	917.416

Los montos totales para recursos de inversión son 3 veces superiores a los destinados a capital de trabajo, lo que obviamente se explica porque los recursos se destinan a actividades destinadas a infraestructura, tecnología y similares. El promedio de la inversión por usuario para el período fluctúa entre los \$ 800.000 y \$ 900.000.

Cuadro 19: Capital de Inversión por Región: Montos, número de usuarios y promedio, 2014 – 2017. (Miles de \$ 2018)

Regiones	2014					2015				
	Usuarios		Inversiones			Usuarios		Inversiones		
	Nº	%	Total \$	%	Media	Nº	%	Total \$	%	Media
Arica-Parinacota	82	0,4	107.501.051	0,6	1.310.988	121	0,5	81.881.350	0,5	676.705
Tarapacá	303	1,3	378.521.040	1,9	1.249.244	251	1,1	317.021.721	1,8	1.263.035
Antofagasta	146	0,6	186.992.752	1,0	1.280.772	136	0,6	105.860.512	0,6	778.386
Atacama	234	1,0	296.953.412	1,5	1.269.032	204	0,9	239.686.242	1,4	1.174.933
Coquimbo	1.050	4,6	913.077.981	4,7	869.598	949	4,3	832.525.661	4,8	877.266
Valparaíso	1.344	6,0	1.344.702.718	6,9	1.000.523	1.545	7,0	1.590.437.490	9,1	1.029.409
O'Higgins	1.684	7,5	1.440.103.442	7,4	855.168	1.988	9,0	1.376.489.685	7,9	692.399
Maule	3.386	15,0	2.720.052.844	14,0	803.323	3.385	15,2	2.537.557.813	14,6	749.648
Bío Bio	4.617	20,4	3.796.785.663	19,5	822.349	5.118	23,1	3.701.533.520	21,3	723.238
Araucanía	3.551	15,7	2.787.577.065	14,3	785.012	2.480	11,2	1.781.847.956	10,2	718.487
Los Ríos	1.339	5,9	1.171.169.512	6,0	472.448	1.284	5,8	1.000.093.628	5,7	778.889
Los Lagos	3.282	14,5	2.706.047.043	13,9	824.512	2.978	13,4	2.264.153.654	13,0	760.293
Aysén	403	1,8	381.318.454	2,0	946.200	384	1,7	365.522.143	2,1	951.881
Magallanes	105	0,5	101.507.341	0,5	966.737	106	0,5	101.972.161	0,6	962.002
Metropolitana	1.056	4,7	1.116.575.274	5,7	1.057.363	1.273	5,7	1.105.684.109	6,4	868.566
Total	22.582	100	19.448.885.590	100	861.256	22.202	100	17.402.267.643	100	783.815

Regiones	2016					2017				
	Usuarios		Inversiones			Usuarios		Inversiones		
	Nº	%	Total \$	%	Media	Nº	%	Total \$	%	Media
Arica-Parinacota	98	0,5	101.586.367	0,6	1.036.596	94	0,5	112.543.113	0,7	1.197.267
Tarapacá	187	1,0	310.215.730	1,9	1.658.908	-	-	-	-	-
Antofagasta	136	0,8	162.123.739	1,0	1.192.086	79	0,5	109.972.455	0,7	1.392.056
Atacama	199	1,1	258.105.526	1,6	1.297.013	195	1,1	232.491.628	1,5	1.192.265
Coquimbo	608	3,4	662.421.465	4,2	1.089.509	578	3,3	635.709.040	4,0	1.099.842
Valparaíso	1.302	7,2	1.340.807.115	8,4	1.029.806	1.338	7,7	1.345.168.726	8,5	1.005.358
O'Higgins	1.475	8,1	1.155.203.626	7,3	783.189	1.685	9,7	1.425.023.787	9,0	845.711
Maule	3.078	17,0	2.427.154.013	15,2	788.549	2.864	16,5	2.498.962.713	15,7	872.543
Bío Bio	3.911	21,6	3.388.219.052	21,3	866.331	4.026	23,2	3.907.612.072	24,6	970.594
Araucanía	1.802	9,9	1.350.471.848	8,5	749.429	1.023	5,9	855.859.276	5,4	836.617
Los Ríos	1.176	6,5	1.007.976.994	6,3	857.123	1.256	7,3	990.277.450	6,2	788.438
Los Lagos	2.851	15,7	2.333.553.075	14,7	818.503	2.975	17,2	2.446.708.009	15,4	822.423
Aysén	325	1,8	332.247.962	2,1	1.022.301	226	1,3	229.170.718	1,4	1.014.030
Magallanes	84	0,5	90.007.254	0,6	1.071.515	36	0,2	74.979.447	0,5	2.082.762

Metropolitana	889	4,9	1.000.632.882	6,3	1.125.571	946	5,5	1.026.083.508	6,5	1.084.655
Total	18.121	100	15.920.726.649	100	879.061	17.321	100	15.890.561.943	100	917.416

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

Las regiones que porcentualmente recibieron más recursos en el período están encabezadas por Bío Bío cuyos porcentajes fluctuaron entre 19,5% y el 24,6%; le sigue el Maule entre un 14% y el 15,7%; Los Lagos entre un 13% y el 15,4% y, La Araucanía que en el 2014 representaba el 14,3% y en el 2015 el 10,2%, para caer en los dos últimos años porque su número de beneficiarios también disminuyó de forma muy importante. Cabe consignar que las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos concentraron más del 80% de los recursos para inversión en el período, llegando en el 2017 al 85% que es precisamente donde se encuentran las zonas de mayor importancia silvoagropecuaria.

**Cuadro 20: Población Beneficiaria total y Capital de Inversión por Región (%)
2014 – 2017**

Región	2014		2015		2016		2017	
	Población Beneficiaria Total Programa	Capital Inversión						
Arica-Parinacota	0,5	0,4	0,5	0,5	0,2	0,6	0,2	0,7
Tarapacá	1,1	1,3	1,1	1,8	0,0	1,9	0,0	
Antofagasta	0,6	0,6	0,6	0,6	0,3	1,0	0,3	0,7
Atacama	1,2	1,0	1,1	1,4	1,3	1,6	1,3	1,5
Coquimbo	3,9	4,6	3,9	4,8	4,8	4,2	4,8	4,0
Valparaíso	6,5	6,0	6,5	9,1	7,6	8,4	7,7	8,5
O'Higgins	9,8	7,5	9,8	7,9	11,5	7,3	11,5	9,0
Maule	15,6	15,0	15,5	14,6	18,1	15,2	18,2	15,7
Bío Bio	20,2	20,4	20,2	21,3	22,0	21,3	22,1	24,6
Araucanía	16,8	15,7	16,7	10,2	6,7	8,5	6,7	5,4
Los Ríos	5,7	5,9	5,7	5,7	6,2	6,3	6,2	6,2
Los Lagos	12,2	14,5	12,3	13,0	14,3	14,7	13,8	15,4
Aysén	0,9	1,8	1,1	2,1	1,3	2,1	1,3	1,4
Magallanes	0,3	0,5	0,3	0,6	0,4	0,6	0,4	0,5
Metropolitana	4,7	4,7	4,6	6,4	5,4	6,3	5,5	6,5
Total	100,0	100	100,0	100	100	100	100,0	100

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

El cuadro anterior permite observar la relación que se da entre la distribución porcentual de beneficiarios de todo el programa y la colocación de los recursos de este componente. La relación porcentual entre ambas variables es bastante próxima – incluso más acentuada que en el caso del Capital de Trabajo -, en que la sola excepción lo constituyó La Araucanía en el año 2015 en que los beneficiarios totales era el 16,7% respecto al total del país y el Capital de Inversión llegaba al 10,2%. La crítica que puede hacerse es que no aparece definido los criterios para focalizar los recursos, más allá de la sola proporción de beneficiarios.

**Cuadro 21: Capital de Inversión por Región: Tasa de variación 2014 – 2017
(Miles de \$ 2018)**

	2014	2015	2016	2017	Tasa variación 2014 - 2017
Arica-Parinacota	107.501.051	81.881.350	101.586.367	112.543.113	4,7
Tarapacá	378.521.040	317.021.721	310.215.730		
Antofagasta	186.992.752	105.860.512	162.123.739	109.972.455	-41,2
Atacama	296.953.412	239.686.242	258.105.526	232.491.628	-21,7
Coquimbo	913.077.981	832.525.661	662.421.465	635.709.040	-30,4
Valparaíso	1.344.702.718	1.590.437.490	1.340.807.115	1.345.168.726	0,0
O'Higgins	1.440.103.442	1.376.489.685	1.155.203.626	1.425.023.787	-1,0
Maule	2.720.052.844	2.537.557.813	2.427.154.013	2.498.962.713	-8,1
Bío Bio	3.796.785.663	3.701.533.520	3.388.219.052	3.907.612.072	2,9
Araucanía	2.787.577.065	1.781.847.956	1.350.471.848	855.859.276	-69,3
Los Ríos	1.171.169.512	1.000.093.628	1.007.976.994	990.277.450	-15,4
Los Lagos	2.706.047.043	2.264.153.654	2.333.553.075	2.446.708.009	-9,6
Aysén	381.318.454	365.522.143	332.247.962	229.170.718	-39,9
Magallanes	101.507.341	101.972.161	90.007.254	74.979.447	-26,1
Metropolitana	1.116.575.274	1.105.684.109	1.000.632.882	1.026.083.508	-8,1
Total	19.448.885.590	17.402.267.643	15.920.726.649	15.890.561.943	-18,3

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

Durante el período 2014 – 2017 la caída de recursos fue del 18,3% que afectó a todas las regiones, siendo la excepción el Bío Bío que tuvo un incremento del 2,9%. Este componente tiene mucha importancia para el crecimiento de la actividad de los productores del sector y es, una de las demandas más importantes que tienen. De ahí que naturalmente no sea positiva la disminución de recursos para inversión, sabiendo que este segmento de la AFC tiene prácticamente nulas posibilidades de acceder a recursos de la banca privada. De todos modos, la caída de beneficiarios (-10,52%) por la emigración hacia el PDTI, también explica en parte esta disminución de recursos para este componente.

Finalmente, el cuadro siguiente muestra a los sectores que pertenecen los beneficiarios del componente 3.

Cuadro 22: Tipo de Inversiones 2014 – 2017
Nº y %

Clase de actividades a)	2014		2015		2016		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
AGRÍCOLA	7.930	48	12.418	48	11.026	51	9.752	47
Cereales	618		959		537		351	
Cultivos invernadero	242		91		60		67	
Cultivos industriales	16		10		5		1	
Flores	175		579		439		515	
Frutales	1.145		2.730		2.832		2.547	
Hortalizas	5.405		7.214		6.554		5.728	
Leguminosas	38		197		87		50	
Producción de plantas y viveros	31		132		138		172	
Producción Orgánica, Hierbas medicinales	54						73	
Viñas	206		506		374		248	
Pecuaría	8.629	52	12.491	48	9.809	45	9.937	48
Alimentación animal	2						79	
Forrajera /pradera	266		1.077		827		1.014	
Producción animal	8.361		11.414		8.982		8.844	
Forestal	57	0,3	415	2	212	1	216	1
Producción, madera	57		415		212		216	
Otros	69	0,4	571	2	710	3	793	4
Artesanía	18		181		156		185	
Especialidades Campesinas	33		254		345		380	
Turismo Rural	18		136		209		228	
Subtotal	16.685	100	25.895	100	21.757	100	20.698	100
Sin especificar	28.479		38.989		46.875		42.922	
Total	45.164		64.884		68.632		63.620	

Fuente: Construcción propia a partir de BD PRODESAL

a) En la BD el campo está rotulado como clase

Las actividades financiadas pueden incluir a un beneficiario en distintos grupos y se financian distinto tipo de actividades, por lo que su número no coincide. Puede constatarse que en las actividades financiadas la agrícola y la pecuaria se distribuyen prácticamente por igual, aunque no significa que los recursos se distribuyan de la misma manera, porque los costos entre actividades son diversos.

En las actividades agrícolas predominan ampliamente en todos los años el rubro hortalizas seguido de los frutales. En las actividades pecuarias la producción animal es la predominante y allí se incluyen una amplia variedad de especies (ovinos, bovinos, porcinos, apicultura, gallinas, etc). En cualquier caso, de este listado, no es posible pronunciarse sobre la calidad de las inversiones, ni las innovaciones realizadas, ni de aspectos similares.

Al respecto cabe consignar la inexistencia de indicadores de gestión y seguimiento de este incentivo por parte de INDAP, para dar cuenta de los logros alcanzados. No sólo en términos de cobertura y monto adjudicado, cuyas cifras están disponibles, sino que debiera medir lo que significa al usuario la recepción de este incentivo en su explotación agrícola.

En síntesis, el programa provee tres componentes que se consideran necesarios y suficientes para provocar un cambio en la producción y productividad sustentable que permita a los usuarios mejorar sus condiciones de vida⁷¹. De los antecedentes disponibles de los componentes 2 Capital de Trabajo y componente 3 Inversión, el programa provee estos recursos para sus usuarios, pero estos no llegan a todos los usuarios. El programa no tiene definida una meta que explicita, por ejemplo, la cobertura que se quiere alcanzar con el otorgamiento de estos servicios o algún indicador de resultados vinculados con la entrega de ellos.

2.3. Cobertura y focalización del programa

El PRODESAL posee intervenciones a nivel nacional, llegando a 258 comunas. El número de beneficiarios, en promedio, es de 73.737 pequeños productores agrícolas y campesinos, para el período comprendido en esta evaluación (2014 al 2017). El cuadro siguiente muestra la cobertura del programa por componente, que está integrado por desarrollo de capacidades (asistencia técnica), capital de trabajo y fondo de inversiones. Cabe mencionar que la asistencia técnica constituye el componente de entrada al Programa, desde donde el usuario puede acceder al resto de los componentes, capital de trabajo y fondo de inversión, para financiar la operación y/o inversiones de su explotación, en concordancia con su Plan Trabajo Anual (PTA) y/o Plan de Mediano Plazo (PMP).

Cuadro 23: PRODESAL, Cobertura por componente. Período 2014-2017

Componente/Usuarios	2014	2015	2016	2017	Promedio
<i>Población objetivo multiactiva</i>	153,399	153,399	153,399	153,399	153,399
<i>Desarrollo de Capacidades</i>	79,177	79,711	68,188	67,873	73,737
<i>Capital de Trabajo</i>	45,164	42,682	50,521	46,299	46,167
<i>Fondo de Inversiones</i>	22,582	22,202	18,109	17,321	20,054
<i>% Participación A.T./Pob. Obj.</i>	51.62%	51.96%	44.45%	44.25%	48.07%
<i>% Participación C.T./Pob. Obj.</i>	29.44%	27.82%	32.93%	30.18%	30.10%
<i>% Participación F.I./Pob. Obj.</i>	14.72%	14.47%	11.81%	11.29%	13.07%

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

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

La población beneficiaria, respecto de la población objetivo, alcanza una cobertura, en promedio, del 48,07% para el período evaluado. La totalidad de estos beneficiarios pertenece al componente de Desarrollo de Capacidades. Este grupo de beneficiarios puede acceder al componente de Capital de Trabajo, cuyo número de usuarios promedio es de 46.167, teniendo un porcentaje de participación del 30,10% respecto de la población objetivo. Asimismo, este grupo puede acceder al componente de fondo de

⁷¹ Ver en anexo c análisis de diseño

inversiones, vía concurso. El número de usuarios, en promedio, que accede a este fondo es de 20.054 usuarios y su participación, respecto a la población objetivo es del 13,07%.

Cuadro 24: PRODESAL, N° de Beneficiarios Efectivos. Período 2014-2017

Componentes	2014	2015	2016	2017	% Variación 2014-2017
Desarrollo de Capacidades	79.177	79.711	68.188	67.873	-14,28%
Capital de Trabajo	45.164	42.682	50.521	46.299	2,51%
Fondo de Inversiones	22.582	22.202	18.109	17.321	-23,30%
% Capital Trabajo/Desarrollo de Capacidades	57,04%	53,55%	74,09%	68,21%	19,59%
% Fondo Inversión/Desarrollo de Capacidades	28,52%	27,85%	26,56%	25,52%	-10,52%

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

En cuanto a su distribución en cada uno de los años, se aprecia que el componente de Desarrollo de Capacidades tuvo una disminución a partir del año 2016, que en términos de tasa de variación para el período fue de -14,28%. Dicha variación se debió al reordenamiento de usuarios que sucedió en todas las regiones, donde las etnias migraron a PDTI y al ajuste presupuestario. Esta disminución de recursos se refleja también en el componente de Fondo de Inversiones que cayó en un 23,3%, logrando atender a 17.321 usuarios durante el año 2017. Sin embargo, esta fluctuación no se reflejó en el componente de Capital de Trabajo, pues tuvo variación positiva del 2,5%. Cabe mencionar que los componentes de Capital de Trabajo y de Inversión poseen una participación, en promedio, del 63% y 27%, respectivamente, respecto del componente de Desarrollo de Capacidades.

El Cuadro siguiente muestra la cobertura del programa.

Cuadro 25: PRODESAL: Cobertura de beneficiarios. Período 2014-2017

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo Multiactivos (b)	Beneficiarios efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2014	262.735	153.399	79.177	30,14%	51,62%
2015	262.735	153.399	79.711	30,34%	51,96%
2016	262.735	153.399	68.188	25,95%	44,45%
2017	262.735	153.399	67.873	25,83%	44,25%
% Variación 2014-2017	0,00%	0,00%	-14,28%	-14,28%	-14,28%

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

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

Se aprecia que el número de beneficiarios para el período de la evaluación (2014-2017), con respecto a la población potencial y población objetivo alcanza, en promedio, un 28,07% y un 48,07% de participación, respectivamente. Por su parte, la cobertura total de

beneficiarios disminuyó en un 14,28%, debido al reordenamiento de usuarios que hubo en todas las regiones por la migración de las etnias al PDTI, en especial, en la región de Tarapacá.

Con el objeto de apreciar la cobertura por región, se construyó una matriz que consideró el promedio de los beneficiarios para el período 2014 al 2017 y luego se comparó ese número con la población potencial (explotaciones potenciales) y objetivo (multiactivos), que incluye a la población PDTI y PADIS, desglosado por región que se presenta en la publicación de Aedo y Alvear, (s/f). El resultado de este ejercicio, se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 26: PRODESAL: Promedio de Cobertura Desarrollo Capacidades, por región Período 2014-2017

<i>Región</i>	<i>Población Potencial (Explotaciones Potenciales)</i>	<i>Población Objetivo (Multiactivos *)</i>	<i>Promedio Beneficiarios</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i>
<i>de Arica Parinacota</i>	2.267	652	261	11,49%	39,95%
<i>de Tarapaca</i>	1.828	1.024	450	24,59%	43,90%
<i>de Antofagasta</i>	1.960	1.090	338	17,24%	31,01%
<i>de Copiapó</i>	2.448	1.108	908	37,08%	81,93%
<i>de Coquimbo</i>	13.727	7.793	3.170	23,09%	40,68%
<i>de Valparaíso</i>	13.738	4.874	5.186	37,75%	106,40%
<i>del Lib. Bernardo O'Higgins</i>	20.021	9.912	7.806	38,99%	78,75%
<i>del Maule</i>	36.335	16.611	12.352	34,00%	74,36%
<i>del Bío Bío</i>	57.432	37.498	15.522	27,03%	41,39%
<i>de Araucanía</i>	54.246	37.628	8.931	16,46%	23,73%
<i>de Los Ríos</i>	14.875	9.720	4.374	29,41%	45,00%
<i>de Los Lagos</i>	31.522	21.242	9.640	30,58%	45,38%
<i>de Aysén G. C. Ibáñez del C.</i>	2.871	971	831	28,94%	85,56%
<i>de Magallanes y la Antartica Ch.</i>	928	401	248	26,67%	61,72%
<i>Metropolitana de Santiago</i>	8.539	2.875	3.722	43,58%	129,44%
Totales	262.735	153.399	73.737	28,07%	48,07%

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

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

Los resultados señalan que, en promedio, la composición porcentual respecto de la población potencial en la zona norte varía entre un 11,49% en la región de Arica Parinacota a 37,08% en Atacama. En la zona central alcanza una magnitud en torno al 35%, mientras que en las regiones del sur se observan cifras menores en términos de

cobertura, alcanzado un menor porcentaje en la región de Araucanía. En la Región Metropolitana esta cifra es del 44% aproximadamente.

En el caso de la población objetivo, la composición varía entre un 40% y 82% aproximadamente, en las regiones nortinas. En las regiones de la zona centro la participación en la cobertura respecto de la población objetivo varía alcanza un valor cercano al 75%, bajando en torno a las cuatro decenas porcentuales en las regiones del Bío-Bío, Los Ríos y Los Lagos. La Araucanía alcanza el 23,73%, al contrario de lo que se observa en Aysén y Magallanes, donde la cobertura sube a cifras superiores al 60%. No obstante, llaman la atención los valores de participación de cobertura con respecto a la población objetivo en las regiones de Valparaíso y Metropolitana, cuyas cifras superan el 100%. Esto puede deberse a que los datos de la población objetivo fueron obtenidos a partir del Censo Agropecuario 2007, por lo que deberá esperar la actualización de estos datos que otorgue el nuevo Censo que se realizará en los próximos años. No obstante lo anterior, esta situación debiera ser considerada como una señal de atención, para revisar la asignación presupuestaria de cada región, tanto en las que superaron el 100%, como en aquellas donde aún existe espacio al crecimiento en la atención de una mayor cantidad de usuarios, la cual se debe considerar en la planificación operativa anual de cada región y/o comuna para seguir avanzando en la intervención de esta población.

Componente Desarrollo de Capacidades

El siguiente cuadro presenta la cobertura por región y género del componente de Desarrollo de Capacidades para el período 2014-2017.

Cuadro 27: PRODESAL, Cobertura de Desarrollo de Capacidades, por región y género. Período 2014-2017

Región	2014		2015		2016		2017	
	Total	% Mujeres						
de Arica Parinacota	402	51	408	52	116	53	116	55
de Tarapaca	899	40	899	41	0	0	0	0
de Antofagasta	457	58	457	58	219	61	219	62
de Atacama	916	46	908	46	896	46	911	47
de Coquimbo	3.052	49	3.142	39	3.243	39	3.244	39
de Valparaíso	5.176	39	5.183	39	5.182	39	5.202	40
del Lib. Bernardo O'Higgins	7.795	42	7.802	42	7.814	42	7.813	42
del Maule	12.344	43	12.356	43	12.354	44	12.355	44
del Bío Bío	15.963	49	16.122	50	15.003	50	15.001	51
de Araucanía	13.285	47	13.336	47	4.553	39	4.549	39
de Los Ríos	4.503	57	4.554	57	4.221	57	4.219	58
de Los Lagos	9.648	52	9.768	51	9.772	52	9.373	52
de Aysén G. C. Ibáñez del Campo	750	44	840	46	865	47	868	46
de Magallanes y la Antártica Ch.	233	53	246	55	255	54	256	56
Metropolitana de Santiago	3.754	46	3.690	46	3.695	46	3.747	46
Totales	79.177	47	79.711	47	68.188	46	67.873	47

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

Se observa que la mayor concentración de cobertura se presenta entre las regiones de Valparaíso y Los Lagos. En cuanto a la composición de género de los beneficiarios a nivel nacional, alcanza a un 47%, aproximadamente, cifra cercana a la paridad, llegando a niveles máximos en Antofagasta y Los Ríos con porcentajes cercanos al 60%. Destacan las regiones como Atacama, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Los Ríos, Los Lagos y la Metropolitana, donde la participación femenina se ha mantenido en el período de evaluación, pero aún existe un espacio para llegar a equipararse con la participación de los hombres. Sin embargo, llama la atención la baja representación en las regiones de Coquimbo y Araucanía, especialmente en los dos últimos años (2016 y 2017). En Arica-Parinacota, Antofagasta y Magallanes se aprecian leves incrementos. En consecuencia, desde la perspectiva de las cifras de participación de género se aprecia un positivo abordaje de este enfoque, aunque existe un pequeño espacio para llegar a equipararse con la de los hombres, por lo cual se debe prestar mayor atención, especialmente en aquellas regiones donde la participación femenina aún es baja.

En cuanto a la focalización, uno de los cambios que se incorporó en INDAP a contar de octubre del año 2016 para acreditar y re-acreditar a sus usuarios es la consideración de los antecedentes que aporta el Registro Social de Hogares (RSH). Esto permite verificar que el pequeño productor agrícola y/o campesino se encuentre efectivamente en el grupo socioeconómico sujeto de atención de INDAP, esto es, el segmento de 0% al 70% de ingresos más bajos y de mayor vulnerabilidad. Dicho sistema de verificación se aplica desde la fecha antes señalada, debido a los cambios que ha experimentado la Agricultura Familiar Campesina, con el surgimiento de la "neo" ruralidad, la multiactividad, la feminización, el envejecimiento de la población rural y la migración a las ciudades, entre otras variables⁷².

De la revisión de la base de datos del Registro Social de Hogares de diciembre de 2017, se pudo observar el nivel de focalización del PRODESAL⁷³, de acuerdo con los criterios que establece INDAP. A partir de estos datos, se construyeron dos matrices que contabilizaron registros según la clasificación socio-económica, género y región. Los resultados se presentan en los siguientes cuadros.

⁷² INDAP (2014). Op cit; Berdegú, J.A (2014) Op cit; PNUD. **Desarrollo humano en Chile. Seis millones por nuevos caminos**. Sinopsis. 2008. Pág. 10 y ss.

⁷³ La base de datos proporcionada tenía un total de registros de 67.873 RUT innominados, de los cuales 2.924 resultaron ser casos perdidos, lo que corresponde al 4,31%, por lo que los casos fidedignamente analizados fueron 64.949, equivalente al 95,7% de registros válidos de esta base.

**Cuadro 28: PRODESAL: Usuarios según índice de vulnerabilidad, según género.
A diciembre de 2017**

Género	Vulnerabilidad	Registro MDS	Nº	% del total
Hombre	De 0% a 40% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	23.832	36,69%
	De 41% a 70% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	7.318	11,27%
	De 71% a 100% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	2.376	3,66%
	Total	CSE 201712	33.526	51,62%
Mujer	De 0% a 40% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	22.859	35,20%
	De 41% a 70% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	6.378	9,82%
	De 71% a 100% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	2.186	3,37%
	Total	CSE 201712	31.423	48,38%
Total	De 0% a 40% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	46.691	71,89%
	De 41% a 70% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	13.696	21,09%
	De 71% a 100% menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE 201712	4.562	7,02%
	Total	CSE 201712	64.949	100%

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

Observando las cifras generales, se aprecia que casi el 72% de los beneficiarios de PRODESAL se encuentra en el segmento de 0 a 40% de menores ingresos y mayor vulnerabilidad y, casi 21% en el siguiente segmento que fluctúa entre el 41 y el 70% para las mismas variables. Solo el 7%, en promedio, está en el tramo que abarca desde el 71% al 100%, tramo que no prioriza según los criterios de INDAP. Sería conveniente explorar a este segmento de la población para confirmar si este porcentaje es usuario que califica con los criterios establecidos en la Ley Orgánica de INDAP, para acceder a los beneficios de PRODESAL.

Desde el punto de vista de género, se aprecia que no existen grandes diferencias en la composición de población más vulnerable entre hombres y mujeres y segmentos de 0 a 40% y de 41 a 70%, siendo levemente mayor en el caso de los hombres.

Desde el punto de vista regional, se observa una leve divergencia en la región de Tarapacá, debido al traspaso de los usuarios al PDTI y en Antofagasta, debido a que existe un 32% de usuarios que se encuentra en un tramo superior al 70%. En el caso de la región de Valparaíso y Metropolitana de Santiago se presenta un porcentaje superior al 11% que se encuentra en el tramo superior al 70%. Por el contrario, se destacan en su nivel de focalización las regiones de La Araucanía, Bío-Bío y Los Ríos. Desde esta

perspectiva, se constata que hay coherencia en la focalización hacia los más vulnerables, correspondiente hasta el 70% de la población con menores ingresos y mayor vulnerabilidad.

A partir de estos resultados se puede expresar que de acuerdo con los criterios establecidos por INDAP, el PRODESAL alcanza una focalización positiva. Sin embargo, cabe destacar que el Programa no posee ni aplica criterios de focalización específicos, sino que corresponden a los mismos que tiene INDAP. Sólo se encontró un criterio de focalización específica del PRODESAL en las normas técnicas REX N°10.574 de fecha 18.02.2011 expresaba que para acceder a los beneficios del PRODESAL, el usuario debía tener una explotación agrícola que no superara las 5 HRB. En este sentido, dada la caracterización de los usuarios en el estudio realizado en la línea base de INDAP del año 2015, donde se describe que la población multiactiva, que es el foco de este Programa, debiera considerarse esta caracterización para establecer los criterios de focalización del PRODESAL. El cuadro siguiente replica los datos a nivel regional.

**Cuadro 29: PRODESAL: Usuarios según índice de vulnerabilidad, por región.
A diciembre de 2017**

Región	Vulnerabilidad	Registro MIDESO	N	% del Total N
de Tarapacá	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	3	42,86%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	1	14,29%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	3	42,86%
	Total	CSE_201712	7	100,00%
de Antofagasta	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	85	43,81%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	47	24,23%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	62	31,96%
	Total	CSE_201712	194	100,00%
de Atacama	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	607	71,83%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	177	20,95%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	61	7,22%
	Total	CSE_201712	845	100,00%
de Coquimbo	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.231	71,74%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	649	20,87%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	230	7,40%
	Total	CSE_201712	3.110	100,00%
de Valparaíso	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.858	59,53%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	1.399	29,14%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	544	11,33%
	Total	CSE_201712	4.801	100,00%
del Lib. Bernardo O'Higgins	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	4.596	62,49%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.003	27,23%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	756	10,28%
	Total	CSE_201712	7.355	100,00%
del Maule	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	8.625	73,11%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.495	21,15%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	678	5,75%
	Total	CSE_201712	11.798	100,00%
del Bío Bío	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	11.428	78,17%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.482	16,98%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	709	4,85%
	Total	CSE_201712	14.619	100,00%
de La Araucanía	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	3.574	81,08%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	627	14,22%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	207	4,70%
	Total	CSE_201712	4.408	100,00%
de Los Lagos	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	6.749	74,36%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	1.809	19,93%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	518	5,71%
	Total	CSE_201712	9.076	100,00%
de Aysén	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	588	71,19%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	184	22,28%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	54	6,54%
	Total	CSE_201712	826	100,00%
de Magallanes y de la Antártica Chilena	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	124	52,99%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	63	26,92%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	47	20,09%
	Total	CSE_201712	234	100,00%
Metropolitana de Santiago	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	2.015	57,29%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	1.032	29,34%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	470	13,36%
	Total	CSE_201712	3.517	100,00%
de Los Ríos	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	3.128	77,31%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	710	17,55%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	208	5,14%
	Total	CSE_201712	4.046	100,00%
de Arica Parinacota	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	80	70,80%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	18	15,93%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	15	13,27%
	Total	CSE_201712	113	100,00%
Total	De 0% a 40% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	46.691	71,89%
	De 41% a 70% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	13.696	21,09%
	De 71% a 100% Menores ingresos y mayor vulnerabilidad	CSE_201712	4.562	7,02%
	Total	CSE_201712	64.949	100,00%

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

Desde otro ámbito y con el propósito de observar el tema de las políticas de egreso e ingreso del PRODESAL, se utilizó una base de datos proporcionada por INDAP que contiene información de ingreso y egreso de usuarios para el año 2017, además, esta información se cruza con la situación crediticia de los beneficiarios con INDAP que se encuentran en esta condición. Esta información se analiza desglosada por región y género.

Cabe mencionar que en la normativa vigente del PRODESAL (REX N° 185.462 de fecha 27.12.2017) no se explicita una política de egreso del beneficiario, sólo el ingreso, donde se establece que el acceso al Programa corresponde a los requisitos expuestos en la Ley Orgánica y no especifica algún criterio de focalización. No obstante, respecto al egreso, la normativa N° 085014 de fecha 17.06.2014, menciona una política de promoción, donde se menciona como requisito un proceso de evaluación del usuario para escalar hacia SAT⁷⁴.

El resultado de este análisis se presenta en los siguientes cuadros.

Cuadro 30: PRODESAL, N° de Usuarios egresados por región. Año 2017

⁷⁴ En la figura 1 del anexo 3 se detalla el flujo de ingreso del usuario al programa.

Región	Sit. Crediticia	Estado	N	% del Total
Arica Parinacota	Moroso	Egresado	3	21,4%
	Sin créditos vigentes	Egresado	9	64,3%
	Vigente	Egresado	2	14,3%
	Total	Egresado	14	100,0%
Antofagasta	Moroso	Egresado	3	27,3%
	Sin créditos vigentes	Egresado	8	72,7%
	Total	Egresado	11	100,0%
Atacama	Moroso	Egresado	1	1,8%
	Sin créditos vigentes	Egresado	52	94,5%
	Vigente	Egresado	2	3,6%
	Total	Egresado	55	100,0%
Coquimbo	Moroso	Egresado	18	10,4%
	Sin créditos vigentes	Egresado	136	78,6%
	Vigente	Egresado	19	11,0%
	Total	Egresado	173	100,0%
Valparaíso	Castigado	Egresado	1	,3%
	Moroso	Egresado	25	8,0%
	Sin créditos vigentes	Egresado	223	71,2%
	Vigente	Egresado	64	20,4%
	Total	Egresado	313	100,0%
Metropolitana	Moroso	Egresado	45	15,1%
	Sin créditos vigentes	Egresado	220	73,6%
	Vigente	Egresado	34	11,4%
	Total	Egresado	299	100,0%
Lib. Bdo. O'Higgins	Castigado	Egresado	2	,5%
	Moroso	Egresado	38	8,9%
	Sin créditos vigentes	Egresado	344	80,2%
	Vigente	Egresado	45	10,5%
	Total	Egresado	429	100,0%
Maule	Castigado	Egresado	1	,1%
	Moroso	Egresado	67	9,9%
	Sin créditos vigentes	Egresado	556	82,2%
	Vigente	Egresado	52	7,7%
	Total	Egresado	676	100,0%
Bio-Bío	Moroso	Egresado	40	6,0%
	Sin créditos vigentes	Egresado	555	83,6%
	Vigente	Egresado	69	10,4%
	Total	Egresado	664	100,0%
Araucanía	Moroso	Egresado	18	7,5%
	Sin créditos vigentes	Egresado	177	73,8%
	Vigente	Egresado	45	18,8%
	Total	Egresado	240	100,0%
Los Ríos	Moroso	Egresado	3	15,8%
	Sin créditos vigentes	Egresado	12	63,2%
	Vigente	Egresado	4	21,1%
	Total	Egresado	19	100,0%
Los Lagos	Moroso	Egresado	39	10,4%
	Sin créditos vigentes	Egresado	243	64,6%
	Vigente	Egresado	94	25,0%
	Total	Egresado	376	100,0%
General Carlos Ibañez del Campo	Castigado	Egresado	1	2,6%
	Moroso	Egresado	2	5,1%
	Sin créditos vigentes	Egresado	26	66,7%
	Vigente	Egresado	10	25,6%
	Total	Egresado	39	100,0%
Magallanes	Moroso	Egresado	3	12,0%
	Sin créditos vigentes	Egresado	15	60,0%
	Vigente	Egresado	7	28,0%
	Total	Egresado	25	100,0%
Total	Castigado	Egresado	5	,2%
	Moroso	Egresado	305	9,2%
	Sin créditos vigentes	Egresado	2.576	77,3%
	Vigente	Egresado	447	13,4%
	Total	Egresado	3.333	100,0%

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

El total de usuarios egresados en el año 2017 fue de 3.333 (4,9%) a nivel nacional. La mayor proporción de egresados fue aquel que no tenía crédito vigente, que en promedio alcanza el 77% y una baja proporción estaba en condición de moroso y castigado,

exceptuando las regiones de Arica Parinacota y Antofagasta, puesto que ambas alcanzaron un porcentaje del 25% aproximadamente. Junto a él, se encuentra el usuario que posee crédito vigente que posee una participación del 20% aproximadamente.

Cuadro 31: PRODESAL, N° de Usuarios Ingresados, por región. Año 2017

Región	Situación Crediticia	Estado	N	% of Total
Antofagasta	Sin créditos vigentes	Ingresado	11	100,0%
	Total	Ingresado	11	100,0%
Atacama	Sin créditos vigentes	Ingresado	60	95,2%
	Vigente	Ingresado	3	4,8%
	Total	Ingresado	63	100,0%
Coquimbo	Sin créditos vigentes	Ingresado	12	100,0%
	Total	Ingresado	12	100,0%
Valparaíso	Moroso	Ingresado	1	0,9%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	85	79,4%
	Vigente	Ingresado	21	19,6%
	Total	Ingresado	107	100,0%
Metropolitana	Moroso	Ingresado	1	0,7%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	125	81,7%
	Vigente	Ingresado	27	17,6%
	Total	Ingresado	153	100,0%
Lib. Bdo. O'Higgins	Sin créditos vigentes	Ingresado	73	96,1%
	Vigente	Ingresado	3	3,9%
	Total	Ingresado	76	100,0%
Bío Bío	Moroso	Ingresado	2	5,3%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	31	81,6%
	Vigente	Ingresado	5	13,2%
	Total	Ingresado	38	100,0%
Araucanía	Sin créditos vigentes	Ingresado	17	81,0%
	Vigente	Ingresado	4	19,0%
	Total	Ingresado	21	100,0%
Los Lagos	Sin créditos vigentes	Ingresado	12	44,4%
	Vigente	Ingresado	15	55,6%
	Total	Ingresado	27	100,0%
General C. Ibáñez del Campo	Moroso	Ingresado	1	1,6%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	37	59,7%
	Vigente	Ingresado	24	38,7%
	Total	Ingresado	62	100,0%
Magallanes y Ant. Chilena	Moroso	Ingresado	1	3,2%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	22	71,0%
	Vigente	Ingresado	8	25,8%
	Total	Ingresado	31	100,0%
Total	Moroso	Ingresado	6	1,0%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	485	80,7%
	Vigente	Ingresado	110	18,3%
	Total	Ingresado	601	100,0%

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

En cuanto al ingreso de nuevos usuarios al PRODESAL, el total alcanzó a 601 usuarios (0,9%) a nivel nacional en el mismo año. En este proceso se excluye a la región de Tarapacá. De este número de usuarios ingresados, se observa que el 81% no tiene

créditos vigentes y el 18% lo tiene. Sin embargo, dentro de los usuarios ingresados, llama la atención que 6 usuarios tengan una condición de morosidad, 4 de ellos pertenecen a la Región de Araucanía.

El Cuadro siguiente se presenta el egreso e ingreso, desde una perspectiva de género.

**Cuadro 32: PRODESAL, N° de Usuarios Ingresados-Egresados, según género.
Año 2017**

Género	Sit. Crediticia	Estado	N	% del Total Ingresado
<i>Hombre</i>	<i>Moroso</i>	<i>Ingresado</i>	3	,5%
	<i>Sin créditos vigentes</i>	<i>Ingresado</i>	217	36,1%
	<i>Vigente</i>	<i>Ingresado</i>	61	10,1%
	Total	<i>Ingresado</i>	281	46,8%
<i>Mujer</i>	<i>Moroso</i>	<i>Ingresado</i>	3	,5%
	<i>Sin créditos vigentes</i>	<i>Ingresado</i>	268	44,6%
	<i>Vigente</i>	<i>Ingresado</i>	49	8,2%
	Total	<i>Ingresado</i>	320	53,2%
Total	Moroso	Ingresado	6	1,0%
	Sin créditos vigentes	Ingresado	485	80,7%
	Vigente	Ingresado	110	18,3%
	Total	Ingresado	601	100,0%
Género	Sit. Crediticia	Estado	N	% del Total Egresado
<i>Hombre</i>	<i>Castigado</i>	<i>Egresado</i>	3	,1%
	<i>Moroso</i>	<i>Egresado</i>	201	6,0%
	<i>Sin créditos vigentes</i>	<i>Egresado</i>	1.443	43,3%
	<i>Vigente</i>	<i>Egresado</i>	268	8,0%
	Total	<i>Egresado</i>	1.915	57,5%
<i>Mujer</i>	<i>Castigado</i>	<i>Egresado</i>	2	,1%
	<i>Moroso</i>	<i>Egresado</i>	104	3,1%
	<i>Sin créditos vigentes</i>	<i>Egresado</i>	1.133	34,0%
	<i>Vigente</i>	<i>Egresado</i>	179	5,4%
	Total	<i>Egresado</i>	1.418	42,5%
Total	Castigado	Egresado	5	,2%
	Moroso	Egresado	305	9,2%
	Sin créditos vigentes	Egresado	2.576	77,3%
	Vigente	Egresado	447	13,4%
	Total	Egresado	3.333	100,0%

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

Se aprecia una distribución similar a la expuesta en la matriz desglosada por región. La primera evidencia es que el número de egresados es marginal en relación con el total de usuarios del año 2017, lo que en términos porcentuales equivale al 4,91%. Además, es

preocupante que los usuarios tiendan a mantenerse en el programa (observar los siguientes cuadros de resultados donde se expresan los RUT repetidos en el acceso a los componentes 2 y 3), sobre todo si se espera mejorar la producción y productividad. Por otra parte, llama la atención que la proporción de usuarios ingresados sea menor al de egresados, equivalente al 20% aproximadamente, lo que impide crecer en cobertura. Finalmente, se aprecia que la cifra de egresados e ingresados, sin crédito vigente con INDAP, represente una alta proporción en ese año, pero no se observa una vinculación directa entre estas variables.

En resumen, el ingreso de un usuario al programa es por reemplazo. En general, el egreso de un usuario sucede cuando muere o presente un bajo compromiso de participación en el programa, medido en la asistencia registrada a las reuniones, capacitaciones y/o talleres durante el período de evaluación anual de las Unidades Operativas. El egreso y/o ingreso de un usuario es independiente de su situación crediticia con INDAP, de la región o del género y puede que se relacione con otros criterios que no están mencionados en las Normas Técnicas vigentes REX N°185.462 u otros fenómenos, situación que podría explorarse al interior de INDAP.

Componente Capital de Trabajo

Cabe recordar que el componente de Capital de Trabajo corresponde al incentivo que financia la operación anual de la explotación agrícola. Estos recursos se asignan al usuario, una vez al año, considerando la coherencia con el Plan de Mediano Plazo y con los objetivos de desarrollo de su explotación. En este contexto, este incentivo fue asignado a nivel nacional a 46.299 usuarios en el año 2017, donde el 48% fueron mujeres. Asimismo, en los años 2014 y 2016, las mujeres alcanzaron una participación del 53%. Las regiones que presentaron una asignación creciente de este incentivo fueron Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule y Los Ríos. En tanto, Arica Parinacota, Antofagasta y Metropolitana de Santiago mostraron un comportamiento decreciente y fluctuante, Bío-Bío y Araucanía. Tarapacá no tiene usuarios PRODESAL desde el año 2017.

Desde la perspectiva de género, según por región, la región de Antofagasta presentó una asignación creciente de este incentivo. En tanto, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Araucanía, Aysén, Los Ríos y Metropolitana mostraron un comportamiento decreciente y sin variación significativa Arica Parinacota, Atacama y Magallanes.

Cuadro 33: PRODESAL: Cobertura del Comp. de Capital de Trabajo, por región. Años 2014-2017

Región	Sexo	2014		2015		2016		2017	
		Usuarios	% Mujeres						
de Tarapacá	Femenino	124	42,76%	78	39,59%	178	40,27%	-	0,00%
	Masculino	166		119		264		-	
	Total	290		197		442		-	
de Antofagasta	Femenino	195	59,63%	167	60,95%	174	59,18%	96	64,00%
	Masculino	132		107		120		54	
	Total	327		274		294		150	
de Atacama	Femenino	284	47,65%	260	47,71%	267	47,76%	257	45,49%
	Masculino	312		285		292		308	
	Total	596		545		559		565	
de Coquimbo	Femenino	731	44,55%	466	43,59%	1.164	39,48%	1.249	39,92%
	Masculino	910		603		1.784		1.880	
	Total	1.641		1.069		2.948		3.129	
de Valparaíso	Femenino	743	47,14%	629	47,62%	1.087	41,65%	1.129	41,88%
	Masculino	833		692		1.523		1.567	
	Total	1.576		1.321		2.610		2.696	
del Libertador Bernardo Ohiggins	Femenino	2.514	49,39%	2.619	49,72%	2.624	45,57%	3.155	42,07%
	Masculino	2.576		2.649		3.134		4.344	
	Total	5.090		5.268		5.758		7.499	
del Maule	Femenino	3.927	50,99%	3.894	51,90%	3.340	46,57%	5.086	48,48%
	Masculino	3.775		3.609		3.832		5.404	
	Total	7.702		7.503		7.172		10.490	
del Bío-Bío	Femenino	4.322	55,51%	3.351	54,02%	3.244	53,09%	2.844	53,88%
	Masculino	3.464		2.852		2.866		2.434	
	Total	7.786		6.203		6.110		5.278	
de Araucanía	Femenino	4.666	51,41%	4.716	50,93%	6.160	46,92%	1.728	38,81%
	Masculino	4.410		4.544		6.970		2.725	
	Total	9.076		9.260		13.130		4.453	
de Los Lagos	Femenino	3.196	58,29%	3.336	58,71%	3.427	55,60%	2.989	55,74%
	Masculino	2.287		2.346		2.737		2.373	
	Total	5.483		5.682		6.164		5.362	
de Aysén	Femenino	119	58,33%	105	64,02%	94	49,21%	220	46,03%
	Masculino	85		59		97		258	
	Total	204		164		191		478	
de Magallanes	Femenino	60	60,00%	49	62,03%	59	59,60%	72	59,50%
	Masculino	40		30		40		49	
	Total	100		79		99		121	
Metropolitana de Santiago	Femenino	1.160	56,89%	1.118	57,22%	892	54,79%	959	52,23%
	Masculino	879		836		736		877	
	Total	2.039		1.954		1.628		1.836	
de Los Ríos	Femenino	1.826	61,71%	1.762	61,57%	1.883	59,87%	2.383	57,63%
	Masculino	1.133		1.100		1.262		1.752	
	Total	2.959		2.862		3.145		4.135	
de Arica Parinacota	Femenino	163	55,25%	177	58,80%	150	55,35%	60	56,07%
	Masculino	132		124		121		47	
	Total	295		301		271		107	
Total	Femenino	24.030	53,21%	22.727	53,25%	24.743	48,98%	22.227	48,01%
	Masculino	21.134		19.955		25.778		24.072	
	Total	45.164		42.682		50.521		46.299	

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

De acuerdo con las Normas Técnicas vigentes del PRODESAL, este incentivo se otorga anualmente a sus beneficiarios. En virtud de ello, para observar otro aspecto de la

cobertura, se analizó el número de beneficiarios que ha recibido a lo menos una vez estos recursos en el período de la evaluación. El resultado de este análisis se presenta en el cuadro siguiente para el caso del componente de Capital de Trabajo, distribuido por región.

Cuadro 34: PRODESAL, Casos RUT repetidos de Capital de Trabajo, por región. Período 2014-2017

REGIÓN	N° VECES RUT REPETIDOS					RUT UNICOS						TOTAL REGIST.	% RUT REPET.	% RUT UNICOS
	1	2	3	4	Sub-Total	0	1	2	3	4	Sub-Total			
Tarapacá	163	168			331	351	163	84			598	929	35,63%	64,37%
Antofagasta	181	252	153		586	101	181	126	51		459	1.045	56,08%	43,92%
Atacama	220	392	762		1.374	221	220	196	254		891	2.265	60,66%	39,34%
Coquimbo	1.402	2.046	1.710		5.158	634	1.402	1.023	570		3.629	8.787	58,70%	41,30%
Valparaíso	1.318	1.016	1.935	4	4.273	1.458	1.318	508	645	1	3.930	8.203	52,09%	47,91%
O'Higgins	1.666	2.682	10.494	16	14.858	2.249	1.666	1.340	3.498	4	8.757	23.615	62,92%	37,08%
Maule	2.753	5.868	11.457		20.078	3.283	2.753	2.934	3.819		12.789	32.867	61,09%	38,91%
Bío-Bío	2.585	4.554	6.756		13.895	4.367	2.585	2.278	2.252		11.482	25.377	54,75%	45,25%
Araucanía	3.071	12.422	6.114		21.607	2.992	3.071	6.211	2.038		14.312	35.919	60,15%	39,85%
Los Lagos	1.187	3.472	9.675		14.334	2.209	1.187	1.736	3.225		8.357	22.691	63,17%	36,83%
Aysén	143	170	159		472	284	143	85	53		565	1.037	45,52%	54,48%
Magallanes	59	84	54		197	83	59	42	18		202	399	49,37%	50,63%
Metropolitana	655	1.344	2.340		4.339	1.011	655	672	780		3.118	7.457	58,19%	41,81%
Los Ríos	1.015	1.784	5.289		8.088	1.343	1.015	892	1.763		5.013	13.101	61,74%	38,26%
Arica-Parinacota	115	408	51		574	64	115	204	17		400	974	58,93%	41,07%
TOTAL REGIONAL	16.533	36.664	56.949	20	110.164	20.650	16.533	18.331	18.983	5	74.502	184.666	59,66%	40,34%
% Composición	15,01%	33,28%	51,69%	0,02%	100,00%	27,72%	22,19%	24,60%	25,48%	0,01%	100,00%			

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

Se observa que 74.502 beneficiarios, equivalente al 40,34%, corresponden a RUT Únicos (usuarios) que recibieron este incentivo en el período de evaluación. De este total, 20.650 usuarios (27,72%) recibieron este beneficio solo una vez, donde se destacan Bío-Bío, Maule y Araucanía. Por otro lado, del total registros, 110.164 (59,66%) corresponden a RUT repetidos, el que fluctúa entre 1 y 4 veces en el período, destacando la 3° vez con una mayor proporción de registros 56.949 (51,69%), donde las regiones de Maule y O'Higgins sobresalen, coincidiendo con los valores totales, donde las regiones que presentan un elevado registro de RUT repetidos son Araucanía, Maule, O'Higgins y Los Lagos. En conclusión, se observa que las regiones de Araucanía y Maule concentran la mayor cantidad de RUT repetidos junto con un alto porcentaje de usuarios que ha recibido este incentivo solo una vez, por lo que estas regiones deben realizar ajustes en su estrategia de asignación para procurar que más usuarios de esos territorios puedan acceder equitativamente a este beneficio.

Adicionalmente, cabe mencionar que, de acuerdo con lo que expresan las Normas Técnicas vigentes, este fondo se asigna en coherencia con lo que establece el PMP, sin embargo, este hecho no contribuye a aumentar la cobertura de este componente, por lo que además del porcentaje de vulnerabilidad, debiera aplicar un criterio de asignación de este incentivo que incorpore una variable de equidad en un período de tiempo, como la alternancia, donde el usuario que no pueda acceder a ese beneficio ese año, pueda

hacerlo, optando a otros programas internos de INDAP que son complementarios como el Programa de Suelos Degradados, Riego u otros.

Componente de Inversión

El componente de inversión es un incentivo al que pueden acceder los usuarios mediante concurso, presentando un proyecto que esté acorde con el Plan de Mediano Plazo, de forma individual o asociativa.

El siguiente cuadro presenta el resultado de este concurso, en términos de número de usuarios del PRODESAL que postuló a este fondo y el porcentaje de adjudicación, desglosado por región, para el período de evaluación.

**Cuadro 35: PRODESAL, Adjudicación de Inversión, por región
Período 2014-2017**

Región	2014		2015		2016		2017	
	Postulados	% Adj.						
TARAPACA	322	94,10%	634	39,59%	307	61,56%	-	0,00%
ANTOFAGASTA	169	86,39%	139	97,84%	173	79,19%	81	98,77%
ATACAMA	291	80,41%	281	73,67%	273	74,36%	241	82,99%
COQUIMBO	1.199	87,57%	1.226	77,65%	808	75,74%	857	68,61%
VALPARAISO	1.550	87,48%	1.877	82,84%	1.700	77,12%	1.539	88,50%
LIB. B. O HIGGINS	2.033	82,93%	2.416	82,28%	1.962	75,23%	2.167	78,13%
MAULE	4.001	84,65%	3.913	87,02%	3.488	89,79%	3.675	79,59%
BIO - BIO	5.157	89,76%	5.564	92,18%	5.479	74,72%	5.022	81,56%
ARAUCANIA	4.033	88,22%	2.633	94,19%	1.910	94,76%	1.137	91,29%
LOS LAGOS	3.390	96,90%	3.045	97,83%	3.068	93,25%	3.389	88,64%
AYSEN	424	95,05%	410	93,66%	506	65,02%	319	72,10%
MAGALLANES	109	96,33%	116	91,38%	111	76,58%	86	41,86%
METROPOLITANA	1.255	84,94%	1.423	89,88%	1.005	89,05%	1.109	87,74%
DE LOS RIOS	1.418	94,78%	1.416	91,03%	1.346	87,37%	1.448	87,71%
ARICA Y PARINACOTA	203	40,39%	182	66,48%	181	54,14%	98	96,94%
Total	25.554	88,57%	25.275	88,08%	22.318	82,48%	21.168	83,10%

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

Se constata que la tasa de adjudicación a nivel nacional alcanza, en promedio, el 85,55%. El número de usuarios que aplica a este fondo es de 25.554 usuarios, con un 88,5% de adjudicación en el año 2014, bajando el nivel de postulación y de adjudicación hasta 21.168 usuarios, con un 83,1%, respectivamente, en el año 2017. La mayor tasa de adjudicación se presenta en las regiones de la zona norte, Antofagasta, Atacama, así como también en la zona central, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule y en la zona centro-sur, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos. Las regiones que han presentado algunas fluctuaciones negativas a lo largo del período son: Coquimbo, Aysén y Magallanes. Tarapacá no presenta datos en el 2017, dado el reordenamiento de usuarios que hubo ese año. En el resto de los años esa región tuvo un comportamiento decreciente. Cabe mencionar que las fluctuaciones en la asignación de los recursos de Inversión por región, obedecen a las distintas disponibilidades presupuestarias (Ver Anexo 5).

En el cuadro siguiente muestra el número de beneficiarios de este componente, desglosado por región y género.

**Cuadro 36: PRODESAL, Cobertura del Comp. de Inversión, por región y género.
2014-2017**

Región	Sexo	2014		2015		2016		2017	
		Usuarios	% Mujeres						
de Tarapacá	Femenino	126	41,58%	90	35,86%	69	36,90%	-	0,00%
	Masculino	177		161		118		-	
	Total	303		251		187		-	
de Antofagasta	Femenino	82	56,16%	73	53,68%	84	61,76%	54	68,35%
	Masculino	64		63		52		25	
	Total	146		136		136		79	
de Atacama	Femenino	105	44,87%	104	50,98%	105	52,76%	93	47,69%
	Masculino	129		100		94		102	
	Total	234		204		199		195	
de Coquimbo	Femenino	388	36,95%	384	40,46%	219	36,02%	223	38,58%
	Masculino	662		565		389		355	
	Total	1.050		949		608		578	
de Valparaíso	Femenino	531	39,51%	649	42,01%	541	41,55%	580	43,35%
	Masculino	813		896		761		758	
	Total	1.344		1.545		1.302		1.338	
del Libertador Bernardo O'Higgins	Femenino	710	42,16%	826	41,55%	646	43,80%	782	46,41%
	Masculino	974		1.162		829		903	
	Total	1.684		1.988		1.475		1.685	
del Maule	Femenino	1.467	43,33%	1.524	45,02%	1.384	44,96%	1.414	49,37%
	Masculino	1.919		1.861		1.694		1.450	
	Total	3.386		3.385		3.078		2.864	
del Bío-Bío	Femenino	2.202	47,69%	2.576	50,33%	1.939	49,73%	2.100	52,16%
	Masculino	2.415		2.542		1.960		1.926	
	Total	4.617		5.118		3.899		4.026	
de Araucanía	Femenino	1.699	47,85%	1.215	48,99%	870	48,28%	422	41,25%
	Masculino	1.852		1.265		932		601	
	Total	3.551		2.480		1.802		1.023	
de Los Lagos	Femenino	1.770	53,93%	1.526	51,24%	1.444	50,65%	1.524	51,23%
	Masculino	1.512		1.452		1.407		1.451	
	Total	3.282		2.978		2.851		2.975	
de Aysén	Femenino	194	48,14%	171	44,53%	163	50,15%	118	52,21%
	Masculino	209		213		162		108	
	Total	403		384		325		226	
de Magallanes	Femenino	58	55,24%	63	59,43%	47	55,95%	23	63,89%
	Masculino	47		43		37		13	
	Total	105		106		84		36	
Metropolitana de Santiago	Femenino	508	48,11%	609	47,84%	422	47,47%	434	45,88%
	Masculino	548		664		467		512	
	Total	1.056		1.273		889		946	
de Los Ríos	Femenino	790	59,00%	725	56,46%	728	61,90%	740	58,92%
	Masculino	549		559		448		516	
	Total	1.339		1.284		1.176		1.256	
de Arica Parinacota	Femenino	35	42,68%	65	53,72%	58	59,18%	54	57,45%
	Masculino	47		56		40		40	
	Total	82		121		98		94	
Total	Femenino	10.665	47,23%	10.600	47,74%	8.719	48,15%	8.561	49,43%
	Masculino	11.917		11.602		9.390		8.760	
	Total	22.582		22.202		18.109		17.321	

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

Se aprecia que la asignación de este fondo presenta una variación negativa del 23,3%, pues parte con 22.582 usuarios en el 2014 y termina beneficiando a un total de 17.321 usuarios en el 2017. Esta disminución se debe al reordenamiento de los usuarios al PDTI

y PADIS de la Región de Tarapacá y Coquimbo, además de una mejor focalización en las Regiones de Antofagasta y Atacama.

Por otra parte, observando la distribución de hombre/mujer en el Componente de Desarrollo de Capacidades donde se constata una participación cercana a la paridad, en la adjudicación de este componente de inversión en los resultados a nivel nacional, se observa que dicha distribución se traspasa a este componente también, donde se destaca positivamente el incremento en la adjudicación de mujeres, llegando a niveles cercanos a la paridad⁷⁵ (49,43%) y equidad en términos de acceso a este componente.

Puntualizando a nivel regional, se observa también que, en las zonas extremas, tanto en el norte como en el sur, la adjudicación femenina supera ampliamente el 50%, situación que sucede en las regiones de Arica Parinacota, Antofagasta y Magallanes. En este mismo sentido, se destaca la baja participación femenina en la región de Coquimbo, que llega en promedio, al 38%, en el período de la evaluación, cifra que se traspasa desde el componente de Desarrollo de Capacidades, la cual alcanza el 39% en esa región.

Cuadro 37: PRODESAL, Casos RUT duplicados del Comp. de Inversión, por región. Período 2014-2017

REGION	N° VECES RUT REPETIDOS					RUT ÚNICOS						TOTAL	% RUT REPET.	% RUT ÚNICOS
	1	2	3	4	Sub-Total	0	1	2	3	4	Sub-Total			
Tarapacá	152	26			178	398	152	13			563	741	24,02%	75,98%
Antofagasta	113	50	9		172	184	113	25	3		325	497	34,61%	65,39%
Atacama	153	96	33		282	338	153	48	11		550	832	33,89%	66,11%
Coquimbo	610	280	57		947	1.469	610	140	19		2.238	3.185	29,73%	70,27%
Valparaíso	1.105	426	120	16	1.667	2.500	1.105	213	40	4	3.862	5.529	30,15%	69,85%
O'Higgins	1.110	286	9		1.405	4.171	1.110	143	3		5.427	6.832	20,56%	79,44%
Maule	2.358	878	168	20	3.424	6.431	2.358	439	56	5	9.289	12.713	26,93%	73,07%
Bío-Bío	3.620	1.422	321	32	5.395	7.819	3.620	711	107	8	12.265	17.660	30,55%	69,45%
Araucanía	495	34			529	7.815	495	17			8.327	8.856	5,97%	94,03%
Los Lagos	2.661	812	75	4	3.552	5.441	2.661	406	25	1	8.534	12.086	29,39%	70,61%
Aysén	286	228	54		568	352	286	114	18		770	1.338	42,45%	57,55%
Magallanes	66	58	9		133	100	66	29	3		198	331	40,18%	59,82%
Metropolitana	838	298	30		1.166	2.001	838	149	10		2.998	4.164	28,00%	72,00%
Los Ríos	931	310	36	4	1.281	2.675	931	155	12	1	3.774	5.055	25,34%	74,66%
Arica-Parinacota	72	14			86	230	72	7			309	395	21,77%	78,23%
TOTAL REGIONAL	14.570	5.218	921	76	20.785	41.924	14.570	2.609	307	19	59.429	80.214	25,91%	74,09%
% Composición	70,10%	25,10%	4,43%	0,37%	100,00%	70,54%	18,16%	4,39%	0,52%	0,03%	100,00%			

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

⁷⁵ La paridad, entendida como una participación equilibrada de mujeres y hombres en las posiciones de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida (políticas, económicas y sociales), constituye una condición destacada para la igualdad entre los sexos. De hecho, el grado de paridad de las instituciones políticas y económicas se considera actualmente un indicador de la calidad democrática de los países, integrándose este dato en numerosos índices internacionales. Una presencia equilibrada de hombres y mujeres busca que se refleje mejor la composición de la sociedad, que se garanticen los intereses de las mujeres en la elaboración de las políticas públicas y se contribuya a eliminar la percepción que la política es materia de hombres (Gender Inequality Index (GII) Human Development Reports, 2016; Phillips, A. **The politics of presence**. Oxford University Press, USA. 1995; Verge Mestre, T. **Dones a les institucions polítiques catalanes: El llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)**. Barcelona: ICPS. 2009. p. 195. [Consultado julio 2018]).

Finalmente, se presenta el resultado del análisis de usuarios PRODESAL que ha recibido el componente de Inversión durante el período 2014-2017. En esta matriz se aprecia que 59.429 usuarios del PRODESAL han recibido este componente de inversión, lo que equivale al 74,09%. De este total, 41.924 (70,54%) lo ha recibido por única vez durante la etapa de evaluación. El resto, 20.785 usuarios se lo adjudicó más de una vez, donde 14.570 lo ha recibido dos veces en el período estudiado y el resto por tercera y cuarta vez. Dentro de este total, las regiones que tienen un porcentaje mayor de fondos otorgados más de una vez están Bío-Bío, Los Lagos y Maule. En cambio, la región de Araucanía posee el mayor número de usuarios que ha adjudicado este fondo por única vez, pero también Bío-Bío, donde se observa que esa región concentra la mayor cantidad de RUT repetidos junto con un alto porcentaje de usuarios que ha recibido este incentivo solo una vez.

En este sentido, dada la importancia de este recurso para optimizar las instalaciones de la explotación productiva de los usuarios, no parece apropiado que un 26% lo reciba más de una vez en el período de evaluación, especialmente considerando la cobertura que posee este componente, en términos generales, alcanza el 25% aproximadamente respecto del total de usuarios del PRODESAL. En este punto, se valora positivamente lo expresado en la Norma del PRODESAL REX N°010574 de fecha 18.02.2011 que establecía un criterio y una ponderación de evaluación de la postulación que favorecía a quien postulaba por primera vez.

A modo de conclusión, se puede señalar que existe la limitación para calcular, la población potencial y beneficiaria, dado que las cifras del Censo Agropecuario tienen una data de más de 10 años. Con todo, en base a las actuales cifras de estas poblaciones, existen regiones que tienen una menor cobertura y otras con porcentajes cercanas al 100% o más, lo que representa una anomalía.

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

Una debilidad muy relevante del programa es que no tiene establecida una política de egresos, pues los usuarios que actualmente lo hacen alcanza un porcentaje del 4,9% respecto de los usuarios del año 2017 y no existe claridad sobre los factores que influyen en dicho egreso, salvo lo que se menciona en el Anexo 3 respecto del comportamiento de usuario dentro de la Unidad Operativa o situación de fallecimiento.

Por último, llama la atención que un 27% de los usuarios reciba sólo una vez Capital de Trabajo y se aprecie que un alto porcentaje lo recibe más de una vez. En el caso del fondo de Inversión, el 70% de los usuarios accede a este beneficio por única vez en el período, en cambio, el resto lo obtiene por más de una vez. Esto es relevante porque el acceso a este tipo de recursos es una necesidad para este tipo de usuarios, haciendo necesario proponer requisitos más exigentes en las normas para que la asignación sea más equitativa.

2.4. Calidad

Al final de cada año los usuarios e INDAP realizan una evaluación de la entidad ejecutora y los extensionistas. Se trata de una puntuación que va de 0 a 100 y cuyos conceptos pueden verse en el cuadro siguiente:

Concepto	PUNTAJE
<i>Excelente</i>	100
<i>Muy Bueno</i>	85
<i>Bueno</i>	70
<i>Suficiente</i>	55
<i>Menos que Suficiente</i>	40
<i>Deficiente</i>	25
<i>Muy Deficiente</i>	10

Fuente: Estudio Complementario en base a planillas UO de INDAP

El cuadro siguiente muestra el resultado de la evaluación de los extensionistas en 10 regiones para el año 2017.

**Cuadro 38: Evaluación de Asistencia técnica por usuarios y región:
2017**

Región	Nº. de usuarios que evalúan positivamente la AT (Nota ≥ 70)	Nº de usuarios que evalúan AT	% de usuarios que evalúa positivamente la AT
Arica	21	24	88%
Antofagasta	20	20	100%
Coquimbo	273	287	95%
Metropolitana	93	94	99%
O'Higgins	460	465	99%
Bío Bío	749	829	90%
La Araucanía	287	294	98%
Los Ríos	224	233	96%
Aysén	86	102	84%
Magallanes	21	23	91%
Total	2.234	2.371	94%

Fuente: Estudio Complementario

Se observa que los usuarios que contestan la evaluación, mayoritariamente tienen una evaluación positiva de la Asistencia Técnica, en que el 94% la evalúa por lo menos como "Buena". Los mayores porcentajes se dan en Antofagasta, Metropolitana, O'Higgins y La Araucanía con promedios del 100% o muy cercanos a ese porcentaje y en la que

prácticamente todos los usuarios la evalúan positivamente. El porcentaje más bajo se da en Aysén con un 84%.

El siguiente cuadro muestra el detalle de las calificaciones de los productores

Cuadro 39: Evaluación de la Asistencia Técnica por parte de los usuarios según categorías de INDAP. Año 2017

EVALUACIÓN	Nº PRODUCTORES	%
Excelente (86-100)	1.725	72,8%
Muy Bueno (71-85)	499	21,1%
Bueno (56-70)	119	5,0%
Suficiente (41-55)	21	0,9%
Menos que Suficiente (26-40)	3	0,1%
Deficiente (11-25)	4	0,1%
Muy Deficiente (0-10)	-	-
TOTAL	2.371	100,00%

Fuente: Estudio Complementario

Se observa que el 93% de los usuarios califican la AT como Muy Buena y Excelente. Las calificaciones negativas son marginales.

El siguiente cuadro entrega la evaluación de la entidad ejecutora (Municipio).

**Cuadro 40: Evaluación de la Entidad Ejecutora por parte de Usuarios e INDAP
Porcentaje promedio de evaluación (0 a 100%)**

Región	INDAP	Usuario	Promedio
Arica Parinacota		70	70
Antofagasta	86,2	96	94,37
Coquimbo	79,15	78,8	78,84
Metropolitana	87,3	84,8	84,84
O'Higgins	93,65	96,7	96,38
Bío Bío	92,8	95,3	95,03
La Araucanía	88,87	80,9	81,7
Los Ríos	86,9	82,2	82,97
Aysén	79,82	76,9	77,12
Magallanes	86,93	84,4	84,85
Total	85,4	81,1	81,44

Fuente: Estudio Complementario

Este cuadro tiene el interés de mostrar la evaluación, tanto de INDAP como de los usuarios a la entidad ejecutora. Puede verse que los usuarios evalúan a la entidad ejecutora con un 81,1 que es inferior a la calificación de INDAP que le otorga un 85,4%.

Se encuentran tres regiones en la que los usuarios la califican bajo el 80%, estas son Coquimbo (78,8%), Aysén (76,9%) y Arica Parinacota (70%).

Se puede concluir que la evaluación del programa por parte de los usuarios es positiva en todas las regiones, aunque la calificación de los usuarios de la Asistencia Técnica (Extensionistas) es superior a la entidad ejecutora. Esto se podría explicar, porque la vinculación de los usuarios con los extensionistas es más cercana que la que se tiene con los Municipios en las actividades propias del programa.

3. ECONOMÍA

3.1. Fuentes y uso de recursos financieros

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

Respecto de la variación en el porcentaje de participación del programa en el presupuesto de la institución, se observa que en el primer año (2014), éste asciende a un 19%, cifra que ha ido disminuyendo hasta el año 2018. En 2015 descendió a 17%, luego en 2016 a 15%, cifra que se mantiene para los años 2017 y 2018. Considerando todo el periodo de evaluación, la participación del programa en el presupuesto institucional disminuye en 4 puntos porcentuales (Cuadro 4: Presupuesto total del programa 2014-2018 en capítulo I, acápite 1.3, Antecedentes Presupuestarios).

El cuadro siguiente presenta las distintas fuentes de financiamiento del programa, tanto las incluidas en el presupuesto como las extrapresupuestarias.

**Cuadro 41: Fuentes de Financiamiento del Programa, período 2014-2018
(Miles de \$ 2018)**

Fuentes de Financiamiento	2014		2015		2016		2017		2018		Variación 2014-2018
	Monto	%									
1. Presupuestarias⁷⁶	\$ 47.043.484	93%	\$ 45.075.290	94%	\$ 40.868.665	93%	\$ 40.554.872	91%	\$ 40.543.883	92%	-14%
1.1. Asignación específica al programa	\$ 46.563.061	92%	\$ 44.614.889	94%	\$ 40.425.041	92%	\$ 40.121.222	90%	\$ 40.121.222	91%	-14%
1.2. Asignación institución responsable	\$ 480.423	1%	\$ 460.402	1%	\$ 443.624	1%	\$ 433.650	1%	\$ 422.661	1%	-12%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁷⁷	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
2. Extra presupuestarias⁷⁸	\$ 3.653.866	7%	\$ 2.626.133	6%	\$ 2.988.255	7%	\$ 3.818.915	9%	\$ 3.722.139	8%	2%
2.1. Otras fuentes (aporte municipal y de usuarios). ⁷⁹	\$ 3.653.866	7%	\$ 2.626.133	6%	\$ 2.988.255	7%	\$ 3.818.915	9%	\$ 3.722.139	8%	2%
Total	\$ 50.697.350		\$ 47.701.424		\$ 43.856.920		\$ 44.373.787		\$ 44.266.022		-13%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

Las fuentes presupuestarias del programa representan en promedio un 93% del presupuesto total de PRODESAL, mientras que las fuentes extrapresupuestarias constituyen en promedio, en el periodo de evaluación (2014-2018), un 7% respecto del total.

Respecto a las fuentes presupuestarias casi la totalidad de los recursos provienen de la asignación específica al programa, la que en promedio alcanza a un 92% dentro del período. Complementariamente, el aporte en presupuesto de la institución responsable, alcanza sólo un 1% para el período, asignación que porcentualmente no es significativa. Cabe destacar que el panel estima que este aporte de la institución al programa podría estar subestimado, dado que ella declara que no ha sido posible estimar el monto

⁷⁶ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada anualmente por el Congreso Nacional.

⁷⁷ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁷⁸ Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden a los recursos financieros que no provienen del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

⁷⁹ No se cuenta con información de presupuesto para este ítem, por lo que se considera información de gastos. Para el año 2018 se asume el mismo monto que el año anterior (2017).

correspondiente a los profesionales de INDAP que trabajan en las áreas técnicas⁸⁰. Tampoco se ha podido estimar el aporte en presupuesto de la institución responsable relativo a los subtítulos 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, 29 “Adquisición de Activos No Financieros” u otros.

Finalmente, en relación a las fuentes presupuestarias, como ya se ha señalado, por falta de información disponible no se ha podido dimensionar el aporte en presupuesto de otras instituciones públicas.

Por su parte, en las fuentes extra presupuestarias, el 7% mencionado corresponde solo al aporte realizado por las municipalidades ejecutoras, porque de acuerdo a lo ya detallado, no fue posible incluir información sobre las otras vías de financiamiento extrapresupuestarias.

No es posible emitir juicio evaluativo en relación a las fuentes de financiamiento, dado que no se tiene información completa sobre la diversidad de los aportes presupuestarios que permitan realizar el análisis.

Respecto del gasto total del programa se observa en el cuadro siguiente la tasa de variación 2014-2017, la que alcanza en total un -11%. Considerando el gasto devengado de la institución responsable del programa, la variación alcanza un -12%, mientras que al considerar los gastos correspondientes a aportes de los municipios (Otros Gastos), la tasa asciende a un 5%.

Cuadro 42: Gasto Total del Programa, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

AÑO	Gasto Devengado⁸¹ de la institución responsable del programa⁸²	Otros Gastos⁸³	Total Gasto del programa
2014	\$ 45.455.923	\$ 3.653.866	\$ 49.109.789
2015	\$ 42.643.004	\$ 2.626.133	\$ 45.269.138
2016	\$ 41.990.396	\$ 2.988.255	\$ 44.978.651
2017	\$ 40.054.090	\$ 3.818.915	\$ 43.873.005
Variación 2014-2017	-12%	5%	-11%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

El cuadro siguiente muestra el gasto devengado para diversos ítems.

⁸⁰ Cabe precisar que se trata de 857 profesionales que cumplen un rol importante en la realización de la asistencia técnica y seguimiento al programa. No obstante, se trata de equipos humanos que realizan una labor territorial que considera toda la oferta programática de INDAP y no en forma exclusiva del programa. La institución ha considerado que no es posible realizar el cálculo de tiempo específico destinado por estos profesionales a las tareas propias de PRODESAL.

⁸¹ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁸² Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

⁸³ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Cuadro 43: Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Transferencias, Inversión y otros, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Subtítulo	2014		2015		2016		2017		Variación 2014 - 2017
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Personal	\$ 480.423	1%	\$ 460.402	1%	\$ 443.624	1%	\$ 433.650	1%	-10%
Bienes y Servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias	\$ 44.975.500	99%	\$ 42.182.603	99%	\$ 41.546.772	99%	\$ 39.620.440	99%	-12%
Inversión	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Gasto Devengado	\$ 45.455.923	100%	\$ 42.643.004	100%	\$ 41.990.396	100%	\$ 40.054.090	100%	-12%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

Al analizar el desglose del gasto devengado según los subtítulos presupuestarios, se constata que casi la totalidad del gasto corresponde al ítem transferencias, alcanzando un 99% en promedio para el período. Este gasto devengado corresponde al presupuesto proveniente de la asignación específica del programa, alojado en el subtítulo 24 (transferencias corrientes) y subtítulo 33 (transferencias de capital) del Programa 01 del INDAP (Ley de Presupuesto).

Por su parte, el gasto correspondiente al ítem personal, alcanza en promedio un 1% del total del gasto devengado para el período. Este gasto corresponde a la estimación realizada de los recursos que provienen de la institución responsable que se asignan al programa, considerando específicamente recursos del subtítulo 21. Tal como se mencionó, el panel declara que este cálculo podría estar subestimado debido a que no se consideran los profesionales de INDAP que trabajan en las áreas técnicas⁸⁴.

Finalmente, no se identifica un gasto devengado asociado a los subtítulos bienes y servicios de consumo e inversión.

A nivel de variación 2014-2017, se observa que ambas son negativas, evidenciando que la disminución de presupuesto que ha experimentado el programa, y por tanto el respectivo gasto devengado, ha afectado a ambos subtítulos. Cabe destacar que la mayor variación se identifica en el subtítulo transferencias alcanzando un -12%.

El siguiente cuadro muestra el gasto total del programa según uso.

⁸⁴ Según información entregada por la institución el N° Total de funcionarios en Agencias de Área corresponden a 857 Funcionarios.

- Promedio por región: 57 Funcionarios
- Máximo por región : 148 Funcionarios
- Mínimo por región: 5 Funcionarios

Cuadro 44: Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

AÑO	Gasto Total del Programa			TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Ítem	Gasto Producción	Gasto Administración		
2014	Recursos Humanos	\$ 22.488.012	\$ 1.063.040	\$ 23.551.052	48,0%
	Otros Gastos	\$ 24.727.917	\$ 830.821	\$ 25.558.737	52,0%
	Total	\$ 47.215.929	\$ 1.893.860	\$ 49.109.789	-----
	% (Gasto Produc. Vs Admin.)	96%	4%	-----	-----
2015	Recursos Humanos	\$ 19.492.131	\$ 813.243	\$ 20.305.374	44,9%
	Otros Gastos	\$ 24.588.035	\$ 375.729	\$ 24.963.764	55,1%
	Total	\$ 44.080.166	\$ 1.188.972	\$ 45.269.138	-----
	% (Gasto Produc. Vs Admin.)	97%	3%	-----	-----
2016	Recursos Humanos	\$ 21.637.126	\$ 443.624	\$ 22.080.750	49,1%
	Otros Gastos	\$ 22.897.901	\$ 0	\$ 22.897.901	50,9%
	Total	\$ 44.535.027	\$ 443.624	\$ 44.978.651	-----
	% (Gasto Produc. Vs Admin.)	99%	1%	-----	-----
2017	Recursos Humanos	\$ 19.191.378	\$ 433.650	\$ 19.625.028	44,7%
	Otros Gastos	\$ 24.247.976	\$ 0	\$ 24.247.976	55,3%
	Total	\$ 43.439.354	\$ 433.650	\$ 43.873.005	-----
	% (Gasto Produc. Vs Admin.)	99%	1%	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

Se observa que, en promedio, para el periodo 2014-2017, un 98% del gasto se destina a la producción de los componentes, mientras que sólo un 2% se destina a gastos de administración. Adicionalmente, se identifica que la proporción del gasto para recursos humanos alcanza en promedio un 47% para el periodo. El 53% restante se destina a otros gastos, requeridos principalmente para el proceso de producción del programa.

A nivel de variaciones no se aprecia una clara tendencia dentro del período. No obstante ello, se destaca el año 2016, observando que la participación de los recursos utilizados en el ítem otros gastos sobre el gasto total, disminuye en 4 puntos porcentuales, mientras que el gasto en recursos humanos aumenta en la misma proporción. La institución declara que ese mismo año aumentó en un 9,3% el ítem honorario y en un 25% el ítem de movilización de los equipos de extensión. El panel no tiene claridad si ello podría explicar esta variación, y por qué esta tendencia no se mantiene para el año 2017.

A continuación, se presenta la información relativa al gasto de producción desagregado por componente.

Cuadro 45: Gasto de Producción de los componentes del Programa, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Componente	2014		2015		2016		2017		Variación 2014-2017
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Desarrollo de Capacidades	\$ 22.644.603	50%	\$ 21.617.423	49%	\$ 22.998.381	52%	\$ 22.047.019	51%	6%
Capital de Trabajo	\$ 5.110.883	11%	\$ 5.030.261	11%	\$ 5.547.798	12%	\$ 5.238.533	12%	2%
Inversión	\$ 19.460.443	43%	\$ 17.432.482	40%	\$ 15.988.848	36%	\$ 16.153.802	37%	-17%
Total	\$ 47.215.929	100%	\$ 44.080.166	100%	\$ 44.535.027	100%	\$ 43.439.354	100%	-4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

Lo primero que se observa es que la mayor proporción de recursos se destina al componente de Desarrollo de Capacidades, alcanzando en promedio un 50% para el período. En segundo lugar, se ubica el componente Inversión, con un gasto promedio que alcanza a un 39% del total, para el periodo 2014-2017. El 11% restante corresponde al componente Capital de Trabajo.

A nivel de variaciones la principal se registra en el componente Inversión, identificándose una disminución en el gasto que alcanza un -17%. Los otros dos componentes muestran variaciones positivas en el periodo 2014-2017, alcanzando un 6% y 2% respectivamente. Esto reflejaría que, a nivel de gasto de producción de los componentes, es el de Inversión el que absorbió la disminución en el gasto devengado del programa durante el período de evaluación.

3.2. Ejecución presupuestaria del programa

En relación a la ejecución presupuestaria programática se observa un buen desempeño en los cuatro años que cubre el período de evaluación.

Cuadro 46: Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Año	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
	(a)	(b)	(c)	(c/b) %	(c/a) %
2014	\$ 47.043.484	\$ 45.724.738	\$ 45.455.923	99,4%	96,6%
2015	\$ 45.075.290	\$ 42.802.500	\$ 42.643.004	99,6%	94,6%
2016	\$ 40.868.665	\$ 42.057.020	\$ 41.990.396	99,8%	102,7%
2017	\$ 40.554.872	\$ 40.223.458	\$ 40.054.090	99,8%	98,8%
Variación 2014-2017	-14%	-12%	-12%	0,2%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

En promedio se alcanzan niveles de ejecución presupuestaria que ascienden a un 99,7%, lo que sin duda es un resultado positivo del programa. No obstante lo anterior, un factor

determinante en este resultado es que PRODESAL es un programa de ejecución municipal, por lo que al momento de traspasarle los recursos éstos ya se consideran ejecutados. No se tiene información sobre la ejecución presupuestaria de las respectivas municipalidades, declarando la institución que efectúa seguimiento mensual financiero en base a registros no informatizados.

Al revisar los indicadores de planificación presupuestaria, esto es, el porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa, se obtienen resultados menos positivos. Para los años 2014, 2015 y 2017 se observan brechas positivas entre el gasto devengado y el presupuesto inicial del programa, alcanzando en promedio un 96,7%. De acuerdo a la información proporcionada por la institución, la principal variable que explica esta situación corresponde a los recortes presupuestarios debido al traspaso de usuarios desde PRODESAL a PDTI. Si bien la mayor parte de este proceso se realizó el año 2016, la migración comenzó antes y quedaron casos rezagados resueltos con posterioridad.

Por el contrario, para el año 2016 se identifica una brecha negativa alcanzando un 102%, debido a la incorporación de recursos no contemplados originalmente en el presupuesto. De acuerdo a la información proporcionada por el servicio, esto se explicaría por el traspaso de recursos adicionales en razón de situaciones de emergencia abordadas por el programa.

3.3. Aportes de Terceros

Tal como se señaló anteriormente, en el programa hay dos tipos de aportes de terceros: el presupuesto aportado por otras instituciones públicas, y los recursos considerados como fuentes extrapresupuestarias.

En relación al aporte de otras instituciones públicas no se dispone de los antecedentes para todas las regiones, por lo que no se incluye en los cuadros presupuestarios del anexo 5. No obstante, más adelante se analiza la información recibida de los recursos apalancados por la Región de Valparaíso y Maule.

A nivel de las fuentes extrapresupuestarias, es importante recordar que estas incluyen tanto los recursos que aportan las municipalidades participantes como el aporte de los usuarios, los recursos provenientes del sector privado, los de otros fondos municipales y los de organismos internacionales. Se cuenta con información completa y desagregada respecto de los recursos aportados por los municipios. Para los recursos privados, de otros fondos municipales e internacionales no se dispone de datos nacionales, sino únicamente de la información correspondiente a las regiones de Valparaíso y Maule.

Por normativa técnica del programa, el municipio debe cofinanciar el componente Desarrollo de Capacidades, destinando recursos para cubrir servicios complementarios⁸⁵, gastos generales⁸⁶ y complemento de honorarios y/o de movilización del equipo de

⁸⁵ Incluyen la contratación de asesorías especializadas, charlas, capacitaciones, giras técnicas, días de campo, talleres, establecimiento de unidades demostrativas y otras actividades complementarias. Excepcionalmente, cuando el Programa sea ejecutado por entidades privadas, estos ítems serán financiados por INDAP.

⁸⁶ Corresponde a los gastos de oficina. Este ítem no podrá superar el 10% del aporte de la entidad ejecutora. Excepcionalmente será financiado por INDAP cuando el Programa sea ejecutado por entidades privadas.

extensión^{87 88}. Este aporte, también por normativa, debe corresponder como mínimo al 15%⁸⁹ del aporte de INDAP⁹⁰. Efectuada la estimación con los antecedentes disponibles, se observa que, en promedio a nivel nacional, el aporte municipal alcanza a un 18% del monto total que INDAP traspasa a las municipalidades ejecutoras del programa, para el período 2014-2017.

En cuanto a las variaciones observadas en los montos totales del aporte municipal, deberían considerarse cuatro factores explicativos principales: la variación en el monto transferido a los municipios, la disminución en la cantidad de municipios participantes del programa, el proceso de traspaso de usuarios desde el programa al PDTI y la modificación en las normas técnicas que implicó un aumento del porcentaje en el aporte de los municipios, pasando de un 10 a un 15%.

Cuadro 47: Proporción Aporte Municipal, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

	2014	2015	2016	2017
Monto transferido a Municipios	\$ 16.569.693	\$ 17.090.678	\$ 18.716.651	\$ 17.464.334
Aporte Municipal	\$ 3.214.557	\$ 2.626.133	\$ 2.988.255	\$ 3.818.915
%	19%	15%	16%	22%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP

La información de los aportes municipales por región y por año, así como los aportes de los municipios por beneficiario a nivel regional, se presentan en los siguientes cuadros.

⁸⁷ Las entidades deberán sumar al aporte de INDAP recursos para honorarios y/o movilización del Equipo de Extensión.

⁸⁸ Se establece que 2/3 del aporte del municipio servirá para financiar asesorías que van en directo beneficio de los usuarios y 1/3 para financiar complemento de honorarios y de movilización de los equipos de extensión.

⁸⁹ A partir del año 2015 se exige un 15%. Antes de eso, el año 2014, el aporte del municipio era de 10% del aporte que hacía INDAP y el total de los recursos se debían destinar a asesorías directas al usuario (no había aportes complementarios para los equipos de extensión).

⁹⁰ Este requisito aplica cuando las instituciones ejecutoras correspondan a entidades públicas. Excepcionalmente y por razones fundadas el Director Regional, podrá aprobar un porcentaje de aporte inferior al 15%.

Cuadro 48: Aportes Municipales por Región, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Regiones	2014	2015	2016	2017	Variación 2014-2017
Arica y Parinacota	\$ 12.704	\$ 16.496	\$ 13.370	\$ 15.442	22%
Tarapacá	\$ 55.457	\$ 28.388	\$ 23.480	\$ 0	-100%
Antofagasta	\$ 23.033	\$ 6.476	\$ 15.486	\$ 3.591	-84%
Atacama	\$ 20.149	\$ 9.329	\$ 43.188	\$ 54.977	173%
Coquimbo	\$ 119.957	\$ 113.492	\$ 127.148	\$ 139.678	16%
Valparaíso	\$ 296.386	\$ 54.241	\$ 215.511	\$ 446.398	51%
O'Higgins	\$ 180.239	\$ 57.861	\$ 323.512	\$ 405.692	125%
Maule	\$ 363.489	\$ 432.911	\$ 438.838	\$ 448.650	23%
Biobío	\$ 889.297	\$ 782.100	\$ 617.631	\$ 937.056	5%
Araucanía	\$ 384.917	\$ 386.027	\$ 358.096	\$ 216.418	-44%
Los Ríos	\$ 248.483	\$ 241.202	\$ 177.660	\$ 298.495	20%
Los lagos	\$ 468.758	\$ 385.221	\$ 413.604	\$ 549.464	17%
Aysén	\$ 28.400	\$ 27.634	\$ 54.339	\$ 86.823	206%
Magallanes	\$ 8.505	\$ 10.057	\$ 14.810	\$ 20.777	144%
Metropolitana	\$ 114.783	\$ 74.697	\$ 151.584	\$ 195.453	70%
TOTAL	\$ 3.214.557	\$ 2.626.133	\$ 2.988.255	\$ 3.818.915	19%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP

Cuadro 49: Aportes Municipales por beneficiarios por Región, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Regiones	2014	2015	2016	2017	Variación 2014-2017
Arica y Parinacota	\$ 32	\$ 40	\$ 115	\$ 133	321%
Tarapacá	\$ 62	\$ 32			-100%
Antofagasta	\$ 50	\$ 14	\$ 71	\$ 16	-67%
Atacama	\$ 22	\$ 10	\$ 48	\$ 60	174%
Coquimbo	\$ 39	\$ 36	\$ 39	\$ 43	10%
Valparaíso	\$ 57	\$ 10	\$ 42	\$ 86	50%
O'Higgins	\$ 23	\$ 7	\$ 41	\$ 52	125%
Maule	\$ 29	\$ 35	\$ 36	\$ 36	23%
Biobío	\$ 56	\$ 49	\$ 41	\$ 62	12%
Araucanía	\$ 29	\$ 29	\$ 79	\$ 48	64%
Los Ríos	\$ 55	\$ 53	\$ 42	\$ 71	28%
Los lagos	\$ 49	\$ 39	\$ 42	\$ 59	21%
Aysén	\$ 38	\$ 33	\$ 63	\$ 100	164%
Magallanes	\$ 37	\$ 41	\$ 58	\$ 81	122%
Metropolitana	\$ 31	\$ 20	\$ 41	\$ 52	71%
TOTAL	\$ 41	\$ 33	\$ 44	\$ 56	39%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP

Se observa que el aporte municipal por beneficiario tiene montos que son dispares, concentrándose en un rango que va entre los M\$7 y M\$133 (pesos 2018). A nivel de variación 2014-2017, esta es positiva en todas las regiones (a excepción de Antofagasta) y a la vez altamente variable entre una y otra.

Se evalúa positivamente la capacidad del programa de movilizar recursos de las distintas municipalidades ejecutoras, a través del mecanismo de cofinanciamiento establecido. Cabe observar, que los datos de los aportes municipales no se encuentran registrados en un sistema informático, lo que dificulta efectuar seguimiento y disponer de reportes apropiados.

Respecto del aporte propio del usuario, por normativa técnica, este debe ascender a un 5% (valorizado o pecuniario) para el componente Capital de Trabajo, y a un 10% (5% aporte valorizado y 5% pecuniario) para el componente de Inversión. Para el caso del componente Desarrollo de Capacidades el aporte de los usuarios se tendrá por comprendido dentro del aporte Municipal, en aquellos casos en que el programa sea ejecutado por un municipio. Cabe hacer notar, que en el caso de este componente, en la práctica la totalidad de los recursos es aportada por los municipios.

No se cuenta a nivel central con los montos de recursos que han sido aportados por los usuarios para el periodo de evaluación, lo que se considera una debilidad en materia de manejo y registro de la información.

En los cuadros siguientes están los datos apalancados a nivel regional, de las regiones de Valparaíso y Maule. En primer término, dentro de las instituciones públicas se destaca los aportes de los Gobiernos Regionales a través de distintas líneas de financiamiento. De manera complementaria, se identifican recursos provenientes de servicios públicos afines a la gestión de PRODESAL tales como: SENCE, FOSIS, SERCOTEC y CNR⁹¹. A nivel de recursos extrapresupuestarios se observan recursos provenientes de empresas, fundaciones, universidades, así como también de fondos municipales y aportes de organismos internacionales.

⁹¹ Comisión Nacional de Riego

Cuadro 50: Recursos Apalancados Programa PRODESAL, Región de Valparaíso, período 2014-2018 (Miles de \$ 2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 124.741	\$ 206.113	\$ 492.514	\$ 567.951	\$ 102.565
CNR				\$ 124.569	
Convenio INDAP- GORE (riego)		\$ 176.978	\$ 426.131	\$ 302.035	\$ 102.565
CORFO			\$ 300	\$ 48.107	
Emergencia Gobernación		\$ 600			
Emergencia GORE	\$ 18.312				
Fondo Innovación a la competitividad (FIC) Gobierno Regional	\$ 80.000				
FOSIS	\$ 1.000	\$ 1.600	\$ 25.550	\$ 50.620	
Ministerio de Medio Ambiente (FPA)				\$ 6.000	
Regularización de Predios, SII, Registro Civil, DGA	\$ 14.470	\$ 14.300	\$ 14.800	\$ 15.216	
SAG	\$ 2.959	\$ 1.000			
SENCE	\$ 5.000	\$ 11.635	\$ 16.233	\$ 9.404	
Sercotec	\$ 3.000		\$ 9.500	\$ 12.000	
Otras fuentes, sector privado, organismos internacionales, etc.	\$ 126.832	\$ 96.500	\$ 129.670	\$ 67.250	\$ 0
Angloamerican	\$ 88.000	\$ 62.000	\$ 88.000	\$ 64.000	
CODELCO	\$ 12.000	\$ 16.000	\$ 12.000		
EMPRENDEDOR MUNICIPAL			\$ 200		
Empresa Syngenta				\$ 250	
ENEL (Ex ENDESA)	\$ 26.832		\$ 28.320		
Fondeve			\$ 350		
Fondo Desarrollo Comunal (FONDECO)		\$ 300	\$ 300		
Fondos concursables ESVAL				\$ 2.000	
Fundación de Asistencia Internacional (FAI) de Lugano Suiza		\$ 18.000			
Subvención municipal para agrupaciones.		\$ 200	\$ 500	\$ 1.000	
Total	\$ 251.573	\$ 302.613	\$ 622.184	\$ 635.201	\$ 102.565

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP

En la Región de Valparaíso, lo primero que se observa es el monto significativo de recursos apalancados por el programa. En efecto, para el período 2014-2018 el total de los aportes gestionados equivalen en promedio al 14% de los recursos asignados a la región (gastos de producción de los componentes del programa). Respecto del total, se identifica que un 77% de los recursos provienen del sector público, en tanto el 23% restante corresponde a fuentes extrapresupuestarias.

Cuadro 51: Recursos Apalancados Programa PRODESAL, Región del Maule, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

	2014	2015	2016	2017
Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 844.452	\$ 672.233	\$ 696.417	\$ 1.381.976
CNR	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 118.333
CNR - GORE	\$ 58.000	\$ 0	\$ 5.000	\$ 482.678
GORE	\$ 0	\$ 612.523	\$ 405.580	\$ 559.525
GORE (FNDR)	\$ 0	\$ 0	\$ 2.000	\$ 0
GORE (PIRDT)	\$ 124.298	\$ 0	\$ 138.113	\$ 0
GORE Eficiencia Energética	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 4.500
GORE FIC/UNAB	\$ 0	\$ 0	\$ 66.533	\$ 0
Gobernación de Curicó	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.500
CORFO	\$ 0	\$ 1.500	\$ 3.000	\$ 0
FOSIS	\$ 5.700	\$ 3.000	\$ 3.500	\$ 16.550
SAG	\$ 3.500	\$ 3.000	\$ 1.500	\$ 13.000
SENCE	\$ 16.000	\$ 32.900	\$ 33.100	\$ 95.325
SERCOTEC	\$ 35.000	\$ 16.000	\$ 19.100	\$ 33.000
SERNAM	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 0	\$ 0
Delegado Presidencial	\$ 589.284	\$ 0	\$ 0	\$ 0
CONAF	\$ 2.670	\$ 2.190	\$ 18.710	\$ 19.565
Consejo de la cultura	\$ 0	\$ 120	\$ 280	\$ 0
Ministerio de Energía	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 21.000
Instituto Forestal (INFOR)	\$ 9.000	\$ 0	\$ 0	\$ 16.000
Otras fuentes, sector privado, organismos internacionales, etc.	\$ 116.386	\$ 135.506	\$ 280.128	\$ 654.135
Minera Collahuasi	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 27.200
AFIPA	\$ 0	\$ 500	\$ 500	\$ 800
COLBUN	\$ 8.000	\$ 8.500	\$ 9.200	\$ 4.000
Empresa Syngenta	\$ 500	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agroquímicas del Maule	\$ 0	\$ 300	\$ 0	\$ 0
BAYER - NUNHEMS	\$ 0	\$ 800	\$ 1.200	\$ 1.500
INIA	\$ 2.000	\$ 7.000	\$ 15.000	\$ 11.500
Fundación Acerca Redes	\$ 0	\$ 400	\$ 200	\$ 400
FIA – Fundación para la Innovación Agraria	\$ 0	\$ 0	\$ 63.740	\$ 432.500
Embajada de Israel	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.700
PNUD	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.000
Varios Universidades	\$ 2.614	\$ 5.600	\$ 82.300	\$ 29.350
Municipalidades	\$ 97.172	\$ 95.706	\$ 95.538	\$ 95.705
Otras fundaciones	\$ 0	\$ 2.000	\$ 1.200	\$ 0
Otras empresas	\$ 5.600	\$ 13.200	\$ 9.250	\$ 41.480
Profesionales Particulares y otros	\$ 500	\$ 1.500	\$ 2.000	\$ 3.000
Total	\$ 960.838	\$ 807.738	\$ 976.544	\$ 2.036.111

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP

Para la Región del Maule, también los recursos apalancados representan un monto significativo. En este caso, el total de los aportes gestionados, para el período 2014-2017, equivalen en promedio al 18% de los recursos asignados a la región (gastos de producción de los componentes del programa). Respecto del total, se identifica que un 78% de los recursos provienen del sector público, en tanto el 22% restante corresponde a fuentes extrapresupuestarias.

Como se ha señalado anteriormente, dentro de lo que se espera lograr a través del componente Desarrollo de Capacidades, se considera la articulación con la red de subsidios del Estado y la red de fomento público y privado. En este sentido, se evalúa positivamente la capacidad de gestionar recursos en las dos regiones analizadas. No es posible evaluar el resto de las regiones, toda vez que la institución no dispone de registros de esta información a nivel central. Situación que se evalúa como una debilidad dentro de la gestión del programa, debido a que no permite realizar un seguimiento efectivo del cumplimiento de este objetivo.

3.4. Recuperación de Gastos

No aplica el desarrollo de este punto.

4. EFICIENCIA

4.1. A nivel de resultados intermedios y finales.

No se cuenta con información para realizar el análisis costo-efectividad.

4.2. A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

El cuadro siguiente presenta el gasto promedio por beneficiario, total del programa y por componente. El panel para realizar el cálculo consideró, el gasto de producción de cada uno de los componentes e información disponible de beneficiarios.

Cuadro 52: Gasto Promedio por Beneficiario, Total y por Componente, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)⁹²

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

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP

Se aprecia que, en promedio, el gasto por beneficiario para el total de los componentes, para el período 2014-2017, alcanza M\$610,6 (en pesos 2018). Este monto es similar al

⁹² No incluye información de gastos de administración.

gasto promedio que se observa para el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo⁹³, que tiene un gasto promedio por beneficiario de M\$524 (en pesos 2018) para el periodo 2008-2011. No obstante, para emitir un juicio sobre este monto, se requeriría conocer los resultados del programa que permitan realizar una comparación más precisa.

En el gasto de beneficiario por componente para el periodo, se observa un rango que va entre M\$110 y M\$933 (en pesos 2018). El componente que tiene un menor gasto por beneficiario es el de Capital de Trabajo, que alcanza en promedio para el periodo M\$113 (en pesos 2018). Para el componente Desarrollo de Capacidades es posible identificar un costo por beneficiario promedio de M\$305 (en pesos 2018) para los años 2014-2017. Finalmente, se constata que el componente Inversión presenta el mayor costo por beneficiario, alcanzando en promedio los M\$866 (en pesos 2018).

A nivel de variaciones, se observa que para el total de los componentes, el gasto por beneficiario varía en un 7% durante el periodo. Específicamente el componente Desarrollo de Capacidades demuestra la mayor variación, alcanzado una tasa de 14%. El componente Inversión varía en un 8% y de Capital de Trabajo no muestra variación.

No se tiene información suficiente para explicar este comportamiento, sin embargo, a juicio del panel podría entenderse que no hay un aumento en la eficiencia en el uso de los recursos, a lo largo de los años.

En relación al gasto promedio por unidad de producto no ha sido posible calcularlo, debido a la falta de datos desagregados del gasto devengado por producto e información relativa a unidades de producción (ej. número de talleres, capacitaciones, entre otros).

4.3. Gastos de Administración

Cuadro 53: Gastos de Administración versus Gasto Total del Programa, período 2014-2017 (Miles de \$ 2018)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del programa	% (Gastos Adm. / Gasto Total del programa)
2014	\$ 1.893.860	\$ 49.109.789	3,9%
2015	\$ 1.188.972	\$ 45.269.138	2,6%
2016	\$ 443.624	\$ 44.978.651	1,0%
2017	\$ 433.650	\$ 43.873.005	1,0%
Variación 2014-2017	-77%	-11%	-74%

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por INDAP en Anexo 5

El porcentaje de recursos destinados a gastos de administración, alcanza en promedio un 2,1% para el período. El panel estima que esta cifra es baja, considerando un estudio

⁹³ Dipres. Informe Final de Evaluación Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, Ministerio de Desarrollo Social. 2012

realizado por el BID⁹⁴, en el que se define que un rango aceptable de gasto de administración con respecto al gasto total, debiera estar entre un 6% y un 15%. Asimismo, se encuentra bajo el rango promedio de otros programas públicos evaluados por DIPRES⁹⁵.

Cabe señalar que esta cifra podría estar subestimada, debido a que, por falta de información sistematizada, se ha llevado a cabo una estimación simplificada de los gastos administrativos del programa. Específicamente en lo que respecta a la asignación de la institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros), se ha considerado el costo correspondiente, a remuneraciones y viáticos, de solo un encargado⁹⁶, en cada una de las regiones donde se ejecuta el programa y dos a nivel central⁹⁷. A su vez, no fue posible calcular el gasto de administración de las municipalidades, por lo que el total de recursos que el INDAP transfiere a las municipalidades se consideró como Gastos de Producción de los respectivos componentes.

Finalmente, se identifica que los recursos destinados a gastos de administración han variado en el tiempo, disminuyendo en aproximadamente 3 puntos porcentuales. El panel no cuenta con antecedentes para explicar esta variación.

⁹⁴ BID. **La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza**. Washington, D.C. 2000

⁹⁵ DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa 4 a 7, SERNAM**. 2015; DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa Fondo Nacional para el Adulto Mayor, Ministerio de Desarrollo Social**. 2012; DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad, Ministerio de Desarrollo Social**. 2010.

⁹⁶ Es importante señalar que en algunas regiones el encargado de PRODESAL no ejerce esta función de manera exclusiva.

⁹⁷ Esta estimación se realizó para el año 2017 y se asume el mismo valor para los años 2014, 2015, 2016 y 2018.

III. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

1.1 Desempeño global

El programa apunta a resolver un problema identificado en sus inicios en el año 1996, como eran los altos índices de pobreza del sector rural (30,3%), 8 puntos porcentuales más altos que el sector urbano (22%). Dentro del conjunto de la población rural, se identificó a la Agricultura Familiar Campesina empobrecida, que los programas de aquel momento no estaban abordando. En la actualidad, una nueva medición de la pobreza (CASEN 2015) muestra que la pobreza rural aún está lejos de superarse, observando que la medición por ingresos indica que ella afecta al 22,1% y en la multidimensional llega al 35,2%. Dentro de la heterogeneidad que representa la AFC, el programa atiende fundamentalmente a aquella que es denominada multiactiva, esto es que destina parte de su producción para el autoconsumo y otra para el mercado. Lo que propone realizar el programa es apoyarlos para que aumenten su producción y productividad y, de este modo aumentar la probabilidad de sacarlos de la vulnerabilidad y pobreza.

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

1.2 Continuidad

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

resultados del programa y que ayude a tomar las decisiones correctivas en el momento oportuno.

1.3 Población

La población objetivo corresponde, principalmente al segmento “multiactivos”. Dicha población es segmentada internamente por INDAP para atenderla según su identidad étnica y distribución territorial, pudiendo ser atendidos por PRODESAL, PDTI y PADIS. Los beneficiarios PRODESAL respecto de la población objetivo alcanza una cobertura, en promedio, del 48,07% para el período 2014 – 2017. La totalidad de estos beneficiarios pertenece al componente de Desarrollo de Capacidades. Los beneficiarios del componente de Capital de Trabajo, cuyo número de usuarios promedio es de 46.167, teniendo un porcentaje de cobertura del 30,10% respecto de la población objetivo. En cuanto al componente Capital de Trabajo el número de usuarios, en promedio, que accede a este fondo es de 20.054 usuarios y su participación, respecto a la población objetivo es del 13,07%.

La cobertura regional de población beneficiaria respecto a la población objetivo es diversa. Así los resultados señalan que, en promedio, la composición porcentual en la zona norte (De Arica Parinacota hasta Atacama) varía entre un 40% y 82%; en las regiones de la zona centro-sur y sur, varía entre un 27% a un 40%. Las regiones de Valparaíso y Metropolitana, superan el 100%. Por otra parte, se puede señalar que existe la limitación para calcular la población potencial y beneficiaria, dado que los datos del Censo Agropecuario tienen una data de más de 10 años de antigüedad. Con todo, en base a las actuales cifras de estas poblaciones, la gran variedad de cobertura entre regiones y que algunas tengan porcentajes superiores al 100% es una anomalía.

Se valora positivamente la nueva normativa introducida por INDAP con fecha 01.10.2016, la cual considera que los pequeños productores agrícolas y/o campesinos que poseen una clasificación socio-económica entre el 0 a 70% de menores ingresos y alta vulnerabilidad del Registro Social de Hogares del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social califican para acceder a los beneficios otorgados por INDAP. Con estos criterios un 7% de los actuales usuarios no califica como usuario de INDAP.

El total de usuarios egresados en el año 2017 fue de 3.333 usuarios, lo que es inferior al 5% de todos los usuarios para ese año. Este bajo número de egresados es una limitación para permitir el ingreso de otros productores que demandan ser atendidos. Además, es preocupante que los usuarios tiendan a mantenerse en el programa, sobre todo si se espera mejorar la producción y productividad.

En cuanto a la distribución de los componentes por año, se aprecia que en el de Desarrollo de Capacidades tuvo una disminución a partir del año 2016, lo que se explica por la migración de usuarios desde PRODESAL a PDTI y el respectivo ajuste presupuestario. Asimismo, esta disminución se refleja en el componente de Inversiones que cayó en un 23,3%. Sin embargo, esta fluctuación no se reflejó en el componente de Capital de Trabajo, pues tuvo una variación positiva del 2,5%. Cabe mencionar que los componentes de Capital de Trabajo y de Inversiones poseen una participación, en promedio, del 63% y 27%, respectivamente, respecto del Componente de Desarrollo de Capacidades.

De la asignación de los componentes, un 27% de los usuarios recibe sólo una vez Capital de Trabajo, en cambio un alto porcentaje lo recibe más de una vez. En el caso del fondo de Inversión, el 70% de los usuarios accede a este beneficio por única vez en el período, en cambio, el resto lo obtiene por más de una vez. Esto es relevante porque el acceso a este tipo de recursos es una necesidad para todos los usuarios.

1.4 Diseño

Se valora positivamente que las entidades ejecutoras sean las Municipalidades, pues desde el punto de vista de la descentralización apunta hacia la cohesión social y territorial para el logro de un desarrollo sustentable, equitativo y de alivio de la pobreza rural. El Programa logra intervenir y proveer sus servicios, desde su ámbito de fomento productivo, con gran cobertura (258 comunas, 75% respecto del total) a la población rural que vive en las localidades más distanciadas de los centros urbanos.

Si bien, se reconoce y se evalúa positivamente que el enfoque de género está presente en la desagregación de las estadísticas, no existe evidencia que la provisión de los componentes tenga una perspectiva de género dada la diversidad productiva que poseen las mujeres. Esto porque en el desarrollo de capacidades no aparece explicitado los temas de interés para el rubro productivo de las mujeres, o la participación de la mujer en la mesa de coordinación tripartita o en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión con un criterio y ponderación que favorezca a la mujer.

El proceso de asignación de recursos del componente de Inversión aún presenta una brecha entre mujeres y hombres, dado que las mujeres, en promedio, reciben un 9% menos en comparación con los hombres.

El componente Inversión no tiene indicadores de gestión y seguimiento de este incentivo por parte de INDAP, para dar cuenta de los logros alcanzados. No sólo en términos de cobertura y monto adjudicado, cuyas cifras están disponibles, sino que la medición de lo que significa para el usuario, la recepción de este incentivo en su explotación agrícola.

1.5 Sistemas de monitoreo y seguimiento

Una importante falencia detectada para realizar el análisis de productos y resultados del programa es la falta de registros homogéneos, que sean oportunos y que estén disponibles en línea. De hecho, desde comienzos del año 2017 se han levantado una serie de indicadores con las regiones, pero son de una gran diversidad y se observa una tendencia a medir actividades más que resultados, no siendo registrados de acuerdo a un protocolo establecido.

1.6 Eficacia y Calidad

Se constata en las regiones de las que se tuvo información para el año 2017, que menos de la mitad (45,3%) de los productores tiene datos de cumplimiento de metas para ese año. De los que se tienen mediciones, un porcentaje significativo del 84,3% han alcanzado las metas propuestas en los Planes de Mediano Plazo. Sin embargo, estos resultados tienen la limitación de que no son necesariamente confiables ya que se detectó que ciertas Unidades Operativas solo reportan los niveles de cumplimiento de 100% o más, mientras que niveles de cumplimiento menores no son siempre registrados numéricamente, limitándose a comentarlos en la columna de observaciones del registro. A

esto debe agregarse que existe una gran disparidad entre regiones respecto al número de indicadores considerados por productor (entre 1 y 10). Por otra parte, ciertas metas tienen umbrales máximos muy bajos, por lo que pareciera que están hechas para cumplirse.

La medición de tasa de variación en el rendimiento productivo y productividad (no fue posible distinguirla una y otra dentro del conjunto de indicadores) respecto a la línea de base, demuestra que un 79,8% de los productores con registros (14.342/17.983) tienen una tasa de variación positiva. Se evalúa positivamente en la medida que el programa está aportando a mejorar en producción y productividad. Analizado desde el total de usuarios de esas diez regiones, se puede decir que en torno al 36% de los usuarios del programa (14.342/40.032), tiene un nivel de producción o productividad positiva, otro 9% tiene una tasa de variación negativa y de un 55% de los productores se carece de evidencia, lo que es una limitación importante para su evaluación.

El Componente Capital de Trabajo en términos agregados guardó la proporción de la importancia agropecuaria de las regiones. La región de La Araucanía es la que recibió la mayor cantidad de recursos entre el 2014 y 2016 (fluctuando entre el 20 y 28% del total de recursos destinado al componente). Las regiones del centro sur de importancia agrícola y/o ganadera como O'Higgins, Maule, Bío Bío, y Los Lagos recibieron recursos en todo el período sobre el 10% y, en el 2017 Maule recibió el 23,6% y O'Higgins el 17,3% reemplazando en importancia a La Araucanía. Los montos promedios por usuario estuvieron en torno a los \$ 100.000 que corresponde a la normativa legal. Estos recursos per cápita no son muy cuantiosos, pero son montos que pueden ser significativos para productores orientados hacia el autoconsumo.

El Componente Inversión tiene recursos 3 veces superiores a los destinados a capital de trabajo. El promedio de la inversión por usuario para el período fluctúa entre los \$ 800.000 y \$ 900.000. Cabe consignar que las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos concentraron más del 80% de los recursos para inversión en el período, llegando en el 2017 al 85% que es precisamente donde se encuentran las zonas de mayor importancia silvoagropecuaria. Las actividades financiadas fueron la agrícola (cereales, flores, hortalizas, viñas, etc.) y pecuaria (forrajera, producción animal) que se distribuyen prácticamente por igual.

Respecto de la evaluación de la calidad de la Asistencia Técnica (AT), el 93% de los usuarios la califica como "muy buena" y "excelente"⁹⁸ La evaluación a la entidad ejecutora también es buena con un promedio de calificación del 81%, siendo más baja que la calificación a los extensionistas que dan la AT. Esto se podría explicar, porque la vinculación de los usuarios con los extensionistas es más cercana que la que se tiene con los municipios en las actividades propias del programa.

1.7 Economía

El presupuesto del programa, incluyendo sus distintos componentes, equivale en promedio a un 16% del presupuesto total de INDAP, lo que corresponde a una proporción significativa del presupuesto institucional. Sin embargo, considerando el período de evaluación, se observa que la participación del programa en el presupuesto institucional disminuye en 4 puntos porcentuales.

⁹⁸ Las categorías son de Excelente, muy bueno, bueno, suficiente, menos que suficiente, deficiente y muy deficiente.

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

En relación a las fuentes presupuestarias, casi la totalidad de los recursos provienen de la asignación específica al programa, la que en promedio alcanza a un 93% dentro del período. Por su parte, el aporte en presupuesto de la institución responsable, alcanza sólo un 1% para el período. A juicio del panel este aporte de la institución al programa podría estar subestimado, dado que no ha sido posible estimar el monto correspondiente a los profesionales de INDAP que trabajan en las áreas técnicas. Finalmente, hay un aporte extrapresupuestario del 7% que corresponde al realizado por las municipalidades ejecutoras. Se evalúa positivamente la capacidad del programa de movilizar estos recursos, pues se logra fortalecer el involucramiento institucional de las municipalidades.

Una debilidad observada, dice relación con la falta de registros en un sistema informático respecto de los aportes presupuestarios de terceros, incluyendo los aportes municipales, los aportes de usuarios y los recursos apalancados por las regiones vía fondos públicos y privados. El Panel estima que esta situación podría limitar la capacidad de realizar un efectivo seguimiento a nivel central del cumplimiento de compromisos y objetivos declarados por el Programa, considerando además que la información respecto de la ejecución financiera de los municipios, en cuanto al aporte recibido por el programa, tampoco se encuentra debidamente registrada en un sistema informático.

En cuanto a la ejecución presupuestaria programática, se observa un buen desempeño en los cuatro años que cubre el período de evaluación, alcanzando en promedio niveles de ejecución presupuestaria que ascienden a un 99,7%.

Respecto del gasto total por componente, la mayor proporción de recursos que se destina al componente Desarrollo de Capacidades, alcanzando la mitad del presupuesto (50%) en promedio para el período. En segundo lugar, se ubica el componente Inversión, con un gasto promedio de 39%. El 11% restante corresponde al componente Capital de Trabajo.

1.8 Eficiencia

No fue posible efectuar el análisis completo de eficiencia, por no disponer de antecedentes contundentes respecto de resultados. En promedio, el gasto por beneficiario para el total de los componentes, para el periodo 2014-2017, alcanza M\$610,6 (en pesos 2018). Este monto de gasto es razonable si se le compara con el gasto promedio que se observa para otro programa similar⁹⁹.

Por su parte, el costo de beneficiario por componente para el mismo período, se observa un rango que va entre M\$110 y M\$933 (en pesos 2018). El componente que presenta un menor gasto por beneficiario es el de Capital de Trabajo, que alcanza en promedio para el

⁹⁹ Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo del MDS, que tiene un gasto promedio por beneficiario de M\$433 (en pesos 2012) para el periodo 2008-2011.

periodo M\$113 (en pesos 2018), luego para el componente Desarrollo de Capacidades esta cifra alcanza M\$305 (en pesos 2018) y finalmente, el componente Inversión presenta el mayor costo por beneficiario, alcanzando en promedio M\$866 (en pesos 2018).

El porcentaje de recursos destinados a gastos de administración alcanza en promedio un 2,1% para el período, porcentaje que se considera bajo, aunque este porcentaje podría estar siendo subestimado al no considerarse los aportes de las oficinas regionales del INDAP y de los propios municipios.

2. RECOMENDACIONES

2.1 Población y focalización

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

2.- Establecer criterios específicos para optimizar la focalización de usuarios del PRODESAL, aparte del RSH, considerando que en las normas técnicas vigentes no se explicita ningún criterio en este ámbito.

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

4.- Analizar el mecanismo de otorgamiento de los componentes de Capital de Trabajo e Inversión, aplicando criterios de asignación para los años de duración del PMP como la alternancia u otros, con el fin de procurar la igualdad de oportunidades a la totalidad de los usuarios del PRODESAL.

2.2 Diseño

1- Establecer un protocolo que contenga un número máximo de veces que un mismo beneficiario pueda adjudicarse el componente Inversión en un periodo determinado. Además, su otorgamiento debe ser sujeto de seguimiento para evitar entregarlo más veces de lo estipulado.

2.- Establecer una tipología de usuario, incorporando enfoque de género, para focalizar la intervención, especialmente en el componente de Desarrollo de Capacidades, para procurar que la provisión del servicio sea la adecuada y que respondan específicamente a las necesidades de este segmento.

3.- La tipología de los usuarios del PRODESAL está basada en su vulnerabilidad, sin reconocer que las mujeres rurales, al asumir un rol de jefas de hogar, son más vulnerables que los hombres. Por ende, el programa debería focalizar su intervención con este énfasis, especialmente en el componente de Desarrollo de Capacidades, para

procurar que la provisión del servicio responda específicamente a las necesidades de su sistema productivo, evaluar los resultados e impactos obtenidos por el Programa en forma diferenciada entre hombres y mujeres, visibilizar y procurar la participación de la mujer en la mesa tripartita, incorporar criterios explícitos que favorezcan a la mujer en el acceso al fondo de inversión (dada la brecha identificada) y otorgar facilidades para la rendición de cuentas en el caso que tengan alguna dificultad asociada al desempeño de su rol.

2.3 Monitoreo y seguimiento

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

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

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

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

4.- El levantamiento de metas que hagan las UO debe contar con la aprobación de la unidad Central o una unidad técnica que pueda constituirse estableciendo criterios mínimos en su levantamiento, entre ellos: su coeficiente final no puede ser igual al coeficiente de la línea de base, priorizar indicadores de resultado y explicitar el medio de verificación y acordar un número máximo de indicadores a los que se le hará un seguimiento a nivel central.

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

6.- Continuar con el proceso de levantar un sistema informático en línea que vaya incrementando los campos de información que permita una toma de decisiones oportuna.

7.- El sistema de información financiera debiera permitir disponer y gestionar la información detallada por usuario respecto a los recursos otorgado facilitando la toma de decisión especialmente respecto de los Componentes de Capital de Trabajo e Inversión. Asimismo, se debiera considerar que el sistema de información permita efectuar el seguimiento mensual financiero de las respectivas municipalidades, en relación a los aportes del programa. Adicionalmente, registrar y monitorear los aportes presupuestarios de terceros (municipios, usuarios, públicos y privados), disponiendo oportunamente de reportes informatizados a nivel regional y central.

8.- Se debe establecer un protocolo de seguimiento que incorpore la participación activa de las encargadas nacionales y regionales para que conozcan y perciban el quehacer y los problemas que surgen en terreno, tanto en las Agencias de Áreas como en las entidades ejecutoras.

2.4 Organización

1.- Conocer y censar las horas hombres del recurso humano disponible para la gestión del programa, conocer la calidad jurídica de su contrato y sus condiciones laborales para el desempeño de sus funciones, requerimientos de capacitación, con el fin de establecer brechas y necesidades que el programa debe proveer, especialmente a nivel de Agencia de Área.

2.- Adoptar medidas, a través de los convenios suscritos, que contribuyan a corregir y/o reparar las condiciones contractuales de los equipos técnicos del PRODESAL que están adscritos a las municipalidades, especialmente considerando la política de disminución de profesionales contratados bajo esta modalidad especialmente en la administración pública, con el fin de darles una mayor estabilidad laboral, principalmente a aquellos equipos que están bien evaluados por INDAP.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA¹⁰⁰

Aedo, M. – Alvear, J.J. **Micro y Pequeña empresa agropecuaria en Chile: Criterios para una focalización eficiente de las políticas para el sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario.** INDAP. Sin fecha

Agraria. **Evaluación de Programas de INDAP.** DIPRES. Santiago, agosto de 2014.

Aldunate, E- Córdoba, J. **Formulación de programas con la metodología de Marco Lógico.** Serie Manuales N° 68. CEPAL-ILPES 2011 abril

Apey Guzmán, Alfredo - Barril García, Alex editores. **Pequeña agricultura en Chile. Rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación.** 2006, abril. INDAP, ODEPA, MUCECH, IICA.

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

Berdegúe, Julio. **Desarrollo de la pequeña agricultura familiar.** En Universidad y Desarrollo Rural. MINAGRI/FAO. 1993. Junio.

Berdegúe, J.A. **La Agricultura Familiar en Chile.** Serie Documento de Trabajo N° 152, 2014. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp. Santiago Chile.

CASEN 2009. **Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional 13/7/2010**

DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa 4 a 7, SERNAM.** 2015

DIPRES. **Informe Final de Evaluación Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, Ministerio de Desarrollo Social.** 2012

DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa Fondo Nacional para el Adulto Mayor, Ministerio de Desarrollo Social.** 2012

DIPRES. **Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad, Ministerio de Desarrollo Social.** 2010.

DIPRES. **Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico.** 2009 enero

Echeñique, Jorge. **Caso Chile.** En: FAO. Pobreza Rural y políticas públicas en América latina TOMO II. 2013. Págs 59 a 101.

FAO. **Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007.** 2009. Santiago, Chile.

Frey, Bruno S. - Homberg, Fabian - Osterloh, Margit. **Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service.** Organization Studies. 34(7) 2013

¹⁰⁰ Citada tanto en el cuerpo del informe como en los anexos

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

Gender Inequality Index (GII). Human Development Reports. 2016

INDAP. **Lineamientos Estratégicos 2014-2018.** Santiago, Chile. 2014, octubre.

INDAP. **Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Presentación.** División de Fomento. Enero 2018.

INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. **Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo.** Serie y Documentos de trabajo. N° 15. 2018 enero

Jara, E., Modrego, F.; Berdegué, J.L. Celis, X. **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, 2009. Santiago, Chile.

Leiva,C – Sotomayor,O. **Organizaciones campesinas, programas públicos y ONG: el desafío de la articulación institucional.** 1994 noviembre.

Ley 18.910 del 3-2-1990 y ley 19.213 del 4-5-1993. **Normativa que rige INDAP**

López, Ramón. **Determinantes de la pobreza rural en Chile. Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores.** Cuadernos de Economía, año 33, N° 100, pp 321-343.1996 diciembre.

Martínez, Hugo y otros. **Asesoría Técnica en la agricultura chilena: estado del arte, perspectivas.** Informe presentado en la Conferencia Internacional de INDAP. “Sistemas de Innovación y Asesoría Técnica en Agricultura: Nuevas Miradas, Nuevas Perspectivas” Santiago, CEPAL, 13 y 14 de noviembre de 2007. Qualitas Agroconsultores. Ltda

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

Ministerio de Desarrollo Social. **CASEN 2015. Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad.** 2016 septiembre

Ministerio de Desarrollo Social. **Informe de Desarrollo Social. 2015.**

Milagres de Assis, Luis Otávio; Reis Neto, Mário Teixeira. **La Remuneración variable por desempeño en el sector público: Estudio de las causas de su fracaso y repercusiones para el estado brasileño.** Estado, Gobierno, Gestión Pública. ISSN 0717-6759. N°21. 2013;

Mokate, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado : la evaluación como herramienta de la gerencia social.** Serie de Documentos de Trabajo I-23. Noviembre 2003 noviembre (versión modificada).

Ocampo, José Antonio. **La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas.** En José Antonio Ocampo(editor). Gobernanza global y desarrollo

nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. CEPAL – Cooperación española. SXXI, editores. 2015. Págs 30 a 69
Parentelli T; Mónica. **Taller Epg 2018 Marco Logico.**

Phillips, A. **The politics of presence.** Oxford University Press, USA. 1995

PNUD. **Desarrollo humano en Chile. Seis millones por nuevos caminos.** Sinopsis. 2008.

Pontificia Universidad Católica de Chile. **Evaluación de impacto de los programas de INDAP: PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL – PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMUNAS POBRES.** Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Departamento de Economía Agraria. 2010, agosto

Qualitas. **Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del censo agropecuario.** INDAP 2009, abril

Resolución Exenta N° 185462. **Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y sus modificaciones y aprueba texto refundido.** 29-12-2017

Universidad de Talca. **Centro de Gestión. Informe Final.** Convenio INDAP/U de Talca. 1995 junio

Verge Mestre, T. **Dones a les institucions polítiques catalanes: El llarg camí cap a la igualtat (1977-2008).** 2009. Barcelona: ICPS.

V. ENTREVISTAS y REUNIONES REALIZADAS

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
17 enero	Taller Introductorio Panel Evaluación	Panel Evaluador María José Pérez, DIPRES	DIPRES
22 enero	Constitución Panel de Trabajo	Jimena Acuña, jefa (s) Depto. Extensión INDAP Isabel Martínez, Profesional de Apoyo Depto. Extensión; Div. Fomento INDAP Astrid Tala, Encargada Nacional Programa Prodesal/PADIS INDAP Claudia Vargas, Profesional de Apoyo Programa Prodesal/PADIS INDAP Rodrigo Díaz Mery, Jefe Depto. Evaluación DIPRES María José Pérez; Analista Depto. Evaluación DIPRES Patricio Navarro; Coordinador Panel evaluador Hanne Marcelo; Panel evaluador Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP
25 enero	Capacitación Marco Lógico y Anexo 5	Jimena Acuña, INDAP Isabel Martínez, INDAP Astrid Tala, INDAP Claudia Vargas, INDAP María José Pérez, DIPRES Viviana Rebufel, Panel Evaluador	DIPRES
29 enero	Antecedentes MML, estado de situación de base de datos y elaboración del Anexo 1.	Jimena Acuña; INDAP Isabel Martínez; INDAP Astrid Tala; INDAP Débora Constenla; Jefa Depto. Presupuesto y Control de Gestión, Div. Gestión Estratégica INDAP María José Pérez; DIPRES Hanne Marcelo; Panel evaluador Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP
31 enero	Levantamiento de Procesos por componente y Estructura Organizacional	Astrid Tala; INDAP Juan Pablo Arriagada; INDAP Erika Fiedler; INDAP Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP
1 febrero	Observación estructura de Plataforma y BBDD	Astrid Tala; INDAP Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP
8 febrero	Reunión de Presupuesto y construcción de Anexo 5, aclaración de dudas de BBDD	Jimena Acuña; INDAP Claudia Vargas; INDAP Hanne Marcelo; Panel evaluador Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP

12 febrero	Avance de la construcción de la MML y comentarios.	Jimena Acuña INDAP Claudia Vargas; INDAP Débora Constenla INDAP María José Pérez DIPRES Patricio Navarro. Panel evaluador Hanne Marcelo. Panel evaluador Viviana Rebufel. Panel evaluador	DIPRES
19 febrero	Reunión de Presupuesto y construcción de Anexo 5.	Débora Constenla. INDAP Hector Oyarzún. INDAP Hanne Marcelo; Panel evaluador	INDAP
26 febrero	Reunión de Presupuesto y construcción de Anexo 5.	Hector Oyarzún. INDAP Hanne Marcelo; Panel evaluador	INDAP
28 febrero	Análisis de BD INDAP y requisitos para levantar resultados del programa	Claudia Vargas. INDAP Astrid Tala. INDAP Oscar Cáceres. INDAP Patricio Navarro; Panel evaluador Hanne Marcelo; Panel evaluador Viviana Rebufel; Panel evaluador	INDAP
20 marzo	Análisis de BD INDAP. Acordar los alcances del Estudio Complementario	Isabel Martínez. INDAP Claudia Vargas. INDAP Astrid Tala. INDAP María José Pérez. DIPRES Patricio Navarro. Panel evaluador Hanne Marcelo. Panel evaluador Viviana Rebufel. Panel evaluador Pamela Frenk. Consultora Estudio Complementario.	INDAP
3 abril	Revisión de los comentarios de PRODESAL al Informe de Avance del Panel Evaluador	Jimena Acuña. INDAP Isabel Martínez. INDAP Astrid Tala. INDAP Claudia Vargas. INDAP Oscar Cáceres. INDAP Patricio Navarro. Panel evaluador Hanne Marcelo. Panel evaluador Viviana Rebufel. Panel evaluador	INDAP
27 Abril	Reunión de Presupuesto y Anexo 5.	Héctor Oyarzun. INDAP Hanne Marcelo; Panel evaluador	INDAP

11 mayo	Revisión de los comentarios de PRODESAL al Informe de Preliminar del Panel Evaluador	Isabel Martínez. INDAP Astrid Tala. INDAP Claudia Vargas. INDAP María José Pérez. DIPRES Carolina De Iruarrizaga. DIPRES Patricio Navarro. Panel evaluador Hanne Marcelo. Panel evaluador Viviana Rebufel. Panel evaluador Pamela Frenk. Consultora Estudio Complementario.	INDAP
---------	--	---	-------

VI. ANEXOS DE TRABAJO

Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el programa.

a. Bases de datos con información relevante para la evaluación

Nombre	SISTEMA TESORERÍA
Descripción	Es un sistema interno, donde se registran los pagos de incentivos (asesorías e inversiones) y créditos, y desde allí se pueden obtener los saldos de los proyectos y asesoría técnica. Además, se puede saber la historia de los subsidios que se han entregado a cada uno de los usuarios por RUT.
Período de vigencia	Está vigente y hay una nueva versión a partir del año 2017.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Aquí se encuentran todos los usuarios que han recibido incentivos o créditos, desde 2005 en adelante.
Frecuencia de medición	Cada vez que existe un pago asociado a un usuario producto un incentivo/crédito se carga en el sistema cuando este se adjudica.
Campos / Variables	Número de solicitud, asignación según el programa, agencia de área, número de solicitud, tipo de solicitud, fecha de solicitud, fecha de traspaso, receptor, RUT receptor, monto solicitud, total devengado, total ejecutado, total liberado, saldo. Es un Programa contable.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se considera relevante para la evaluación pues permite acceder a información financiera del programa. Se plantea la importancia de revisar junto a profesionales de INDAP la reportabilidad de este sistema, con el fin de comprender y verificar el acceso y nivel de desglose de los datos.

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	SUF
Descripción	Sistema Único de Financiamiento que será reemplazado por Sistema Único. Contiene la información histórica de cada usuario de los períodos anteriores.
Período de vigencia	Está vigente, se estima que a septiembre del 2018 se va a reemplazar totalmente por SICRE y Sistema Único.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Contiene la información histórica de los usuarios de periodos pasados
Frecuencia de medición	Dinámica
Campos / Variables	Información base de cada usuario, tal como: antecedentes generales, ubicación, deudas, acreditación, información histórica de los créditos e incentivos asociados.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	A pesar que este sistema será reemplazo muy prontamente, es muy relevante para el periodo de evaluación 2014-2017. Se espera a través de este sistema

evaluación	acceder a información histórica de los usuarios, como por ejemplo los incentivos a los que han podido acceder los usuarios anualmente.
------------	--

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	SISTEMA UNICO
Descripción	Este es un sistema de visualización único más moderno que posee INDAP y que permite ver: Información base de cada usuario, tal como: antecedentes generales, ubicación, deudas, acreditación, información histórica de los créditos e incentivos asociados de 5 años hacia atrás, entre otras cosas. Además, este sistema permite visualizar e ingresar a los siguientes subsistemas: Apolo, FAI, Gestión Financiera, Información de Asesorías. En este último sistema, se encuentra la información contenida en los Planes de Mediano Plazo (PMP) y Plan de Trabajo Anual (PTA) de las respectivas Unidades Operativas (U.O.) del Programa PRODESAL y otros.
Período de vigencia	Sistema único partió hace un par de años y hoy en día está plenamente vigente
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Aquí se encuentran todos los usuarios que han recibido incentivos o créditos de 5 años hacia atrás.
Frecuencia de medición	Es un sistema dinámico que se alimenta de Tesorería, respecto del pago de incentivos/ créditos y de la información que se ingresa en cada subsistema.
Campos/Variables	Como es un sistema único, permite visualizar los otros subsistemas de la Institución de manera directa o indirectamente (tesorería). Los campos o variables son: créditos, asesorías, inversiones, capital de trabajo por usuario, y los pagos realizados.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>Este sistema está en plena vigencia desde el año 2017 y cuenta con información de los usuarios de hace 5 años atrás, por lo tanto en el contexto de este estudio es muy útil.</p> <p>Este sistema se alimenta principalmente de información registrada en otros sistemas, sin embargo, no queda claro si hay algún tipo de información que se registra sólo desde la entrada en vigencia de este sistema o no. Por ejemplo, información relativa a las Asesorías y los Planes de Mediano Plazo.</p> <p>Se evalúa positivamente que este sistema único permite acceder a la información de una manera más sencilla y gráfica (Ej. Información de caracterización de los usuarios, desagregado por género, rubro, entre otros.)</p>

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	APOLO
Descripción	Este es un sistema que da cuenta de las inversiones a través de concursos que son subidos por INDAP. Las inversiones son: PDI, IFP PRODESAL, Inversiones PDTI, IFP PADIS.
Período de vigencia	Está plenamente vigente
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Aquí se encuentran todos los concursos en proceso y concluidos por año (desde 2013 en adelante)
Frecuencia de medición	Es un sistema dinámico que se alimenta de la información que le provee la Agencia de Área de INDAP o Direcciones Regionales.
Campos / Variables	Listado de las Inversiones, Llamados de Concurso, Evaluaciones de los Proyectos, Ranking, Apelaciones, Reportes, entre otros.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	De aquí se podría obtener información de las evaluaciones que eventualmente se hubieran realizado de las inversiones, la cantidad de concursos realizados anualmente, montos adjudicados por usuario, entre otros. La dificultad puede estar en qué tan procesada y desagregada esté la información, así como la reportabilidad del sistema Cabe destacar que la información que se registra corresponde a los montos adjudicados y no devengados.

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	PLATAFORMA FAI (FONDO DE APOYO INICIAL)
Descripción	Este es un sistema que da cuenta de las inversiones relacionada con capital de trabajo o Fondo de Apoyo Inicial de PRODESAL y de otros Programas (PADIS) a través de postulaciones que son revisadas por INDAP.
Período de vigencia	Está plenamente vigente (2014 – hoy)
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Aquí se encuentran todas las postulaciones en proceso y concluidos por año.
Frecuencia de medición	Es un sistema dinámico que se alimenta de la información que le provee la Agencia de Área de INDAP.
Campos / Variables	Listado de las Postulaciones, Evaluaciones de las Postulaciones, entre otros.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	De aquí se podría obtener información actualizada del Componente Capital de Trabajo (ejemplo: postulaciones, montos adjudicados por usuario anualmente, entre otros). Cabe destacar que la información que se registra corresponde a los montos adjudicados y no devengados.

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	Planes de Mediano Plazo
Descripción	Base en Excel permite visualizar el Plan de Mediano Plazo (PMP) por usuario y los indicadores por ámbito (agrícola, pecuario, silvícola, etc).
Período de vigencia	Vigente
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Universal de todos los usuarios por año
Frecuencia de medición	Semestral
Campos / Variables	Región, Área, Comuna, Rubro, Proceso, Ámbito, Objetivos, Identificación usuario, Sexo
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Permite tener una visión descriptiva de la vocación productiva de los usuarios y la región en que se encuentran. Puede tener gran interés si se pueden obtener los resultados que se han logrado por cada usuario.

a.2. Sistemas secundarios y que se articulan con los usuarios según demanda.

Nombre	Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD-S)
Descripción	Este es un sistema de un Programa que busca recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y mantener los niveles de mejoramiento alcanzados en los predios de la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Las postulaciones se presentan en las Agencias de Área de INDAP.
Período de vigencia	Vigente.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Aquí se encuentran todos los usuarios que han recibido apoyo en SIRSD-S.
Frecuencia de medición	Es un sistema dinámico que se alimenta de la información que le provee la Agencia de Área de INDAP.
Campos / Variables	Planes de Manejo, Llamando concurso, Informes, situación de cada usuario.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se podría obtener información de los sistemas productivos de los usuarios ligado con los temas ambientales.

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

Nombre	SICRE histórico
Descripción	SICRE: Este es un sistema que da cuenta de la gestión crediticia. Entrega diversos reportes de los créditos por usuario (RUT) y permite generar informes de las colocaciones de los diferentes tipos de crédito (corto plazo y largo plazo u otros), morosidad, recuperaciones, etc.
Período de vigencia	Está vigente, se puede sacar información histórica de todos los años y solicitud de crédito.
Universo de medición de	Aquí se encuentran todos los usuarios que han solicitado

las variables (censo/muestra)	apoyo crediticio.
Frecuencia de medición	Es un sistema dinámico que se alimenta de la información que le provee la Agencia de Área de INDAP.
Campos / Variables	Informes según tipo de crédito, situación crediticia usuario, Informes diferenciados por sexo, por años, por tipo de crédito. Cartolas individuales según RUT.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se podría obtener información del comportamiento crediticio de los usuarios de INDAP si correspondiese.

Observación: Para el ingreso a la base de datos es necesario solicitarlo a otra División.

A.3. Sistema transversal a los organismos del Estado.

Nombre	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado. (SIGFE)
Descripción	Es un programa del Gobierno para desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que busca constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles: estratégico, sectorial e institucional. El sistema cubre, en su diseño, aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión.
Período de vigencia	Vigente
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censo
Frecuencia de medición	Variable
Campos / Variables	Presupuesto devengado, ejecutado
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Permitiría tener antecedentes de la ejecución presupuestaria

- b. Fuentes de información cualitativa y cuantitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al programa y que permitan proyectar la situación sin programa

Identificación del documento	Breve descripción del contenido
INDAP. Línea base de los usuarios de INDAP 2015. Estudios y documentos de trabajo. N°15 enero 2018.	El Estudio tiene por objetivo levantar la Línea de Base de los usuarios INDAP de forma de establecer su situación inicial y proveer un punto de comparación para el seguimiento y evaluación de los resultados intermedios e impactos de los programas de Fomento de INDAP dirigidos a los usuarios de modo individual -por lo que no considera el apoyo a organizaciones de productores que INDAP también atiende- en el ámbito económico, social y ambiental.
Agraria. Evaluación de programas de INDAP. Septiembre, 2014	Trata de la evaluación de impacto de 11 programas del INDAP, que incluye el PRODESAL. 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 y la población a la que busca atender. Se describe el diseño del PRODESAL y se le evalúa. Así mismo se hace una evaluación de la gestión y el uso de los recursos.
Bentancor, A.; Modrego, F. y Berdegú, J. Crecimiento Agrícola y Pobreza Rural en Chile y sus Regiones. Rimisp. 2008. Octubre	Se analiza cómo el sector silvoagropecuario habría afectado a la pobreza rural en Chile durante el período 1992 - 2006. Para ello, examina la trayectoria que presentó el ingreso de los hogares rurales, enfatizando en las diferencias que mostró la evolución del ingreso agrícola y la de los ingresos que no provienen de esa actividad. Por lo tanto, se evalúa la incidencia del sector sobre la pobreza rural mediante el análisis de la evolución de los distintos componentes del ingreso de los hogares rurales. Asimismo, se exploran los cambios registrados en materia de desigualdad de los ingresos rurales chilenos y se analiza la contribución de cada fuente de ingreso a la desigualdad total del ingreso.
Berdegú, J y Schejtman, A. La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Rimisp. 2007. Octubre	Se presenta la información de las zonas rurales de América Latina sobre la evolución de la pobreza y de la desigualdad de la distribución del ingreso. Luego se discuten algunos enfoques para explicar la distribución espacial de la pobreza y de la desigualdad de la distribución del ingreso.

	Finalmente, se analizan tres posibles ámbitos de acción para las políticas y programas de desarrollo territorial rural, siempre desde el enfoque en pobreza y desigualdad.
Esquivel C, M J. Análisis sistemático del programa PRODESAL. Universidad de Chile. 2007	Se analizan los objetivos y actividades del programa PRODESAL, en relación con la misión y objetivos de INDAP. Luego se compararon los objetivos de INDAP con las actividades de PRODESAL y la relación entre la presencia de PRODESAL con la existencia de otros programas y proyectos de desarrollo rural. También se analiza el funcionamiento del programa PRODESAL a través de la caracterización de los recursos financieros, humanos y la vinculación con el municipio. Finalmente, se analizan las variables socioeconómicas de los usuarios PRODESAL, particularmente aquéllas que tienen relación con pobreza.
Graziano da Silva, J; Gómez, S y Castañeda, R. Boom agrícola y la persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos. FAO. 2009	Se hace una evaluación de los principales cambios en las estructuras económicas que afectan el desarrollo agrícola y las áreas rurales en general, así como los procesos sociales relacionados que han reconfigurado los escenarios rurales en el mismo período. Se realizaron investigaciones en ocho países de la Región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Los resultados alcanzados confirman en general la hipótesis de que resulta necesario relativizar la importancia que tiene el crecimiento de la agricultura en la superación de la pobreza rural. Si bien en los países donde se observa un crecimiento importante en la producción, coinciden con una fuerte reducción de la pobreza rural, los elementos más determinantes que explican este hecho se refieren a otros procesos y políticas que nada o poco tienen que ver con el rol de la agricultura,
INDAP. Caracterización de los Sistemas Productivos de usuarios/as del PRODESAL. Sin año	Realiza un análisis de la información socio-productiva del diagnóstico realizado a los usuarios/usuarioas entre los años 2008 y 2009.
INDAP. Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización eficiente de las Políticas para el Sector de acuerdo al VII	Desarrolla una segmentación del conjunto de las explotaciones silvoagropecuarias utilizando los criterios de la institucionalidad de fomento productivo del país y los

Censo Agropecuario. Sin año.	criterios establecidos en la Ley Orgánica de INDAP.
INDAP-Qualitas Agroconsultores. 2009. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del censo agropecuario. Abril 2009	El estudio que caracteriza las Micro Empresa Agrícola y los usuarios del INAP para el período considerado.
Madrid P, María Isabel. Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018. Universidad de Chile. Economía y Negocios. 2015	Se consideran las características de la Institución y las particularidades de su política para proponer una evaluación de impacto de la política global, a través de un estimador de diferencias en el tiempo; para lo cual se requiere un grupo contrafactual, previo a la implementación de la política. Por lo que se sugiere elaborar una línea base con indicadores transversales, que den cuenta de la situación de los usuarios INDAP respecto a los objetivos estratégicos planteados por el Instituto, y de cobertura universal, para dar robustez a la evaluación. La conclusión es que el Instituto cuenta con los recursos necesarios para generar una línea base que sirva como contrafactual para evaluar el impacto de su política al final de la administración.
Pontificia Universidad Católica. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Departamento de Economía Agraria. Evaluación de impacto de los programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local – Programa de Desarrollo de Comunas Pobres. 2010 agosto	En lo que respecta a la evaluación del PRODESAL no se generó evidencia de impacto del Programa, de acuerdo a la información de ingresos prediales y autoconsumo se identificó la presencia de dos grupos de productores con distinta orientación, un grupo con orientación al autoconsumo (sobre 50% de la producción destinada a autoconsumo) y uno con orientación al mercado (menos del 50% de la producción destinada a autoconsumo). Se consideró que el problema que dio origen al programa, la pobreza rural, aún se encuentra vigente aunque en menor medida que en los comienzos del programa. Además, muchos de los aspectos que ha cambiado el programa han producido efectos, al menos en los resultados a nivel de productos (aumento de beneficiarios y mayor participación en el componente de inversión), también, la segmentación de usuarios y la focalización según la orientación productiva parece ser acertada teniendo en consideración los dos grupos de beneficiarios identificados en la evaluación. Un aspecto que fue evaluado

	negativamente es la falta de claridad sobre la política de egreso, al no existir criterios estandarizados y explícitos para dicha situación.
--	--

c. Identificar la necesidad de estudio complementario

Se constató que el Programa no cuenta con un registro de información sistematizado que permita medir resultados. El programa señala que realizar todos los años evaluaciones de desempeño y resultados, que permiten monitorear el estado de avance o cumplimiento, tanto de las actividades y metas (definidas en los Planes de Trabajo Anual y Planes de Mediano Plazo, respectivamente), así como la satisfacción de usuarios. No obstante, esta información se encuentra en cada una de las Agencias de Áreas de INDAP.

Para enfrentar esta situación, se realizó un estudio complementario que permitió sistematizar la información orientada a medir algunos de los indicadores de resultados y de productos que ha levantado PRODESAL (Anexo 6)

Anexo 2(a): Matriz de Evaluación del programa

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1997 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Agricultura SERVICIO RESPONSABLE: Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: 1. Promover el desarrollo productivo agropecuario y de actividades conexas de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y/o sus organizaciones, mediante la provisión de un sistema de extensión, innovación y financiamiento, equitativo e incluyente. 2. Desarrollar y potenciar emprendimientos económicos agropecuarios y actividades conexas, individuales y/o asociativos, mediante la provisión de un sistema de extensión, innovación y de financiamiento (créditos e incentivos) adecuados a las necesidades de capital de trabajo e inversiones requeridos, con la capacidad de integrar e incluir la diversidad de iniciativas demandadas por los a pequeños productores (as) agropecuarios individuales y/o campesinos (as) y/o sus organizaciones. 4. Desarrollar y fortalecer el capital social de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y de sus organizaciones de representación, para su participación activa y posicionamiento como un actor social relevante. (INDAP, Formulario A1 2015-2018)</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
<p>FIN: Promover la Agricultura Familiar Campesina (AFC)¹⁰¹ a través del fortalecimiento de sus sistemas productivos¹⁰².</p>				

¹⁰¹ La definición de la Agricultura Familiar, según FAO del año 2014 es: “La agricultura familiar es una forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales”. Según INDAP, 2009; se diferencian tres segmentos: (1) AF de subsistencia: orientada principalmente al autoconsumo, sin capacidad de garantizar la reproducción familiar (2) AF en Transición: aquella con mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo) y accede a tierras de mejores recursos que el anterior segmento (3) AF Consolidada: aquella que se distingue por tener sustento suficiente en la producción propia, explotar recursos de tierras con mayor potencial, tener acceso a mercados y generar excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

¹⁰² Sistemas de producción es el conjunto de insumos, técnicas, mano de obra, tenencia de la tierra y organización de la producción silvoagropecuaria

PROPÓSITO: Pequeños productores agrícolas ¹⁰³ , campesinos ¹⁰⁴ y sus familias ¹⁰⁵ mejoran sus sistemas productivos que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad, bajo el contexto del desarrollo del capital social y sustentabilidad.	Eficacia Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP ¹⁰⁶ .	(Nº de usuarios que cumplen las metas de sus sistemas productivos/Nº total de usuarios programa)*100, por año, sexo y región	Informes y base de datos del programa	
	Eficacia Tasa de variación en el rendimiento productivo ¹⁰⁷	(Rendimiento en rubros principales año t / rendimiento rubros principales año base) – 1)*100	Informes y base de datos del programa	

¹⁰³ La definición de Pequeños Productores Agrícolas según la Ley Orgánica de INDAP 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.

¹⁰⁴ La definición de Campesino según la Ley Orgánica de INDAP es 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.

¹⁰⁵ Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias para el Programa PRODESAL corresponde al segmento de Productores Multiactivos, definidos por INDAP como “productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados preferentemente al autoconsumo y venta de excedentes, principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola.

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

¹⁰⁶ Plan de Mediano Plazo documento donde se definen los objetivos, los ejes de desarrollo y los requerimientos de asesorías, desarrollo de capacidades e inversiones. Adicionalmente, se explicitan los indicadores y metas, que permitan visualizar los resultados esperados.

¹⁰⁷ Se mide solamente para el ámbito de Productividad del programa.

	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa ¹⁰⁸	(N° de productores del ámbito de Productividad que aumentan su productividad en sus rubros principales, año t/N° de productores del ámbito de Productividad año t-3), por región y rubro.	Informe y base de datos del programa	
	Eficacia Tasa de variación en los niveles de producción	(Producción en rubros principales año t/ producción rubros principales año base) – 1)*100	Informes y base de datos del programa	
	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su producción respecto al total de beneficiarios del programa	(N° de productores que aumentan su producción en sus rubros principales, año t/N° de productores del programa año t), por región y rubro.	Informe y base de datos del programa	
	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su disponibilidad de alimentos ¹⁰⁹	N° de productores del ámbito de Seguridad Alimentaria que aumentan el número de meses de disponibilidad de alimentos año t/ N° de productores del ámbito de Seguridad Alimentaria, año t. (Por sexo y Región)	Informe y base de datos del programa	

¹⁰⁸ Se mide solamente para el ámbito de Productividad del programa.

¹⁰⁹ Se mide solamente para el ámbito de Seguridad Alimentaria

COMPONENTE 1: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias reciben asesorías técnicas diferenciadas en base a sus sistemas productivos.	Eficacia Porcentaje de productores que reciben AT diferenciada por proceso o ámbito	(Nº de productores que reciben Asesoría Técnica por proceso o ámbito año t/Nº total de productores beneficiarios del programa que reciben AT), por año, por región, por unidad operativa y por grupo, por objetivo de mejora	Informe y base de datos del programa	En el año t no existen emergencias climáticas o de otro tipo que disminuyen el presupuesto de este componente.
	Calidad Porcentaje de productores que evalúan como muy buena y excelente la AT ¹¹⁰	(Nº de productores que evalúan como muy buena y excelente la AT año t /Nº total de productores beneficiarios del programa que reciben AT y responden la encuesta), por año, por región.	Evaluación de desempeño en la parte: Satisfacción y percepción de usuarios.	
	Eficiencia Costo promedio de la AT por productor	(Costo total de la AT/Nº de productores que reciben AT). Por Región, Área, Comuna, Unidad Operativa, por año, (U.O. y otra.	Informes del programa y ficha de gastos	
Actividades				
COMPONENTE 2: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad	Eficacia Porcentaje de productores que reciben financiamiento para capital de trabajo.	(Nº de productores que reciben financiamiento año t /Nº total de productores beneficiarios del programa, (por año, por región, por sexo y total).	Informe y base de datos del programa	En el año t no existen emergencias climáticas o de otro tipo que disminuyen el presupuesto de este componente.

¹¹⁰ Las categorías son: muy deficiente, deficiente, menos que suficiente, suficiente, bueno, muy bueno y excelente

productiva.	Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	(Monto total del financiamiento/Nº de productores que reciben financiamiento). Por año, por región, por sexo y total.	Informe y base de datos del programa	
Actividades				
COMPONENTE 3: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva.	Eficacia Porcentaje de productores que reciben financiamiento de inversión	(Nº de productores que reciben financiamiento año t /Nº total de productores beneficiarios del programa, (por año, por región.)	Informe y base de datos del programa	En el año t no existen emergencias climáticas o de otro tipo que disminuyen el presupuesto de este componente.
	Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	(Monto total del financiamiento/Nº de productores que reciben financiamiento). Por año, por región,	Informe y base de datos del programa	
	Economía Porcentaje de articulación de inversiones de INDAP para el Programa PRODESAL	(Monto total de recursos articulados en inversiones de INDAP u otras entidades/Monto total de recursos para inversión) Por año y por región,		

Anexo 2(b): Medición de indicadores Matriz de Evaluación del programa, período 2014-2017

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1997 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Agricultura SERVICIO RESPONSABLE: Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: 1. Promover el desarrollo productivo agropecuario y de actividades conexas de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y/o sus organizaciones, mediante la provisión de un sistema de extensión, innovación y financiamiento, equitativo e incluyente. 2. Desarrollar y potenciar emprendimientos económicos agropecuarios y actividades conexas, individuales y/o asociativos, mediante la provisión de un sistema de extensión, innovación y de financiamiento (créditos e incentivos) adecuados a las necesidades de capital de trabajo e inversiones requeridos, con la capacidad de integrar e incluir la diversidad de iniciativas demandadas por los a pequeños productores (as) agropecuarios individuales y/o campesinos (as) y/o sus organizaciones. 4. Desarrollar y fortalecer el capital social de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y de sus organizaciones de representación, para su participación activa y posicionamiento como un actor social relevante. (INDAP, Formulario A1 2015-2018)</p>						
<i>Evolución de Indicadores</i>						
<i>Enunciado del objetivo</i>	<i>Indicadores</i>			<i>Cuantificación</i>		
	<i>Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)</i>	<i>Fórmula de cálculo</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
FIN: Promover la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a través del fortalecimiento de sus sistemas productivos.						
Propósito Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias mejoran sus	Eficacia Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP.	(Nº de usuarios que cumplen las metas de sus sistemas productivos/Nº total de usuarios programa)*100, por año, sexo y región	No disponible (ND)	ND	ND	15.292/40.032 ¹¹¹ 38,2%

¹¹¹ De 15.292 usuarios no se tuvo información

sistemas productivos que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad, bajo el contexto del desarrollo del capital social y sustentabilidad.	Eficacia Tasa de variación en el rendimiento productivo	(Rendimiento en rubros principales año t / rendimiento rubros principales año base) – 1)*100	ND	ND	ND	79,8% ¹¹²
	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa	(Nº de productores del ámbito de Productividad que aumentan su productividad en sus rubros principales, año t/Nº de productores del ámbito de Productividad año t)-3), por región y rubro.	ND	ND	ND	14.342/40.032 ¹¹³ = 35,8%
	Eficacia Tasa de variación en los niveles de producción	(Producción en rubros principales año t/ producción rubros principales año base) – 1)*100	ND	ND	ND	79,8%
	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su producción respecto al total de beneficiarios del programa	(Nº de productores que aumentan su producción en sus rubros principales, año t/Nº de productores del programa año t), por región y rubro.	ND	ND	ND	14.342/40.032 ¹¹⁴ = 35,8%
	Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su disponibilidad de alimentos	Nº de productores del ámbito de Seguridad Alimentaria que aumentan el número de meses de disponibilidad de alimentos año t/ Nº de productores del ámbito de Seguridad Alimentaria, año t. (Por sexo y Región)	ND	ND	ND	ND

¹¹² No están diferenciados producción de productividad

¹¹³ De 14.432 usuarios no se tuvo información

¹¹⁴ De 14.432 usuarios no se tuvo información

Componente 1 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias reciben asesorías técnicas diferenciadas en base a sus sistemas productivos (Desarrollo de capacidades).	Eficacia Porcentaje de productores que reciben AT diferenciada por proceso o ámbito	(Nº de productores que reciben Asesoría Técnica por proceso o ámbito año t/Nº total de productores beneficiarios del programa que reciben AT), por año, por región, por unidad operativa y por grupo, por objetivo de mejora	ND	ND	ND	ND
	Calidad Porcentaje de productores que evalúan como muy buena y excelente la AT ¹¹⁵	(Nº de productores que evalúan como muy buena y excelente la AT año t /Nº total de productores beneficiarios del programa que reciben AT y responden la encuesta), por año, por región.	ND	ND	ND	93,9%
	Eficiencia Costo promedio de la AT por productor	(Costo total de la AT/Nº de productores que reciben AT). Por Región, Área, Comuna, Unidad Operativa, por año, (U.O. y otra.				
Componente 2 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad productiva. (Capital de trabajo)	Eficacia Porcentaje de productores que reciben financiamiento para capital de trabajo.	(Nº de productores que reciben financiamiento año t /Nº total de productores beneficiarios del programa, (por año, por región, por sexo y total).	57,04%	53,55%	74,09%	68,21%
	Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	(Monto total del financiamiento/Nº de productores que reciben financiamiento). Por año, por región, por sexo y total.	\$ 113.109	\$ 117.818	\$ 109.577	\$ 111.952

¹¹⁵ Las categorías son: muy deficiente, deficiente, menos que suficiente, suficiente, bueno, muy bueno y excelente

COMPONENTE 3: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva. (Inversión)	Eficacia Porcentaje de productores que reciben financiamiento de inversión	(Nº de productores que reciben financiamiento año t /Nº total de productores beneficiarios del programa, (por año, por región.)	28,52%	27,85%	26,56%	25,52%
	Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	(Monto total del financiamiento/Nº de productores que reciben financiamiento). Por año, por región,	\$861.256	\$ 783.815	\$ 879.061	\$ 917.416
	Economía Porcentaje de articulación de inversiones de INDAP para el Programa PRODESAL	(Monto total de recursos articulados en inversiones de INDAP u otras entidades/Monto total de recursos para inversión) Por año y por región,	ND	ND	ND	ND

Anexo 2(c): Análisis de diseño del programa

a. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

El Fin apunta a “promover la Agricultura Familiar Campesina fortaleciendo sus sistemas de producción”. Al respecto se puede señalar que formalmente a nivel de objetivo de Fin es más preciso comenzar con el verbo “contribuir”, puesto que a este nivel de objetivo el programa no es exclusivamente responsable de alcanzar lo propuesto¹¹⁶, sino que es compartida junto con otras iniciativas. En este caso, pueden ser los diversos programas del propio INDAP y otras entidades del Ministerio de Agricultura. Por otra parte, la referencia a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) es apropiada puesto que el programa atiende a un segmento de esta población que tiene una gran heterogeneidad que van desde los multiactivos hasta comerciales¹¹⁷. La sugerencia es que sería más apropiado definirlo con el objetivo que está en la misión de INDAP para el período 2015 – 2018 y que sería “Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones”.¹¹⁸

En cuanto al objetivo de Propósito está correctamente construido pues identifica la población beneficiaria “pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias” y el cambio que se quiere lograr “...mejoran sus sistemas productivos que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad sustentable”. En todo caso, el resultado podría expresarse de forma más directa diciendo que “mejoran sus niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad sustentable”. Desde el punto de vista de la causalidad, ambos objetivos están alineados, ya que en la medida que se mejora la producción y productividad en los pequeños productores agrícolas campesinos, se estaría contribuyendo al desarrollo económico sostenible de la AFC. Además, ambos objetivos dan cuenta de la pobreza y vulnerabilidad de esta población detectada en la identificación del problema que los aqueja como productores, dada las limitaciones que tienen en este ámbito.

El problema que queda planteado es qué perfil de usuarios y nivel de producción para el autoconsumo cae en la esfera de apoyo de una entidad especializada como INDAP y quiénes por ausencia de recursos de tipo estructural y falta de vocación productiva debieran orientarse a entidades de desarrollo social.

En cuanto a los componentes estos se consideran apropiados, en cuanto todos ellos apuntan a apoyar la producción y la productividad formulada en el Propósito. En efecto, el Componente 1 de Asesoría Técnicas es un servicio crucial de cualquier programa de apoyo a la producción agropecuaria. En todo caso, debieran hacerse algunas precisiones

¹¹⁶ DIPRES. **Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico**. 2009 enero; Parentelli T; Mónica. **Taller EPG 2018 Marco Lógico**. Otros autores subrayan la sintaxis que debe emplearse en la redacción del Fin: “La sintaxis para escribir el Fin empieza con “Contribuir a”, “Aportar a” u otra expresión similar, como una manera de evitar sobrecargar la celda de supuestos, mencionando los demás programas que contribuyen al mismo Fin”. Ver Aldunate, E- Córdoba, J. **Formulación de programas con la metodología de Marco Lógico**. Serie Manuales N° 68. CEPAL-ILPES 2011 abril

¹¹⁷ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPIA (2018). Óp. cit

¹¹⁸ La misión de INDAP es definida para el período 2015 – 2018 como: “Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones, mediante una acción de fomento tendiente a fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios”. FICHA DE DEFINICIONES ESTRATÉGICAS AÑO 2015-2018 (Formulario A1). http://www.dipres.gob.cl/597/articles-144455_doc_pdf.pdf

sobre el nombre sintético de “Desarrollo de Capacidades”¹¹⁹, en cuanto este concepto es más bien un resultado del servicio que se otorga. A este respecto, se sugiere enunciarlo como “Asesoría Técnica y Acompañamiento”. Además, dicho componente incluye distintos instrumentos que van desde la Asesoría Técnica individual hasta Giras Tecnológicas¹²⁰. Se propone explicitar conceptualmente qué significan estos apoyos y de esta modo medirlos en su entrega a los beneficiarios.

El componente 2 de Capital de Trabajo para insumos, materiales y similares para realizar la actividad productiva, se considera un servicio siempre importante para pequeños agricultores que están en situación de pobreza y vulnerabilidad. Lo mismo, puede decirse del componente 3 para inversión en apoyo a la actividad productiva que es una necesidad muy sentida por los agricultores¹²¹ a la que por su misma situación no acceden al financiamiento privado¹²² y que se requiere para elevar la envergadura de la actividad productiva.

Las actividades no estaban elaboradas en la matriz.

El panel evaluador considera que los componentes son los necesarios y suficientes para cumplir el Propósito, así como éste aporta al logro del Fin. No se identifican otros componentes que pudieran faltar en la matriz. Como se han propuesto algunos cambios en la redacción de los objetivos, se sintetizan en la tabla siguiente estos cambios con los supuestos incorporados y los comentarios de los evaluadores.

Objetivos reformulados	Supuestos	Comentarios
Fin Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones”		
Propósito Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias mejoran sus niveles de producción (para	No tiene formulado los supuestos.	Se propone el siguiente: Los precios agrícolas nacionales e internacionales se mantienen con una variación no superior al 10%

¹¹⁹ Este concepto se utiliza en las orientaciones técnicas que tiene el programa. Resolución Exenta N° 185462. **Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y sus modificaciones y aprueba texto refundido.** 29-12-2017. Punto 7.1.

¹²⁰ En las normas técnicas se enumeran como metodología de extensión los siguientes instrumentos: capacitaciones grupales, asesorías técnicas prediales, parcelas demostrativas, días de campo, giras técnicas, operativos veterinarios, formulación y seguimiento de solicitudes del capital de trabajo y/o proyectos de inversión, difusión y articulación de la red de subsidios del Estado y la red de fomento público y privado. Ibíd. 5.4

¹²¹ En la realización de los lineamientos estratégicos de INDAP para el período que se evalúa, los usuarios de INDAP plantean este tema del capital de trabajo y los créditos para inversión.” Pese a los esfuerzos que realiza INDAP, el tema del financiamiento fue un aspecto muy relevado en los Talleres realizados para desarrollar los Lineamientos Estratégicos. En términos de financiamiento, las necesidades más sentidas por la agricultura familiar giran en torno a la disponibilidad de capital de trabajo y acceso a capital de inversión. INDAP. **Lineamientos Estratégicos. Por un Chile rural inclusivo.** 2014- 2018. 2014 octubre. Pág. 33

¹²² Apey y otros (2006, abril.) Pág. 74

autoconsumo y/o venta) y/o productividad sustentable		real (Descontada la inflación) respecto al promedio de los últimos 5 años. Esto es importante, porque las fluctuaciones de precios, por ejemplo, una fuerte caída, pueden afectar de manera muy relevante los incentivos para producir
Componente 1 Asesoría técnica y acompañamiento diferenciadas en base a sus sistemas productivos otorgados.	En el año t existen condiciones climáticas estables de acuerdo los registros históricos de los territorios.	En los componentes no es necesario colocar al inicio “Pequeños productores”, porque se subentiende que estos servicios son entregados a los beneficiarios identificados en el objetivo de Propósito. El supuesto se colocó en positivo como condiciones que tienen que darse. Falta precisar los distintos instrumentos involucrados bajo el concepto de Asesoría técnica (Charlas, cursos, Giras tecnológicas, parcelas demostrativas, entre las principales.)
Componente 2 Financiamiento entregado para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad productiva (Capital de trabajo)	En el año t existen condiciones climáticas estables de acuerdo los registros históricos de los territorios.	
COMPONENTE 3: Acceso a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva. (Inversión)	En el año t existen condiciones climáticas estables de acuerdo los registros históricos de los territorios.	

En conclusión, se valida la lógica vertical del proyecto puesto están los componentes, necesarios y suficientes para lograr el aumento de producción y productividad de los beneficiarios (Propósito), así como la de contribuir al desarrollo de la AFC (Fin).

b. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

A continuación, se hace un análisis de los indicadores por nivel de objetivos¹²³.

FIN ¹²⁴ : Promover la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a través del fortalecimiento de sus sistemas productivos.	
Indicadores	Comentarios
No tiene indicadores	
Propósito Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias mejoran sus sistemas productivos que les permita alcanzar mayores niveles de producción (para autoconsumo y/o venta) y/o productividad sustentable.	
Indicadores	Comentarios
Eficacia Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en PMP.	Este es un indicador formulado explícitamente para esta evaluación, ya que es el mejor “proxy” del que se dispone para medir producción y productividad sustentable. Esta medición solo estará disponible solo para el año 2017. La medición respecto a las metas es que se obtuvo un levantamiento de metas que varía por UO (problema de homogeneidad en las metas) y se detectó que alguna de ellas fueron poco exigentes. Por la misma razón, sino no se tiene un control de parte de la Unidad Central de la calidad de las metas planteadas, es mejor sacar este indicador en el futuro.
Eficacia Tasa de variación en el rendimiento productivo	Medición apropiada de tasa de variación respecto al año base. Si este dato se tiene por productor, se podría analizar la situación por región, tipo de productor (multiactividad y comercial), por sexo y por rubro y/o subsistema.
Eficacia Tasa de variación en los niveles de producción	Ídem al anterior
Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa	Debiera tenerse una medición de los niveles de producción que alcanzaron los productores comparado con un año base (puede ser t-3 o t -4 dependiendo del año en que ingresaron los productores al programa). De este modo, se podría construir un índice por tipo de productores que mejoraron, por ejemplo, su productividad sobre el 50% respecto al año base, los que lo hicieron entre < del 50% a un 30% y así sucesivamente, hasta medir a aquellos que no lo mejoraron
Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su producción respecto al total de beneficiarios del programa	Ídem al anterior

¹²³ Los objetivos que se colocan responden a la versión presentada por el programa

Eficacia Porcentaje de productores que aumentan su disponibilidad de alimentos	Indicador que puede ser apropiado especialmente para los productores multiactivos. Puede ocurrir que se trate de diversos rubros para un solo productor, por lo que habría que construir un índice que ponderara esta diversidad
Comentarios Generales Los resultados que se podrán medir en esta evaluación a través del Estudio Complementario, corresponden a los datos que se tienen disponibles para el año 2017 en la que cada UO ha levantado información de resultados en tablas Excel. Para los años anteriores no se tiene consolidada esta información.	
Componente 1 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias reciben asesorías técnicas diferenciadas en base a sus sistemas productivos (Desarrollo de capacidades).	
Indicadores	Comentarios
Eficacia Porcentaje de productores que reciben Asesoría Técnica diferenciada por proceso o ámbito	Como se explicó al analizar los objetivos de Componentes falta precisar los instrumentos involucrados dentro del concepto Asesoría Técnica. (capacitaciones grupales, asesorías técnicas prediales, parcelas demostrativas, días de campo, giras técnicas, etc.). De este modo, se podrá calcular el tipo de AT que reciben los usuarios de acuerdo a sus perfiles, rubros y distribución geográfica. Esta información para esta evaluación se levantó solo para el año 2017 en que se tiene consolidada algún tipo de información al respecto.
Calidad Porcentaje de productores que evalúan como muy buena y excelente la AT ¹²⁵	Indicador apropiado para medir satisfacción de usuarios. Para esta evaluación solo se dispone de los datos para el año 2017. Se podría introducir en el futuro indicadores que midan mejoras en la calidad de los rubros agrícolas o en mejora genética de la masa ganadera, entre otros
Eficiencia Costo promedio de la AT por productor	Indicador útil para costear el componente por usuario, aunque solo se tendrá el dato agregado solo por región. No está desglosado el gasto por tipo de AT.
Componente 2 Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento para adquirir insumos, materiales y/o bienes necesarios para la operación anual de su actividad productiva. (Capital de trabajo)	
Indicadores	Comentarios
Eficacia Porcentaje de productores que reciben financiamiento para capital de trabajo.	Se sabe que no todos los usuarios reciben financiamiento para capital de trabajo, por eso este indicador es interesante. Se tiene antecedentes para efectos de análisis de los productores que han recibido más de un financiamiento por año.
Eficiencia Monto promedio de financiamiento por productor	Como es una cifra dentro de ciertos montos, no se espera que haya gran diferencia entre el financiamiento entre uno y otro usuario

¹²⁵ Las categorías son: muy deficiente, deficiente, menos que suficiente, suficiente, bueno, muy bueno y excelente

<p>Comentarios Generales</p> <p>Se espera tener datos de estos indicadores para todos los años de la evaluación. No se han formulado indicadores de calidad, como sería la oportunidad de la entrega de recursos a los usuarios.</p>	
<p>Componente 3: Pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias acceden a financiamiento de inversión relacionadas a su actividad productiva. (Inversión)</p>	
Indicadores	Comentarios
<p>Eficacia</p> <p>Porcentaje de productores que reciben financiamiento de inversión</p>	<p>Al igual que en el componente anterior, no todos los usuarios reciben financiamiento para inversión, de ahí que sea un indicador relevante para conocer la cobertura que se alcanza con este componente</p>
<p>Eficiencia</p> <p>Monto promedio de financiamiento por productor</p>	<p>Este indicador nos permitirá conocer los promedios por productor y eventualmente podría levantarse rangos de montos de financiamiento que recibieron distintos tipos de usuarios.</p>
<p>Economía</p> <p>Porcentaje de articulación de inversiones de INDAP para el Programa PRODESAL</p>	<p>Indicador pertinente y relevante para conocer el apalancamiento de recursos que logra el programa.</p>
<p>Comentarios Generales</p> <p>Se espera tener datos de estos indicadores para todos los años de la evaluación. Al igual que el componente anterior no se tiene indicadores de calidad, sobre la oportunidad en la llegada de los recursos a los usuarios.</p>	

Se valida la lógica horizontal en cuanto tiene indicadores para todos los niveles de objetivos, solo faltando indicadores de calidad para los componentes 2 y 3. La mayor carencia detectada es que a nivel de resultados no se tiene su medición para todos los años de evaluación, los que solo están disponibles para el año 2017, los que fueron procesados por el Estudio Complementario, aunque se constató serias limitaciones en su levantamiento y registro de los mismos. Falta por el momento, tener un sistema en línea que permita hacer el seguimiento en tiempo real del avance de los Componentes y Resultados.

Por último, para el establecimiento de metas cada UO ha levantado indicadores para medir los suyos, lo que dificulta homogeneizar la información para efectos comparativos. Al respecto, se debería tener una mixtura con indicadores transversales para todos los usuarios y otros que den cuenta de la realidad local.

Anexo 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

El presente Anexo describe la cadena de producción de los tres componentes del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), los aspectos de la estructura organizacional más relevantes y sus mecanismos de coordinación con otros Programas de INDAP y otros servicios en el ámbito público-privado, criterios de asignación de recursos y mecanismos de transferencias y modalidades de pago.

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

PRODESAL es un instrumento que ha sido diseñado para sostener y ampliar las capacidades de autoconsumo, así como también, apoyar la incubación o mejoramiento de emprendimientos individuales o asociativos de los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias. Se ha implementado mediante un servicio tercerizado¹²⁶, principalmente a través de las municipalidades, con las que INDAP establece un Convenio de Colaboración, transfiriéndole recursos para financiar honorarios, movilización del equipo de extensión y, recursos para el funcionamiento de las mesas de participación y seguimiento. Estos recursos se complementan con el aporte en dinero en efectivo que realiza el Municipio, que corresponde al 15% del aporte que realiza INDAP. Este aporte en un 2/3 por ciento, sirve para: realizar actividades complementarias con los usuarios, vale decir: reuniones técnicas, giras, asesorías especializadas, todas en directo beneficio para los usuarios y gastos generales, y la diferencia (1/3) sirve para complementar los honorarios y movilización de los integrantes del equipo de extensión. Además, considerando que el equipo de extensión se ubica físicamente en las dependencias del Municipio, este último, provee de oficinas para atención a los usuarios, sala de reuniones, es decir, soporte en infraestructura, equipos computacionales, servicios básicos, entre otros.

Cuando no es posible establecer una relación de trabajo entre INDAP y el Municipio, INDAP puede llamar a licitación en el Mercado Público y contratar el servicio de asesoría en cuyo caso financia la totalidad del Programa PRODESAL.

Una última forma de ejecutar el PRODESAL es mediante la modalidad Convenio con entidades sin fines de lucro, a quienes INDAP les transfiere el 100% de los recursos para la implementar el Programa.

El Programa tiene tres componentes que están diseñados a resolver problemas de carácter técnico y económico que inciden en los resultados alcanzados y en la calidad de vida de los productores agrícolas, campesinos y sus familias, estos son: (1) Desarrollo de Capacidades (2) Capital de trabajo y (3) Inversiones en los ámbitos de la producción silvoagropecuaria y actividades conexas.

A continuación, se describirá el modelo de producción de cada componente, señalando los flujos y procesos de cada uno.

¹²⁶ Dentro de la tercerización de la implementación del PRODESAL, las municipalidades o entidades ejecutoras no tienen como función, la aplicación del control sobre el sistema de focalización de los recursos o criterios de elegibilidad/priorización.

1.- Componente Desarrollo de Capacidades¹²⁷

El pequeño productor agrícola y/o campesino para acceder a lo beneficios del Programa, primero debe acreditarse o re-acreditarse como usuario INDAP para acceder a los programas y servicios que ofrece la Institución. Para ello, el candidato debe: (a) poseer menos de 12 Hectáreas de Riego Básico (HRB¹), (b) tener un patrimonio menor a 3.500 UF (entre bienes muebles e inmuebles), (c) generar ingresos que provengan principalmente de la explotación agrícola y (d) encontrarse en el grupo socioeconómico sujeto de atención de 0-70%¹ más vulnerable¹, según la Clasificación Socio-Económica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH), de acuerdo al proceso de acreditación y re-acreditación normado a partir del 1° de octubre de 2016. Luego, una vez acreditado como usuario, si el pequeño productor agrícola y/o campesino está interesado en ingresar al PRODESAL, éstos agentes pueden manifestar su interés por escrito, mediante el envío de una carta de compromiso a la Agencia de Área¹²⁸ de INDAP que le corresponda, a la Entidad Ejecutora¹²⁹, al Equipo de Extensión, o a través de la plataforma virtual disponible en Internet, a la que puede ingresar con la clave única del Servicio de Registro Civil e Identificación del Ministerio de Justicia. Dicha carta debe expresar su solicitud de ingreso al Programa, la cual debe ser acompañada de su demanda y/o requerimiento de asistencia en el ámbito productivo. El Jefe de Área de INDAP evalúa¹³⁰ esta solicitud, observando la disponibilidad presupuestaria, la existencia de cupos, el egreso de usuarios y el número agricultores en lista de espera. En el caso que no existan cupos y la evaluación de ingreso es positiva, el usuario queda en lista de espera. Si existen cupos, el ingreso del nuevo usuario debe ser validado por la Mesa Tripartita, integrada por INDAP, Entidad Ejecutora y representantes de usuarios. Posteriormente a este ingreso, se inicia el proceso de validación de dicha demanda expresada por el usuario.

El proceso de ingreso como usuario PRODESAL se detalla en la Figura 1. Dicho ingreso se materializa habitualmente a inicios del año calendario o del año agrícola¹³¹, en cuyos casos se encuentran las regiones de Atacama, Valparaíso, Maule y Los Lagos.

Tal como se mencionó anteriormente, si el pequeño agricultor agrícola y/o campesino logra acceder a un cupo en la Unidad Operativa (UO)¹³² que corresponde a su comuna, se realiza un diagnóstico, cuya finalidad es identificar el estado del usuario, sus requerimientos y necesidades, verificando la información y validando su demanda de asistencia técnica. En este diagnóstico, también se verifica que la demanda del usuario esté alineada con el diagnóstico que realiza el Equipo de Extensión, el cual es certificado y aprobado/rechazado por el Jefe de Área de INDAP.

¹²⁷ El componente de Desarrollo de Capacidades corresponde a la asistencia técnica otorgado a la totalidad de los usuarios que accede al PRODESAL.

¹²⁸ Red de Oficinas territoriales de INDAP, con cobertura en todas las regiones del país. Actualmente, existen 127 Agencias de Área distribuidas en las distintas comunas de las regiones de Chile.

¹²⁹ La Unidad Operativa es el grupo de usuarios (hasta 230 pequeños productores agrícolas y/o campesinos), que es intervenido por el Equipo de Extensión contratado por la Entidad Ejecutora, estas pueden ser municipalidades, organismos sin fines de lucro u otras instituciones privadas. Actualmente existen 251 municipios y 7 instituciones privadas quienes implementan PRODESAL.

¹³⁰ Este proceso habitualmente se produce entre los meses de agosto y octubre de cada año.

¹³¹ Un año agrícola comprende desde 1° de mayo hasta 30 de abril del año siguiente

¹³² Unidad Operativa (UO) corresponde al grupo de usuarios con vocación productiva y comercial comunes que recibe a Asistencia Técnica del PRODESAL diferenciada según el segmento al que pertenecen. El número de usuarios que agrupa puede variar entre 180 a 230 pequeños productores agrícolas y/o campesinos, dependiendo de la localidad y sus facilidades de acceso.

En función de lo anterior, el usuario es clasificado cuando ingresa al Programa, según las distintas tipologías descritas en las Normas Técnicas vigentes. Dicha tipología corresponde a:

a) Autoconsumo: Usuario con necesidad de mejorar sus capacidades y habilidades para desarrollar actividades silvoagropecuarias y/o conexas orientadas principalmente hacia el consumo familiar y venta de excedentes como también de sostener el sistema productivo.

b) Emprendimientos productivos: Usuario con necesidad de mejorar capacidades y habilidades para incubar o desarrollar emprendimientos económicos vinculados a las actividades silvoagropecuaria y/o conexas.

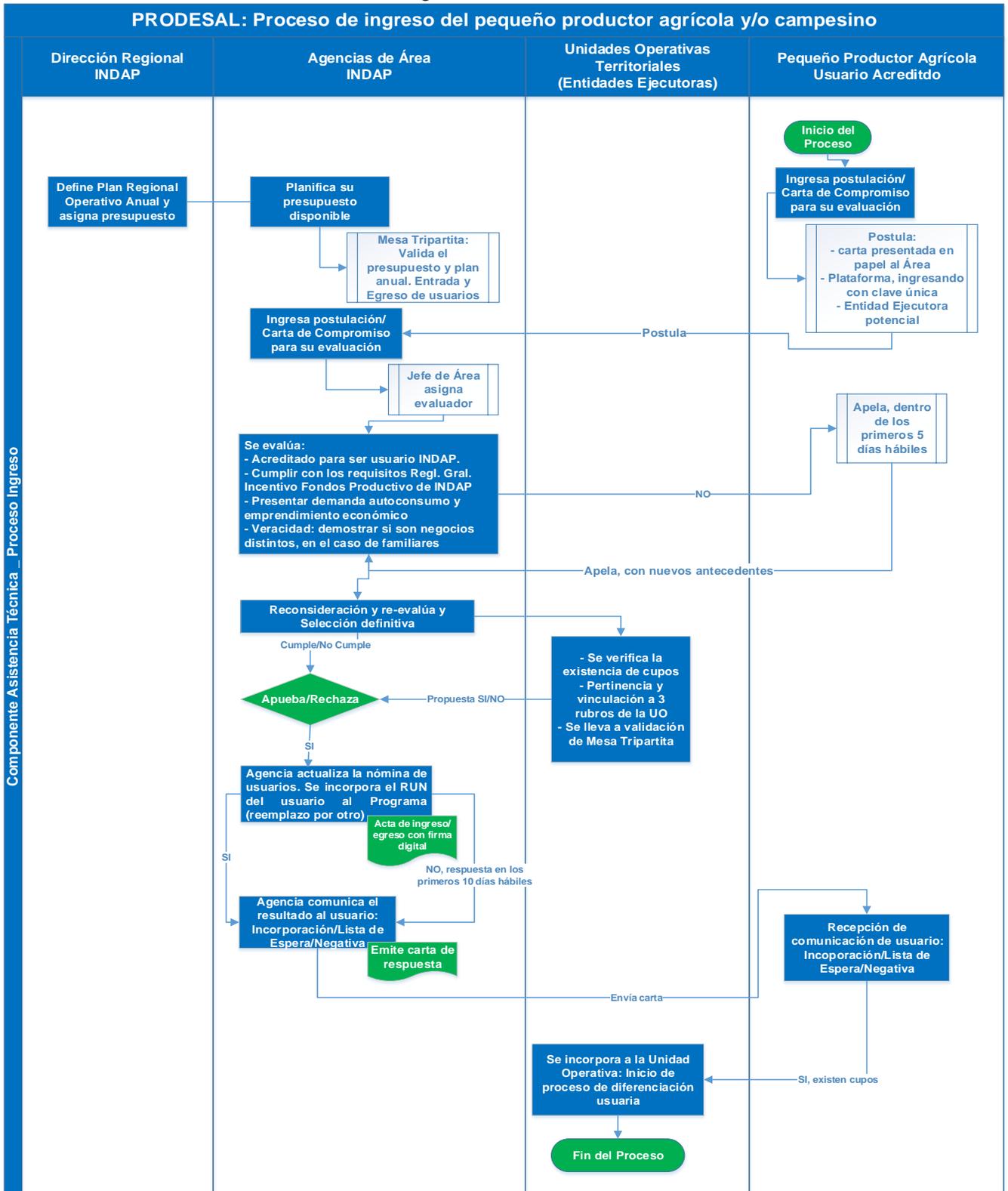
c) Negocios: Usuario con necesidad de mejorar o aumentar la inserción en los mercados, cuyo objetivo es crecer y mantenerse, desarrollando innovaciones en sus procesos.

Cabe señalar que este proceso de tipificación es cualitativo, clasificando a los usuarios, según si es de autoconsumo o de emprendimiento productivo. Sin embargo, en el segmento de usuario con negocio se observa que el criterio que lo diferencia al del Servicio de Asistencia Técnica (SAT)¹³³ es difícilmente diferenciable, puesto que el usuario SAT, se caracteriza por tener un negocio definido, en general, posee iniciación de actividades, está orientado a mercado y la demanda que realiza a INDAP se refiere a la consolidación del negocio que ya posee, pudiendo también demandar una incubación de emprendimiento para diversificar su negocio.

En consecuencia, se aprecia que la línea de división de usuarios con negocios de PRODESAL en comparación con los usuarios SAT se encuentra en una zona gris, escasamente definida por la Institución, según el parecer de este Panel, el cual debe tener matices según el territorio donde el usuario desarrolle su actividad productiva.

¹³³ Servicio de Asesoría Técnica (SAT) de INDAP busca mejorar el nivel de competitividad de los negocios de los productores de la Agricultura Familiar Campesina a partir del aumento de la productividad, la calidad y/o la agregación de valor de sus productos y servicios. INDAP financia hasta un 80% del valor del servicio y el 20% restante, deberá ser aportado por el postulante (con un tope de \$105.320 por año). El incentivo económico que entrega el programa será de un máximo de \$789.895 por productor al año (Pesos chilenos de 2017). La condición de ingreso es presentar una demanda por consolidación de negocio o incubación de emprendimiento (diversificación). y nivel de gestión que permita realizar la actividad productiva de manera comercial, además de disposición a pagar el 20% del costo.

Figura1.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP y REX N° 185.462 de fecha 27.12.17 correspondiente a las Normas técnicas de PRODESAL.

Una vez que el usuario es tipificado y su diagnóstico validado por INDAP, se definen los ámbitos de la Asistencia Técnica a la que podrá acceder el usuario, respondiendo a las brechas y puntos críticos identificados. Los ámbitos de asistencia técnica otorgadas, dependiendo del tipo de usuario son: (a) desarrollo de capacidades productivas, (b) incubación y mejoramiento de emprendimientos económicos y vinculación al mercado, (c) articulación con otros programas de financiamiento, a través de incentivos y/o créditos, (d) mejoramiento del capital social, asociatividad y participación en las comunidades rurales, (e) articulación con la red pública y privada y (f) promoción de un desarrollo sustentable.

Reconociendo la demanda del usuario y las brechas identificadas en el diagnóstico, éste es integrado a la UO a la que pertenece. En este espacio, se genera un Plan de Mediano Plazo (PMP), en el sistema único, que es común a la UO a la que pertenece y contiene las estrategias diferenciadas para cada grupo de beneficiarios que lo integra. Luego, a partir del PMP, se construye el Plan de Trabajo Anual (PTA), en el sistema único, documento que contiene la programación anual de las actividades, intervenciones, actividades y metas definidas para cada segmento de la UO.

Luego del proceso de planificación, se procede a la implementación de la asistencia técnica que es aplicada por el Equipo de Extensión. Las metodologías de extensión aplicadas por los técnicos son: la capacitación grupal, asesorías técnicas a nivel predial, el establecimiento de parcelas demostrativas, realización de días de campo, giras técnicas, operativos veterinarios, formulación y seguimiento de solicitudes del capital de trabajo y/o proyectos de inversión, difusión y articulación de la red de subsidios del Estado y la red de fomento público y privado.

INDAP evalúa el desempeño de la Entidad Ejecutora, en donde se da especial atención al desempeño de los Equipos de Extensión contratados por dicha Entidad. Para estos efectos INDAP aplica dos veces durante la temporada, la evaluación, estableciendo estándares mínimos de aprobación. Si la Entidad Ejecutora obtiene dos evaluaciones negativas o no subsana las observaciones que señale INDAP dentro del plazo establecido para aquello, INDAP podrá aplicar las sanciones establecidas en el convenio/contrato con el Entidad Ejecutora, lo cual incluye el término de éste o la recomendación del término del contrato del integrante del Equipo de Extensión mal evaluado.

En la Evaluación Intermedia de Desempeño que realiza INDAP, transcurridos a lo menos 6 meses de ejecución del Programa, básicamente se mide el cumplimiento de las actividades comprometidas en el Plan de Trabajo, así como también, se evalúa el cumplimiento de los compromisos de la Entidad Ejecutora y la satisfacción del usuario.

En el proceso de evaluación de desempeño final que INDAP realiza al término de la temporada (año agrícola o calendario), se evalúan las actividades post evaluación intermedia, el cumplimiento de metas establecidas en el Plan de Trabajo Anual y la satisfacción de los usuarios. La continuidad de la Entidad Ejecutora para un nuevo período dependerá de los resultados de las evaluaciones del período.

Adicionalmente, se realiza la evaluación de usuario que mide la participación del usuario en las actividades. Si éste no ha presentado un nivel de compromiso o ha tenido un bajo nivel de participación y un escaso nivel de adopción de las prácticas agrícolas transferidas, el usuario podría ser mal evaluado, pudiendo ser egresado del sistema. Para esta evaluación se considera la participación del Equipo de Extensión de la Entidad Ejecutora, INDAP y los representantes del grupo de usuarios que integran una Mesa

Tripartita. Finalmente, y producto de la evaluación, se emite un acta que determina el usuario que continúa o debe ser retirado. En el caso que un usuario deba egresar, se le comunica por escrito esta decisión, suscrita por el Jefe de Área. El usuario puede apelar a la decisión dentro de un plazo de los cinco días hábiles siguientes de haber recibido la notificación de egreso y la medida puede ser reconsiderada por el Jefe de Área de INDAP. Tal como se mencionó anteriormente, en este proceso de evaluación se constituye una Mesa Participativa Tripartita, la cual está integrada por el Jefe de Área de INDAP, un representante de la Entidad Ejecutora¹³⁴ y representantes de los usuarios. En esta instancia se valida la toma de decisión de continuidad o egreso¹³⁵ del usuario, se mide el desempeño del equipo técnico, así como también se realizan sugerencias a la Entidad Ejecutora¹³⁶.

Llama la atención que no se observen otros criterios de egreso del usuario, distintos al de su mal comportamiento o escasa participación, tales como, por ejemplo, que haya alcanzado un umbral de productividad, comercialización, capitalización, sustentabilidad y/o de capital social en el período de cuatro años, tiempo que dura el Plan de Mediano Plazo (PMP), asociado a un ciclo completo de intervención en los distintos ámbitos de la Asistencia Técnica. Este tema es relevante en el usuario con negocio, puesto que, si existiera un criterio de egreso, permitiría su escalamiento y migración a un siguiente eslabón de asesorías, cediendo, además, el cupo para la entrada de otro usuario que se encuentre en lista de espera.

Cabe mencionar que el aporte que debe realizar un usuario que egresa de PRODESAL e ingresa a SAT es de \$ 26.330 por el primer año de participación. Un usuario SAT de continuidad paga \$105.320 por año, por lo que se aprecia que el principal problema de egreso del PRODESAL, se debe a la baja disponibilidad de cupos en el SAT, debido a la disponibilidad presupuestaria y a la escasa disposición a pagar de los agricultores a un tipo de asesoría más específica. En consecuencia, se observa que uno de los desincentivos para el egreso del usuario PRODESAL es el copago de la asistencia técnica que alcanza un monto del 20% en el SAT. En dicho caso, sería interesante explorar la posibilidad de generar un instrumento intermedio entre PRODESAL y SAT para poder asistir, específicamente a los usuarios que poseen un negocio que aún no está consolidado y PRODESAL focalizarse en los usuarios de autoconsumo y de incubadora de emprendimiento.

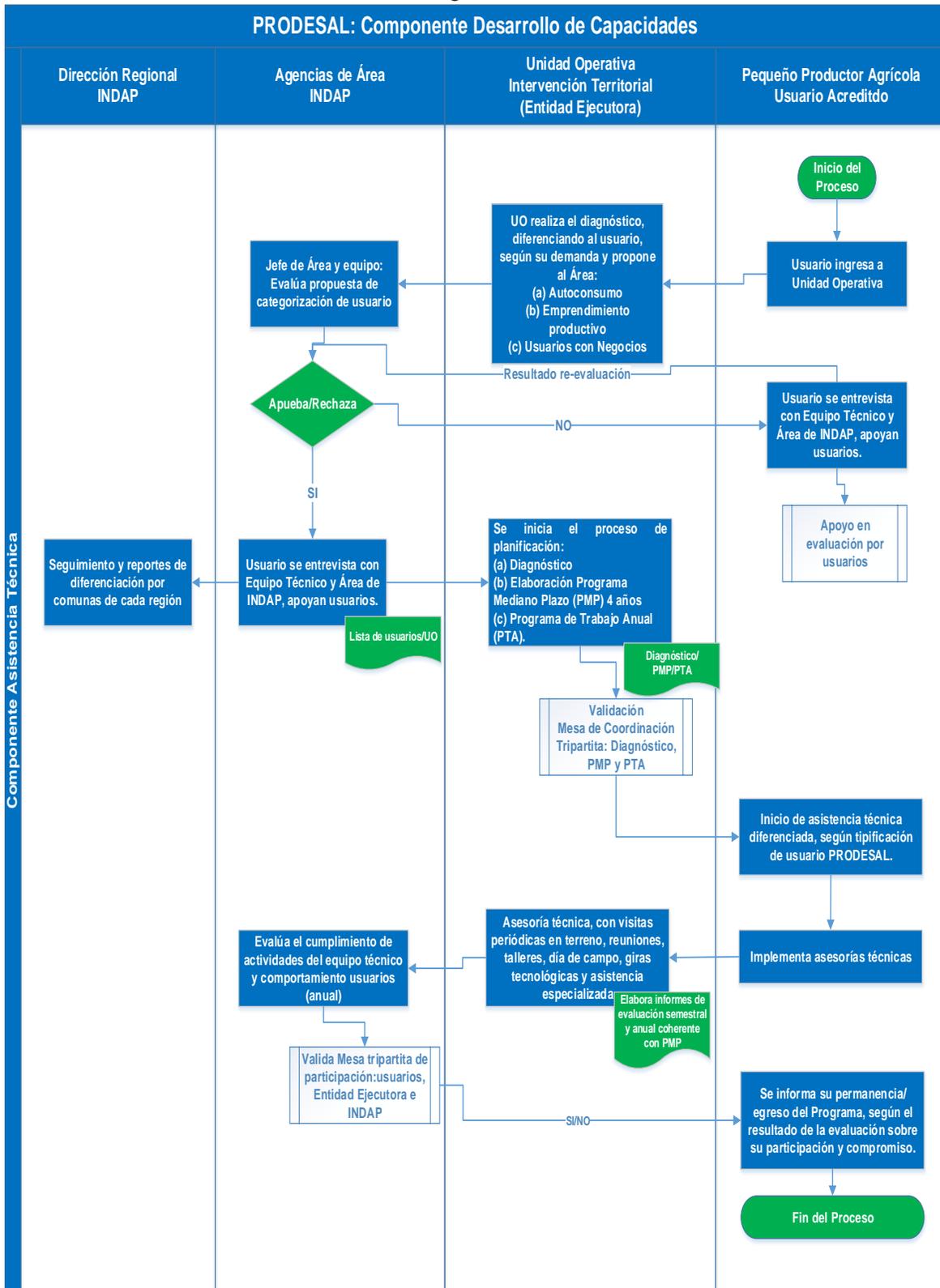
En la Figura 2 se describe el flujo de este proceso producción.

¹³⁴ Generalmente esta mesa es integrada por un representante del Alcalde – Administrador Municipal o Secretario Municipal o Jefe de DIDECO - en el caso que la Entidad Ejecutora sea el municipio.

¹³⁵ El egreso de un usuario está dado por una mala evaluación, cuyos criterios contempla la inasistencia a reuniones, talleres, días de campo.

¹³⁶ INDAP puede dar término anticipado de contrato, si una Entidad Ejecutora obtiene una mala evaluación en dos instancias consecutivas.

Figura 2.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP y REX N° 185.462 de fecha 27.12.17 correspondiente a las Normas técnicas de PRODESAL.

2.- Componente Capital de Trabajo

La totalidad de los usuarios del componente de Desarrollo de Capacidades puede acceder al componente de Capital de Trabajo. La asignación de este componente al usuario dependerá de lo establecido en el Plan de Mediano Plazo y del Plan de Trabajo Anual, de la asignación presupuestaria que realiza la región y de su disponibilidad en las Agencias de Área. Estos recursos son un incentivo no reembolsable que consiste en un fondo de capital de trabajo que INDAP pone a disposición para cada U.O. El monto que se asigna es de un máximo de \$115.033 por usuario, donde el 95% es aporte directo de INDAP y el 5% restante debe ser financiado por el usuario, en términos valorizados o pecuniarios. Dicho incentivo es entregado a los usuarios, a través de las Agencias de Área de INDAP. Básicamente, este fondo financia la operación anual de las explotaciones agrícolas y se utiliza para la adquisición de insumos y materiales necesarios para el desarrollo de actividades silvoagropecuarias y/o conexas de cada usuario. Se utiliza en forma individual y/o asociativa.

La solicitud de incentivo puede ser presentada por el usuario en la Agencia de Área, o a través de un integrante del Equipo de Extensión al inicio del año agrícola o temporada agrícola. Los criterios de evaluación de este fondo son de índole cualitativo y se vinculan sólo con la coherencia de la estrategia de desarrollo, con el Plan de Mediano Plazo y Plan de Trabajo Anual de la UO que integra el usuario y también con el destino del incentivo. Éste es aprobado en el Comité de Financiamiento del Área. Para asignar los incentivos, el Jefe de Área emite una resolución consignando los usuarios beneficiados, los montos y las asignaciones presupuestarias involucradas. El proceso de asignación de este incentivo es directo, sin mediar un proceso de concurso a nivel local.

Este incentivo se transfiere en recursos económicos, bajo dos modalidades: la primera, mediante una entrega directa al usuario en una cuota única; y la segunda, donde INDAP por mandato del usuario, paga a quién éste designe como su representante o directamente al proveedor, con el documento de respaldo correspondiente.

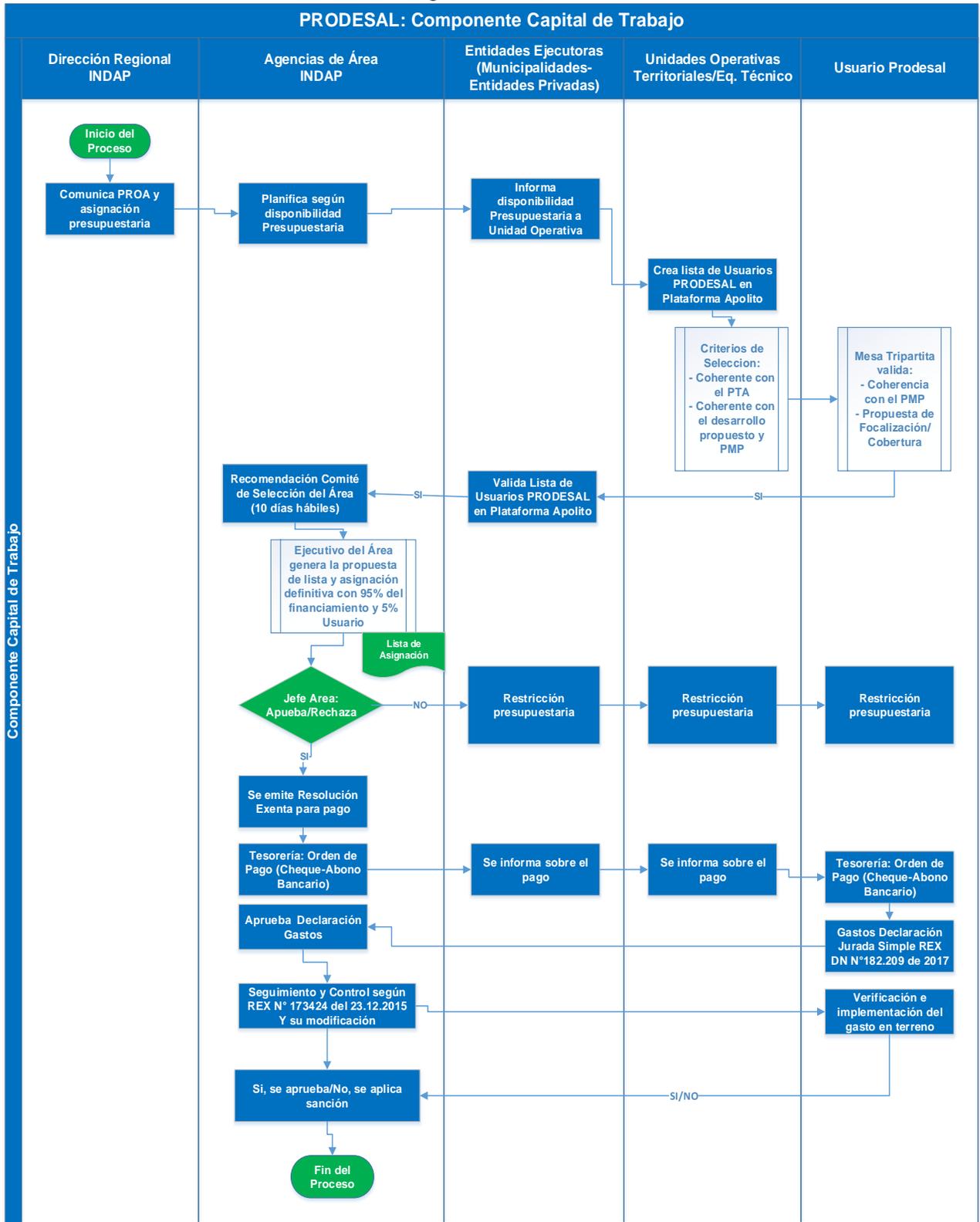
Una vez realizado el gasto de este incentivo, el usuario realiza una declaración jurada simple o presenta documentos de respaldo, según lo establecido en la normativa vigente de Rendición de Incentivos de los Programas de Fomento, Resolución Exenta N° 182.209 del año 2017, en un plazo no mayor a los 3 meses a contar de la entrega de los recursos.

Este incentivo le permite al usuario financiar los costos de producción de su explotación y la adquisición de tecnología, entendiéndose como semillas, fertilizantes, pesticidas, cuya adopción proviene de la aplicación de la asesoría técnica. Este gasto de este fondo por parte del usuario se puede comprobar a través de la rendición que debe presentar en las Agencias de Área. Asimismo, el Equipo de Extensión también verifica que el gasto de los recursos se realice insumos para el desarrollo de su sistema productivo.

Finalmente, en cuanto al proceso de seguimiento para procurar la correcta asignación de los recursos públicos y la adecuada utilización de éstos, INDAP aplica lo expresado en la Resolución Exenta N° 173.424 del 23.12.2015, donde se detalla el procedimiento de rendición, sumado a lo establecido en la Resolución Exenta N°182.209 de 2017, que establece la obligatoriedad y modalidad de dicha rendición.

En la Figura 3 se muestra el proceso de producción de este componente.

Figura 3.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de PRODESAL y REX N° 185.462 de fecha 27.12.17 correspondiente a las Normas técnicas de PRODESAL.

3.- Componente Inversiones

El componente de Fondo de Inversión es un incentivo dirigido a la totalidad de los usuarios del PRODESAL que integra el componente de Desarrollo de Capacidades. Dicho incentivo está diseñado para optimizar la productividad de los usuarios, mediante el cofinanciamiento de proyectos de emprendimiento económico silvoagropecuario y/o actividades conexas. Es un incentivo de capitalización al que el usuario postula a través de un concurso público, mediante la formulación de un proyecto, cuya elaboración es apoyada por el Equipo de Extensión. El aporte que el usuario debe realizar para acceder a este financiamiento debe ser del 10%, desglosándose en 5% valorizado y 5% pecuniario.

El llamado a concurso de este componente es planificado por la Dirección Regional de INDAP. En consecuencia, el proceso se inicia cuando el Jefe de Área de INDAP comunica a la Mesa Tripartita dicha planificación, informando los llamados a concursos de inversión a desarrollarse durante la temporada y la disponibilidad presupuestaria de este componente para el Área. Como resultado de este proceso, se elabora un Acta de la Mesa que indica la estimación de las fechas, los montos y orientaciones del concurso que se realizará en esa comuna.

El proceso de asignación de este fondo se inicia con la difusión de la apertura del concurso en los medios de comunicación social de cobertura regional y/o local, indicando los requisitos y períodos definidos para la apertura de un concurso de acceso restringido a usuarios PRODESAL. El llamado a postulación es realizado por la Dirección Regional o Agencia de Área, mediante Resolución Exenta. En casos excepcionales, el Director Regional o el Jefe de Área pueden autorizar modificaciones a los plazos establecidos, las que deberán ser difundidas entre las partes interesadas.

La postulación a este componente es realizada por el Equipo de Extensión o por el mismo usuario. Dichas postulaciones pueden ser individuales o asociativas. Los Equipos de Extensión deben evaluar en terreno, la pertinencia técnica y administrativa de las demandas de inversiones de los usuarios, completando la ficha de pre-inversión que debe ser firmada por éste. Este proceso se lleva a cabo a solicitud del Jefe de Área. Las postulaciones son ingresadas por el mismo usuario, o por el Equipo de Extensión o el ejecutivo de la Agencia de Área a cargo del Programa en la plataforma que INDAP dispone para este concurso.

Una vez finalizado el período de apertura del concurso, el cual está definido en sus bases, se inicia el proceso de evaluación de los proyectos recibidos. Dicha evaluación se inicia con la aplicación de una pauta que considera los siguientes criterios, los cuales están definidos en las Normas Técnicas y Procedimientos Operativos PRODESAL, Resolución Exenta N° 185.462 (29-12-2017):

Los criterios se presentan en el siguiente cuadro.

Criterios de Evaluación del Componente de Inversiones	Puntaje
Coherencia del proyecto con el PMP aprobado por INDAP.	30
Pertinencia técnica y económica de la inversión acorde a las condiciones de cada usuario, referido a la incorporación de nuevas tecnologías y/o prácticas que habitualmente aplica y/o mejoras en la productividad y sustentabilidad en sus sistemas productivos.	15
Proyecto grupales o asociativos	5
Proyectos que consideran la sustentabilidad ambiental	10
Introducción de Innovaciones	5
Otros criterios definidos por la Dirección Regional y/o Agencia de Área, vinculados con usuarios que postulan por primera vez, incentivo o integralidad de la intervención, postulantes jóvenes o mujeres, entre otros.	35
Total	100

Fuente: Normas Técnicas y Procedimientos Operativos PRODESAL, Resolución Exenta N° 185.462 (29-12-2017)

Una vez aplicada la pauta de evaluación y revisado por el Comité de Financiamiento, la Agencia de Área o la Dirección Regional, según corresponda y dependiendo del monto otorgado, entrega resultados preliminares mediante la publicación de la nómina de proyectos seleccionados en la Oficina de Área de INDAP que realizó el llamado a Concurso. Esta lista es comunicada también al Equipo del Extensión del PRODESAL. Dicha publicación incluye la identificación del usuario y el puntaje obtenido. En esta lista preliminar se identifica los proyectos con los distintos estados: “Preseleccionado con financiamiento”, “Preseleccionado sin financiamiento” o “Rechazado”; en este último caso, especificando la causa de rechazo.

Los usuarios tienen la opción de solicitar una reposición de su proyecto ante la Agencia de Área o la Dirección Regional, según corresponda, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados desde la fecha de publicación de los resultados preliminares; para ello, el/los postulante/s deberá/n exponer los antecedentes que fundamentan su petición. El requerimiento deberá ser respondido dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados desde la fecha de término de las reconsideraciones.

El Comité de Financiamiento del Área o de la Dirección Regional, toma conocimiento de los resultados preliminares y reconsideraciones, en el caso que exista una apelación, emitiendo un acta que registra el resultado del concurso, el cual tiene un carácter de recomendación. El Jefe de Área o el Director Regional, según corresponda, evalúan y ratifican la lista, mediante la emisión de la Resolución de Adjudicación, la que debe identificar él o los usuarios con los recursos adjudicados, en especies o recursos económicos.

En caso de proyectos que involucren recursos de créditos, estos cuentan simultáneamente con la recomendación de aprobación, por parte del Jefe de Área o del Jefe del Departamento de Asistencia Financiera Regional, según corresponda.

Los resultados finales se publican en la Agencia de Área o en la Dirección Regional y en la plataforma informática dispuesta por INDAP. La entrega de los incentivos se puede

realizar en especies o en recursos económicos. En el caso que la entrega de los incentivos se realice en especies, el Jefe Área o el Director Regional podrán asignar los incentivos, o parte de ellos, en especies, previa adquisición de acuerdo con la Ley de Compras Públicas. Para el uso del trato directo, se debe solicitar previamente la autorización del Director Nacional. Con este tipo de entrega se logran economías de escala y se asegura la cantidad y calidad del material que se requiera para la inversión que se realice en la explotación.

Asimismo, la entrega del incentivo se puede entregar bajo las siguientes modalidades: (a) La entrega de la totalidad del incentivo en forma posterior a la adquisición o ejecución de la inversión, para lo cual INDAP y el usuario deben efectuar una recepción de ésta a conformidad, lo cual queda consignado en un Acta suscrita por ambas partes. (b) La entrega del incentivo en parcialidades, para lo cual INDAP puede entregar hasta el 60% de los recursos aprobados, sin que necesariamente se haya dado inicio a la materialización de la inversión. (c) Excepcionalmente y por razones fundadas, el Jefe de Área podrá entregar el 100% del incentivo aprobado al usuario, sin que necesariamente se haya dado inicio a la concreción de la inversión.

El plazo de ejecución del Proyecto de Inversión es de hasta 6 meses, a contar de la fecha de entrega del incentivo.

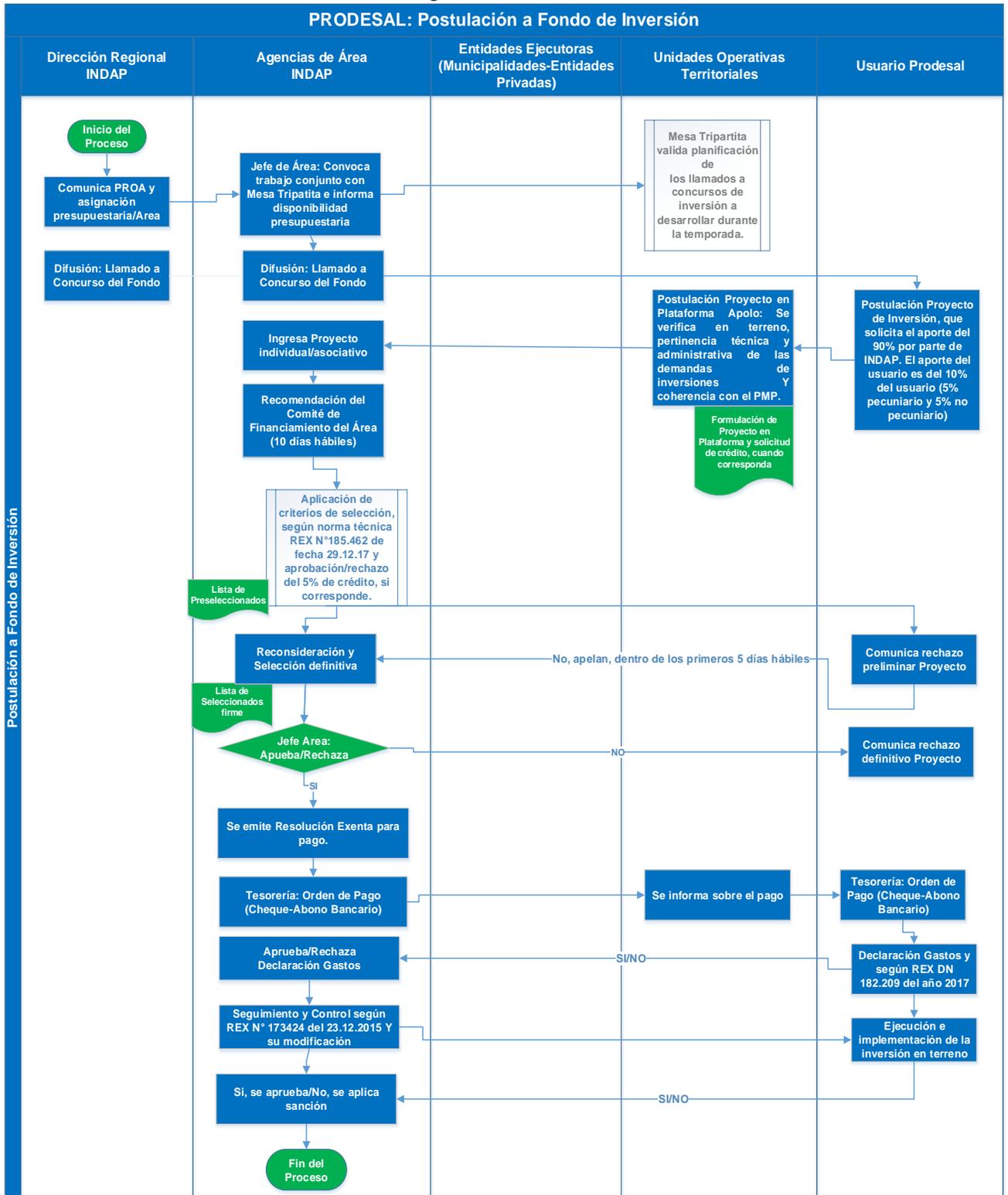
En cuanto a las rendiciones del incentivo, estas deben realizarse con documentos de respaldo, tanto del aporte propio como el de INDAP, bajo la normativa vigente sobre la Rendición de Incentivos de los Programas de Fomento.

En cuanto a las sanciones, INDAP analiza caso a caso, determinando en último término, la devolución de la totalidad del monto del incentivo adjudicado, si detecta alguna anomalía en la ejecución del proyecto tales como: (a) Las inversiones del proyecto no están a la vista o se declaran como no realizadas por el responsable de la visita realizada por INDAP. En esta situación, INDAP, previo análisis de la situación podrá convenir con el usuario un plazo máximo para ejecutar el incentivo. Terminado ese plazo y si la obra no ha sido ejecutada, el usuario deberá devolver el monto total del incentivo adjudicado a INDAP; (b) Las inversiones del proyecto no se encuentran terminadas en el plazo otorgado, según la Norma vigente. En este caso, el Jefe de Área podrá convenir con el usuario un nuevo plazo para finalizar la construcción de la obra o implementación del proyecto. Si al cabo de este nuevo plazo no se han ejecutado las inversiones, el usuario no podrá acceder a otros incentivos de INDAP, debiendo devolver la totalidad del monto del incentivo adjudicado. (c) Inversiones mal ejecutadas o no cumplen con los requisitos para levantar el Acta de Recepción y dar término a la obra. Para tales efectos, se procederá a realizar un Comité de Financiamiento en la Agencia de Área correspondiente, con el objetivo de evaluar la situación y definir si procede otorgar un nuevo plazo para que el usuario subsane las observaciones. Si al cabo de este nuevo plazo no se han efectuado las correcciones, el usuario deberá devolver la totalidad del incentivo otorgado.

La desventaja que se observa en la producción de los componentes de desarrollo de capacidades, capital de trabajo y fondo de inversión es la inexistencia de indicadores de gestión y seguimiento de estos incentivos por parte de INDAP, que logren dar cuenta de los logros alcanzados al término del PMP. No sólo en términos de cobertura y monto adjudicado, cuyas cifras están disponibles, sino que también se debiera medir lo que significa al usuario la recepción de estos incentivos en su explotación agrícola, tanto en lo que se refiere a la adopción de nuevas prácticas agrícolas y/o tecnologías, a través de las

asesorías recibidas, o el cambio en el nivel productivo o tecnológico alcanzado con la recepción de los componentes de capital de trabajo y fondos de inversión. En el proceso de evaluación anual se observa una intencionalidad de medición, sin embargo, dada la diversidad rubros debiera diseñarse indicadores cualitativos que expresen aumento, mantención o disminución. En este sentido, este Panel observó un avance en esta materia en el período de evaluación, dado que el equipo de INDAP ha adoptado la sugerencia otorgada por la evaluación de impacto realizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile del 2010, sin embargo, se sugiere ajustar las herramientas de levantamiento de información para una óptima construcción e indicadores de los indicadores de medición de resultados.

Figura 4.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de PRODESAL y REX N° 185.462 de fecha 27.12.17 correspondiente a las Normas técnicas de PRODESAL.

B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

- En relación con la estructura organizacional

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), es un servicio funcionalmente descentralizado, en cuya Ley Orgánica N°18.910 modificada por la Ley 20.720 de 2014, se presenta su objetivo principal vinculado con promover el desarrollo, económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, en adelante sus beneficiarios, 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.

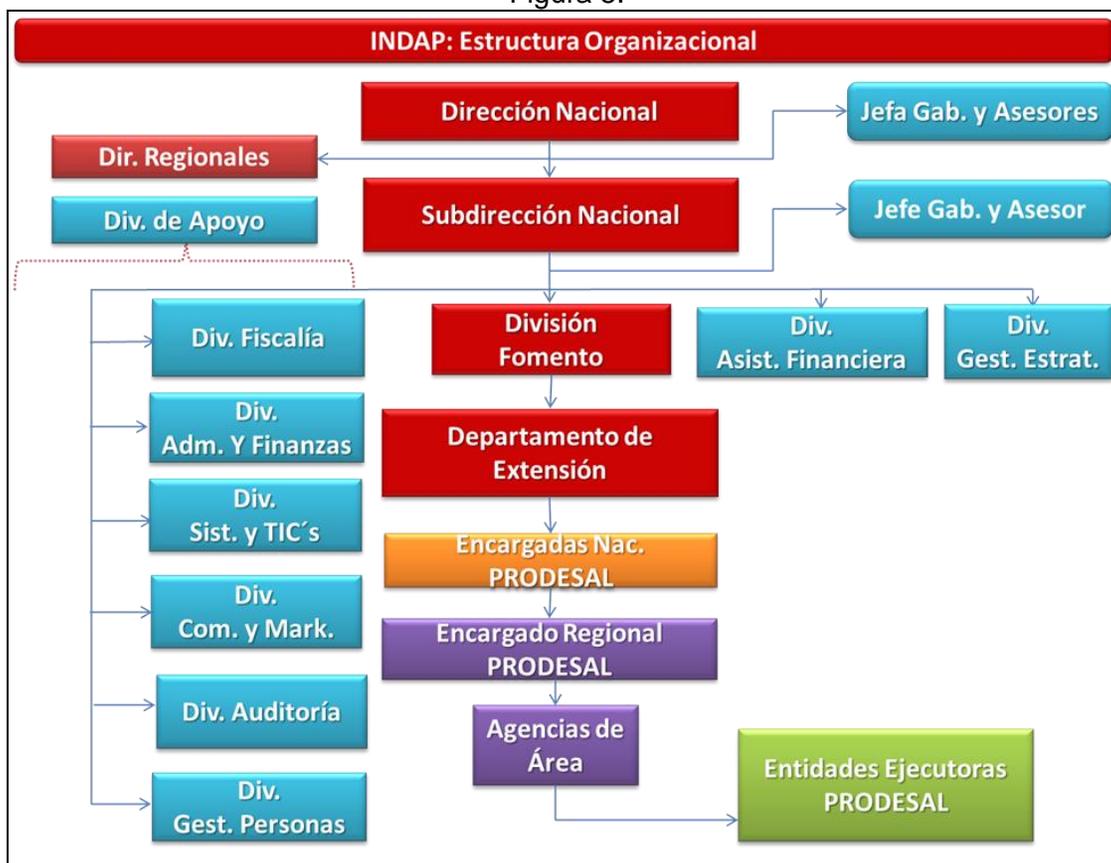
Para el logro de los objetivos antes señalados, INDAP desarrolla las siguientes funciones:

- 1) Otorga asistencia crediticia a sus beneficiarios, pudiendo 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.
- 2) Otorga asistencia crediticia a las organizaciones de sus beneficiarios, con personalidad jurídica, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales.
- 3) Proporciona asistencia técnica y capacitación a sus beneficiarios, tanto en los aspectos productivos como en todos los que constituyen sus objetivos propios. Para este efecto, administrará subsidios o líneas de crédito destinados a contratar directamente estos servicios en el sector privado, pudiendo otorgarlos el Instituto, en forma subsidiaria, a título gratuito u oneroso.
- 4) Otorga los subsidios que la ley disponga para fines productivos, obras de desarrollo rural o para atender situaciones de emergencia en el sector rural.
- 5) Cumple las funciones de regulación de la propiedad indígena, en conformidad a la ley N° 17.729 y al decreto ley N° 2.568, de 1979.
- 6) Ejecuta todos los actos y celebrar todas las convenciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y funciones propias y los demás que le fijen las leyes.

Basados en las Leyes antes señaladas, en cuanto al otorgamiento de créditos y subsidios, los programas de desarrollo rural y asistencia crediticia deben concederse sobre la base de parámetros objetivos, previamente reglamentados, salvo en situaciones de emergencia. Asimismo, todos los beneficiarios potenciales del Instituto deben tener acceso a información.

La estructura organizacional se presenta en la Figura 5, cuya construcción fue elaborada bajo la perspectiva del PRODESAL, con el objeto de evaluar si dicha estructura permite y facilita la correcta implementación del Programa, con la acción colaborativa del resto de las reparticiones de la Institución.

Figura 5.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de PRODESAL

Se observa que INDAP posee una estructura administrativa encabezada por su Dirección Nacional que cuenta con atribuciones y funciones descritas en la Ley Orgánica antes señalada. En el cumplimiento de las funciones y atribuciones, INDAP, a nivel central cuenta con una estructura integrada por las División de Fomento, cuyo propósito es promover la sustentabilidad e innovación de los sistemas productivos de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), mediante la oferta de instrumentos de fomento y División de Asistencia Financiera, cuya función es otorgar créditos de corto y largo plazo a los usuarios de INDAP. Estas dos divisiones que cumplen la función central de la Institución. Además, de estas dos grandes Divisiones, cuenta con otras reparticiones que prestan soporte al Director Nacional y a las dos áreas principales antes mencionadas. Por último, está la División de Gestión Estratégica que desarrolla los procesos de planificación, supervisión y control de gestión. Dentro de la División de Fomento, se encuentra el Departamento de Extensión, cuyo objetivo principal es potenciar las capacidades técnicas, organizacionales y de gestión de la Agricultura Familiar Campesina, de acuerdo con sus demandas. Dentro de dicho departamento se encuentra albergado el Programa PRODESAL, cuyas Encargadas Nacionales, ambas contratadas en calidad jurídica de planta, tienen la responsabilidad de velar por la aplicación de la Norma Técnica vigente, basada en la REX N° 98.584 de fecha 07.07.2015, actualizada por REX N° 185.462 de fecha 29.12.2017; realizar seguimiento y control al Programa, además de proponer mejoras en los sistemas de medición y procesos de los mismos (ver más abajo Figura 6).

Figura 6.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP

A nivel territorial, cada región cuenta con una Dirección Regional, que es designado por la Dirección Nacional, cuyas funciones también están descritas en la Ley Orgánica de la Institución. En virtud de lo anterior, INDAP posee representación en las 15 regiones del país, las que tienen dependencia directa con la Dirección Nacional. A nivel regional se aprecia una estructura organizacional, en la que está representada las Divisiones de Fomento y de Asistencia Financiera, así como también algunas divisiones de apoyo, como las descritas en el organigrama de la Dirección Nacional. Dentro de la División de Fomento se encuentra el Encargado Regional del PRODESAL, quien se comunica directamente con las Encargadas Nacionales del PROGRAMA. Dicho profesional realiza el seguimiento del funcionamiento y otorga las señales de alerta, tanto a su jefatura directa, como a nivel nacional.

Siguiendo con la descripción de la presencia territorial de INDAP, en las regiones se encuentra otra estructura que corresponde a las Agencias de Área, cuya representación tiene cobertura intercomunal e integran una red de 127 oficinas distribuidas a lo largo de todo Chile. Estas Agencias tienen el contacto directo y atención con el usuario. En estas oficinas confluyen la totalidad de los servicios y programas ofrecidos por la Institución, además de implementar el seguimiento y control de los servicios de asistencia técnica tercerizados por la Institución.

Continuando con la descripción organizacional del PRODESAL, se encuentra la Entidad Ejecutora que implementa el PRODESAL. Dichas entidades son las municipalidades (y organizaciones sin fines de lucro) como también Entidades Privadas contratadas

mediante Mercado Público, quienes contratan a honorarios a los profesionales que integran los Equipos de Extensión que otorgan la asistencia técnica a las Unidades Operativas.

En las Figuras 6 y 7 se observan los roles de cada participante en el Programa.

Figura 7.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP

Se destaca en esta estructura organizacional, la existencia de la Mesa de Participación Tripartita que está integrada por el Jefe de Área, la Entidad Ejecutora y los representantes de los usuarios de los distintos grupos de las UO, instancia donde se validan las decisiones tomadas a nivel local (Figura 8).

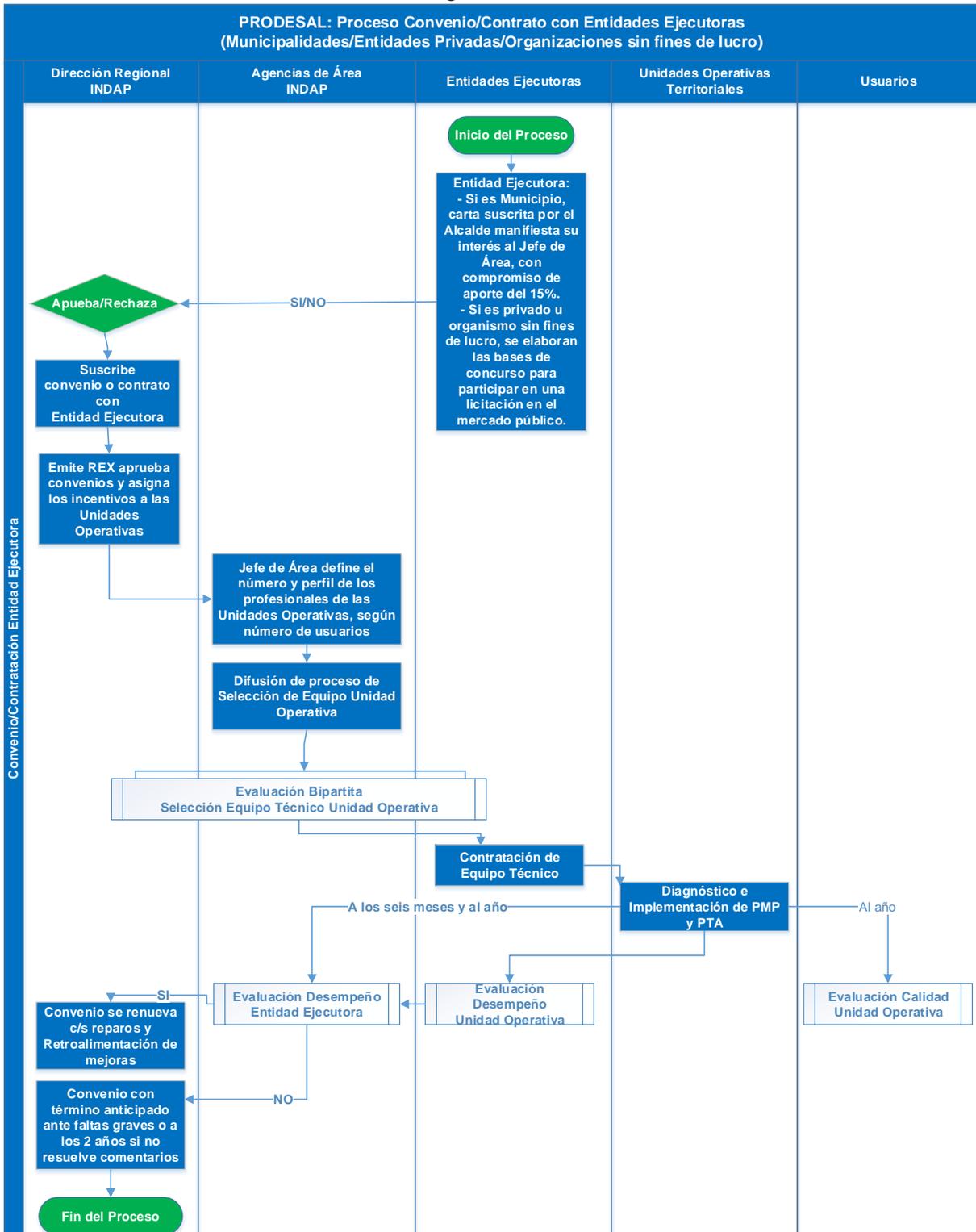
Figura 8.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP

Por último, en la Figura 9 se muestra el proceso de suscripción de convenio con las Entidades Ejecutoras y sus procesos de evaluación anual.

Figura 9.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de entrevista con Encargada Nacional de INDAP y REX N° 185.462 de fecha 27.12.17 correspondiente a las Normas técnicas de PRODESAL.

Al observar con detención la organización de INDAP, se aprecia que esta Institución tiene un diseño basado en funciones, sin que se pueda apreciar una integración en base a procesos. Este tipo de organización no permite una comunicación fluida entre las distintas divisiones que constituyen el foco central del quehacer de INDAP, que son la asistencia técnica y la asistencia financiera con las divisiones que le otorgan soporte a estas dos grandes divisiones. A nivel regional y de Agencias de Área, al ser equipos más pequeños, existe una comunicación más fluida de lo que sucede a nivel territorial y/o comunal, destacando además que a nivel de Área, existen ejecutivos multiservicios, quienes gestionan los diferentes servicios que otorga la Institución. Si bien se reconocen esfuerzos de la Dirección Nacional para generar instancias de comunicación periódicas con los Jefes de División, así como también la existencia de Comités Directivos Regionales, donde participan los Jefes de División, Jefes de Área, siendo un espacio que permite revisar los avances por Programa y detectar problemas, igualmente se observa una cierta verticalidad en la toma de decisión, pues pese a ser un servicio que posee una cobertura territorial, finalmente la mayoría de las veces, la decisión final recae en la Dirección Nacional, lo que refleja su carácter de servicio desconcentrado, más que descentralizado. No obstante, lo anterior, esta es una característica está instalada en diversos servicios del Estado y no es un hecho particular de INDAP. Sin embargo, las acciones que se han estado desarrollando e incentivando a nivel de SUBDERE relacionadas, por ejemplo, con el traspaso de competencias a nivel territorial, entre otras, son pasos significativos para ir avanzando en la descentralización institucional.

El Cuadro siguiente presenta la modalidad de contrato del Equipo de INDAP encargado del PRODESAL.

Cuadro 54: Modalidad de Contrato de profesionales vinculados a PRODESAL

Cargo/ Tipo de contrato	Director Nacional	Encargada Nacional PRODESAL y profesional apoyo	Directores Regionales (*)	Encargados Regionales PRODESAL (**)	Jefes de Área (**)	Ejecutivos Serv. Integrales y otros (**)
	1 Planta SADP (cargo de confianza)	2 Planta	14 Planta SADP	Sin Dato Contrata	Sin Dato Contrata	Sin Dato Contrata/ Honorarios

(*) Se consideran 14 regiones, porque Tarapacá no posee usuarios PRODESAL a partir del año 2017.

(**) No es posible cuantificar el número de profesionales que están a contrata y/o honorarios, dado que no se encuentra especificada sus funciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida desde Web de INDAP.

Entre ellos se destacan las Encargadas Nacionales que se encuentran contratadas bajo la modalidad de planta. Los catorce Directores Regionales que son planta (SADP) y Encargados Regionales que se encuentran bajo la modalidad de contrata. Finalmente, un número no cuantificado cumple como Encargado del PRODESAL en el Área que se encuentra contratado bajo la calidad de contrata o a honorarios. En este sentido, se aprecia que las modalidades de planta y a contrata son pertinentes a la administración pública, dado que se acogen a lo que establece el estatuto administrativo, lo cual significa, entre otros ámbitos, que poseen responsabilidad administrativa. Sin embargo, existe el número de profesionales no cuantificado que se encuentra contratado bajo el régimen de honorarios en las Agencias de Áreas, el cual no posee responsabilidad administrativa. En este sentido, se hace necesario que el equipo Encargado del PRODESAL a nivel nacional, realice un censo de los profesionales que está vinculado al Programa a nivel

regional y de área, para conocer cuánto es el tiempo de dedicación de cada uno de ellos, cual es el tipo de vinculación contractual que poseen y cuál es la formación que poseen. Esto tiene real relevancia para conocer en su totalidad el equipo con que se cuenta y detectar si es necesario otorgar capacitación en lo que se refiere al monitoreo y seguimiento del Programa.

En relación con los Equipos Técnicos del PRODESAL, estos son contratados a honorarios por las Entidades Ejecutoras. Cabe recordar que dicha condición, a partir del 2018, de acuerdo con las leyes¹³⁷ sociales vigentes, obliga a los profesionales a realizar sus cotizaciones bajo su propio costo. Sin embargo, los que pertenecen al Programa desde hace algún tiempo, no contaban con esta obligatoriedad, por lo cual cabe preguntarse sobre la situación de previsual de estos profesionales.

Desde un ámbito de desempeño profesional, este Panel sostiene que los Equipos Técnicos podrían tener eventualmente un sentido de pertenencia y compromiso mayores con el Programa, si la calidad jurídica de su contrato fuese distinta a la de honorarios.

En consecuencia, se recomienda adoptar medidas, a través de los convenios suscritos, que contribuyan a corregir y/o reparar las condiciones contractuales de los equipos técnicos del PRODESAL que están adscritos a las municipalidades, especialmente considerando la política de disminución de profesionales contratados bajo esta modalidad en la administración pública, con el fin de darles una mayor estabilidad laboral, principalmente a aquellos equipos que están bien evaluados por INDAP.

- En relación a los mecanismos de coordinación

A nivel de la Dirección Nacional, se observa la entrega de lineamientos para el período 2014-2018, que proporciona los énfasis, prioridades y profundización de intervenciones. Desde el punto de vista de la estructura organizacional en la Dirección Nacional, se aprecia un desarrollo con un alto nivel de especialización y de capacidades profesionales que contribuyen al buen desempeño de las dos divisiones que conforman el punto focal de la Institución que corresponden a Fomento y Asistencia Financiera. Dentro de la División de Fomento se encuentra el PRODESAL, quien se coordina con las distintas divisiones de apoyo y con gestión estratégica. Sin embargo, como se menciona en el punto anterior, no se observa una comunicación fluida entre las divisiones, porque la estructura está compartimentalizada.

No obstante, debe reconocerse que existe un hito importante en la coordinación interna, mediante el diseño, construcción y puesta en marcha de la Plataforma llamada Sistema Único. Dicha plataforma congrega a todos los servicios y programa que ofrece la Institución y comenzó a funcionar el año 2017. Esta herramienta está permitiendo al PRODESAL construir su línea de base para el levantamiento de información de los PMP y PTA junto con el diseño de indicadores de resultados intermedios. Sin embargo, se debe avanzar también en el levantamiento de información de la Evaluación de Desempeño Anual de las Unidades Operativas, con el propósito de iniciar la medición de los

¹³⁷ Ley 20.255 de fecha 28.04.2017 que establece la reforma previsional y Ley 20.894 de fecha 18.01.2016 que prorroga la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes y adecúa la normativa previsional.

indicadores de resultados en el ámbito productivo, comercial, de articulación y subsistema agrícola, pecuario y silvícola.

A nivel territorial se aprecia una mayor coordinación, tanto a nivel de Agencia de Área como a nivel de Direcciones Regionales, dado que en ese nivel confluyen los procesos de los distintos programas y servicios que ofrece INDAP. No obstante, la gestión a nivel territorial puede verse entorpecida, dada la concentración en la toma de decisiones a nivel Nacional.

En relación a la gestión y coordinación con programas relacionados:

En relación con la coordinación con programas relacionados, en el siguiente Cuadro se presenta el resultado de la vinculación a nivel interno de INDAP para el período de la evaluación, entendida como que el usuario PRODESAL, puede acceder a los beneficios de otros Programas de la Institución. En dicho cuadro se aprecian los Programas de INDAP que toman relevancia en los usuarios del PRODESAL, que desde el punto de vista de la diversificación de los incentivos percibidos y de la aplicación de tecnología, entre los cuales se destacan: el PDI (Proyectos de Desarrollo de Inversiones); SIRSD-S (Programa de Suelos Degradados), Riego y Ley de Riego, PROGYSO, Alianzas productivas, praderas y forrajes, así como también, la asistencia financiera de corto y largo plazo.

En este punto, se aprecia una coordinación interna integral en los distintos ámbitos de la actividad productiva, que es necesaria y complementaria al quehacer de PRODESAL, como por ejemplo el SIRSD-S, incentivo que contribuye a la recuperación de los suelos, tanto en su aspecto físico y químico, como también biológico, o por nombrar otros, el PROGYSO que contribuye al mejoramiento de la gestión de la explotación agrícola en distintos ámbitos.

Entre los resultados de esta vinculación interna de INDAP, se destaca que en términos de montos totales, hubo un aumento en un 50%, en cobertura en un 7,66% y el promedio obtenido por usuario en casi 40% para el período de la evaluación. Las variaciones más significativas fueron el acceso a los créditos de corto y largo plazo e incentivos para pradera y forraje. Llama la atención el crecimiento y valor obtenido en las asesorías de PDTI. También se observa un reordenamiento en las asignaciones de los Programas durante el período, tales como en el caso de capital de trabajo de PDTI, PADIS o PDI Inversiones dado que sus asignaciones han disminuido o han sido nulos en el año 2017.

Cuadro 55: PRODESAL: Vinculación con otros programas INDAP – Año 2017

ALIANZAS INTERNAS	2014			2015			2016			2017			% Variación 2014-2017		
	Total	N	Prom	Total	N	Prom									
SIRSD-S	2,011,167,348	4,314	466,195	2,277,412,396	4,566	498,776	2,838,709,458	5,040	563,236	2,682,863,022	4,480	598,853	33.40%	3.85%	28.46%
PROGYSO MUJ JOV	26,884,317	149	180,432	47,779,436	205	233,070	76,974,144	278	276,885	20,491,531	151	135,706	-23.78%	1.34%	-24.79%
SAT_EMPRENDIM.	26,839,478	119	225,542	15,643,850	155	100,928	74,928,956	385	194,621	38,715,739	210	184,361	44.25%	76.47%	-18.26%
PDTI Asesorías	6,377,645	43	148,317	20,454,857	185	110,567	1,158,900,771	9,229	125,572	41,925,953	356	117,770	557.39%	727.91%	-20.60%
ALIANZAS PRODUCTIVAS	278,182,846	756	367,967	190,753,155	546	349,365	138,828,266	422	328,977	124,722,605	346	360,470	-55.17%	-54.23%	-2.04%
Credito corto plazo	5,226,483,467	9,188	568,838	5,657,527,989	9,371	603,727	6,559,639,685	8,610	761,863	8,396,189,065	9,453	888,204	60.65%	2.88%	56.14%
Crédito largo plazo	1,924,514,116	3,007	640,011	2,422,995,761	3,378	717,287	2,750,929,649	3,133	878,050	3,461,592,031	3,519	983,686	79.87%	17.03%	53.70%
Ley de Riego							5,545,389	2	2,772,695	52,966,888	17	3,115,699	0.00%	-	-
RIEGO	1,049,381,730	1,010	1,038,992	837,672,418	702	1,193,266	1,017,140,505	790	1,287,520	1,207,212,037	942	1,281,541	15.04%	-6.73%	23.34%
PDI INVERSION	364,262,924	314	1,160,073	291,585,508	786	370,974	425,647,072	709	600,348	243,992,427	362	674,012	-33.02%	15.29%	-41.90%
PDTI Capital de Trabajo	1,430,000	5	286,000				36,712,861	123	298,479				-100.00%	-100.00%	-100.00%
PRADERAS FORRAJES	467,214,072	2,162	216,103	473,457,095	2,195	215,698	658,673,985	2,503	263,154	859,710,693	2,981	288,397	84.01%	37.88%	33.45%
INV. ALIANZAS PRODUCTIVAS							4,709,341	4	1,177,335	6,936,422	11	630,584	0.00%	-	-
PADIS				2,279,259	28	81,402	1,265,391	1	1,265,391				0.00%	-	-
Años anteriores	13,923,911	138	100,898	115,434,067	150	769,560	32,595,437	73	446,513				-100.00%	-100.00%	-100.00%
INDAP_PRODEMU				1,208,098	4	302,025				330,000	1	330,000	0.00%	-	-
Operación y difusión				32,000	4	8,000							0.00%	-	-
TOTAL	11,396,661,854	21,205	537,452	12,354,235,889	22,275	554,623	15,781,200,910	31,302	504,160	17,137,648,413	22,829	750,696	50.37%	7.66%	39.68%

Fuente: Elaboración propia, basados en información proporcionada por INDAP

En relación con la vinculación con otros servicios del Ministerio de Agricultura u otros ministerios y/o servicios públicos, se aprecia que esta articulación es positiva, tal como se muestra en el detalle de las cifras en el capítulo de Economía para los casos de Valparaíso y Maule. La articulación se realiza con CNR, CONAF, INIA, SERCOTEC, Gobiernos Regionales, entre otros, así como también con agencias internacionales, mineras, ONG's u otros. Dicha coordinación es de utilidad para complementar los recursos del PRODESAL, especialmente para la implementación de iniciativas que son particulares para una Unidad Operativa y que se relacionan con el entorno territorial donde se localiza.

El siguiente cuadro se presenta el resultado de esta vinculación con cifras agregadas por año para el caso de Valparaíso y Maule, donde se aprecia que la articulación creció en más del 100% en cada una de ellas. Se observa también, para el caso de Valparaíso, que el apalancamiento de recursos públicos creció en un 350% en comparación con los recursos provenientes de las instituciones privadas, la cual incluso disminuyó en el período. En cambio, para el caso de la región del Maule se observa una situación contraria, pues el apalancamiento de recursos en instituciones privadas creció a más del 460%, en cambio el aporte de recursos públicos se mantuvo en el 63%. Desde el punto de vista de la composición de las fuentes de recursos, para el caso de Valparaíso, esta es variable según los años, pues llegó a ser, casi, una relación 50/50 en el año 2014, en cambio esta proporción cambió en el año 2017, llegando al 89%. Para el caso del Maule, se aprecia que el apalancamiento proviene principalmente de las instituciones públicas cuya participación es del 68% aproximadamente.

**Cuadro 56: PRODESAL, Apalancamiento de recursos externos, expresado en miles de pesos chilenos.
Caso Región Valparaíso y Maule
Años 2014-2017**

Origen recursos	Valparaíso				Variación % 2014- 2017	Maule				Variación % 2014- 2017
	2014	2015	2016	2017		2014	2015	2016	2017	
Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	124.741	206.113	492.514	567.951	355,30%	844.452	672.233	696.417	1.381.976	63,65%
Aportes de otras fuentes, sector privado, organismos internacionales, entre otros	126.832	96.500	129.670	67.250	-46,98%	116.386	135.506	280.128	654.135	462,04%
Total	251.573	302.613	622.184	635.201	152,49%	960.838	807.738	976.544	2.036.111	111,91%
% Participación recursos públicos Valparaíso	49,58%	68,10%	79,16%	89,41%		87,89%	83,22%	71,31%	67,87%	
% Participación recursos privados Valparaíso	50,42%	31,89%	20,84%	10,59%		12,11%	16,78%	28,69%	32,13%	

Fuente: Base de datos proporcionados por INDAP

C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

a) Entre regiones

El principal criterio de asignación de recursos entre regiones se relaciona con la cantidad de Unidades Operativas (UO) incorporadas por el programa en las diversas comunas del país.

Salvo situaciones excepcionales¹³⁸ cada comuna participante del programa cuenta con una única Unidad Operativa. La distribución presupuestaria considera como una variable la cantidad de usuarios incorporados dentro de cada UO. De acuerdo a lo planteado en las Normativas Técnicas: “el tamaño de la UO podrá variar cada temporada, entre otros factores, debido al egreso de usuarios por una evaluación negativa de su participación, o por el traspaso de usuarios a Programas más especializados. En caso de existir nuevas demandas, éstas podrán acogerse en la misma proporción que los egresos. Solo en la medida que exista una mayor disponibilidad de recursos de INDAP y del aporte Municipal, o de otras entidades públicas, podrá incrementarse el tamaño de la UO, previa autorización de la Dirección Nacional”¹³⁹.

En la práctica, se constata que el porcentaje de usuarios que egresan es muy bajo, por lo que el criterio utilizado para la distribución presupuestaria entre regiones se basa principalmente en las coberturas comunales, las cuales se han mantenido relativamente inerciales durante el periodo de evaluación¹⁴⁰. El panel no tiene información sobre la metodología y/o criterios utilizados para definir las coberturas comunales.

Las regiones de Valparaíso, O`Higgins, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos concentraron más del 80% de los recursos para inversión en el período, que es precisamente donde se encuentran las zonas de mayor importancia silvoagropecuaria en el país. No obstante, al considerar la población potencial por región y porcentaje de usuarios según vulnerabilidad, se encuentran algunas situaciones que podrían demostrar que los recursos se asignan entre regiones y comunas de manera relativamente inercial y no necesariamente acorde a los criterios de focalización. Por ejemplo, en la Región de Tarapacá el 40% de los usuarios se encuentra sobre el 70% por ciento de los hogares con menores ingresos (población más vulnerable).

La División de Gestión Estratégica junto con la División de Administración y Finanzas son las encargadas de asignar los recursos a las Direcciones Regionales. Para este proceso de asignación presupuestaria existe un procedimiento que se inicia con la Programación Regional Operativa Anual (PROA), llevada a cabo en octubre del año anterior. En este proceso, cada región define requerimientos para cada uno de los programas que se ejecutan, lo que se envía posteriormente para revisión y aprobación a la Dirección Nacional. Una vez aprobado el presupuesto institucional por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se transfieren los recursos a las regiones, las que a su vez asignan a cada Agencia de Área de INDAP.

¹³⁸ No se conoce qué porcentaje representan estas situaciones excepcionales.

¹³⁹ Normativas Técnicas 2017, punto 5.2

¹⁴⁰ Salvo por el traspaso de usuarios al PDTI.

b) Entre componentes

Las normativas técnicas hacen referencia a un proceso de planificación territorial que considera el empleo de tres instrumentos básicos: diagnóstico, plan de mediano plazo (PMP) y plan de trabajo anual (PTA). Se señala que esta metodología permite identificar y proyectar los ejes de desarrollo del territorio en un horizonte de mediano plazo, y “en concordancia con ello los requerimientos de apoyo, tanto en materia de desarrollo de capacidades, como de financiamiento (crédito e incentivos)”¹⁴¹. Esta planificación sirve de referencia para los distintos servicios involucrados.

Desarrollo de Capacidades

Este componente incluye gastos en honorarios y bono de movilización del equipo de extensión y gastos asociados al funcionamiento de las mesas de coordinación y seguimiento del programa (capacitaciones, traslados, alimentación, materiales, etc.)

Se financia por el programa y cofinanciado por la entidad ejecutora quien debe aportar como mínimo un 15% de los recursos. Anterior al año 2015, el cofinanciamiento era de un 10% del total del aporte de INDAP.

El Programa define un mecanismo de asignación de presupuesto en base a la cantidad de usuarios por temporada, considerando un tarifado base. Para 2017 el rango considerado fue entre \$ 210.638 y \$ 289.627, pudiendo variar por algunos criterios como aportes históricos, dispersión de los usuarios, territorios aislados o insulares, proporción de usuarios según tipo de demanda, los requerimientos de especialización de los integrantes del equipo y la disponibilidad presupuestaria. Para el caso de entidades ejecutoras privadas, se considera un rango entre \$247.500 y \$331.755 por usuario.

Solo de forma excepcional se pueden variar los montos, señalándose que “una vez asignado el monto total del incentivo, este no tendrá variaciones durante la temporada, pudiendo ajustarse en las reasignaciones anuales, mediante modificaciones del Convenio”¹⁴².

Cabe observar que los recursos asociados al funcionamiento de las mesas pueden ser administrados por INDAP, por la entidad ejecutora o bien transferido a representantes de los usuarios, determinando el Director Regional el mecanismo a seguir en cada UO. La Normativa Técnica también establece montos mínimos y máximos asociados al gasto para el funcionamiento de las mesas, en atención al tarifado por usuario señalado con anterioridad.

De acuerdo a lo establecido en las Normativas Técnicas, para asignar los incentivos a los usuarios, el Director Regional emite una Resolución consignando las Unidades Operativas a las que se les adjudica el incentivo; identificando las comunas, los montos, las asignaciones presupuestarias involucradas y las Entidades Ejecutoras. Semejante procedimiento se sigue para el caso de reasignaciones presupuestarias, contemplando además un mecanismo específico para la disposición de saldos pendientes de gastar.

¹⁴¹ Ídem, punto 5.3

¹⁴² Normativas Técnicas, punto 7.1

Una vez asignados los incentivos se procede a la suscripción de convenios o contratos con la entidad ejecutora pública o privada, respectivamente. Con posterioridad a las firmas y respectivas resoluciones que aprueban estos convenios/contratos, se transfieren los recursos parcializadamente en dos o tres cuotas. En función de la evaluación de desempeño y evaluación de los usuarios, se determina la renovación del ejecutor y subsiguiente aporte de recursos.

Capital de Trabajo

Este componente financia capital de operación (adquisición de insumos y materiales) a utilizarse en forma individual y/o asociativa. Además, cuenta con una disponibilidad presupuestaria para cada UO en función de la cobertura de usuarios. Para el año 2017 el monto máximo considerado fue de \$115.033. También se contempla cofinanciamiento de parte de los usuarios, considerando al menos un 5% del monto total aportado por INDAP.

Respecto de estos recursos, las Normativas Técnicas establecen un mecanismo de asignación indicando que “la Mesa de Coordinación y Seguimiento podrá proponer la cobertura de este incentivo pudiendo corresponder a una entrega de carácter universal o focalizado en grupos de productores específicos, considerando las características de los territorios y el tipo de demanda de los usuarios. La propuesta de focalización será presentada al Jefe de Área quien aprobará o sugerirá mejoras a la propuesta”¹⁴³.

Inversión

Este componente financia emprendimientos silvoagropecuarios individuales o asociativos, pudiendo acceder los usuarios mediante concurso.

Las Normativas Técnicas señalan que INDAP cofinanciará hasta el 90% del valor bruto del proyecto. El 10% restante deberá ser aportado por el usuario, 5% de forma efectiva y 5% de forma valorizada.

El aporte máximo de INDAP será de \$ 1.354.835 pesos/usuario/año. En el caso de las inversiones asociativas, el aporte máximo de INDAP es variable dependiendo de quién lo aprueba (Jefe de Área, Director Regional, Director Nacional). De todas maneras, el monto asignado al grupo no podrá superar los \$ 1.354.835 por usuario al año.

A partir de los PMP, se definen las inversiones que se requieren financiar por cada usuario, generándose un Plan de Inversión. Este plan determina el número de proyectos a financiar y recursos requeridos.

En casos de inversiones grupales o asociativas, se establecen facultades de aprobación diferenciadas para el jefe de Área, el Director Regional y el Director Nacional, dependiendo de los montos a asignar.

Las Normativas Técnicas establecen que los incentivos se podrán entregar en especies o directamente en recursos económicos.

Para los proyectos de inversión los usuarios disponen de 6 meses de plazo. Una vez efectuadas las inversiones deberán rendirse incluyendo documentos de respaldo.

¹⁴³ Normativas Técnicas, punto 7.2

Cabe señalar que la distribución de presupuesto entre el componente Capital de Trabajo e Inversión, lo realiza cada región dependiendo de su estrategia de desarrollo. Estas estrategias pueden ser diversas y no necesariamente parecidas unas a otras.

D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

INDAP realiza un seguimiento técnico a la ejecución de las actividades a una muestra aleatoria de usuarios de PRODESAL. El seguimiento se hace al conjunto de apoyos de fomento entregados a una misma explotación de usuarios del Programa, orientándose a verificar la calidad, complementariedad y efectos inmediatos de ellos en la solución de los problemas centrales que presenten los emprendimientos o actividades principales de los usuarios. Entre otros, se utiliza como referencia las metas consignadas en los Planes de Mediano Plazo, siendo de responsabilidad de los Directores Regionales, adoptar las medidas correctivas para la superación de las alertas y déficit detectados. En este punto, llama la atención, que la responsabilidad y toma de decisión sea asumida por la Dirección Regional y no por el Jefe de Área, quien posee el conocimiento de su territorio y de la situación particular. Este hecho suma a la consideración antes mencionada, en cuanto a que PRODESAL es programa desconcentrado y no descentralizado en su diseño, lo que entorpece la agilidad de su gestión.

En términos de los incentivos de capital de trabajo, según se indica en la normativa vigente, INDAP realiza una supervisión selectiva, orientada a evaluar el uso correcto de los incentivos otorgados al usuario y la calidad del servicio brindado, así como a detectar las distorsiones que eventualmente pudieran ocurrir. Sin embargo, no se observa indicación alguna en las Normas Técnicas sobre el criterio utilizado en la supervisión selectiva o de cuál es el número de la muestra que se supervisa o cuales son los criterios que se utilizan para señalar las condiciones que se deben expresar para realizar una supervisión selectiva.

En cambio, en el caso del IFP, se menciona en la normativa, que se realiza a lo menos una visita en terreno a cada proyecto, la cual puede coincidir con la recepción conforme de las obras financiadas por INDAP. En dicho caso, no procede el pago del saldo del incentivo, sin que se haya efectuado la visita previa de recepción final. A fin de cautelar el buen uso de los incentivos, para proyectos de mayor envergadura y complejidad, el usuario o el Equipo de Extensión de la Unidad Operativa debe procurar que el proveedor que ejecute la obra, garantice el fiel cumplimiento del mismo, mediante la entrega de una boleta de garantía.

Por último, INDAP también verifica el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios/Contratos con las Entidades Ejecutoras.

Según la normativa, el seguimiento realizado por INDAP posee un carácter anticipativo, pues su propósito es otorgar alertas tempranas respecto de las problemáticas técnicas relevantes de los emprendimientos o actividades productivas principales. Sin embargo, este Panel no pudo visualizar la forma de ejecución de este seguimiento.

Según está establecido, el seguimiento es ejecutado por la División de Gestión Estratégica, con el apoyo de profesionales externos a la Institución contratados por INDAP para tal efecto. En este contexto, cabe mencionar que desde el año 2016, esta

División ha venido trabajando en la construcción de la línea base de INDAP¹⁴⁴, con el objeto de medir el impacto de todos sus Programas, entre los que se incluye a PRODESAL. El seguimiento de dicha medición se realizará el año 2021.

En términos de indicadores de seguimiento, sólo se visualiza el correspondiente al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Dicho indicador se circunscribe a la medición de la cobertura del Programa. A la fecha de inicio de este proceso evaluativo por parte del Panel, el equipo de profesionales de INDAP ha propuesto un indicador compuesto que expresa si el usuario aumenta o mantiene la producción en su explotación. Cabe mencionar que en la evaluación de impacto que realizó Donoso *et al*¹⁴⁵, 2010; se propone un indicador similar, por lo que se valora positivamente la adopción de este por parte de las Encargadas Nacionales del PRODESAL.

En este ámbito, a partir del año 2017, tal como se mencionó anteriormente, se ha iniciado un proceso de diseño y construcción de una plataforma única que permite el levantamiento de información de todos los Programas, donde el PRODESAL está incorporado para sistematizar las metas de los PMP y PTA. Sin embargo, se encuentra pendiente la construcción de un módulo que permita el levantamiento de información de los informes de desempeño anual. Es de vital importancia contar con ese ambiente para obtener los resultados intermedios del Programa y apreciar cuantitativamente los avances alcanzados con el ejercicio anual.

En cuanto a las evaluaciones que se han realizado al PRODESAL se pueden enumerar algunas tales como la financiada por la DIPRES el año 2010. Esta fue una evaluación de impacto de PRODESAL realizado por el Departamento de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile, liderado por Guillermo Donoso. En dicha evaluación no se encontró evidencia de impactos positivos significativos en ninguna de las variables que fueron consideradas, tanto a nivel de resultados intermedios como finales. Sin embargo, ellos mencionan tener cautela con los resultados, ya que la medición se realizó con tres años de intervención desde la última modificación que se realizó en el PRODESAL en el año 2007.

Otra evaluación reciente realizada a INDAP que incluye al PRODESAL, que fue encargada por la DIPRES y a Agraria¹⁴⁶ en el año 2014. Cabe mencionar que esta evaluación, inicialmente tenía un enfoque de impacto, sin embargo, hubo dificultades metodológicas, que no permitieron llegar a buen término, dado que esta Institución tiene una cobertura cercana a la población potencial, lo que dificulta encontrar “*controles puros*¹⁴⁷”. Entre las conclusiones que se destacan de este estudio son las apreciaciones sobre la expansión de cobertura en segmentos pobres y vulnerables que probablemente no son principalmente agricultores por cuenta propia, lo que profundiza el antiguo debate sobre la misión de INDAP que señala “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: su Ley Orgánica de INDAP que expresa “El Instituto de Desarrollo Agropecuario tendrá por objeto promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, en adelante sus beneficiarios, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de

¹⁴⁴ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. 2018. Op. cit

¹⁴⁵ Pontificia Universidad Católica (2010). Op.cit

¹⁴⁶ Agraria (2014). Op. cit

¹⁴⁷ Son aquellos individuos que no han sido intervenidos por un Programa o Política Pública.

desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivo”, abre, si no es que obliga a esta dicotomía; la realidad de una población de pequeños productores y campesinos extremadamente heterogénea; y una realidad socioeconómica rural que se diversifica en distintas dimensiones, ofreciendo a sus habitantes opciones de desarrollo. Esta conclusión toma sentido para el PRODESAL, especialmente para el segmento de usuarios de autoconsumo, donde cumple un rol asistencial y de mejoramiento de la calidad de vida, además de un rol de fomento, propiamente tal.

Tal como se menciona en párrafos anteriores, una tercera evaluación visualizada es la que INDAP encargó a RIMISP y DEMOSCOPICA, para evaluar los resultados de la Institución, estudio que fue adjudicado mediante licitación pública en el año 2016. El resultado de este estudio fue el establecimiento de una línea base, para luego aplicar una encuesta de seguimiento en el año 2021. El resultado de este estudio se encuentra publicado en el portal Web de INDAP. Lo que se destaca en este estudio es elevado nivel de cobertura en la atención a la pequeña agricultura nacional. La población de usuarios del año 2015 representa el 71%, de las pequeñas explotaciones agrícolas del país, de acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario de 2007. Asimismo, se hace notar que, si se considera el número de RUT atendidos en el período 2010 y 2015, la población de usuarios alcanza probablemente a la población potencial. Destaca también el amplio alcance geográfico de la acción de INDAP.

En relación con las funciones que se delegan, el PRODESAL terceriza su implementación, estableciendo convenios de colaboración con las Municipalidades principalmente y, en menor medida, con organismos sin fines de lucro, a través de licitación pública y contrato. La ventaja de este sistema de tercerización cuando las Entidades Ejecutoras son las Municipalidades es la presencia territorial que posee a lo largo del país, que permite al Programa tener una mayor cobertura.

La desventaja que se observa es la pertinencia técnica para administrar un Programa como este, pues si bien, el PRODESAL tiene una importante impronta asistencial en los usuarios de autoconsumo, cuando se avanza hacia los usuarios con negocio, la necesidad en la especialización de la asistencia es mayor, por lo que el rol de soporte en lo administrativo de la Municipalidad toma mayor importancia, sin embargo, es la vinculación y seguimiento que realizan las Agencias de Áreas de INDAP, la que toma una real relevancia. En este sentido, el proceso de evaluación que realiza PRODESAL, solicitada e implementada por las Agencias de Área, a los seis meses y al año para medir el avance en el cumplimiento de los compromisos de los PTA es un hito importante. No obstante, dicho proceso adolece de la definición de indicadores de resultados intermedios que muestren cifras del ejercicio anual, tanto a nivel de proceso¹⁴⁸ y de actividades, por cada componente. En la Figura 9 se expone el proceso completo de la relación existente entre INDAP, las UO y los usuarios, junto con la vinculación al proceso de evaluación.

¹⁴⁸ Ejemplos: (1) Ejecución y/o tiempo en el proceso de concurso del Componente de Inversión, desglosado por región; (2) Tiempo que demora un usuario en adoptar una Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) o nueva tecnología.

Anexo 4: Análisis de Género de programas Evaluados

En la búsqueda de una caracterización de las usuarias de INDAP, en relación con sus capacidades, su actividad productiva y sus intereses, se encontró en la Línea Base de los usuarios del año 2015, realizado por INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA, 2018; una descripción de las usuarias de la Institución. Según este estudio, las usuarias¹⁴⁹ son, en promedio, casi diez años más jóvenes que los hombres, y concentran un mayor porcentaje de jóvenes y de población perteneciente a pueblos originarios, comparado con los hombres (7% versus 5% de jóvenes, y 43% versus 31% pertenecientes a pueblos originarios). Tienen además un mayor nivel de educación que los usuarios hombres. En particular, el porcentaje de usuarios que no completaron la enseñanza básica es menor entre las mujeres que entre los hombres (45% versus 49%), sin embargo, el porcentaje de usuarios con enseñanza media completa es mayor entre las mujeres (19%, comparado con 14% entre los hombres). Los hogares de las usuarias mujeres son, en promedio, más pobres que los hogares de los hombres usuarios. Ambos grupos se encuentran en su mayoría en el tramo 40 del Registro Social de Hogares, pero el porcentaje es más alto se encuentra entre las mujeres (67,5% vs 60%). Los ingresos totales de los hogares de las usuarias de INDAP son, en promedio, 28% menores a los ingresos totales de los hogares de los hombres, y los ingresos per cápita en los hogares de las usuarias son, en promedio, 30% más bajos que los ingresos per cápita en los hogares de los usuarios.

Desde la perspectiva de las estrategias de vida de las usuarias de INDAP son significativamente distintas comparadas con las de los hombres. Como primer punto, el Valor Bruto total de la Producción (VBP) en la explotación representa, en promedio, el 52% de los ingresos de los hogares de las usuarias de INDAP, comparado con el 71% de los ingresos de los hogares de los usuarios. Para el 50% de las mujeres, las actividades silvoagropecuarias representan menos del 50% del total de los ingresos del hogar, comparado con el 37% de los hombres. En cambio, las actividades silvoagropecuarias representan más del 75% del ingreso total del hogar para el 48% de los hombres, y tan solo para el 35% de las mujeres. En segundo término, existe una mayor tendencia de las usuarias en mantener su actividad productiva en la explotación en condición de informalidad que en el caso de los hombres: casi el 30% de los usuarios ha formalizado su iniciación de actividades, versus tan solo el 12,5% de las mujeres. El tercer punto que aborda el ingreso de los hogares de las usuarias de INDAP por trabajo fuera de la explotación (asalariado no agrícola y por cuenta propia), este es mayor que el de los hombres. Como cuarto punto, cabe mencionar que a pesar de que las mujeres dependen menos de las actividades de la explotación que los hombres, dedican más mano de obra familiar a la explotación comparado con los usuarios. Finalmente, en las estrategias de vida de hombres y mujeres, no se observan diferencias significativas entre los dos grupos en cuanto a las expectativas acerca del futuro de la explotación. En ambos casos, más de la mitad de los usuarios se imagina aumentando la inversión en la explotación en los próximos cinco años, y solo un 5% se imagina dejando la explotación y cambiando de actividad.

No obstante, la comparación realizada, este estudio observó varias diferencias en el perfil productivo de las usuarias de INDAP comparado con la de los usuarios. Primero, la composición de las actividades de la explotación es distinta entre los dos grupos, las explotaciones de las usuarias son más diversificadas: el porcentaje del valor bruto de la

¹⁴⁹ Según el estudio de RIMISP-DEMOSCÓPICA, 2018. A nivel nacional, la edad de las mujeres es, en promedio, 54 años y los hombres 58 años.

producción total generado por el rubro agrícola es 61% entre las mujeres, y 73% entre los hombres, mientras que el porcentaje generado por las actividades ganaderas y conexas es mayor entre las mujeres que entre los hombres (28% versus 20% para ganadería, y 9% versus 4% para actividades conexas). Y, el peso relativo del rubro forestal es casi el mismo para ambos grupos.

Desde el punto de vista institucional, si bien, se reconoce que el enfoque de género está incorporado en los lineamientos estratégicos de INDAP para el período 2014-2018, así como también en las metas de desempeño institucionales informadas a la DIPRES, que se refieren a la participación de la mujer, en términos de cobertura, al igual que la declaración en la norma vigente del PRODESAL la cual expresa que “el ingreso de nuevos usuarios se realizará de acuerdo con los criterios que establezca la Dirección Nacional, dando prioridad a jóvenes menores de 36 años y, mujeres de cualquier edad, frente a otros criterios como vulnerabilidad, rubros innovadores, sistemas productivos agroecológicos u otros”, no se encontró visibilizado este enfoque en el diseño del Programa, ni desde el punto de vista del lenguaje, ni desde el punto de vista del acceso a los componentes de capital de trabajo y de inversión, ni desde el punto de vista del seguimiento y monitoreo de los componentes, expresado en acciones afirmativas que favorezcan a las mujeres, como por ejemplo:

- a) Procurar la paridad en la asignación del componente de inversión, mediante una política de cuotas, especialmente considerando la brecha que existe en el proceso de adjudicación y que se muestra en los cuadros presentados en este anexo. En este sentido se valora positivamente lo expresado en la Norma del PRODESAL REX N°010574 de fecha 18.02.2011 que establece un criterio y ponderación explícito que favorece a las mujeres en el proceso de evaluación de las postulaciones de este componente, sin embargo, en las normas vigentes, la decisión en la definición de este criterio en el proceso de evaluación se transfiere a la región.

Esta afirmación se refuerza con la evidencia que se presenta en los siguientes cuadros, donde se expresa que la relación Mujer/Hombre en la asignación de recursos en el Componente de Capital de Trabajo es muy cercana a la paridad¹⁵⁰. Sin embargo, en el Componente de Inversión no lo es, observando un espacio para seguir avanzando hacia la paridad, puesto que su asignación en el caso de las mujeres, a nivel nacional es, en promedio, un 9% menos con respecto a la de los hombres. Si se observa este resultado por región, sólo Tarapacá asigna equitativamente los recursos. En el resto de las regiones del país se presenta una asignación menor hacia la mujer que fluctúa desde el 2% al 15%, destacando con una menor asignación las regiones del valle central, Valparaíso, O'Higgins y Maule, donde asignan a las mujeres entre un 10% a un 15% menos que a los hombres, cifra preocupante, especialmente considerando la concentración de la población rural en esas regiones.

¹⁵⁰ Según ONU mujeres, dar a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, al acceso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, a los servicios financieros, a la herencia y los recursos naturales, es de vital importancia para su seguridad y situación económica, para el trabajo decente, los medios de subsistencia sostenibles y para garantizar un nivel de vida adecuado.

**Cuadro 57. PRODESAL: Relación Mujer/Hombre, según componente.
Período 2014-2017**

AÑO	Capital de Trabajo (*)	Inversión (*)
2014	100,24%	87,81%
2015	98,76%	88,02%
2016	99,46%	95,15%
2017	98,89%	93,39%

(*) Situación de paridad es = al 100%, si es <100%, Mujer percibe menos que el Hombre.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por INDAP

**Cuadro 58. PRODESAL: Asignación promedio del Componente de Inversión, según género y región.
Período 2014-2017**

	2014		2015		2016		2017		Promedio Diferencia Mujeres - Hombres 2014-2017
	Monto promedio Mujeres	Monto promedio Hombres							
Arica-Parinacota	\$ 932.175	\$ 1.318.017	\$ 572.385	\$ 677.924	\$ 985.241	\$ 991.046	\$ 1.161.891	\$ 1.173.725	-15%
Tarapacá	\$ 1.061.808	\$ 1.125.492	\$ 1.228.110	\$ 1.121.134	\$ 1.566.460	\$ 1.588.732			1%
Antofagasta	\$ 1.083.449	\$ 1.182.221	\$ 716.110	\$ 712.795	\$ 1.149.391	\$ 1.113.722	\$ 1.303.437	\$ 1.472.000	-4%
Atacama	\$ 1.089.242	\$ 1.138.537	\$ 1.077.347	\$ 1.079.928	\$ 1.166.953	\$ 1.312.536	\$ 1.092.800	\$ 1.225.192	-7%
Coquimbo	\$ 739.038	\$ 780.248	\$ 751.977	\$ 841.622	\$ 1.035.890	\$ 1.039.224	\$ 1.048.836	\$ 1.086.504	-5%
Valparaíso	\$ 831.743	\$ 911.848	\$ 887.855	\$ 986.425	\$ 924.254	\$ 1.021.583	\$ 915.691	\$ 1.028.997	-10%
O'Higgins	\$ 656.009	\$ 822.535	\$ 565.095	\$ 685.781	\$ 680.876	\$ 797.066	\$ 782.898	\$ 860.117	-15%
Maule	\$ 639.679	\$ 757.962	\$ 609.166	\$ 752.908	\$ 706.523	\$ 787.856	\$ 812.484	\$ 887.437	-13%
Bío Bío	\$ 692.141	\$ 752.004	\$ 652.357	\$ 675.693	\$ 848.334	\$ 806.866	\$ 929.799	\$ 963.661	-2%
Araucanía	\$ 639.444	\$ 737.453	\$ 626.493	\$ 691.371	\$ 707.507	\$ 720.089	\$ 812.452	\$ 817.498	-6%
Los Ríos	\$ 741.258	\$ 810.074	\$ 668.498	\$ 775.395	\$ 802.487	\$ 839.583	\$ 749.480	\$ 795.673	-8%
Los Lagos	\$ 681.895	\$ 776.232	\$ 654.868	\$ 743.258	\$ 767.633	\$ 792.336	\$ 777.343	\$ 827.040	-8%
Aysén	\$ 772.873	\$ 887.673	\$ 829.150	\$ 909.729	\$ 937.498	\$ 1.010.710	\$ 964.909	\$ 1.013.926	-8%
Magallanes	\$ 834.592	\$ 870.079	\$ 856.505	\$ 922.157	\$ 1.002.195	\$ 1.044.614	\$ 1.807.046	\$ 2.424.410	-10%
Metropolitana	\$ 837.411	\$ 1.016.224	\$ 701.973	\$ 884.849	\$ 1.024.358	\$ 1.115.777	\$ 1.012.564	\$ 1.094.978	-13%
Total	\$ 705.955	\$ 803.973	\$ 671.799	\$ 763.194	\$ 815.940	\$ 857.558	\$ 863.266	\$ 924.367	-9%

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

- b) Procurar la participación femenina en la mesa tripartita de coordinación del PRODESAL. Actualmente, en la composición de esta mesa no queda visibilizada la participación de la mujer.
- c) La extensión de plazo en la presentación de la rendición de cuentas de los componentes 2 y 3, ante una situación de embarazo o enfermedad de hijo menor de 2 años o de mujeres que tengan, coyunturalmente, a su cargo el cuidado de algún familiar adulto mayor, casos que pueden generar la necesidad de una extensión en el plazo de entrega de la rendición y que son situaciones del diario vivir que generalmente recaen en la mujer, considerando el rol social y biológico que cumple, no sólo en el ámbito rural y tampoco se mide como un elemento de vulnerabilidad.

- d) Provisión del componente 1 en temas que sean de interés para las jefas de hogar y de su sistema productivo, dada la especialización que poseen en general, pues las mujeres poseen un sistema productivo más intensivo¹⁵¹ que la de los hombres.

En conclusión, se reconoce que este énfasis se ha ido incorporando en la implementación del programa desde el punto de vista de las estadísticas desagregadas por sexo, donde se percibe el aumento de la participación femenina, en los distintos componentes, cuyos resultados se exponen en el capítulo de Cobertura y Focalización de esta evaluación. Sin embargo, se reconoce también que existen espacios para avanzar y brechas por superar, especialmente, a nivel regional, que se identifican en este capítulo.

Entonces, pese a que se reconoce el esfuerzo del Programa para incorporar este énfasis, se aprecia que la tipología de los usuarios del PRODESAL está basada en su vulnerabilidad, sin reconocer que las mujeres rurales, al asumir un rol de jefas de hogar, son más vulnerables que los hombres, y por ende, el programa debería focalizar su intervención con este énfasis, especialmente en el componente de Desarrollo de Capacidades, para procurar que la provisión del servicio responda específicamente a las necesidades de su sistema productivo, evaluar los resultados e impactos obtenidos por el Programa en forma diferenciada entre hombres y mujeres durante los años de su implementación, visibilizar y procurar la participación de la mujer en la mesa tripartita, incorporar criterios explícitos que favorezcan a la mujer en el acceso al fondo de inversión dada la brecha identificada y otorgar facilidades para la rendición de cuentas en el caso que tengan alguna dificultad asociada al desempeño de su rol.

En consecuencia, cabe plantearse estas interrogantes para un análisis evaluativo al interior de la Institución, si: ¿Es necesario contar con criterios diferenciados en el acceso de los distintos componentes del PRODESAL? ¿Es necesario proveer el Componente de Desarrollo de Capacidades en forma diferenciada, mediante temas que aborden los intereses productivos del segmento de las jefas de hogar? ¿Es necesario incorporar criterios de acciones afirmativas a los Componente de Capital de Trabajo e Inversión para neutralizar las inequidades de género en el proceso de selección o en el proceso de seguimiento y monitoreo? ¿Cuáles son las diferencias obtenidas en los resultados generados por hombres y mujeres con la intervención del Programa? Estas son solo algunas preguntas que no tienen respuesta explícita en la documentación disponible y que se estima debe ser incorporado al Programa y que se traspasa hacia los otros programas de INDAP, especialmente con aquellos que existen alianzas internas.

¹⁵¹ Las usuarias de INDAP desarrollan su actividad productiva principalmente en invernaderos.

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	Incorporar el enfoque de género a partir de la definición de objetivos del PRODESAL, así como también acciones afirmativas que favorezcan el acceso a los componentes de Desarrollo de Capacidades, Capital de Trabajo e Inversión, así como también en la medición de las metas y evaluación de la implementación, indicadores de resultados y de impacto, especialmente considerando la diversidad productiva de las usuarias y el sistema de tenencia de tierras.
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
Programa de Desarrollo Local PRODESAL	1.Asistencia Técnica 2.Capital de Trabajo 3.Inversión SI, en cada uno de ellos.	Ampliar las habilidades y oportunidades de los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias para mejorar sus sistemas productivos y actividades conexas e incubar y desarrollar emprendimientos económicos, contribuyendo a aumentar sus ingresos y calidad de vida.	Si, para proveer los servicios (componentes del Programa) en términos equitativos entre hombres y mujeres.	SI	SI	SI	SI	
				NO	NO	SI	SI	
						Insatisfactoriamente, pues sólo se considera en el desglose de las estadísticas con el objeto de medir cobertura.	Insatisfactoriamente, pues sólo se considera en términos de cobertura.	

Anexo 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

Cuadro N°1

Fuentes de financiamiento del Programa, período 2014-2018

(en miles de pesos año 2018)

Fuentes de Financiamiento	2014		2015		2016		2017		2018		Variación 2014-2018
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias	\$ 47.043.484	93%	\$ 45.075.290	94%	\$ 40.868.665	93%	\$ 40.554.872	91%	\$ 40.543.883	92%	-14%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 46.563.061	92%	\$ 44.614.889	94%	\$ 40.425.041	92%	\$ 40.121.222	90%	\$ 40.121.222	91%	-14%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 480.423	1%	\$ 460.402	1%	\$ 443.624	1%	\$ 433.650	1%	\$ 422.661	1%	-12%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	#¡DIV/0!
2. Extrapresupuestarias	\$ 3.653.866	7%	\$ 2.626.133	6%	\$ 2.988.255	7%	\$ 3.818.915	9%	\$ 3.722.139	8%	2%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 3.653.866	7%	\$ 2.626.133	6%	\$ 2.988.255	7%	\$ 3.818.915	9%	\$ 3.722.139	8%	2%
Total	\$ 50.697.350		\$ 47.701.424		\$ 43.856.920		\$ 44.373.787		\$ 44.266.022		-13%

Cuadro N°2: Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable, período 2014-2018.
(en miles de pesos año 2018)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2014	\$ 249.475.765	\$ 47.043.484	19%
2015	\$ 265.270.097	\$ 45.075.290	17%
2016	\$ 274.069.621	\$ 40.868.665	15%
2017	\$ 278.090.140	\$ 40.554.872	15%
2018	\$ 278.205.548	\$ 40.543.883	15%

Cuadro N°3

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2014-2018
(en miles de pesos año 2018)

AÑO 2014	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$ 480.423	\$ 480.423	\$ 480.423	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Transferencias	\$ 46.563.061	\$ 45.244.315	\$ 44.975.500	99,4%	96,6%
Inversión	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Total	\$ 47.043.484	\$ 45.724.738	\$ 45.455.923	99,4%	96,6%

AÑO 2015	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$ 460.402	\$ 460.402	\$ 460.402	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Transferencias	\$ 44.614.889	\$ 42.342.098	\$ 42.182.603	99,6%	94,5%

Inversión	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Total	\$ 45.075.290	\$ 42.802.500	\$ 42.643.004	99,6%	94,6%

AÑO 2016	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$ 443.624	\$ 443.624	\$ 443.624	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Transferencias	\$ 40.425.041	\$ 41.613.396	\$ 41.546.772	99,8%	102,8%
Inversión	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Total	\$ 40.868.665	\$ 42.057.020	\$ 41.990.396	99,8%	102,7%

AÑO 2017	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$ 433.650	\$ 433.650	\$ 433.650	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Transferencias	\$ 40.121.222	\$ 39.789.808	\$ 39.620.440	99,6%	98,8%
Inversión	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Otros (Identificar)	\$ 0	\$ 0	\$ 0		
Total	\$ 40.554.872	\$ 40.223.458	\$ 40.054.090	99,6%	98,8%

AÑO 2018	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 422.661
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 0
Transferencias	\$ 40.121.222
Inversión	\$ 0
Otros (Identificar)	\$ 0
Total	\$ 40.543.883

Fuente:

Cuadro N°4**Gasto Total del Programa, período 2014-2017**

(en miles de pesos año 2018)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2014	\$ 45.455.923	\$ 3.653.866	\$ 49.109.789
2015	\$ 42.643.004	\$ 2.626.133	\$ 45.269.138
2016	\$ 41.990.396	\$ 2.988.255	\$ 44.978.651
2017	\$ 40.054.090	\$ 3.818.915	\$ 43.873.005

Cuadro N°5**Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2014-2018**

(en miles de pesos año 2018)

AÑO 2014	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$ 22.488.012	\$ 1.063.040	\$ 23.551.052	48,0%
Otros Gastos	\$ 24.727.917	\$ 830.821	\$ 25.558.737	52,0%
Total	\$ 47.215.929	\$ 1.893.860	\$ 49.109.789	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	96%	4%	-----	-----
AÑO 2015	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$ 19.492.131	\$ 813.243	\$ 20.305.374	44,9%
Otros Gastos	\$ 24.588.035	\$ 375.729	\$ 24.963.764	55,1%
Total	\$ 44.080.166	\$ 1.188.972	\$ 45.269.138	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	97%	3%	-----	-----

AÑO 2016	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$ 21.637.126	\$ 443.624	\$ 22.080.750	49,1%
Otros Gastos	\$ 22.897.901	\$ 0	\$ 22.897.901	50,9%
Total	\$ 44.535.027	\$ 443.624	\$ 44.978.651	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	99%	1%	-----	-----

AÑO 2017	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$ 19.191.378	\$ 433.650	\$ 19.625.028	44,7%
Otros Gastos	\$ 24.247.976	\$ 0	\$ 24.247.976	55,3%
Total	\$ 43.439.354	\$ 433.650	\$ 43.873.005	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	99%	1%	-----	-----

Cuadro N°6

Gasto de producción de los Componentes del Programa, período 2014-2017 (en miles de pesos año 2018)

AÑO 2014	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío
Desarrollo de Capacidades	\$ 128.420	\$ 338.158	\$ 149.165	\$ 332.724	\$ 894.690	\$ 1.556.324	\$ 2.094.125	\$ 3.089.112	\$ 4.768.894
Capital de Trabajo	\$ 34.553	\$ 32.963	\$ 37.356	\$ 67.745	\$ 186.640	\$ 182.026	\$ 576.767	\$ 872.535	\$ 863.701
Inversion	\$ 107.498	\$ 378.509	\$ 186.987	\$ 296.944	\$ 913.048	\$ 1.345.980	\$ 1.440.055	\$ 2.719.964	\$ 3.799.022
Total	\$ 270.471	\$ 749.630	\$ 373.508	\$ 697.413	\$ 1.994.378	\$ 3.084.330	\$ 4.110.947	\$ 6.681.610	\$ 9.431.617

Fuente:

AÑO 2015	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío
Desarrollo de Capacidades	\$ 144.603	\$ 296.163	\$ 131.283	\$ 198.040	\$ 872.088	\$ 1.276.880	\$ 1.905.995	\$ 3.100.771	\$ 4.623.380
Capital de Trabajo	\$ 35.784	\$ 20.914	\$ 32.955	\$ 60.445	\$ 123.687	\$ 154.364	\$ 574.055	\$ 824.722	\$ 678.351
Inversion	\$ 81.881	\$ 317.020	\$ 105.860	\$ 246.119	\$ 833.325	\$ 1.590.426	\$ 1.379.888	\$ 2.538.120	\$ 3.701.508
Total	\$ 262.268	\$ 634.098	\$ 270.098	\$ 504.604	\$ 1.829.100	\$ 3.021.670	\$ 3.859.938	\$ 6.463.613	\$ 9.003.239

Fuente:

AÑO 2016	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío
Desarrollo de Capacidades	\$ 102.505	\$ 180.011	\$ 118.722	\$ 329.391	\$ 986.587	\$ 1.652.247	\$ 2.479.698	\$ 3.415.871	\$ 4.735.755
Capital de Trabajo	\$ 24.180	\$ 48.284	\$ 35.892	\$ 59.010	\$ 309.526	\$ 292.265	\$ 603.759	\$ 752.778	\$ 688.696
Inversion	\$ 101.586	\$ 313.126	\$ 162.123	\$ 258.577	\$ 665.600	\$ 1.341.609	\$ 1.155.201	\$ 2.427.150	\$ 3.435.183
Total	\$ 228.271	\$ 541.420	\$ 316.737	\$ 646.979	\$ 1.961.714	\$ 3.286.120	\$ 4.238.659	\$ 6.595.799	\$ 8.859.634

Fuente:

AÑO 2017	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío
Desarrollo de Capacidades	\$ 58.221	\$ 0	\$ 78.773	\$ 349.781	\$ 992.557	\$ 1.847.796	\$ 2.565.771	\$ 3.437.118	\$ 4.858.025
Capital de Trabajo	\$ 12.747	\$ 0	\$ 17.286	\$ 65.833	\$ 350.688	\$ 301.812	\$ 909.642	\$ 1.231.024	\$ 571.636
Inversion	\$ 113.920	\$ 0	\$ 111.279	\$ 239.722	\$ 645.358	\$ 1.354.678	\$ 1.433.621	\$ 2.524.932	\$ 4.040.533
Total	\$ 184.888	\$ 0	\$ 207.338	\$ 655.336	\$ 1.988.602	\$ 3.504.287	\$ 4.909.033	\$ 7.193.074	\$ 9.470.193

Anexo 6: Estudio Complementario

Estudio Complementario: Sistematización de información sobre el desempeño Programa PRODESAL

Informe Final

Pamela Frenk B.
Mayo del 2018

Tabla de contenido

1.	Antecedentes.....	156
1.1.	Información del programa y justificación del estudio	156
1.2.	Objetivo del estudio.....	156
1.3.	Metodología de Trabajo propuesta (según TDR).....	157
1.4.	Objetivo del informe.....	157
2.	Metodología de trabajo.....	159
3.	Resultados	166
4.	Conclusiones.....	198
5.	RECOMENDACIONES	199
6.	Anexos	200

1. Antecedentes

1.1. Información del programa y justificación del estudio

El Panel Evaluador del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) a cargo del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), contratado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) 2018, requirió la realización de una consultoría que le permita sistematizar la información de productos y resultados del programa.

INDAP dispone de una base de datos de usuarios de sus programas y el PRODESAL tiene diversas Bases de Datos en Excel de las regiones para el año 2017 sobre los resultados, productos y encuestas de satisfacción de los beneficiarios y de las Áreas del INDAP sobre los ejecutores del Programa. Estas tablas en Excel tienen variados formatos, aunque provean información sobre los mismos temas.

La información que posee el programa no está sistematizada en una base de datos única, sino que se encuentra desagregada en cada una de las Unidades Operativas de INDAP. Este estudio complementario recoge y organiza la información disponible, enfocándose en la obtención de indicadores que informen al panel de expertos que evalúa el PRODESAL sobre, en primer lugar, los resultados de éste y, en segundo lugar, sobre el nivel de satisfacción de los usuarios con el programa (calidad) y la eficacia en la entrega de actividades de soporte (asistencia técnica).

1.2. Objetivo del estudio

Según se indica en los términos de referencia (TDR), el objetivo general de este estudio es:

‘Sistematizar información relacionada a las evaluaciones de desempeño, llevadas a cabo por los equipos regionales del programa, para el año 2017, con foco en el cumplimiento de metas por parte de los usuarios, que permitan medir el logro del Programa’.

Asimismo, los objetivos específicos son:

- i. Para cada una de las evaluaciones de desempeño recibidas, elaborar una base de datos en Excel u otra planilla compatible con paquetes de análisis estadísticos que contenga las siguientes variables: RUT, objetivo de mejora, indicador, estado inicial, meta, resultado, cumplimiento, % de cumplimiento.
- ii. Revisar y estructurar la información existente y consolidarlas en indicadores de resultados dividida por Región.
- iii. Revisar las metas propuestas, construir tablas dinámicas u otras herramientas que consoliden y/o permitan establecer los resultados en relación a las metas propuestas y analizar los resultados obtenidos por el programa para el año 2017.

- iv. Revisar información relativa al cumplimiento de actividades estableciendo el tipo y su cuantificación de los servicios (Capacitación, Charlas, Giras Técnicas, Parcelas de demostrativas y otras que el consultor pueda identificar) que reciben los usuarios dividido por regiones y tipo de usuarios¹⁵².
- v. Sistematizar la evaluación de la entidad ejecutora por parte de INDAP y de los usuarios, dividido por regiones.
- vi. Sistematizar la evaluación del equipo técnico que realiza INDAP y los usuarios.
- vii. Vincular la base de datos obtenida por usuarios de INDAP, para categorizar por tipo de usuarios con los resultados obtenidos por el programa.
- viii. Realizar conclusiones sobre:
 - Resultados alcanzados por el programa por tipo de productor y por regiones.
 - Información disponible y su tratamiento.

1.3. Metodología de Trabajo propuesta (según TDR)

Según los TDR, este estudio complementario *‘consiste en la búsqueda, revisión, procesamiento y análisis de los resultados de los indicadores sobre base de información de evaluaciones realizadas por las Agencias de Área’*.

Las fuentes de información son evaluaciones en archivos Excel principalmente, que contienen la información de las Unidades Operativas antes señaladas por comuna.

El procedimiento de análisis de la información que se sugieren en los TDR son:

- Análisis de las bases de datos disponibles
- Diseño del método más adecuado para procesar las bases
- Elaboración de una base de datos propia del estudio.
- Elaboración y estimación de los indicadores que se mencionan en los informes
- Creación de tablas e Interpretación de resultados

Esta metodología ha sido adaptada, según la disponibilidad efectiva de información, y ésta es presentada con más detalles en las próximas secciones.

1.4. Objetivo del informe

Este informe corresponde al tercer producto del Estudio Complementario, Informe III – Final, el que *‘da cuenta de todo el proceso de sistematización de la información’* y cumple con el 100% de la muestra objetivo. Además, en este informe se indican *‘los resultados del trabajo de recolección de datos que permitan entender el tipo de información con que cuentan estas dimensiones y sus*

¹⁵² Estos usuarios son de autoconsumo (Subsistema agrícola y Subsistema pecuario) y orientados al mercado (Rubros).

recomendaciones de cómo mejorar la sistematización de la información bajo la lógica de un diseño de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas'. Finalmente, el informe presenta un análisis de los resultados y elabora un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

2. Metodología de trabajo

De acuerdo con la propuesta presentada en el Informe de Avance, este estudio se ha estructurado de acuerdo con 3 tipos de resultados principales, que responden al tipo de información entregada por el programa PRODESAL. Éstos son: a) **Resultados** de mediano plazo del programa, b) **Evaluación del desempeño** del programa por parte de los usuarios y c) Ejecución de **actividades** para usuarios.

En lo que sigue, se describe la metodología que guía el desarrollo de cada componente y se detallan, además, las dificultades encontradas en el procesamiento de la información disponible.

a) Resultados de mediano plazo del programa

Respecto de los resultados de mediano plazo agregados del programa, éstos se construyeron a partir del procesamiento y sistematización de la información contenida en el Anexo 1 de cada una de las planillas entregadas por UOs, de acuerdo con lo siguiente:

- I. Se extrajeron los datos contenidos en la hoja 'Anexo 1' de 147 planillas Excel por UO, recibidas al 15 de Abril del 2018. En el Cuadro 1 se presenta un resumen del total de planillas recibidas y procesadas para este estudio (las planillas duplicadas se contabilizan sólo 1 vez)¹⁵³.

Cuadro 1-No. de archivos disponibles y procesados, por región

Región	No. total de archivos (planillas Excel)
Arica y Parinacota	1
Antofagasta	2
Atacama	0
Coquimbo	11
Valparaíso	0
RM	9
O'Higgins	31
Maule	0
Bío Bío	45
Los Lagos	0
Araucanía	21
Los Ríos	12
Aysén	11

¹⁵³ Como se observa en el Cuadro, se consideraron sólo 10 de las 15 regiones del país. Las 4 regiones restantes se rigen por el año de planificación agrícola y, a la fecha de realización de este estudio, no habían realizado evaluaciones de desempeño.

Magallanes	4
TOTAL	147

Fuente: Elaboración propia

- II. Se compiló la información bruta en una planilla Excel única, adoptando un formato de base de datos (es decir, una observación -indicador - por fila, y múltiples columnas). A partir de ésta se realizaron todos los cálculos asociados con los resultados de mediano plazo del programa.
- III. Se desagregaron múltiples datos agrupadas en categorías (celdas combinadas)
- IV. Se construyeron variables adicionales para organizar la información (por ejemplo, Comuna/ UO y Región)
- V. Se corrigieron problemas de registro evidentes (valores mal ingresados, con puntos y/o comas demás, formato incorrecto, etc) y cálculo observados.
- VI. Se categorizaron los indicadores y usuarios por rubro. Las categorías -Autoconsumo y Producción- se construyeron a partir de los registros de las planillas Pla de Trabajo Anual(PTA) y Plan de Mediano Plazo (PMP)¹⁵⁴ que aparecen en documento excel denominado Anexo No. 1, que listan el rut del usuario así como el rubro en el que éste se desempeña. Esta información fue vinculada con los datos de usuario que registra el Anexo 1, considerando que 'Autoconsumo' corresponde a los rubros 'Subsistema Agrícola' y 'Subsistema Pecuario'.
- VII. Se categorizaron los indicadores por tipo: Positivo y Negativo. El primer grupo reúne a todos aquellos indicadores cuyo desempeño debe ser evaluado en términos 'positivos', ya que se espera observar un aumento o mantención del indicador con el paso del tiempo. Por ejemplo, se esperaría que el 'número de meses de disponibilidad del producto' o el 'número de hectáreas cultivadas' mostraran un comportamiento positivo a raíz de la implementación del programa. En términos generales, los indicadores que en esta categoría se agrupan están asociados a producción, productividad, ingresos, mejoras de gestión, entre otros. El segundo grupo, reúne a todos aquellos indicadores cuyo desempeño debe ser evaluado en términos 'negativos', ya que se espera observar una disminución del indicador. Por ejemplo, se esperaría que el 'gasto anual en insumos externos' o el 'porcentaje de colmenas muertas' mostraran un comportamiento negativo a raíz de la implementación del programa. En términos generales, los indicadores que en esta categoría se agrupan están asociados a costos, mermas y pérdidas. En cualquier caso, el primer grupo contiene la gran mayoría de las observaciones (tal como se muestra en los cuadros de resultados siguientes) y su categorización se realizó de acuerdo con lo siguiente:

Dado que el formulario de registro no incorpora una variable única que permita distinguir entre indicadores 'positivos' y 'negativos', se construye una variable auxiliar para dicho propósito. Esto se hace en base a los objetivos asociados a cada indicador de desempeño, los cuales fueron

¹⁵⁴ En el PMP se definen los objetivos de la acción, los ejes de desarrollo y los requerimientos de asesorías, desarrollo de capacidades e inversiones. Adicionalmente, se explicitan los indicadores y metas, que permitan visualizar los resultados esperados. El PTA se elabora a partir del PMP.

categorizados en función de un conjunto de palabras clave que se resumen en el Cuadro 2. Así por ejemplo, todos los objetivos de mejora que contienen la palabra ‘Aumentar’ fueron agrupados bajo la categoría ‘Positivos’, y asimismo se categorizaron los indicadores asociados a éstos. El término ‘positivo’, tal como fuera explicado, se utiliza en referencia al cambio incremental esperado para un indicador particular. Se incorporan también en esta categoría objetivos ‘neutros’, descritos a partir de palabras como ‘mantener’ y ‘conservar’. Siguiendo la misma lógica, los objetivos (y por consiguiente, los indicadores asociados) que contienen palabras como ‘disminuir’ y ‘reducir’, fueron agrupados bajo la categoría ‘Negativos’.

Cuadro 2-Categorización de indicadores: Positivo y Negativo

Categoría	Palabras clave (exactas y relacionadas)	Ejemplos de Objetivos de mejora	Ejemplos de indicadores
Positivo	Aumentar, Ampliar, Mejorar, Diversificar, Elevar, incorporar, crear, incrementar, promover, apoyar, recuperar, producción, rendimiento, mayor, nuevo, fomentar, generar, desarrollar, fortalecer, optimizar, establecer. Mantener y Conservar	Ampliar temporada productiva Hortalizas Aumentar Productividad Ovina Mejorar rendimientos en frutales	N° de meses con disponibilidad de producto % de destete Kg/Ha
Negativo	Reducir, eliminar, prevenir, menor, disminuir	Reducir mortalidad invernal Reducir gastos en insumos externos	% de colmenas muertas Gasto anual en insumos externos

Fuente: Elaboración propia

En total, se categorizaron 407 objetivos distintos (filas de información). Sin embargo, esto no implica que existan 407 objetivos únicos utilizados en el seguimiento de indicadores. En efecto, un mismo objetivo puede ser descrito de diversas formas (ej. agregando más o menos palabras, cambiando el orden de las palabras, etc.) y esto es, en esencia, lo que explica la complejidad del trabajo de categorización sistemática de ésta y otras variables de información. Finalmente, los indicadores categorizados como ‘negativos’ fueron sometidos a una segunda revisión para corregir errores de categorización asociados al primer criterio empleado (uso de palabras clave). Así por ejemplo, el objetivo ‘Reducir incertidumbre de la venta’ si bien se vincula con palabras clave ‘negativas’, es representado en la matriz de indicadores a través de indicadores como ‘Apoyo básico en comercialización’. Estos casos fueron re-categorizados para capturar el sentido del indicador, y no del objetivo.

Los objetivos e indicadores del Bío Bío no fueron sometidos a este proceso ya que el formato propio de Anexo 1 que esa región utiliza incorporar una variable para capturar la dimensión

positivo/ negativo (específicamente, se captura a través de objetivos de mejora ‘simplificados’ que sólo indican si el indicador descrito debe ‘aumentar’ o ‘disminuir’).

VIII. Se construyeron indicadores de resultado, corrigiendo por problemas de registro y calidad de la información (se recalculó el ‘Nivel de cumplimiento’ utilizando sólo registros con información completa) y adicionando formas alternativas de emplear la información disponible, tal como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3 - Indicadores calculados por dimensión de análisis

Dimensión	Indicador	Cálculo e interpretación
Cumplimiento de Metas	Nivel de cumplimiento de metas ‘positivas’ (%)	$(\text{Valor Meta} / \text{Valor Resultado}) * 100$, por región y por tipo de productor
	Nivel de cumplimiento de metas ‘negativas’ (%)	$(\text{Valor Resultado} / \text{Valor Meta}) * 100$, por región y por tipo de productor
	Porcentaje de usuarios que cumplen con sus metas ‘positivas’ (%)	Número de usuarios con nivel de cumplimiento promedio $\geq 100\%$
	Porcentaje de usuarios que cumplen con sus metas ‘negativas’ (%)	
Variación antes-después	Tasa de variación indicadores ‘positivos’ (%)	$[(\text{Valor Resultado} - \text{Valor Inicial}) / \text{Valor Inicial}] * 100$, por región y por tipo de productor
	Tasa de variación indicadores ‘negativos’ (%)	
	Porcentaje de usuarios que obtienen variación positiva o nula de metas ‘positivas’	Número de usuarios con tasa de variación promedio $\geq 0\%$
	Porcentaje de usuarios que obtienen variación negativa o nula de metas ‘negativas’	Número de usuarios con tasa de variación promedio $\leq 0\%$

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de mediano plazo del programa son representados a partir de 3 variables de seguimiento/ resultado principales (Inicial, Meta y Resultado) que se traducen en la construcción de indicadores en 2 dimensiones: Cumplimiento de Metas y Variación Antes-después.

Dificultades encontradas en el proceso de sistematización:

- Existe una clara heterogeneidad entre regiones y también dentro de cada región (por comuna o Unidad Operativa), sobre el uso que se da a los formularios dispuestos. En algunas comunas y regiones, los formularios son completados respetando el formato original y sin incorporar más antecedentes que los solicitados en éste. En otras, los formularios han sido modificados para ingresar nueva información o bien para ajustar el formato para la conveniencia de quien los utiliza (por ejemplo, se agregan columnas con nuevas variables, las columnas se cambian de orden, se eliminan algunas variables - incluyendo variables de resultado individuales -, se dividen los registros de usuarios e indicadores según alguna categoría de interés, llevando incluso a la separación de los datos

en múltiples hojas Excel que representan subgrupos del 'Anexo 1'. Por ejemplo, la región de Biobío utiliza un formato de Anexo 1 propio, que no responde a la forma y estructura de las otras regiones. Todos estos factores dificultan la construcción de una base de datos única y homogénea para el Anexo 1

- Algunas regiones presentan múltiples archivos (planillas) por comuna o Unidad Operativa, con distintos niveles de actualización y/o completitud (por ejemplo, se registran resultados para un determinado grupo de individuos en una primera planilla, y los resultados de otro grupo en una planilla distinta).
- Se observa una clara heterogeneidad en la cantidad de información que se registran en las planillas. Por ejemplo, se observa que, en algunas regiones, los indicadores solo son registrados en el formulario cuando se dispone de información completa para éstos en las variables *Inicial*, *Meta*, *Resultado*. En otros, los indicadores se registran solo a modo de 'título', sin incorporar cifras para las variables mencionadas, y derivando en el cálculo de indicadores erróneos.
- Se observa también una clara heterogeneidad en la calidad de información que se registran en las planillas. En algunas de ellas, se encuentran extensos problemas de forma en el registro de la información (por ejemplo, datos mal tabulados, con comas o puntos demás, con formatos incorrectos, etc.), mientras que en otras, éstos son mínimos.
- Esta misma heterogeneidad se constata en la forma en que se presenta la información, tanto en las planillas UO como en las planillas agregadas de INDAP. Por ejemplo, los usuarios, y sus respectivos RUTs son registrados en las planillas UO con un criterio distinto al que se utiliza para completar las planillas PTA y PMP - algunos RUT son registrados con punto, otros con guion, otros sin dígito verificador, etc- dificultando el cruce entre distintas bases de datos.
- Se encuentran errores de cálculo en variables e indicadores que reporta el Anexo 1. Por ejemplo, el indicador 'Nivel de Cumplimiento' (entendido como $\%Cump = \text{Meta} / \text{Resultado} * 100$) se calcula equivocadamente al seleccionar un numerador o denominador que no corresponde o al construirse sobre la fase de filas de información incompleta, ya sea en la variable *Resultado* o *Meta*. Igualmente, este indicador se calcula en las planillas sin distinguir entre indicadores del tipo 'Positivo' o 'Negativo', conduciendo a una interpretación errónea de los resultados.

b) Evaluación del desempeño del programa por parte de los usuarios

Los resultados de la 'Encuesta de satisfacción y percepción de usuarios intermedia respecto a extensionista'¹⁵⁵ (Anexo 3 planilla UO) y la 'Encuesta de satisfacción y percepción de usuarios intermedias respecto a entidad ejecutora'¹⁵⁶ (Anexo 4 planilla UO) fueron utilizados para construir medidas de satisfacción agregadas sobre el programa por parte de los usuarios, de acuerdo con las siguientes actividades de procesamiento y sistematización:

¹⁵⁵ Son los profesionales y técnicos que ejecutan el programa

¹⁵⁶ Municipios

- i. Se extrajeron los datos contenidos en las 147 planillas correspondientes a las UO en la hoja 'Evaluación de desempeño intermedia', que resume los puntajes de evaluación asignados por usuarios e INDAP a los 'extensionistas' (o asesores técnicos - AT) del programa y entidad ejecutora. En el caso de la última, se extrajeron tanto las evaluaciones realizadas por usuarios, como aquellas realizadas por INDAP.
- ii. Se compiló la información bruta en una planilla Excel única, adoptando un formato de base de datos (es decir, una observación -usuario - por fila, y múltiples columnas). A partir de ésta se realizaron todos los cálculos asociados con la evaluación de desempeño del programa por parte de los usuarios.
- iii. Se construyeron variables auxiliares adicionales para organizar la información y facilitar el proceso de análisis (por ejemplo, se incorporó un identificador para el sujeto 'evaluado' con el fin de obtener una medida de cuántas evaluaciones de usuario son realizadas en cada caso).

Dificultades encontradas en el proceso de sistematización:

En este componente no se encuentran problemas técnicos en la sistematización de la información (hay una mejor calidad de información en este caso y la forma como ésta se presenta es mucho más homogénea). Bío Bío es una excepción a esta regla ya que, al utilizar un formato de Anexo 3 sustancialmente diferente al resto de las regiones, dificulta la construcción fluida de una base de datos única.

c) Ejecución de actividades para usuarios

Se realizaron las siguientes actividades:

- i. Se seleccionó una muestra por cuotas de 7 comunas/ UO. Se estableció una 'cuota' de 1 comuna por macrozona del país, según definición de INDAP, tal como se presenta en el Cuadro 4. Dentro de cada macrozona, la comuna fue seleccionada aleatoriamente. Este componente del estudio fue abordado a través de una muestra debido a la heterogeneidad de los registros de actividades en las planillas UO y dificultad para estandarizarlos.

Cuadro 4 - Categorización de regiones por Macrozonas y selección de muestra de comunas

Macrozona	Regiones	Comuna seleccionada
1	Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta	Calama
2	Atacama, Coquimbo	Illapel
3	Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins	Codegua
4	Maule, Biobío	Antuco
5	Araucanía	Pucón

6	Los Ríos, Los Lagos	Mariquina
7	Aysén, Magallanes	Punta Arenas

Fuente: Elaboración propia

- ii. Se extrajeron todas las actividades registradas en las planillas UO seleccionadas y se compilaron en una base de datos única [BBDD_actividades]
- iii. Se categorizaron las actividades en 5 grupos principales: Capacitación, Charlas técnicas, Parcelas demostrativas, Giras Técnicas y Otros. En la última categoría se agruparon las actividades más asociadas con Gestión (Cuadro 5).

Cuadro 5 - Categorización de actividades por tipo

Categoría Actividades	Tipos de actividad (según palabras clave)
1. Capacitaciones	Capacitaciones, Cursos
2. Charlas Técnicas	Charlas, reuniones técnicas, talleres grupales
3. Parcelas Demostrativas	Parcelas
4. Giras Técnicas	Giras técnicas, visitas técnicas
5. Otros	Actividades de gestión. Por ejemplo: Postulaciones, coordinaciones, articulación con otras instituciones, diagnósticos, catastros de información, asesorías especializadas (ej. Sercotec), marketing, estudios, apoyo/seguimiento a inversiones, desarrollo de propuestas, operativos sanitarios/desparasitación, participación en ferias, entrega de incentivos y/o insumos.

Fuente: Elaboración propia

- iv. Se cuantificaron las actividades ejecutadas por región y tipo de usuario o productor, utilizando la información disponible en planillas PTA y PMP.

3. Resultados

En lo que sigue, se presentan los principales resultados del estudio, de acuerdo con las actividades descritas anteriormente.

a) Resultados de mediano plazo del programa

Cuadro 6 - Observaciones con información completa en 3 variables de seguimiento y resultado. Año 2017

Región	Inicial	Meta	Resultado
Arica y Parinacota	108	126	106
Antofagasta	1.104	1.104	1.104
Coquimbo	3.973	4.126	3.729
Metropolitana	518	519	519
O'Higgins	6.819	6.556	7.252
Bío Bío	2.295	2.319	2.084
La Araucanía	7.850	7.872	7.606
Los Ríos	3.333	3.924	3.781
Aysén	68	68	68
Magallanes	207	326	304
Total	26.275	26.940	26.553

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 6 se muestra el número total de observaciones (filas de indicadores) que cuentan con información completa en las variables de seguimiento/ resultado Inicial, Meta y Resultado. Como se indica, existe un total de 26.553 registros de resultado para los indicadores que reúne el Anexo 1.

Cuadro 7 - Número de productores con información completa en 3 estados del indicador (inicial, meta y resultado). Año 2017

Región	No. beneficiarios	No. y % de usuarios con información completa						No. y % Total Usuarios	
		Inicial		Meta		Resultado			
Arica y Parinacota	116	80	93,02%	86	100,00%	77	89,53%	86	74,14%
Antofagasta	219	106	100,00%	106	100,00%	106	100,00%	106	48,40%
Coquimbo	3.244	809	95,29%	849	100,00%	849	100,00%	849	26,17%
Metropolitana	3.747	424	59,38%	425	59,52%	425	59,52%	425	11,34%
O'Higgins	7.813	5.825	92,42%	6.146	97,51%	6.258	99,29%	6.258	80,10%
Bio Bio	15.001	7.127	92,88%	7.147	93,14%	6.881	89,68%	7.147	47,64%
Araucanía	4.549	1.557	98,67%	1.576	99,87%	1.345	85,23%	1.576	34,64%
Los Ríos	4.219	2.476	90,33%	2.739	99,93%	2.633	96,06%	2.739	64,92%
Aysén	868	197	100,00%	197	100,00%	197	100,00%	197	22,70%
Magallanes	256	68	100,00%	68	100,00%	68	100,00%	68	26,56%
TOTAL/ Promedio	40.032	18.669	92,20%	19.339	95,00%	18.839	91,93%	19.339	48,31%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- El concepto de 'información completa' sólo captura la existencia de la información, más no la calidad (ej. Presencia de problemas de registro u otros).
- El número total de usuarios se calcula como el No. de usuarios (máximo) que contiene información en alguna de las 3 variables/ estados del indicador. No contabiliza a los usuarios que figuran en el Anexo 1 pero que no registran información alguna sobre sus indicadores.

De forma equivalente, el Cuadro 7 resume la disponibilidad de información en estas 3 variables, pero esta vez a nivel de productor. Tal como se indica, se registran 19.339 usuarios con información completa en alguna de las variables de seguimiento/ resultado. Además, se cuenta con más información relativa a las metas que se definen para evaluar el quehacer de los productores (19.339 usuarios en total) que a los resultados obtenidos (18.839) o la línea base (18.669).

Cuadro 8- Número de observaciones empleadas en cálculo de indicadores, por dimensión. Año 2017

Región	Cumplimiento de Metas	Variación Antes-Después
Arica y Parinacota	106	99
Antofagasta	1.104	1.104
Coquimbo	3.729	3.576
Metropolitana	519	518
O'Higgins	6.545	6.810
Bío Bío	2.084	2.070
La Araucanía	7.606	7.582
Los Ríos	3.781	3.273
Aysén	68	68
Magallanes	304	202
Total	25.846	25.302

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- El 99% de las observaciones que se cuantifican corresponden a indicadores 'positivos'.

La disponibilidad de información es también resumida en términos de la oportunidad que entrega para construir indicadores de resultado, tal como se muestra en el Cuadro 8. De acuerdo a éste, hay 25.846 observaciones con información completa para el cálculo de indicadores de Cumplimiento de metas, y 25.302 de Variación antes-después.

Cuadro 9 - Número de productores con información completa para el cálculo de indicadores. Año 2017

Región	No. beneficiarios	Cumplimiento de Metas		Variación antes-después		Total Usuarios	
		No.	%	No.	%	No.	%
Arica y Parinacota	116	77	92,21%	75	94,81%	77	66,38%
Antofagasta	219	106	100,00%	106	100,00%	106	48,40%
Coquimbo	3.244	906	95,29%	809	100,00%	849	26,17%
Metropolitana	3.747	425	59,38%	425	59,52%	425	11,34%

O'Higgins	7.813	5.902	92,42%	5.820	97,51%	6.139	78,57%
Bío Bío	15.001	6.440	92,88%	6.859	93,14%	6.881	45,87%
Araucanía	4.549	1.345	100,00%	1.336	100,00%	1.345	29,57%
Los Ríos	4.219	2.641	90,33%	2.439	99,93%	2.633	62,41%
Aysén	868	222	100,00%	192	100,00%	234	26,96%
Magallanes	256	68	100,00%	68	100,00%	68	26,56%
TOTAL/ Promedio	40.032	18.757	46,06%	18.129	44,5%	18.757	46,86%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- El cálculo de un indicador supone el registro de al menos 2 variables de monitoreo de indicadores (Final y Meta en el caso de Cumplimiento de Metas; Inicial y Final en el caso de Variación antes-después).
- El número total de usuarios se calcula como el máximo entre No. de usuarios con información completa en 'Cumplimiento de metas' y el No. de usuarios con información completa en 'Variación antes-después'. Es decir, recoge el total de usuarios que cuenta con al menos un indicador de resultados con información completa.

De forma similar, en el Cuadro 9 se resume la disponibilidad de información en términos del número de productores cuyos indicadores de desempeño se encuentran completos. Tal como se muestra, se cuenta con información suficiente para el cálculo de indicadores de Cumplimiento de Metas en el caso de 18.757 usuarios, que representan un 46,86% de los beneficiarios del programa en las regiones consideradas en este estudio, y un 27,64% del total de beneficiarios del país¹⁵⁷ (67.873, según registros de INDAP).

En el caso de los indicadores de variación antes- después, éstos son calculados empleando información completa para 18.129 usuarios (44,5% de la población usuaria considerada en este estudio).

Cuadro 10 - Nivel de cumplimiento de metas 'positivas' por región (promedio simple) - Muestra completa. Año 2017

Región	No. Obs	Porcentaje de cumplimiento promedio
Arica y Parinacota	106	112,59%
Antofagasta	1.104	80,28%

¹⁵⁷ Incluyendo las regiones de Tarapacá, Valparaíso, Maule y Los Lagos, no consideradas en este estudio.

Coquimbo	3.665	106,05%
Metropolitana	519	102,72%
O'Higgins	6.428	43885,60%
Bío Bío	7.472	1289,60%
La Araucanía	2.078	99,73%
Los Ríos	3.773	107,35%
Aysén	271	95,75%
Magallanes	68	89,25%
Total	25.484	11494,24%

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 10 se muestra el nivel de cumplimiento promedio por región de las metas de mediano plazo definidas por las UO. Como se observa, el porcentaje de cumplimiento promedio (calculado como un promedio simple) varía enormemente entre regiones y, en algunos casos, arroja resultados contra-intuitivos. Éste es el caso de las regiones de O'Higgins y Bío Bío que registran porcentajes de cumplimiento promedio superiores al 1.000%. Si bien estas cifras son técnicamente factibles, revelan un problema potencial de definición de metas en la región, o bien pueden ser resultado de problemas de registro de la información. Respecto a lo último, esto se encontraría en línea con los comentarios realizados en secciones anteriores que dan cuenta de los problemas de tabulación y cómputo de información encontrados en las planillas UO.

Cuadro 11 - Categorización de metas definidas en relación con el resultado (solo 'positivos'). Año 2017

Región	Meta < Inicial	Meta = Inicial	Meta > Inicial	Total
Arica y Parinacota		77	29	106
Antofagasta	194	316	594	1.104
Coquimbo	138	1.285	2.242	3.665
Metropolitana	16	27	476	519
O'Higgins	1.033	903	4.581	6.517
Bío Bío	170	1.466	5.895	7.531
La Araucanía	14	139	1.925	2.078

Los Ríos		2.099	1.674	3.773
Aysén	11	49	244	304
Magallanes		20	48	68
Total general	1.576	6.381	17.708	25.665

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la definición de metas, en el Cuadro 11 se muestra una categorización de las metas definidas en el Anexo 1, en relación con el nivel Inicial. Así, por ejemplo, en la región de Bío Bío hay 1.466 metas de indicadores 'positivos' que han sido definidas tal que el valor de la meta es igual al valor del valor inicial, y 170 metas que están por debajo del valor inicial. Ejemplos como éste pueden ser, tal como se ha comentado, reflejo de errores en el registro de la información disponible, pero también pueden ser indicativos de una definición de metas muy laxa que no necesariamente desafía a los productores a conseguir mejores resultados.

Cuadro 12 - Nivel de cumplimiento de metas 'positivas' por región (promedio simple) - Muestra acotada [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Región	No. Obs	Porcentaje de cumplimiento promedio por productor
Arica y Parinacota	106	112,59%
Antofagasta	1.104	80,28%
Coquimbo	3.661	104,91%
Metropolitana	519	102,72%
O'Higgins	6.255	116,63%
Bío Bío	7.083	108,38%
La Araucanía	2.078	99,73%
Los Ríos	3.756	104,66%
Aysén	271	95,75%
Magallanes	68	89,25%
Total general	24.901	107,12%

Fuente: Elaboración propia

Debido a lo anterior, los indicadores de resultado (tanto de Cumplimiento de metas como de Variación antes-después) son calculados para una muestra más acotada de observaciones que, en el mejor de los casos, logre dejar fuera a todas las observaciones que presentan problemas de registro de información y no perturbe la interpretación de los resultados del programa (considerando que incluso si no existiesen problemas de registro algunos, es razonable pensar que Niveles de Cumplimiento por sobre el 500% o incluso 1000% caen en la categoría de 'outlier' y no necesariamente representan de manera efectiva los resultados del PRODESAL en las regiones). En ese sentido, el uso de este criterio de exclusión actúa como una variable proxy de 'calidad' de la información. En el Cuadro 12 se muestra la diferencia que la exclusión de observaciones con nivel de cumplimiento mayor a 500% puede tener sobre los agregados regionales, si se compara con los resultados

del

Cuadro

10

Cuadro 13 - Indicadores de Cumplimiento de Metas 'positivas' de mediano plazo por individuo y por región (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Región	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Nivel de cumplimiento promedio (%)			Porcentaje de usuarios con cumplimiento >=100%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Arica y Parinacota	1	4	1,38	62,50%	300,00%	111,89%	68	77	88,31%
Antofagasta	1	12	10,42	71,43%	100,00%	81,44%	8	106	7,55%
Coquimbo	1	17	4,31	5,00%	290,93%	108,13%	665	849	78,33%
Metropolitana	1	5	1,22	0,00%	200,00%	103,60%	337	425	79,29%
O'Higgins	1	4	1,06	0,00%	500,00%	113,55%	4.708	5.874	80,15%
Bío Bío	1	9	1,11	0,00%	500,00%	109,62%	5.556	6.373	87,18%
La Araucanía	1	6	1,55	23,43%	500,00%	100,64%	1.122	1.339	83,79%
Los Ríos	1	7	1,43	0,00%	250,00%	104,23%	2.493	2.633	94,68%
Aysén	1	9	1,30	25,00%	200,00%	94,41%	171	222	77,03%
Magallanes	1	1	1,00	0,00%	125,00%	89,25%	46	68	67,65%
Total/ promedio	1	7,4	2,48	18,74%	296,59%	101,67%	15.164	17.966	84,40%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones: El número total de usuarios considerado en estos cálculos es menor al presentado en el Cuadro 9 ya que se excluyen las observaciones con 'Porcentaje de cumplimiento' mayor a 500%.

El Cuadro 13 presenta un resumen de todos los indicadores ‘positivos’ asociados a la dimensión de Nivel de Cumplimiento de metas a nivel de usuario y región. Tanto el ‘nivel de cumplimiento promedio (%)’ por individuo y el ‘porcentaje de usuarios con cumplimiento $\geq 100\%$ ’, recogen medidas de desempeño de los productores en cada región, ya que contrastan los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores que se utilizan para su evaluación, con las metas planteadas al principio del período, y construyen con éstos un promedio (ponderado). Respecto al nivel de cumplimiento, los resultados indican que, por ejemplo, los productores de la región de Magallanes logran un nivel de cumplimiento promedio del 89,25%, mientras que los productores de Antofagasta lo hacen en un 81,44%. Notar sin embargo que mientras en Magallanes el nivel mínimo de cumplimiento de un usuario es del 0%, en Antofagasta es del 71,43%. Diferencias de este tipo dificultan la comparación de resultados entre regiones ya que pueden ser reflejo, como ya se ha comentado, de disparidades relevantes en el registro de información y criterios de llenado de información.

El ‘porcentaje de usuarios con cumplimiento $\geq 100\%$ ’ muestra la proporción de beneficiarios del programa que obtienen un nivel de cumplimiento mayor o igual a 100%, respecto al total de usuarios que cuentan con información completa en esta dimensión. Por ejemplo, en la región de Los Ríos un 95% de los usuarios logra un porcentaje de cumplimiento promedio de metas mayor o igual al 100%, mientras que en Antofagasta esta cifra corresponde solo al 7,55% de los usuarios, siendo la única región que muestra una cifra tan baja en este indicador. Sin embargo, mientras Los Ríos cuenta con información completa para 2.633 productores, Antofagasta tiene información suficiente para estimar un indicador promedio para 106 beneficiarios. Así, esta métrica debe ser utilizada con cuidado para comparar entre regiones. En efecto, se ha observado que en algunas UO/ regiones sólo se reportan los niveles de cumplimiento de 100% o más, mientras que niveles de cumplimiento menores no son siempre computados numéricamente y en cambio se comentan en la columna de observaciones, aspecto que este indicador no logra recoger. Esta heterogeneidad se observa también en número de indicadores que se utilizan en la distintas regiones para evaluar a un mismo productor. Por ejemplo, mientras la región de Arica y Parinacota emplea en promedio 1,38 indicadores para evaluar a sus productores, la región de Antofagasta utiliza más de 10.

En el Cuadro 14 a continuación, se presentan resultados de ‘cumplimiento’ similares a los anteriores, pero esta vez agrupando por tipo de productor. Como se muestra, un 90,86% de los usuarios de autoconsumo logran un cumplimiento de metas mayor o igual al 100%, mientras que el caso de los usuarios del grupo ‘Productivo’ esta cifra es del 81,35%.

Cuadro 14 - Indicadores de cumplimiento: Metas 'positivas' de mediano plazo por individuo, por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Tipo productor	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Nivel de cumplimiento promedio (%)			Porcentaje de cumplimiento >=100%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productos que cumplen	No. total de productos	% Usuarios
Autoconsumo	1	11	1,17	0,00 %	500,00 %	109,04 %	5.619	6.184	90,86 %
Productivo	1	17	1,47	0,00 %	500,00 %	109,93 %	8.379	10.300	81,35 %
S/I	1	19	1,96	0,00 %	500,00 %	100,79 %	998	1.388	71,90 %
Total/Promedio	1,00	15,67	1,53	0,00 %	500,00 %	106,59 %	14.996	17.872	83,91 %

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- S/I o 'Sin información' reúne a todos los usuarios cuyos no rubros no pudieron ser extraídos de las planillas PMP y PTA
- El total de usuarios que se computa en este caso (17.872) difiere del cálculo por región (17.966) en 94 beneficiarios. Es posible que esto se deba a problemas de registro de los RUTs de los usuarios y su asignación respectiva a una u otra región del país. En efecto, un RUT mal computado podría llevar a la doble contabilización de un usuario en 2 o más regiones y explicar de ese modo los 94 registros adicionales que se obtienen de esta categorización.

Cuadro 15 - Indicadores de cumplimiento: Metas 'negativas' de mediano plazo por individuo, a nivel regional (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Región	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Nivel de cumplimiento promedio (%)			Porcentaje de cumplimiento >=100%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Arica y Parinacota									
Antofagasta									
Coquimbo	1	2	1,12	36,00%	226,67%	121,97%	51	57	89,47%
Metropolitana									
O'Higgins	1	1	1,00	18,75%	110,00%	74,98%	11	28	39,29%
Bío Bío	1	1	1,00	33,33%	233,33%	107,70%	60	67	89,55%
La Araucanía	1	1	1,00	100,00%	100,00%	100,00%	6	6	100,00%
Los Ríos	1	1	1,00	94,83%	94,83%	94,83%	0	8	0,00%
Aysén									
Magallanes									
Total/ promedio	1	1,2	1,02	56,58%	152,97%	99,89%	128	166	77,11%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 16- Indicadores de cumplimiento: Metas ‘negativas’ de mediano plazo por individuo, por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Tipo productor	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Nivel de cumplimiento promedio (%)			Porcentaje de cumplimiento >=100%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Autoconsumo	1	1	1,00	100,00%	109,09%	107,14%	8	8	100,00%
Productivo	1	2	1,05	18,75%	233,33%	106,24%	111	146	76,03%
S/I	1	1	1,00	94,29%	125,00%	104,82%	9	12	75,00%
Total/ Promedio	1,00	1,33	1,02	71,01%	155,81%	106,07%	128	166	77,11%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- S/I o ‘Sin información’ reúne a todos los usuarios cuyos no rubros no pudieron ser extraídos de las planillas PMP y PT

En el Cuadro 15 y 16 se presentan los resultados de Cumplimiento de metas para los indicadores ‘negativos’. La interpretación de éstos no es distinta a los casos anteriores. Por ejemplo, según se muestra en el cuadro 16, el 100% de los productores de autoconsumo (8 usuarios) logran reducir sus indicadores hasta el nivel planteado por las metas, obteniendo un cumplimiento promedio de 100% o más.

Los resultados anteriores muestran que, en general, el programa PRODESAL se desempeña positivamente en términos de las metas que los productores deben cumplir, pero levanta alarmas respecto a la factibilidad de comparar resultados entre regiones, tanto por la variabilidad de la información que se emplea para calcular los indicadores, como por la calidad de ésta, y de concluir de forma confiable sobre los resultados globales del programa. De hecho, los indicadores calculados no logran representar a la población beneficiaria completa, y no se condicen con las definiciones teóricas a las que se somete el programa para ser evaluado.

Por ejemplo, el indicador ‘porcentaje de usuarios con cumplimiento >=100 podría ser considerado como un símil del indicador de eficacia propuesto por el Panel que resumen el ‘Porcentaje de productores que cumplen con las metas en sus sistemas productivos, según lo definido en los Planes de Mediano Plazo (PMP)’. Sin embargo, su alcance es mucho más limitado. Esto se debe a que los indicadores que se recogen en el Anexo 1 de las Planillas por UO representan sólo una parte del total de indicadores que se definen en los PMP. En efecto, tal como se muestra en el Cuadro 17, los PMP proponen 10,08 indicadores por usuario en promedio, mientras que, en los Anexos 1 sólo 2,48 indicadores por usuario son efectivamente medidos (en este caso, se utiliza el ‘Porcentaje de cumplimiento’ como ejemplo, descontando por aquellas observaciones donde se registra un porcentaje de cumplimiento mayor al 500%). En términos porcentuales, se observa que

un 65% de los indicadores que registran los PMP son computados en los Anexos 1. Notar sin embargo que esta cifra se calcula como un porcentaje simple agregado (18.124/27.896) y no recoge en qué medida ciertos usuarios están sub o sobre representados en el Anexo 1 (es decir, no entrega información sobre la dispersión de la información; para esto, es más informativo el número de indicadores promedio por usuario).

Cuadro 17 – Comparación entre indicadores definidos por usuario en PMP y Anexo 1 (Ej. ‘Porcentaje de Cumplimiento’ - Excluye %Cump>500%). Año 2017.

Región	No. indicadores promedio		No. total indicadores	
	Anexo 1	PMP	Anexo 1	PMP
Arica y Parinacota	1,38	-	77	
Antofagasta	10,42	5,37	106	219
Coquimbo	4,31	14,41	849	3.124
Metropolitana	1,22	9,52	425	2.690
O'Higgins	1,06	12,17	5.961	6.810
Bío Bío	1,11	11,05	6.432	9.951
La Araucanía	1,55	13,34	1.339	3.490
Los Ríos	1,43	5,83	2.633	909
Aysén	1,30	11,51	234	496
Magallanes	1,00	7,50	68	207
Promedio/ Total	2,48	10,08	18.124	27.896

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- Anexo 1 considera indicadores con información completa para ‘Porcentaje de cumplimiento’, excluyendo observaciones por porcentaje mayor a 500%
- En la base de datos PMP entregada por INDAP no se registra separadamente la región de Arica y Parinacota
- Aparentemente, la región de Antofagasta cuenta con registros de usuarios duplicados en el Anexo 1, lo cual explicaría el número de indicadores promedio mayor al que se registra en PMP.

Sin desmedro de lo anterior, en el Cuadro 18 y Cuadro 19 se presenta un resumen de los resultados obtenidos para el ‘Porcentaje de usuarios con cumplimiento $\geq 100\%$ ’, independientemente del tipo de indicador medido (positivo o negativo). Notar que, tal como se indica en el Cuadro 14, existe una diferencia marginal entre el número de usuarios que se contabilizan según la región del beneficiario y el tipo de producción. Es muy probable que esta diferencia se deba a problemas de registro de los RUTs de los usuarios, que no han podido ser detectados y corregidos. En cualquier caso, esto no altera las conclusiones sobre el porcentaje de de usuarios que cumple con sus metas establecidas, tanto positivas como negativas (83,8%).

Cuadro 18- Porcentaje de usuarios con cumplimiento agregado: usuarios con metas positivas y negativas, a nivel regional (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Región	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Arica y Parinacota	68	77	88,31%
Antofagasta	8	106	7,55%
Coquimbo	716	906	79,03%
Metropolitana	337	425	79,29%
O'Higgins	4.719	5.902	79,96%
Bío Bío	5.616	6.440	87,20%
La Araucanía	1.128	1.345	83,87%
Los Ríos	2.493	2.641	94,40%
Aysén	171	222	77,03%
Magallanes	46	68	67,65%
Total/ promedio	15.292	18.132	84,39%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 19- Porcentaje de usuarios con cumplimiento agregado: usuarios con metas positivas y negativas, por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye %Cump>=500%]. Año 2017

Tipo productor	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Autoconsumo	5.627	6.192	90,88%
Productivo	8.490	10.446	81,28%
S/I	1.007	1.400	71,93%
Total/ Promedio	15.124	18.038	83,85%

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de Cumplimiento de metas son complementados con indicadores que capturan la Variación antes-después entre el estado *inicial* y *final* de los indicadores utilizados en la evaluación de los productores. Los resultados de esta dimensión se presentan entre el Cuadro 20 al Cuadro 23. En estos cuadros, tal como en los casos anteriores, los resultados se reportan excluyendo todas las observaciones que muestran una tasa de variación promedio mayor o igual al 500%. Esto, con la finalidad de ‘limpiar’ los cálculos del mayor número de errores de registro y excluir *outliers* no representativos.

Cuadro 20 - Variación antes-después para Indicadores ‘positivos’ por individuo y por región (promedio ponderado) [Excluye TV>=500%]. Año 2017

Región	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Tasa de variación promedio (%)			Tasa de variación >=0%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Arica y Parinacota	1	4	1,32	-37,50%	200,00%	14,94%	74	75	98,67%
Antofagasta	1	12	10,42	0,00%	100,00%	10,39%	106	106	100,00%
Coquimbo	1	17	4,35	-77,30%	298,79%	24,35%	722	788	91,62%
Metropolitana	1	5	1,22	-100,00%	200,00%	30,97%	371	424	87,50%
O'Higgins	1	12	1,16	-100,00%	500,00%	21,54%	4129	4709	87,68%
Bío Bío	1	9	1,11	-100,00%	500,00%	53,76%	5115	5499	93,02%
La Araucanía	1	6	1,55	-53,12%	400,00%	64,24%	1184	1211	97,77%
Los Ríos	1	6	1,32	-50,00%	211,11%	23,87%	2248	2276	98,77%
Aysén	1	4	1,05	-60,00%	300,00%	39,09%	178	191	93,19%
Magallanes	1	1	1,00	-100,00%	66,67%	13,80%	58	68	85,29%
Total/ promedio	1	8	2,45	-67,79%	277,66%	29,69%	14.185	15.347	92,43%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 21 - Variación antes-después para Indicadores ‘positivos’ por individuo y por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye TV>=500%]. Año 2017

Tipo productor	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Tasa de variación promedio (%)			Tasa de variación >=0%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Autoconsumo	1	9	1,16	-100,00%	500,00%	61,07%	4.333	4.579	90,92%
Productivo	1	17	1,43	-100,00%	500,00%	28,51%	8.637	9.290	82,44%
S/I	1	30	2,62	-100,00%	500,00%	20,86%	933	1.115	72,85%
Total/ Promedio	1,00	18,67	1,74	-100,00%	500,00%	36,81%	13.903	14.984	92,79%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- S/I o ‘Sin información’ reúne a todos los usuarios cuyos no rubros no pudieron ser extraídos de las planillas PMP y PTA

Cuadro 22 - Variación antes-después para Indicadores ‘negativos’ por individuo y por región (promedio ponderado) [Excluye TV>=500%]. Año 2017

Región	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Tasa de variación promedio (%)			Tasa de variación >=0%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Arica y Parinacota									
Antofagasta									
Coquimbo	1	2	1,12	-70,00%	150,00%	-34,06%	56	57	98,25%
Metropolitana									
O'Higgins	1	1	1,00	-40,00%	300,00%	44,94%	19	28	67,86%
Bío Bío	1	1	1,00	-100,00%	114,29%	-30,06%	68	75	90,67%
La Araucanía	1	1	1,00	-25,00%	-25,00%	-25,00%	6	6	100,00%
Los Ríos	1	1	1,00	-3,33%	-3,33%	-3,33%	8	8	100,00%
Aysén									
Magallanes									
Total/ promedio	1	1,2	1,02	-47,67%	107,19%	-9,50%	157	174	90,23%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 23 - Variación antes-después para Indicadores ‘negativos’ por individuo y por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye TV>=500%]. Año 2017

Tipo productor	Distribución indicadores por usuario promedio regional			Tasa de variación promedio (%)			Tasa de variación <=0%		
	Min	Max	Promedio usuario	Min	Max	Promedio usuario	No. de productores que cumplen	No. total de productores	% Usuarios
Autoconsumo	1	1	1,00	-51,25%	-25,00%	-29,53%	8	8	100,00%
Productivo	1	2	1,05	-100,00%	300,00%	-17,12%	137	154	76,03%
S/I	1	1	1,00	-46,67%	-12,50%	-20,11%	12	12	75,00%
Total/ Promedio	1,00	1,33	1,02	-65,97%	87,50%	-22,25%	157	174	90,23%

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- S/I o ‘Sin información’ reúne a todos los usuarios cuyos no rubros no pudieron ser extraídos de las planillas PMP y PTA

El **cuadro 20** muestra que, en promedio, existe una variación del 29,69% entre el estado inicial de los indicadores ‘positivos’ de un usuario y su estado ‘final’ o de resultado. Los productores de todas regiones logran una variación promedio positiva de sus indicadores y la proporción de productores que logran un cumplimiento de 100% o más es, como mínimo, del 85,3% (Región de Magallanes). Conclusiones similares pueden ser extraídas del

Cuadro 21, que muestra las tasas de variación estimadas por tipo de productor. Notar que, si bien las tasas de variación promedio son positivas tanto para productores de autoconsumo como el grupo productivo, se observan variaciones negativas de hasta un -100% (valores mínimos) en ambos casos. No se descarta que éstas se asocien a problemas de registro.

Lo interesante de utilizar un indicador de este tipo es que elimina el componente de subjetividad asociado a la definición de metas, y presenta una mirada más directa de la evolución de los avances de un productor antes y después de que sean ejecutadas las actividades anuales del programa. Además, este indicador puede ser considerado como un símil de los indicadores de eficacia propuestos por el Panel que resumen la ‘Porcentaje de productores que aumentan su productividad respecto al total de beneficiarios del programa’ o ‘Porcentaje de productores que aumentan su producción respecto al total de beneficiarios del programa’. Sin embargo, notar que el indicador que en este caso se presenta no logra distinguir entre medidas de productividad (rendimiento) o de producción (unidades de producto). Esto se debe a que los indicadores que registran las planillas UO se encuentran asociados a unidades de medida altamente heterogéneas, impidiendo la categorización de cientos de indicadores en un par de categorías únicas. Éste es un problema de forma más que de fondo en el registro de los datos. En general, todos los indicadores registran la unidad de medida con la cual han sido construidos (por ejemplo, No. de hectáreas, No. de cultivos, %, etc.), pero algunos lo indican en la columna ‘observaciones’ del formulario (Anexo 1), otros lo hacen en el ‘título’ del indicador, mientras otros lo omiten por completo. Por último, este indicador facilita la interpretación de los resultados que se obtienen para indicadores ‘negativos’ como los que se muestran en el Cuadro 22 y Cuadro 23. La interpretación de un ‘nivel de cumplimiento’ es ciertamente intuitiva en el caso de indicadores ‘positivos’, pero en el caso de indicadores negativos genera confusión (más aún, en las planillas UO se calculan incorrectamente en estos casos). Sin embargo, una tasa de variación no debe ser calculada distintamente dependiendo del tipo de indicador de que se trate (positivo o negativo) y su interpretación (sí varía dependiendo del tipo de indicador) se corresponde directamente con el signo de la tasa de variación.

Cuadro 24 – Porcentaje de usuarios con tasa de variación favorable: usuarios con metas positivas y negativas, a nivel regional (promedio ponderado) [Excluye %TV>=500%]. Año 2017

Región	No. de productores con TV favorable	No. total de productores	% Usuarios con TV favorable
Arica y Parinacota	74	75	98,67%
Antofagasta	106	106	100,00%
Coquimbo	778	861	90,36%
Metropolitana	371	424	87,50%
O'Higgins	4.148	5.778	71,79%
Bío Bío	5.183	6.701	77,35%
La Araucanía	1.190	1.334	89,21%
Los Ríos	2.256	2.445	92,27%
Aysén	178	191	93,19%
Magallanes	58	68	85,29%
Total/ promedio	14.342	17.983	79,75%

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 24 se presenta un resumen agregado del indicador 'Tasa de variación $\geq 0\%$ o $\leq 0\%$ ' entendiendo que, una medida de desempeño positiva se asocia a una tasa de variación menor o igual a 0% en el caso de indicadores 'negativos' y de mayor o igual a 0% en el caso de indicadores 'positivos'.

Cuadro 25 – Porcentaje de usuarios con tasa de variación favorable: usuarios con metas positivas y negativas, por tipo de productor (promedio ponderado) [Excluye %TV>=500%]. Año 2017

Tipo productor	No. de productores con TV favorable	No. total de productores	% Usuarios con TV favorable
Autoconsumo	4.341	6.189	70,14%
Productivo	8.774	10.177	86,21%
S/I	945	1.254	75,36%
Total/ Promedio	14.060	17.620	79,80%

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 25 se presentan los mismos resultados, por tipo de productor. Al igual que en el caso del indicador 'Porcentaje de cumplimiento', existe una diferencia entre el número de usuarios que se computa por región y por tipo de productor. Esta diferencia afecta levemente los resultados obtenidos para este indicador, por lo que se calcula un promedio para éste del 79,78% de usuarios que obtiene una tasa de variación favorable para sus indicadores (positiva o negativa, según sea el caso).

b) Evaluación del desempeño del programa por parte de los usuarios

Cuadro 26 - Evaluación de Asistencia técnica (AT) por usuarios: Nota promedio por región. Año 2017

Región	Promedio de Nota	No. Obs
Arica y Parinacota	85,39	24
Antofagasta	99,67	20
Coquimbo	88,57	287
Metropolitana	94,20	94
O'Higgins	95,79	465
Bío Bío	86,99	829
La Araucanía	91,89	294
Los Ríos	90,00	233
Aysén	84,06	102
Magallanes	86,12	23
Promedio	90,05	2.371

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 26 se resume la nota promedio que entregan los productores a los asesores técnicos o extensionistas. Éste se calcula como un promedio simple de las notas asignadas por los distintos usuarios en cada región (independientemente del número de evaluaciones que recibe cada AT).

Este indicador captura la satisfacción de usuarios respecto de la asistencia técnica recibida durante el transcurso del programa que, de acuerdo a INDAP, puede ser calificada de acuerdo a la siguiente escala:

Cuadro 27 - Escala de Evaluación INDAP

SIGNIFICADO	PUNTAJE
Excelente	100
Muy Bueno	85
Bueno	70
Suficiente	55
Menos que Suficiente	40
Deficiente	25
Muy Deficiente	10

Fuente: Elaboración propia en base a planillas UO de INDAP

Entonces, según esta escala, los extensionistas de la región Metropolitana recibirían una calificación promedio 'Excelente' (94,2) por parte de los usuarios, mientras que los extensionistas de la región de Aysén recibirían una calificación promedio 'Muy buena' (84,06).

Cuadro 28 - Evaluación positiva de la AT por parte de los usuarios. Año 2017

Región	No. de usuarios que evalúan positivamente la AT (Nota >=70)	No. total de usuarios que evalúan la AT	% de usuarios que evalúa positivamente la AT
Arica y Parinacota	21	24	88%
Antofagasta	20	20	100%
Coquimbo	273	287	95%
Metropolitana	93	94	99%
O'Higgins	460	465	99%
Bío Bío	749	829	90%
La Araucanía	287	294	98%
Los Ríos	224	233	96%
Aysén	86	102	84%
Magallanes	21	23	91%
Total	2.234	2.371	94%

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 28 puede verse el mismo análisis en términos porcentuales. En éste se muestra el porcentaje de productores que evalúa positivamente ('muy buena' o 'excelente') la asistencia técnica, calculado como el número de usuarios que asigna una nota mayor o igual a 70, dividido por el número de usuarios con información completa en esta dimensión. Tal como se indica, un 94% de los usuarios a nivel nacional evalúa positivamente la asistencia técnica recibida. Este indicador es equivalente al indicador de calidad propuesto por el Panel que resume el 'Porcentaje de productores que evalúan como buena o muy buena la AT'.

Cuadro 29 - Evaluación de los AT por parte de los usuarios según categorías INDAP. Año 2017

EVALUACIÓN	Nº PRODUCTORES	%
Excelente (86-100)	1.725	72,75%
Muy Bueno (71-85)	499	21,05%
Bueno (56-70)	119	5,02%
Suficiente (41-55)	21	0,89%
Menos que Suficiente (26-40)	3	0,13%
Deficiente (11-25)	4	0,17%
Muy Deficiente (0-10)	-	-
TOTAL	2.371	100,00%

En el Cuadro 29 se ve la descomposición de las notas según de acuerdo con las categorías que utiliza INDAP.

Cuadro 30 - Evaluación de la Entidad Ejecutora por parte de Usuarios e INDAP. Año 2017

Región	INDAP		Usuario	
	Nota promedio	No. Obs	Nota promedio	No. Obs
Arica y Parinacota			70,00	12
Antofagasta	86,20	2	96,00	10
Coquimbo	77,69	14	78,79	177
Metropolitana	87,30	3	85,18	56
O'Higgins	91,40	30	89,69	296
Bío Bío	87,40	42	83,36	610
La Araucanía	88,87	18	80,88	157
Los Ríos	85,85	11	81,80	70
Aysén	79,82	9	76,89	106
Magallanes	86,93	3	84,37	13
Total	86,80	132	83,33	1.507,00

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 30 se presenta un resumen de las evaluaciones que tanto usuarios como INDAP hacen sobre la entidad ejecutora. Como se observa, las entidades ejecutoras reciben en general una evaluación promedio positiva (todos mayores a 70), y se observan diferencias menores entre las evaluaciones entregadas por los usuarios (nota promedio nacional 83,33) e INDAP (nota promedio 86,8).

Cuadro 31 - Número de evaluaciones por asesor técnico. Año 2017

Región	Min	Max	Promedio	No. AT evaluados región
Arica y Parinacota	12,00	12	12	2
Antofagasta	5,00	5	5	4
Coquimbo	3,00	17	6,23	46
Metropolitana	4,00	5	4,94	19
O'Higgins	1,00	15	4,68	100
Bío Bío	1,00	14	3,94	216
La Araucanía	1,00	32	5,65	52
Los Ríos	1,00	12	3,82	61
Aysén	5,00	25	7,29	14
Magallanes	3,00	5	4,6	5

Total/ Promedio	3,60	14,20	5,82	519
----------------------------	------	-------	------	-----

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 31 se construye para representar la heterogeneidad observada en la evaluación de asesores técnicos entre las regiones. Así por ejemplo, en la región de Magallanes se realizan 4,6 evaluaciones en promedio por asesor técnico (5 asesores evaluados en total), mientras que en la región de Aysén se realizan 7,3 evaluaciones en promedio por AT, llegando a un máximo de 25 evaluaciones por AT.

Cuadro 32 - Número máximo de asesores técnicos las comunas de cada región. Año 2017

Región	No. AT evaluados
Arica y Parinacota	2
Antofagasta	2
Coquimbo	8
Metropolitana	4
O'Higgins	8
Bío Bío	14
La Araucanía	5
Los Ríos	9
Aysén	2
Magallanes	2
Total	14

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 32, por otro lado, se presenta el número máximo de AT evaluados en las comunas de cada región. Por ejemplo, en la región de Bío Bío una comuna puede evaluar hasta a 14 asesores técnicos distintos, mientras que, en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Aysén y Magallanes se evalúan un máximo de 2 AT por comuna.

c) Ejecución de actividades para los usuarios

Cuadro 33-Representación de muestra comunal sobre población beneficiaria por macrozonas. Año 2017

Macrozona	No. Beneficiarios regional	Comuna	No. Beneficiarios comunal	%
Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta	335	ANTUCO	177	53%
Atacama, Coquimbo	3.244	CALAMA	119	4%
Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins	11.560	CODEGUA	286	2%
Maule, Biobío	15.001	ILLAPEL	176	1%
Araucanía	4.549	MARIQUINA	416	9%
Los Ríos, Los Lagos	4.219	PUCON	79	2%
Aysén, Magallanes	1.124	PUNTA ARENAS	91	8%
Total	40.032		1.344	3,36 %

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- Sólo considera población de regiones consideradas en este estudio.
- No. total de beneficiarios se calcula en base a registros de planillas PMP y PTA
- Notar que el Anexo 1 no registra el No. de usuarios específico que participó en las actividades ejecutadas durante el año, por lo que sólo pueden hacerse supuestos respecto a qué proporción de los usuarios registrados es efectivamente beneficiario de las actividades (por ejemplo, No. de productores con información completa, o No. de usuarios 'mencionados' en el Anexo 1, etc.)

En el Cuadro 33 se entregan los principales antecedentes sobre las comunas seleccionadas para este componente del estudio. Tal como se indica en la sección metodológica, este componente del estudio fue abordado a través de una muestra producto de la heterogeneidad de los registros de actividades en las planillas UO y dificultad de estandarizarlos. En efecto, el análisis que se presenta responde a una evaluación subjetiva que el consultor realizó para cada uno de los registros de actividades por separado.

La muestra de comunas representa a un 3,36% de los beneficiarios del PRODESAL en las regiones que se incluyen en este estudio¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Tal como se indica en la sección metodológica, la muestra de comunas seleccionadas no pretende representar a la población beneficiaria, sino que se construye como un muestreo por cuotas, donde se asegura contar con al menos 1 comuna por macrozona. Por esto, no requiere cálculo de tamaño de muestra.

Cuadro 34-Distribución (número y porcentaje) de usuarios por tipo y comuna. Año 2017

Región	Usuarios Autoconsumo		Usuarios Productivo		Total
	No.	%	No.	%	
ANTUCO	103	58,19%	74	41,81%	177
CALAMA	18	15,13%	101	84,87%	119
CODEGUA	147	51,40%	139	48,60%	286
ILLAPEL	1	0,57%	175	99,43%	176
MARIQUINA	247	59,38%	169	40,63%	416
PUCON	18	22,78%	61	77,22%	79
PUNTA ARENAS	17	18,68%	74	81,32%	91
Total	551	41,00%	793	59,00%	1.344

Fuente: Elaboración propia

Igualmente, en el Cuadro 34 se presenta una caracterización de las comunas en términos del tipo de productor que reside en éstas. Por ejemplo, en la comuna de Illapel, un 99,4% de los usuarios corresponde al tipo 'Productivo'. En general, se observa que las comunas de la muestra están ligeramente más representadas por productores de este tipo (4 de 7 comunas tienen un 50% o más de sus beneficiarios en la categoría Productivo).

Cuadro 35-Distribución (número y porcentaje) de actividades ejecutadas por comuna. Año 2017

Macrozona	Región	Comuna	Capacitaciones		Charlas		Giras		Otros		Parcelas		Total
			No.	%	No.	%	No. Co	%	No.	%	No.	%	
1	Bío Bío	Antuco	10	41,67%	4	16,67%		0,00%	10	41,67%		0,00%	24
2	Antofagasta	Calama	1	9,09%	6	54,55%	2	18,18%	2	18,18%		0,00%	11
3	O'Higgins	Codegua		0,00%	5	10,00%	10	20,00%	30	60,00%	5	10,00%	50
4	Coquimbo	Illapel	3	15,00%	5	25,00%	3	15,00%	8	40,00%	1	5,00%	20
5	Los Ríos	Mariquina		0,00%	1	11,11%	1	11,11%	7	77,78%		0,00%	9
6	La Araucanía	Pucón	4	8,51%	5	10,64%	30	63,83%	8	17,02%		0,00%	47
7	Magallanes	Punta Arenas		0,00%	2	28,57%	2	28,57%	3	42,86%		0,00%	7
Total			18	10,71%	28	16,67%	48	28,57%	68	40,48%	6	3,57%	168

Fuente: Elaboración propia

Observaciones:

- Sólo considera actividades ejecutadas (es decir, actividades en que se confirma cumplimiento – variable binaria del formulario SI/NO-) Visitas técnicas se contabilizan a partir del número de filas ingresadas en el formulario. Sin embargo, se observa que, en algunos casos, se incorporan comentarios que podrían dar cuenta de un número mayor de actividades ejecutadas (Por ejemplo, '240 Visitas

En el Cuadro 35 se presenta un resumen de la información recopilada sobre las actividades que se ejecutan en las 7 comunas seleccionadas.

De la sistematización de las actividades registradas en las planillas por UO, se obtuvo una base de datos con 179 observaciones o filas, donde cada observación representa 1 actividad. De éstas, 168 fueron efectivamente ejecutadas (94%), según las mismas indicaciones que se registran en las planillas por UO. Éstas son las que se describen en el Cuadro. Además, se observa que más de un 40% de las actividades ejecutadas corresponden a la categoría 'otros', vinculadas principalmente con aspectos de gestión. Llama la atención una proporción tan alta en esta categoría, aunque no se descarta que esto pueda deberse a un problema en la categorización de las actividades en base a palabras clave (para más detalle, revisar sección sobre Metodologías).

El 60% restante se compone de actividades en la forma de Giras técnicas (28,57%), Charlas técnicas (16,67%), Capacitaciones (10,71%) y Parcelas demostrativas (3,57%). Estas proporciones varían notoriamente a nivel comunal. Por ejemplo, la comuna de Mariquina se focaliza en la ejecución de actividades de Gestión (Otros), con una ponderación del 78%. Llama la atención que, siendo una comuna principalmente de Autoconsumo, no se realicen actividades de Capacitación (0%). Sin embargo, y tal como se ha señalado anteriormente, es posible que estos resultados se deban a problemas en la categorización de actividades. De este modo, no es posible realizar conclusiones contundentes sobre la asociación entre el 'tipo de comuna' (o de los usuarios beneficiarios de éstas) y las actividades que en éstas se ejecutan.

Cuadro 36- Resumen de indicadores y resultados del estudio

Componente	Indicador	Cálculo	Resultado** (excluye outliers)
Resultados	Nivel de cumplimiento de metas 'positivas' (%)	$(\text{Valor Meta} / \text{Valor Resultado}) * 100$, por región y por tipo de productor	104,13% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Nivel de cumplimiento de metas 'negativas' (%)	$(\text{Valor Resultado} / \text{Valor Meta}) * 100$, por región y por tipo de productor	102,98% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Porcentaje de usuarios que cumplen con sus metas 'positivas' (%)	(Número de usuarios con nivel de cumplimiento promedio $\geq 100\%$) / No. de usuarios con información completa en %Cump	84,16% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Porcentaje de usuarios que cumplen con sus metas 'negativas' (%)		77,11%
	Porcentaje de usuarios que cumplen con sus metas 'positivas' y 'negativas' (%)		83,80% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Tasa de variación		$[(\text{Valor Resultado} - \text{Valor}) / \text{Valor}] * 100$

	indicadores 'positivos' (%)	Inicial)/ Valor Inicial] * 100, por región y por tipo de productor	resultado por regiones y por tipo de productor]
	Tasa de variación indicadores 'negativos' (%)		-15,88% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Porcentaje de usuarios que obtienen variación positiva o nula de metas 'positivas'	(Número de usuarios con tasa de variación promedio $\geq 0\%$)/ No. de usuarios con información completa en Tasa de variación	92,61% [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
	Porcentaje de usuarios que obtienen variación negativa o nula de metas 'negativas'	(Número de usuarios con tasa de variación promedio $\leq 0\%$)/ No. de usuarios con información completa en Tasa de variación	90,23%
	Porcentaje de usuarios que obtienen variación favorable de metas 'negativas' y 'positivas'	(Número de usuarios con tasa de variación promedio $\leq 0\%$ o $\geq 0\%$, según corresponda) / No. de usuarios con información completa en Tasa de variación	79,78 [promedio resultado por regiones y por tipo de productor]
Evaluación por parte de usuarios	% de evaluaciones positivas de la AT por parte de los usuarios	(No. de evaluaciones de AT con Nota ≥ 70)/ No. total de evaluaciones realizadas	94%

En el Cuadro anterior, se resumen los principales resultados de este estudio que fueron traducidos en la forma de indicadores. Tal como se indica en la sección respectiva, el análisis de actividades que se registran en las planillas UO no permitió construir indicadores de eficacia o calidad como los que propone el Panel ya que éstas no son descritas en términos de los usuarios que benefician efectivamente, sino solo en términos teóricos.

4. Conclusiones

Resultados

Se observa que, en general, el programa se desempeña positivamente en las distintas regiones del país que fueron consideradas en este estudio. A nivel nacional, se observa que un 83,8% de los usuarios logra cumplir con sus metas propuestas en un 100% (tanto positivas como negativas) y este nivel de cumplimiento se alcanzaría en la gran mayoría de las regiones. La excepción son Arica y Parinacota y Antofagasta, que alcanzan un porcentaje de cumplimiento agregado cercano al 8%.

Las tasas de variación antes-después refuerzan estos resultados positivos, ya que todas las regiones logran aumentar el nivel promedio de sus indicadores positivos entre la situación 'inicial' y 'final' -o resultado- (variación promedio positiva). A nivel nacional, existe también una variación negativa deseada en indicadores 'negativos' pero, a nivel regional, los resultados son más dispares. Todos estos indicadores tienen un mejor desempeño en los productores de Autoconsumo en comparación a los productores 'Productivos'.

Desafortunadamente, los resultados anteriores son empañados por problemas de registro de información importantes en las regiones, que impiden concluir de manera contundente y confiable sobre los cálculos realizados. Tal como se indica en la sección metodológica, existen problemas asociados a la tabulación de múltiples filas de observación, errores en el cálculo de indicadores (por ejemplo, falta de distinción entre indicadores 'positivos' y 'negativos- los cuales llevan a una interpretación equivocada de resultados si los errores no son corregidos), sobre-representación aparente de buenos resultados (por ejemplo, reporte exclusivo de indicadores con 100% de cumplimiento en algunos casos). Una dificultad adicional se vincula con la heterogeneidad de criterio en el registro de información entre regiones que impide realizar comparaciones confiables entre éstas. Por otro lado, los resultados obtenidos llevan a cuestionarse sobre la forma como son definidas las metas programáticas ya que, en general, pareciera que éstas no apuntan a desafiar al productor en su quehacer, sino que a mantener la producción observada en el estado 'inicial'. De hecho, los resultados indican que la mayoría de los productores logra cumplir con sus metas en un 100% o más, y no se logra hacer una discriminación clara entre productores con distintos niveles de logro. Por último, cabe mencionar que las metas establecidas solo recogen una parte de los indicadores propuestos en los PMP y revelan la falta de un criterio único para seleccionar él o los indicadores que se utilizan para evaluar a los usuarios en el Anexo 1.

Satisfacción de usuarios

En general, se observa que tanto los Asesores Técnicos (Extensionistas) como las entidades ejecutoras reciben muy buenas notas por parte de los usuarios. Las entidades ejecutoras son además evaluadas positivamente por INDAP y las notas que la institución entrega son congruentes

con las que entregan los usuarios. Debido a que en este componente del estudio se encontraron solo problemas de registro de información menores, es posible acoger de manera confiable los resultados antes descritos. En este componente, las recomendaciones se encuentran más asociadas a la heterogeneidad observada en la evaluación por parte de usuarios a los AT. En efecto, se constata que no existe un número de usuarios único (o similar) que sea respetado en la evaluación de un mismo AT¹⁵⁹. Un AT puede ser calificado tanto por un usuario único, como por 32.

Componente Asistencia Técnica (Actividades de los usuarios)

Pueden realizarse conclusiones respecto a la distribución de actividades por categorías, tanto a nivel geográfico (comunal, regional y macrozona) como por tipo de usuario. En efecto, se observa que las actividades se distribuyen de manera heterogénea en ambas dimensiones (por comuna y por tipo de productor) y no se encuentra un patrón de comportamiento claro al respecto. De hecho, contrario a lo esperado, no se logra establecer una asociación intuitiva entre el tipo de actividades que se ejecutan en una comuna y el tipo de productor que en ésta opera. Similarmente, no es posible hacer una vinculación entre las actividades que se ejecutan en una región y los usuarios efectivos que las reciben, ya que la ejecución de actividades sólo es calificada en las planillas por UO de acuerdo con su estado de avance, y no de usuarios beneficiados. A nivel de usuario, es posible extraer la planificación de actividades a partir de las planillas PMP y PTA, pero ésta no puede ser contrastada con los registros de las planillas por UO mientras no exista un registro detallado de los usuarios beneficiados. En efecto, se considera que la suposición de que todos los usuarios de la nómina de productores de una comuna son beneficiarios efectivos de las actividades, puede conducir a errores. Esto se debe a que, tal como se muestra en la sección de Resultados del programa, los registros de indicadores sólo abarcan a un 46,06% de los beneficiarios del programa en las regiones consideradas en este estudio, y un 27,64% del total de beneficiarios del país.

5. Recomendaciones del Estudio Complementario

Resultados

En base a los resultados del componente de resultados, se recomienda establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita agregar los resultados obtenidos a nivel nacional de manera confiable, oportuna y completa, y que minimice la posibilidad de cometer errores de registro de información.

¹⁵⁹ En reuniones con la contraparte técnica se señala que, en teoría, un AT debiese ser evaluado por 5 usuarios aproximadamente, pero las cifras no reflejarían este criterio

Para esto, se sugiere definir un sistema de registro y análisis online que facilite la actualización de los indicadores constantemente y que defina un esquema único de cómputo de información. Entre los campos de variable pre-definidos, debieran considerarse al menos los siguientes elementos:

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

Los indicadores de resultados debiesen ser de fácil interpretación e, idealmente, plantearse como un indicador compuesto que recoja distintas dimensiones del quehacer de los productores. Este indicador compuesto debiese, como mínimo, recoger el cambio efectivo en la situación del productor beneficiario. La tasa de variación antes-después que se describe en este estudio es un buen ejemplo de un indicador de dichas características,

Por último, se recomienda homogenizar, de manera más detallada, los criterios que son empleados en las regiones para evaluar el desempeño del programa, incluyendo el número de indicadores utilizados en la evaluación de un productor y la definición de metas por usuario. Por ejemplo, se debieran establecer parámetros o directrices generales por tipo de productor y rubro, que permitan hacer comparaciones más confiables entre regiones.

Satisfacción de usuarios

Se recomienda definir un criterio de evaluación de la satisfacción de usuarios respecto a la AT recibida que estandarice, por ejemplo, el número de evaluaciones que se realizan por AT y optimice así el uso de recursos destinados a este componente de la evaluación del programa.

Componente Asistencia Técnica (Actividades de los usuarios)

Se recomienda perfeccionar el sistema de registro de actividades para tener una mirada efectiva de quiénes reciben las actividades ejecutadas en las comunas, y no sólo de las actividades planificadas. Esta recomendación, al igual que las anteriores, se alinean con el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación integrado que entregue información oportuna y confiable sobre el desempeño del programa PRODESAL en todas sus dimensiones.

6. Fuentes de información del Estudio Complementario

Grupo de información	Formato y número	Descripción
Bases de datos proporcionadas por Unidades Operativas (UO)	148 planillas Excel, con 7-15 hojas cada una	Cada planilla Excel contiene entre 7 y 15 hojas aproximadamente que detallan, separadamente: <ol style="list-style-type: none"> Resultados de mediano plazo: Resume indicadores de 'cumplimiento de metas en base al plan de mediano plazo' (PTM) (Anexo 1) Reporte de actividades: Describe actividades realizadas por Asistente técnico y nivel de cumplimiento en base al plan de trabajo anual (PTA) (Anexo 2) Evaluaciones de desempeño: Encuestas de percepción y satisfacción de usuarios y de INDAP respecto al quehacer de extensionistas/ asesores técnicos, coordinador e identidad ejecutora (Anexos 3 al 6). Estos resultados se agregan en hoja única de resumen de desempeño
Bases de datos globales INDAP central	1 planilla Excel con matriz de indicadores para todos los programas de INDAP	Contiene 98.638 registros (filas) de indicadores como función de la clase, rubro, categoría, proceso, ámbito de apoyo, objetivo de mejora y alcance de que se trate. Se identifican 184 indicadores distintos en total.
	2 planillas Excel: 1 con detalle de actividades por usuario para plan de trabajo anual (PTA) y 1 para el plan de trabajo de mediano plazo (PMP).	PTA: Detalla el número total de actividades comprometidas en el PTA, por usuario, de acuerdo al proceso, ámbito y objetivo de mejora (374.238 obs) PMP: Detalla el tipo de actividades comprometidas en el PMP, por usuario, y las describe en función del proceso, ámbito, objetivo de mejora e indicador correspondiente (754.590 obs)

Fuente: Elaboración propia