



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ECONOMÍA
MAGÍSTER DE ECONOMÍA APLICADA

ACTIVIDAD DE GRADUACIÓN

Transferencias intergubernamentales: una aplicación al Programa PRODESAL

Sebastián Andalaft

Comisión: Martín Besfamille, Andrés Osorio

Institución: Centro de Políticas Públicas UC

Julio 2021

Índice

1. Introducción	2
2. Antecedentes	4
2.1. Ruralidad en Chile	4
2.2. Institucionalidad de la Política Rural en Chile	9
2.2.1. Autoridades a Nivel Central	10
2.2.2. Autoridades a Nivel Local	12
2.3. Diseño e Implementación del Programa	13
2.3.1. Características de los Usuarios	13
2.3.2. Ejecución del programa	18
3. Revisión de Literatura	22
3.1. Literatura Empírica	23
4. Datos y Metodología	27
4.1. Descripción de Datos	27
4.1.1. Distribución de montos del programa	27
4.1.2. Sistema Nacional de Información Municipal	31
4.1.3. Servicio Electoral	33
4.1.4. Casen	34
4.1.5. Institucionalidad de la Política Rural	38
4.2. Metodología	38
5. Resultados	41
6. Conclusiones y limitaciones	47
7. Referencias	50
8. Anexos	52
8.1. Figuras y Tablas	52
8.2. Documentos Adicionales	67

1. Introducción

Si bien la situación socioeconómica de las zonas rurales de Chile ha mejorado, importantes desigualdades persisten entre los territorios rurales y urbanos. Por una parte, a nivel país, la pobreza por ingresos ha disminuido considerablemente. En el año 2006, más de la mitad de los residentes de zonas rurales se encontraban en situación de pobreza por ingresos¹ mientras que al año 2017, ese porcentaje había disminuido a un 16.8 % (CASEN, 2017). Sin embargo, a pesar de este sustancial avance, esta cifra sigue siendo dos veces más alta que en el área urbana, perpetuando las disparidades entre ambos sectores. Además, en términos de pobreza multidimensional, es posible destacar significativas brechas. La Figura 6 muestra esta distinción. Por ejemplo, actualmente un 19.4 % de las viviendas rurales no cuentan con acceso a agua potable, sólo un 16.8 % de ellas tienen una conexión a internet estable y un 26.8 % no presentan una materialidad considerada aceptable (piso de tierra, techos y paredes de lata...). En las áreas urbanas, las mismas cifras corresponden a 2.6 %, 67.8 % y 13.5 %, respectivamente (CENSO, 2017; ODEPA, 2020). Adicionalmente, un 47.43 % y un 62.32 % de los hogares rurales se ubican a más de 2.5 kilómetros de un centro educacional y de un centro de salud, respectivamente, mientras que sólo 3.07 % y 9.62 % de los hogares urbanos presentan este inconveniente.²

Frente a estas desigualdades, el Instituto de Desarrollo Agropecuario³ del Ministerio de Agricultura ha desarrollado y perfeccionado una serie de programas sociales para disminuir la brecha entre ambos sectores. Entre ellos, se encuentra el Programa de Desarrollo Local⁴ que tiene como principal objetivo aumentar los ingresos de los agricultores más vulnerables del país, denominados microproductores. Un microproductor se define como aquel agricultor que presenta bajos ingresos junto con bajos niveles de producción y que sus gastos se dirigen principalmente al autoconsumo. En términos generales, para ser admitido al programa el postulante debe demostrar que su hogar se encuentra entre el 50 % de los hogares de mayor vulnerabilidad según la clasificación socioeconómica del Registro Social de Hogares (RSH), además de poseer una superficie de explotación agrícola que sea menor a las 12 hectáreas de riego básico (HRB).⁵⁶⁷ Si el postulante tiene un puntaje

¹Para determinar la línea de pobreza por ingresos, el Ministerio de Desarrollo Social considera el cálculo del costo de una Canasta Básica de Alimentos en términos per cápita dentro de un hogar. Por ejemplo, a noviembre de 2017 un individuo es pobre por ingresos si su ingreso per cápita es menor a 158.145 pesos. Se considera como ingreso al ingreso disponible del hogar, que incluye todas las partidas monetarias y en especie percibidas, a excepción de las transferencias sociales en especie.

²La Tabla 8.1 de los anexos presenta mayor detalle respecto a las brechas.

³De ahora en adelante, INDAP o Instituto.

⁴De ahora en adelante, PRODESAL o programa.

⁵En el caso de los postulantes que viven en las regiones de Aysén, de Magallanes y en la Provincia de Palena de la Región de Los Lagos, la superficie puede ser mayor.

⁶Si no posee una superficie de explotación agrícola, se tiene que demostrar que vive y trabaja en el campo. El RSH indica si vive en una comuna rural o urbana. Si es rural, cumple con el requisito. Más detalle disponible en el siguiente [enlace](#).

⁷El organismo define a una Hectárea de Riego Básica como 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.

RSH mayor a 50, se le aplica una Encuesta de Tipología de Usuarios que considera cinco criterios: ingreso bruto por ventas (IBV), valor bruto de la producción (VBP), índice tecnológico, la productividad media del trabajador y el porcentaje de la mano de obra familiar en el total.⁸ Estos conceptos serán definidos en la siguiente sección.

El programa está estructurado entorno a dos ejes denominados productivo y mejoramiento de las condiciones de vida. El primer eje incluye tres componentes: asesorías técnicas, la entrega de un fondo de operación, y la postulación a fondos concursables. En particular, las asesorías tienen como objetivo que los usuarios del programa puedan desarrollar y mejorar sus técnicas agrícolas al participar de distintas actividades. Para poder implementarlas, INDAP recurre a las municipalidades como intermediarios. Ellas son las encargadas de contratar a un equipo de técnicos que permita la correcta ejecución de las asesorías. En la práctica, se suscribe un convenio de colaboración entre ambas instituciones y en él, INDAP se compromete a entregar anualmente una cantidad de recursos monetarios, de los cuáles la municipalidad deberá aportar al menos un 15%. De esta manera, estas transferencias intergubernamentales son condicionales y tienen una dimensión de *matching*: para poder recibir el aporte, la municipalidad debe comprometer recursos. Además, en las normas del programa se establece que la cantidad recibida será determinada a partir de los usuarios inscritos en la comuna. La siguiente sección profundizará en el diseño y la implementación del programa.

A partir de lo anterior, es interesante estudiar si el diseño en la entrega de transferencias está siendo el indicado. ¿Están las respectivas comunas suscritas al programa recibiendo lo que deberían recibir? Un escenario ideal sería que el aporte sea proporcional a la cantidad de beneficiados potenciales que la respectiva comuna debería atender. Sin embargo, pueden haber comunas que estén sub o sobrerrepresentadas en la asignación. De lo anterior, la pregunta empírica que este trabajo espera responder es la siguiente: ¿qué características a nivel comunal pueden determinar la variación entre los recursos que recibe cada municipio? Así, la pregunta está dirigida a estudiar el margen intensivo del programa: ¿cómo se define la intensidad de recursos recibidos por cada comuna? Entre las posibles explicaciones, se proponen las siguientes variables: el nivel de vulnerabilidad comunal, una serie de características propias del municipio, el desarrollo de redes entre los ciudadanos, y la presencia de INDAP en la comuna, entre otras.

Por otra parte, el PRODESAL incluye además un eje de calidad de vida. Su objetivo es disminuir las brechas socioeconómicas entre las zonas rurales y urbanas respecto al acceso y la entrega de bienes y servicios básicos. Para lograrlo, el programa intenta acercar a los usuarios a las instituciones correspondientes y así promover la postulación a programas

⁸Resolución Exenta N° 4001 de la Dirección Nacional de INDAP publicada el 20 de Enero de 2020 que aprueba la metodología para la tipología de usuarios PRODESAL.

sociales que estén acordes a sus necesidades. El rol del PRODESAL es relevante porque ha logrado mantener una relación estable con los agricultores más vulnerables del país, pudiendo facilitar así la articulación con otros actores gubernamentales.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe detalladamente el programa, junto con presentar información presupuestaria e institucional sobre la política rural del país. Luego, se presenta literatura relevante respecto a los diseños de las transferencias intergubernamentales y los posibles incentivos que pueden surgir de ellas. En la cuarta sección se plantea una descripción de los datos y la metodología a usar en el análisis. En la quinta sección se incluyen los resultados, antes de concluir en la sexta sección. En las secciones 7 y 8 se encuentran la bibliografía y los anexos, respectivamente.

2. Antecedentes

2.1. Ruralidad en Chile

Históricamente, para poder distinguir entre una zona rural y una zona urbana, se han usado criterios tanto demográficos como económicos. Por ejemplo, los territorios rurales se asocian más con actividades agrícolas, mientras que los territorios urbanos se identifican con el sector industrial y de servicios. En Chile, la definición principal es la del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que está a nivel de distritos censales. Según su metodología, un distrito censal se considera urbano si está compuesto por más de 2.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000, donde a lo más un 50 % de ellos trabaja en actividades del sector primario (INE, 2017). De lo anterior, se deriva que cualquier territorio que no cumpla con aquellas condiciones, será considerado como rural. Con esta definición, según el Censo 2017, un 12.23 % de la población nacional vive en un área rural.

El enfoque anterior, sin embargo, ha sido criticado en los últimos años. Su principal limitante es su exagerada simplificación en base a un criterio dicotómico y residual, que impide determinar con precisión qué es la ruralidad. Según la definición, lo que no es urbano, simplemente es rural y, por lo tanto, ignora los espacios intermedios que pueden surgir al presenciarse interacciones entre ambos sectores. El Estudio de Política Rural (2016) de la OCDE, por su parte, indica que este sistema binario está subestimando el tamaño de la población rural chilena e impide una comparación entre distintos países, al no usar una definición basada en criterios internacionales.

La recientemente promulgada Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) siguió las recomendaciones del estudio anterior y publicó una nueva metodología para clasificar a las comunas del país. El análisis, según se indica en la PNDR, consiste en: primero,

determinar la densidad poblacional a nivel de distrito censal, luego agregar lo anterior a nivel comunal y, por último, clasificar la información en los siguientes tres grupos:

- Comuna predominantemente rural: donde el 50 % o más de la población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 50.000 habitantes.
- Comuna mixta: donde entre el 25 % y el 50 % de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 100.000 habitantes.
- Comuna predominantemente urbana: donde el 25 % o menos de la población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un mínimo de 50.000 habitantes. Se incorporan a esta categoría las comunas que son capitales regionales.

Con este nuevo criterio, según datos del Censo 2017, más de 4 millones de personas viven en una comuna catalogada como rural o mixta, lo que equivale a un 25.62 % de la población total del país. Es decir, más del doble de la proporción calculada con el criterio más conservador del INE. Se consideran ambos tipos de comunas, porque la PNDR está diseñada para ser implementada tanto en las comunas predominantemente rurales, como las comunas que presentan una interacción entre lo rural y lo urbano. En su publicación en el Diario Oficial, se especifica: "(...) los municipios cuya población sea predominantemente rural o mixta, procurarán incorporar en sus Planes de Desarrollo Comunal, los lineamientos de esta Política".⁹ La Tabla 2.1 presenta el detalle por región respecto a la población rural. Se observa que con la nueva metodología de la PNDR, todas las regiones, a excepción de Arica y Parinacota, muestran una proporción mayor de habitantes rurales. De esta manera, se reduce la subestimación que presentaba el criterio inicial de medición.

⁹Decreto 19 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural. Promulgada el 20 de Enero de 2020. Página 14.

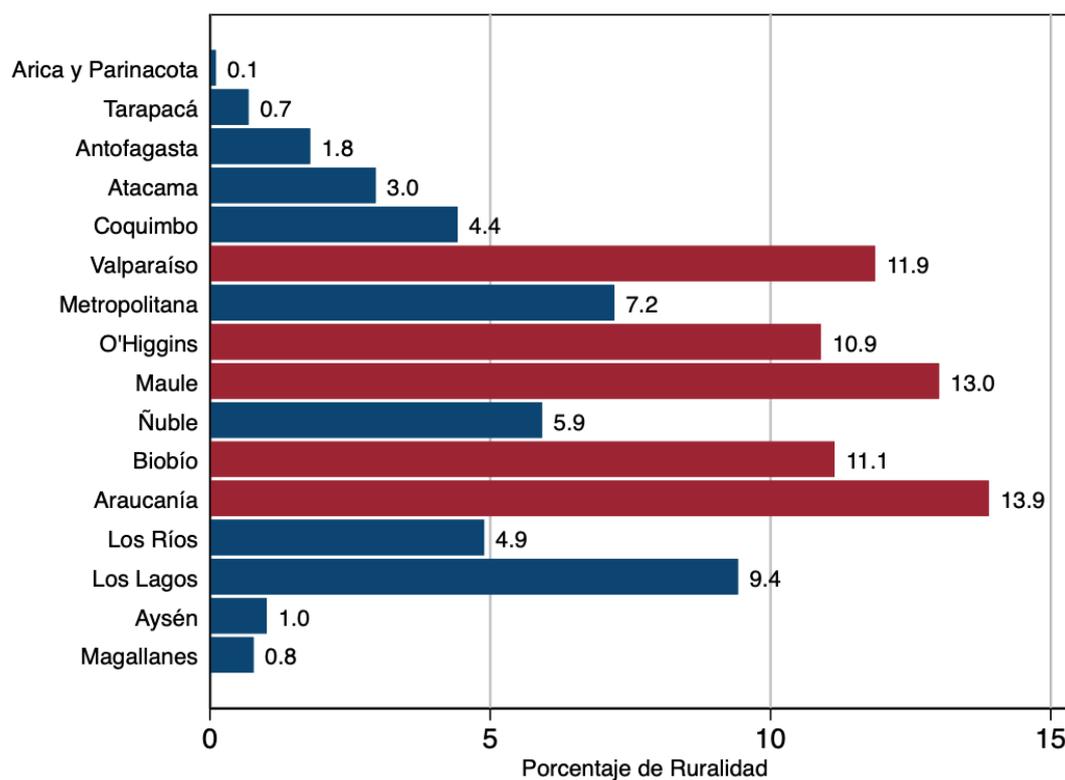
Tabla 2.1: Distribución Regional de la Población Rural (en %)

Región	INE	PNDR
Arica y Parinacota	8,33	2,08
Tarapacá	6,20	9,11
Antofagasta	5,89	13,16
Atacama	8,96	46,21
Coquimbo	18,81	26,07
Valparaíso	8,99	29,23
Metropolitana	3,70	4,54
O'Higgins	25,61	53,3
Maule	26,78	55,68
Ñuble	30,57	61,56
Biobío	11,42	32,02
Araucanía	29,11	64,93
Los Ríos	28,34	56,84
Los Lagos	26,39	50,84
Aysén	20,42	43,95
Magallanes	8,10	20,92
Nacional	12,23	25,63

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2017 en base a clasificación de la PNDR

La Tabla anterior muestra una comparación intra-regiones: dentro de cada región, qué proporción de sus habitantes vive en una comuna mixta o rural. A nivel país, la cantidad de habitantes en esas comunas es específicamente 4.473.140. Luego, resulta relevante también analizar la distribución de la población rural entre regiones. La Figura 1 presenta esa información. Es interesante notar que más del 60 % de la población rural está concentrada en cinco regiones del país: Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío, y la Araucanía. Es importante considerar y conocer estas magnitudes para poder luego estudiar la cobertura del programa de la manera más precisa posible. Hay que recordar, sin embargo, que la población objetivo del programa son los agricultores más vulnerables del país.

Figura 1: Distribución de la Población Rural en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2017, siguiendo la metodología de la ODEPA. Las barras en rojo indican las regiones que poseen más del 10% de la población considerada rural a nivel nacional.

Por último, la Tabla 2.2 presenta ejemplos sobre qué comunas están consideradas en cada categoría siguiendo la clasificación elaborada por la PNDR.¹⁰ Es importante recordar que todas las capitales regionales son, por definición, catalogadas como urbanas, incluso si no cumplen con los requisitos. En esta lista de ejemplos se considera sólo a las regiones que concentran la mayor proporción de población objetivo de la PNDR.

¹⁰En la sección Estadísticas de la página web de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias está publicada una serie de documentos para cada región, donde se especifica a qué categoría pertenece cada comuna.

Tabla 2.2: Ejemplos de tipología de las comunas del país, en base a criterio PNDR

Región	Rural	Mixta	Urbana
Valparaíso	Nogales, Olmué, Santo Domingo	Algarrobo, Concón, Limache, La Ligua	Viña del Mar, Quillota, Quilpué, San Antonio
O'Higgins	Pichidegua, Navidad, Chimbarongo	Santa Cruz, Mostazal, Graneros	Rengo, San Fernando, Machalí
Maule	San Clemente, Teno, Colbún	San Javier, Constitución, Parral	Curicó, Linares
Biobío	Cañete, Cabre-ro, Arauco	Curanilahue, Lota, Nacimiento	Los Ángeles, Talcahuano, Tomé
Araucanía	Pucón, Freire, Galvarino	Lautaro, Padre Las Casas, Villarrica	Angol, Temuco

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2017 en base a clasificación de la PNDR

La PNDR no sólo entrega una nueva tipología respecto a las comunas. Su propósito es entregar los lineamientos que el Estado de Chile debe seguir en las próximas décadas para lograr un desarrollo territorial integrado, promoviendo el bienestar de todos sus habitantes, sin importar su ubicación geográfica. En particular, su objetivo es mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de los habitantes de los territorios rurales.¹¹ En términos generales, se pretende promover a los territorios rurales como espacios de oportunidades y dejar atrás su asociación sólo con la agricultura y la pobreza. Para lograr su objetivo, la política está estructurada a partir de los siguientes cuatro ejes o pilares que se detallan a continuación:

- Bienestar social. Se espera disminuir las brechas de acceso a bienes y servicios básicos, especialmente en educación, salud, telecomunicaciones, niveles de pobreza y vulnerabilidad social.
- Oportunidades económicas. Potenciar y diversificar las actividades económicas de los territorios rurales, junto con apoyar el desarrollo de habilidades para la innovación, la adopción de tecnologías y el emprendimiento. Por ejemplo, promover el turismo rural, la generación de energías y la innovación en las actividades agrícolas.
- Sustentabilidad medioambiental. Potenciar el patrimonio natural de los territorios naturales, junto con gestionar los riesgos asociados al cambio climático.
- Cultura e identidad. Resguardar y poner en valor el patrimonio material e inmaterial, a partir del diseño e implementación de programas de desarrollo económico que

¹¹Publicación en el Diario Oficial, Número 42.647. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural, 20 de enero de 2020.

consideren la diversidad cultura e indígena y las identidades locales.

Esta política está dirigida a un comité que incluye 14 ministerios, y no sólo al Ministerio de Agricultura. Esto permite diseñar proyectos integrados al coordinar sus acciones entre distintos agentes. Además, entrega herramientas para su implementación en las instituciones a niveles locales. Por ejemplo, se le entrega un conjunto de metodologías y sugerencias a las municipalidades para que puedan incluir los lineamientos de la política en sus Planes de Desarrollo Comunal.

2.2. Institucionalidad de la Política Rural en Chile

Respecto a la organización política-administrativa de Chile, el país está estructurado en tres niveles: regional, intermedio y local. Este trabajo se centrará en el primero y en el último. Cada uno de ellos tiene su propia gobernanza y mandatos, que se detallan en términos generales a continuación¹²:

- **Regional.** Cada una de las 16 regiones del país están gobernadas por un Intendente, que corresponde a un cargo designado por el Presidente de la República, además de un Consejo Regional. Es importante mencionar que desde el año 2021 en adelante, el cargo de Intendente será reemplazo por el de Gobernador Regional, autoridad escogida por sufragio universal de la misma manera que el resto de los integrantes del Consejo Regional.¹³ En paralelo, prácticamente la totalidad de los ministerios están desconcentrados¹⁴ y cuentan con un representante a nivel regional. Además, algunas servicios públicos nacionales también han establecido relaciones a niveles subnacionales. Entre ellos, a modo de ejemplo, se destacan las direcciones regionales de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).¹⁵
- **Local o comunal.** Cada unas de las 345 comunas están administradas por una municipalidad que corresponden a entidades de carácter autónomo. Están constituidas por un Alcalde y un conjunto de Concejales Municipales,¹⁶ Ambos cargos están reglamentados bajo las mismas condiciones: son elegidos por los electores inscritos en dicha comuna, su período es de cuatro años y pueden ser reelegidos. Respecto a sus atribuciones, los integrantes del concejo están a cargo de la aprobación del

¹²Más información disponible en el Capítulo XIV de la Constitución Política de la República de Chile

¹³Más información disponible en la Ley N°21073 que regula la elección de los Gobernadores Regionales, promulgada el 2 de febrero de 2018.

¹⁴La distinción entre descentralización y desconcentración será precisada en la siguiente sección.

¹⁵Más adelante se entregará mayor detalle respecto a la organización administrativa del INDAP.

¹⁶Cada concejo estará integrado por seis, ocho o diez concejales. La cantidad depende de los electores inscritos en la respectiva comuna. Las comunas de 70 mil electores o menos escogen a seis concejales, las que tienen entre 70 mil y 150 mil electores escogen a ocho concejales, y las que tienen más de 150 mil escogen a diez concejales.

presupuesto municipal, de los planes de desarrollo, de los convenios y licitaciones municipales, entre otros, además de fiscalizar la gestión del alcalde.¹⁷

2.2.1. Autoridades a Nivel Central

En particular, el Ministerio de Agricultura cuenta con un conjunto de instituciones a nivel central, regional y local que permiten una ejecución coordinada de los distintos programas que desarrolla. Entre ellas, destacan el mencionado Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Cada uno de ellos cuenta con un Director Nacional que es nombrado por el Presidente de la República y los candidatos son seleccionados a partir de un concurso público convocado por la Dirección Nacional de Servicio Civil. El seleccionado es designado por el Presidente de la República a partir de una propuesta de candidatos entregada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Sin embargo, entre sus atribuciones, el Presidente de la República puede eximir de la aplicación de este mecanismo de selección hasta doce cargos públicos.¹⁸ Este ha sido el caso en la última designación del Director Nacional de INDAP.¹⁹ Adicionalmente, a pesar del diseño de este proceso de selección, los últimos tres directores estaban afiliados o se sienten identificados con partidos políticos que pertenecían a la coalición del gobierno oficialista.²⁰

En lo que respecta al Director Nacional de INDAP, entre sus atribuciones se encuentra la designación de un Director Regional para cada una de las 16 regiones del país.²¹ Además, el organismo cuenta con 123 agencias de área entre las 346 comunas del país, que se encargan de articular a los agricultores con los distintos programas y servicios de la institución.

En concreto, el propósito de esta institución es promover el desarrollo socioeconómico de los pequeños productores agrícolas a partir de programas que incluyen principalmente asistencia crediticia, asesorías técnicas, capacitaciones y subsidios. En el año 2019 contó con un presupuesto de alrededor 300 mil millones de pesos y se atendieron a más de 164 mil usuarios, de los cuales un 44,9 % son mujeres, 39 % pertenece a algún pueblo originario, y la edad promedio es de 55 años.²² Además, un 79 % recibió asistencia técnica, un 72 % recibió un subsidio a la inversión, y un 38 % recibió un crédito. El presupuesto se reduce levemente a 280 mil millones si se ignora lo destinado al soporte institucional a nivel

¹⁷Más información disponible en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Títulos II y III.

¹⁸Más información en la Ley N°19.882, Título VI, Párrafo 3º, Artículo Trigésimo Sexto bis.

¹⁹Decreto 87 del Ministerio de Agricultura, promulgado el 22 de marzo de 2018.

²⁰Ricardo Ariztía (2010-2014) y Carlos Recondo (2018 en adelante) pertenecen a la Unión Demócrata Independiente y Octavio Sotomayor (2014-2018) pertenece al Partido Socialista.

²¹Más información sobre sus atribuciones en la Ley 18.910, Párrafo 2º.

²²Detalle disponible en en la Cuenta Pública del año 2019 y en el documento titulado INDAP en cifras de la Biblioteca Digital de la institución.

central. La Tabla 2.3 entrega el detalle presupuestario para cada región del país, junto con el detalle de la cantidad de usuarios. Se puede observar que las regiones de La Araucanía, del Maule, de Los Lagos y de O'Higgins concentran casi el 60 % del presupuesto y de la cantidad de usuarios. La correlación entre ambas variables es 0.96, es decir, a mayores usuarios, se recibieron mayores aportes.

Tabla 2.3: Distribución presupuestaria y de usuarios a nivel regional (2019)

Regiones	Presupuesto		Usuarios	
Arica y Parinacota	4.357.190	1,56 %	1.220	0,74 %
Tarapacá	2.961.827	1,06 %	1.220	0,74 %
Antofagasta	2.699.304	0,96 %	994	0,60 %
Atacama	3.183.690	1,14 %	1.358	0,82 %
Coquimbo	12.167.123	4,34 %	9.828	5,96 %
Valparaíso	15.181.461	5,42 %	8.638	5,24 %
Metropolitana	10.292.112	3,67 %	4.788	2,90 %
O'Higgins	28.176.079	10,06 %	11.740	7,12 %
Maule	39.724.721	14,18 %	19.715	11,96 %
Ñuble	16.032.773	5,72 %	10.603	6,43 %
Biobío	18.977.677	6,77 %	14.312	8,68 %
Araucanía	60.275.218	21,51 %	45.844	27,80 %
Los Ríos	20.727.443	7,40 %	11.369	6,89 %
Los Lagos	36.389.563	12,99 %	20.849	12,64 %
Aysén	7.030.976	2,51 %	2.046	1,24 %
Magallanes	1.993.973	0,71 %	378	0,23 %
Total	280.171.130	100,00 %	164.902	100 %

Nota: Elaboración propia a partir de la Cuenta Pública de INDAP (2019). Los montos presupuestarios están en miles de pesos.

La institución cuenta con programas regulares y de emergencia. Entre sus programas regulares, además del Programa de Desarrollo Local y para el propósito de este trabajo, se detallan a continuación los siguientes:^{23 24}

- Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). Como su nombre lo indica, está dirigido a los pueblos originarios que cuentan con ingresos silvoagropecuarias y estén interesados en mejorar sus sistemas productivos, o desarrollar nuevos emprendimientos. Es ejecutado a través de los municipios que deben aportar al menos un 10 % de lo recibido por INDAP y contratar a los asesores técnicos. El monto entregado está en un rango de 210.638 y 375.003 pesos por usuario. También entrega un fondo único de operación a los usuarios, y posibilita la postulación a financiamiento de proyectos de inversión.²⁵
- Programa Desarrollo Integral Pequeños Productores Campesinos del Secano (PA-DIS). Su población objetivo son los microproductores de los sectores rurales de la

²³El detalle respecto a la tipología de los usuarios se entrega más adelante.

²⁴El detalle respecto al programa Prodesal se entrega más adelante.

²⁵Más información disponible en la Resolución Exenta N°184403 de la Dirección Nacional del 22 de diciembre de 2017.

Región de Coquimbo. Su objetivo es aumentar los ingresos silvoagropecuarios de los usuarios, a partir de la entrega de asesorías técnicas, fondos de operación, y subsidios a la inversión. Las asesorías se ejecutan a través de los municipios, que deben aportar al menos un 15% de lo recibido por INDAP. La estructura del programa es la misma que el PRODESAL. El monto recibido está en el rango de 216.114 y 297.157 pesos por usuario.²⁶

- Servicio de Asesoría Técnica (SAT). Su población objetivo corresponde a los productores familiares y a los productores empresariales. Su objetivo es aumentar el margen bruto de sus negocios silvoagropecuarios, a partir de la entrega de asesorías técnicas y subsidios a la inversión. Las asesorías se ejecutan a través de consultores que son seleccionados a partir de licitaciones. Los municipios no participan de él. Se espera que los usuarios de los programas PRODESAL y PADIS que egresen de ellos, continúen en este programa. Las asesorías técnicas tienen un aporte máximo de parte de INDAP por 1.215.648 pesos por usuario por los 18 meses de duración del contrato.²⁷

2.2.2. Autoridades a Nivel Local

Respecto a la descentralización del gasto público, la OCDE (2017) destaca que Chile se encuentra en una situación singular en comparación con otros países miembros. Mencionan que el consolidado del gasto público es relativamente bajo²⁸ y además está altamente centralizado: sólo un 13.1% del gasto público en el año 2014 estaba a cargo de los gobiernos subnacionales, mientras que el promedio OCDE es de 40.2%. La Figura 8 ilustra este escenario. Una situación similar sucede con los niveles de inversión pública: los gobiernos subnacionales chilenos contabilizan un 12% de ella y el promedio OCDE alcanza un 58.8%. Precisan también que los presupuestos de las autoridades a niveles locales están principalmente sustentados en transferencias condicionales desde el poder central y que sus ingresos propios son limitados. Por último, agregan que el préstamo subnacional está prohibido, lo que limita aún más la autonomía fiscal de estas entidades.

Siguiendo la estructura establecida en Larraín (2020), las fuentes de financiamiento de las municipalidades se pueden clasificar en las siguientes tres categorías:

- Ingresos propios permanentes (IPP). Son los ingresos que el municipio logra recaudar por sus propios medios. En esta categoría se encuentran las patentes municipales; los derechos municipales; el impuesto territorial; los permisos de circulación, entre

²⁶Más información disponible en la Resolución Exenta N°184145 de la Dirección Nacional del 31 de diciembre de 2019.

²⁷Más información disponible en la Resolución Exenta N°154789 de la Dirección Nacional del 15 de diciembre de 2020.

²⁸Como porcentaje del Producto Interno Bruto.

otros. La Tabla 8.2 presenta más ejemplos de lo anterior, junto a sus respectivas descripciones.

- Fondo Común Municipal (FCM). Corresponde a un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las distintas municipalidades.²⁹ Su objetivo es lograr que las municipalidades que cuentan con una baja recaudación de sus IPP, puedan financiar sus labores principales.
- Ingresos por transferencias (IFT). Corresponden a distintas transferencias entregadas por organismos públicos. Entre ellas destacan el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Como se indica en el mismo estudio de la OCDE, los IPP por residente de la comuna, tienden a ser muy bajos, cercanos a 200 mil pesos. Sólo las comunas de Las Condes, Providencia, Lo Barnechea y Vitacura, presentan cifras sobre los 500 mil pesos. Además, en promedio, para las comunas de menos de 15 mil habitantes, que serían catalogadas como rurales, sólo el 22% de sus ingresos corresponden a IPP (SINIM, 2019). Por lo tanto, hay una alta dependencia con respecto a las transferencias y no pueden usar sus propios ingresos para invertir en proyectos de desarrollo rural.

Debido a lo anterior, el FCM intenta redistribuir los recursos entre municipios y disminuir la desigualdad. Sin embargo, a pesar de lo anterior, después de recibir estas transferencias, el ingreso per cápita de las comunas más ricas de la Región Metropolitana es seis veces mayor que el de las más pobres (OECD, 2014). El Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) también intenta reducir los desequilibrios presupuestarios. Consiste en que los municipios presentan proyectos de inversión y postulan a la entrega de fondos. No obstante, las comunas rurales al ser pequeñas y contar con equipos poco calificados no logran justificar la rentabilidad de sus propuestas. En consecuencia, los municipios rurales están particularmente en desventaja respecto a sus fuentes de financiamiento y las transferencias de programas como el PRODESAL resultan altamente atractivas.

2.3. Diseño e Implementación del Programa

2.3.1. Características de los Usuarios

El Programa de Desarrollo Local comenzó en 1997 bajo el objetivo de disminuir la pobreza de las comunas rurales. Sin embargo, actualmente, según se indica en la normativa vigente del programa, su objetivo es aumentar los ingresos silvoagropecuarios de los usuarios denominados microproductores y vincularlos con las acciones público-privadas

²⁹Artículo 122 de la Constitución Política de la República de Chile.

disponibles en el ambiente de mejoramiento de la calidad de vida.³⁰

El concepto de microproductor es reciente y surge a partir de recomendaciones entregadas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en sus informes de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). En ellas, se le propone al Instituto de Desarrollo Agropecuario diseñar una tipología de sus usuarios para lograr una asignación presupuestaria más eficiente entre sus distintos programas. Para lograr este propósito, la entidad agrícola solicitó la elaboración un Estudio de Línea de Base.³¹ Este estudio consiste en una serie de encuestas que entregan información cuantitativa sobre la situación inicial de un programa social o un conjunto de ellos. A partir de él, se establece un punto de referencia que posibilita el monitoreo y evaluación de distintos indicadores para estudiar el desempeño de un programa a lo largo de su ejecución en los años posteriores al estudio inicial.

Es importante describir la elaboración de este trabajo junto con sus conclusiones, dado que permite conocer los criterios anteriores a la nueva tipología que se consideraron en la asignación de los recursos a las distintas comunas. De esta manera se entrega una completa panorámica respecto a la implementación de los programas de INDAP. En particular, el estudio levantó información sobre 157.824 usuarios en el año 2015, que se agruparon en siete macrozonas, clasificadas según las distintas regiones del país: (1) Iquique, Antofagasta, y Arica y Parinacota; (2) Atacama y Coquimbo; (3) Valparaíso, Región Metropolitana, y O'Higgins; (4) Maule y Biobío³²; (5) Araucanía; (6) Los Lagos y Los Ríos; (7) Aysén y Magallanes. En todas ellas se ubican individuos que reciben asesoría técnica y financiamiento, permitiendo tener una muestra representativa de las herramientas entregadas por INDAP. Al momento de la elaboración de este estudio, los usuarios estaban clasificados en multiactivos y comerciales, definidos como:

- **Productores Multiactivos:** productores de tiempo parcial, orientados al autoconsumo, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos para disminuir gastos y aumentar sus ingresos. Como su nombre lo indica, son individuos que poseen ingresos de distintas actividades económicas y que por lo tanto no se pueden dedicar completamente al sector agropecuario.
- **Productores Comerciales:** productores que desarrollan un pequeño emprendimiento, con una inserción precaria, pero estable, en el mercado. Son individuos que pueden trabajar por cuenta propia en el sector agropecuario al poseer más recursos y una mayor escala productiva.

³⁰Más detalle disponible en la Resolución Exenta N°180925 de la Dirección Nacional INDAP que aprueba las Normas Técnicas y Procedimientos Operativos del programa de Desarrollo Local, publicada el 16 de diciembre de 2019.

³¹El estudio fue elaborado por la Corporación Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en el año 2018.

³²La región de Ñuble debería ser considerada en este grupo. Se crea en el año 2017.

En el año 2015, se atendieron a 126.280 usuarios multiactivos, que corresponden a un 80 % del total de usuarios, y a 31.544, que representan el 20 % restante. La Figura 7 ubicada en los anexos detalla la distribución de los usuarios según su respectiva macrozona. El estudio menciona que esta tipología no corresponde a una sólida caracterización dado que queda bastante espacio a la discrecionalidad, al no indicar antecedentes sobre, por ejemplo, niveles de ingresos, superficies de explotación o acceso al riego. Los autores identifican que los usuarios multiactivos son atendidos por los programas PRODESAL, PDTI y PADIS, mientras que los usuarios comerciales participan de los programas SAT y Alianzas Productivas. Además, el primer grupo recibe créditos inferiores a 200 mil pesos y el segundo grupo recibe créditos superiores a dicho monto. En particular, el PRODESAL corresponde al programa que atiende la mayor cantidad de individuos, alcanzando un 52.4 % de los usuarios a nivel nacional. En contraste, un 23.4 % y un 7.5 % participan del PDTI y del SAT, respectivamente. Es importante destacar que la totalidad de los usuarios multiactivos al año 2015 participaban del programa PRODESAL, por lo tanto, las características de los multiactivos son bastante útiles para entender la composición de los beneficiarios del PRODESAL. En esa misma línea, la Tabla 8.3 de los anexos muestra la distribución de los usuarios en los distintos programas según las macro-zonas definidas en el párrafo anterior. Se observa, por ejemplo, que más de la mitad de los usuarios de PRODESAL se ubica en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule y Biobío.

Respecto al perfil de los usuarios de INDAP, el estudio presenta un conjunto de estadísticas descriptivas sobre distintas variables demográficas y situación socioeconómica. Si se considera sólo a los multiactivos, se destaca que la edad promedio es de 56 años que, según se indica, es similar a la edad promedio de los jefes de hogar en hogares rurales en situación de pobreza. Precisan que se apoyan más a las mujeres, dado que si bien se cuenta con un 50.63 % de hombres y un 49.37 % de mujeres, a nivel país, un 70 % de las personas que se dedican a la agricultura son hombres. Además, se cuenta con una importante proporción de individuos que se identifican con algún pueblo originario, representando un 41.7 % de los usuarios. Por último, un 49.16 % posee estudios incompletos de educación básica, una cifra similar entre los pobres rurales, que llega a un 41 %. En términos socioeconómicos, y siempre considerando sólo a los multiactivos, un 67.8 % posee una calificación en el RSH en el tramo de 0 a 40 % más vulnerable.

Este proceso de estudio culminó con la publicación de una nueva tipología que agrupa a los usuarios en tres categorías que poseen principalmente las siguientes características:³³

- Microproductor: niveles bajos de ingresos y de producción, conformado principalmente por multiactivos y orientados al autoconsumo.
- Productor Familiar: niveles medios de ingresos y de producción, pero continúan de-

³³Las definiciones están publicadas en la normativa vigente del programa y en la propuesta de tipología elaborada por la consultora del Estudio de Línea de Base.

pendiendo principalmente de la multiactividad. Si consideramos la tipología binaria, siguen siendo mayoritariamente multiactivos.

- Productor Empresarial: niveles altos de ingresos, en comparación a los otros dos grupos, junto con altos niveles de producción, un alto índice de tecnología y una alta productividad del trabajo.

Esta nueva tipología se elaboró considerando cinco variables que se definen a continuación:

- Ingreso Bruto de las Ventas (IBV) que corresponde al total del producto entre el precio y la cantidad vendida por usuario.
- Valor Bruto de la Producción (VBP) que corresponde al total del producto entre el precio y la cantidad producida por usuario.
- Productividad media por trabajador que corresponde al VBP dividido por el total de trabajadores.
- Porcentaje de la mano de obra familiar que corresponde a la proporción entre la cantidad de integrantes que trabajaron en la producción y la cantidad de trabajadores.
- Índice Tecnológico que se distribuye entre 0 y 1, donde 1 corresponde a un uso considerado óptimo de la tecnología, y 0 corresponde a una carencia en el uso tecnológico.

Volviendo a la situación actual del programa, según se indica en su normativa vigente, para ser parte del PRODESAL, el usuario debe cumplir con tres conjuntos de condiciones:

1. Cumplir con las condiciones para ser beneficiario de INDAP.
2. Cumplir con los requisitos generales establecidos en el Reglamento General para la entrega de Incentivos Económicos de Fomento Productivo (IFP) de INDAP.
3. Cumplir con las características de usuario Microproductor, de acuerdo a la metodología definida por INDAP.

A continuación se detallan cada uno de los requisitos anteriores. La Ley N^o18.910 Orgánica de INDAP y la Resolución Exenta N^o120728 de INDAP indican que para acreditar la condición de usuario de la institución agropecuaria se debe demostrar lo siguiente:³⁴

³⁴Para este trabajo, se nombran sólo los requisitos que se le solicitan a las personas naturales. Para mayor información sobre lo solicitado a las personas jurídicas o a las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, por favor ver el detalle disponible en la Resolución Exenta N^o120728 de la Dirección Nacional de INDAP publicada el 10 de agosto de 2017, que modifica el procedimiento de acreditación de los usuarios.

1. Tener activos no superiores a las 3.500 UF. Este umbral permite comprobar la situación socioeconómica del postulante. Se verifica a partir del puntaje entregador por el Registro Social de Hogares. Se considerará que cumple la condición si su puntaje se ubica entre el 0% y el 70% más vulnerable según la clasificación mencionada. Si el postulante tiene se ubica sobre el 70% de los hogares más vulnerables, pero considera que tiene activos inferiores a las 3.500 UF, puede presentar una apelación junto con la documentación que acredite el valor de sus activos.
2. Explotar una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico (HRB) y/o habitar y trabajar en el campo.³⁵ Si no cuenta con una superficie de explotación, se deberá comprobar que su hogar y su lugar de trabajo se ubican en el campo. Según se menciona, lo anterior corresponde vivir en una comuna considerada rural que está indicado en el RSH. No se precisa que criterio se usa para definir qué comunas son rurales y qué comunas son urbanas. Sin embargo, si el postulante vive y trabaja en una comuna urbana, pero se considera que corresponde al sector rural de la comuna urbana, puede seguir con el proceso. Nuevamente, no se indica qué definición se usa para lo anterior.
3. Ingresos principalmente proveniente de una actividad de agricultura, caza o silvicultura. Si no posee ingresos de ningún tipo, puede acreditar ingresos futuros describiendo el emprendimiento silvoagropecuario que está desarrollando. Lo mismo sucede si su ingreso principal corresponde a una pensión que presenta un monto inferior a un ingreso mínimo no remuneracional. Si es superior a ese umbral, es eliminado del proceso.

Respecto al segundo requisito, las condiciones principales indicadas en el reglamento mencionado son las siguientes:

1. No estar recibiendo simultáneamente otro incentivo regulado por este reglamento que cumplan un mismo objetivo. Por ejemplo, no puede estar inscrito en dos programas de asesorías técnicas como el PRODESAL y el SAT.
2. No tener deudas morosas con INDAP.
3. Declarar que cumple con los requisitos para ser beneficiario de INDAP y que sus antecedentes son veraces.

Por último, el tercer requisito no está considerando en algún documento en específico. Esto se debe principalmente a qué la definición de microproductor es reciente y el diseño de su implementación sigue en perfeccionamiento. Según entrevistas a directivos de la institución, la acreditación de este requisito se basa principalmente en determinar si el

³⁵Cada productor debe multiplicar la cantidad de hectáreas físicas que posee por un coeficiente de conversión que se detalla en la Tabla de Equivalencia de la Ley 18.910 para cada comuna o tipo de suelo (riego o seco).

postulante se encuentra entre el 0% y el 50% de los hogares más vulnerables del país, según el RSH. Por lo tanto, se intenta atender a un subconjunto de los usuarios más vulnerables de la institución. Si el postulante se encuentra sobre el 50%, pero siempre bajo el 70%, se le aplicará una encuesta que considera las cinco variables mencionadas previamente que se usaron en la elaboración de la nueva metodología. Hasta el momento no se cuenta con el detalle de estos umbrales.

2.3.2. Ejecución del programa

El programa se ejecuta a partir de convenios y contratos con entidades públicas y privadas, respectivamente. En el caso de las públicas, las entidades ejecutoras son principalmente municipios. En ambos casos, la unidad básica de operación del programa se denominan Unidades Operativas (U.O.) que representan un conjunto de usuarios. Inicialmente, a cada comuna le corresponde una U.O. y se suelen implementar más cuando los lugares de residencia y trabajo de los usuarios están altamente dispersos. Se espera que esta distribución permita el desarrollo de espacios de coordinación y diálogo entre los usuarios, el equipo técnico y representantes del municipio. Sin embargo, desde el año 2015 en adelante, se ha decidido implementar una sola unidad operativa a nivel comunal. Bajo esta nueva modalidad, los usuarios no están separados según su ubicación, sino según el rubro de sus cultivos (hortalizas, frutas, papas, bovinos, cereales, entre otros).

En el diseño del programa, se menciona que la idea de contar con los municipios como intermediarios está basada en aprovechar la cercanía que tienen ellos con los beneficiarios, en comparación con las autoridades del organismo agropecuario. Son ellos quienes conocen las necesidades de sus ciudadanos y no sólo en el ámbito agrícola, sino también en términos socioeconómicos como educación, salud y transporte. Lo anterior está relacionado con el segundo eje del programa, respecto a la mejora de calidad de vida de sus usuarios. La presencia de representantes del municipio permite contribuir a la articulación entre los usuarios y el espectro de programas que el gobierno tiene disponible. En ese sentido, se suele proveer de sugerencias a los individuos sobre programas de nivelación de estudios, entregar apoyo en la postulación a otros beneficios sociales, o disponer de consultas con la asistente social de la institución comunal.

En lo que respecta a los municipios, ellos deben postular a un concurso público difundido por INDAP en los medios de comunicación siguiendo el siguiente proceso. En una primera instancia, debe presentar una Carta de Manifestación de Interés que se estructura en los siguientes elementos:

- Declaración por parte del Alcalde sobre conocer y aceptar las Normas Técnicas del programa, además de certificar que el Concejo Municipal ha aprobado el monto a aportar para la ejecución de las asesorías técnicas. Este aporte monetario debe estar detallado para cada una de las Unidades Operativas, indicando la cantidad de

usuarios que inscritos en cada una de ellas. En los anexos se muestra un ejemplo de lo anterior.

- Compromiso a aportar los recursos monetarios, los recursos humanos, la infraestructura, y el equipamiento que sea necesario para poder desarrollar correctamente el programa.
- Compromiso a realizar los respectivos concursos públicos para la contratación de los integrantes del equipo técnico.

Después de enviada la postulación, la división de fomento de la Dirección Nacional de INDAP está encargada de evaluarlas. Excepcionalmente, INDAP puede aceptar una postulación, sujeto a una menor cantidad de usuarios que la propuesta por la municipalidad. Finalmente, si una municipalidad es seleccionada, debe ratificar su compromiso a través de la firma de un Convenio de Colaboración, donde se establecen las responsabilidades de cada parte y se especifica el *timing* en la entrega de los aportes. Por ejemplo, la segunda cuota anual será entregada sólo si se demuestra que el equipo técnico ha sido contratado. Esto permite regularizar la entrega de los recursos y asegurarse de un correcto uso de ellos. En los anexos se muestra un ejemplo de ello.

Si bien está este proceso, es importante mencionar que no siempre la iniciativa a postular surge desde las autoridades comunales. La génesis de los convenios resulta de la asistencia a los Concejos Municipales por parte de representantes de la Dirección Regional. En estas instancias, se les propone a las autoridades una lista de potenciales usuarios a atender, junto con entregar información detallada sobre los montos que cada parte debería entregar.³⁶ Más adelante, el Concejo debe aprobar si deciden postular y seguir el proceso mencionado previamente. En los anexos se muestra, por ejemplo, parte de una presentación ante el Concejo Municipal de la comuna de Mejillones. De esta manera, el proceso mencionado respecto a la carta termina siendo una simple formalidad, dado que los usuarios a atender ya están previamente definidos. Esto se confirma además en base a un requerimiento de información solicitado a INDAP, quienes afirman que los municipios no son rechazados en su postulación.³⁷ Lo anterior reduce las atribuciones de los municipios para influir en las decisiones respecto a la ejecución del programa en su comuna.

Después de establecido el Convenio de Colaboración, un usuario puede postular de las siguientes maneras:

- Por sus propios medios, simplemente ingresando al sitio web de INDAP. En su postulación se le pedirá demostrar que es usuario de la institución, según lo establecido en la sección anterior.

³⁶Información obtenida a partir de una serie de entrevistas a jefes de los equipos técnicos del programa.

³⁷Carta N°0070-200292/2021 en respuesta al requerimiento por transparencia N°AR004T0002359 en el marco de la Ley N°20.285 de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información.

- Si el postulante no tiene acceso a internet, puede dirigirse directamente a las Agencias de Área que INDAP dispone en 116 comunas del país o a la oficina del programa que se encuentra en su municipio.

Una vez ingresada su postulación, la Dirección Nacional debe decidir si está aceptado o no. Como se mencionó en la sección anterior, el programa se estructura en base a tres componentes que se describen, en términos generales, a continuación:

- Asesorías Técnicas. Corresponden a capacitaciones diseñadas por el equipo técnico comunal tales como visitas prediales, cursos u operativos veterinarios. Este es el componente que tiene un financiamiento compartido entre los municipios y el organismo agropecuario.
- Fondo de Operación Anual (FOA). INDAP le entrega a cada uno de los usuarios del programa un monto de hasta 115 mil pesos que está destinado a cofinanciar la compra de insumos y equipamiento básico tales como fertilizantes, cintas de riego, vacunas, entre otros.
- Inversión al Fortalecimiento Productivo (IFP). Son fondos concursables que son otorgados a partir de postulaciones de proyectos de los usuarios del programa. INDAP otorga financiamiento por hasta un 90 % del valor bruto del proyecto de inversión con un máximo de un millón de pesos anual.

En particular, la norma indica que respecto a las asesorías, INDAP pondrá a disposición una cuantía que permita una asignación de entre \$216.114 y \$297.157 por usuario durante cada año. Luego, de ese total, la municipalidad deberá aportar al menos un 15 % adicional. Con ello se constituye un fondo único que será administrado por la municipalidad.

Adicionalmente las normas técnicas regulan el uso de estos fondos. En lo que respecta al aporte del instituto, su uso está reservado al pago de los honorarios de los miembros del equipo técnico, que es contratado por la municipalidad. Por su parte, el aporte del municipio permite financiar la contratación de las asesorías, capacitaciones, talleres, entre otros, como también un conjunto de gastos generales de oficina, que no podrán superar el 10 % de su respectivo aporte. Lo anterior está pensando en un intento de reducir los riesgos de un comportamiento discrecional por parte de las autoridades comunales respecto al presupuesto otorgado. En esa misma línea, se suma lo mencionado previamente sobre la entrega gradual de los recursos que está condicionada al cumplimiento de los compromisos acordados.

Respecto al equipo técnico de las asesorías, el INDAP establece el detalle de los perfiles a contratar. Luego, el municipio se encarga de realizar los llamados a concursos. En ese

sentido, se terciariza una parte del proceso de selección, aprovechando la presencia territorial de los municipios y su conocimiento respecto a posibles candidatos. Sin perjuicio de lo anterior, la selección estará determinada por ambas partes. Esto permite disminuir la probabilidad de nepotismo en la contratación por parte de los municipios. Además, su desempeño será supervisado por el INDAP, quien posee las atribuciones para una posible desvinculación. Esto es importante mencionarlo debido a que los recursos entregados al municipio están únicamente destinados al pago de los honorarios del equipo técnico. Este diseño intenta así maximizar la probabilidad de contratar a la persona indicada de la manera más óptima posible.

Los convenios de colaboración tienen una duración de cuatro años, pero pueden ser renovado por cuatro años adicionales, sin límites de renovación. Las normas indican que se considera la disponibilidad presupuestaria de ambas partes y el cumplimiento de las obligaciones suscritas en el convenio inicial. Además, se podrá poner término anticipado al convenio si la municipalidad obtiene un resultado negativo durante alguna de las supervisiones. Respecto a ellas, su objetivo es verificar el correcto uso de los fondos tanto por parte de la municipalidad como por parte de los usuarios. Está establecido que serán al menos dos por año. Un desempeño es considerado deficiente si al menos un 30 % de las actividades supervisadas no cumplen con los estándares definidos.

El último informe de la DIPRES entrega mayores antecedentes respecto a este punto e indica que se le otorga a las entidades ejecutoras una puntuación de 0 a 100. En particular, mencionan que las calificaciones suelen ser sobresalientes: un 94 % evalúa a la entidad con un puntaje superior a 70 y las calificaciones negativas son marginales. De ello es posible interpretar que la probabilidad de negar la renovación de un convenio debido a un desempeño deficiente converge a cero. Dicho esto, los municipios presentan bajos incentivos a no renovar los convenios. Esto se debe a que tiene un alto costo político no hacerlo: los agricultores anticipan que se les volverá a entregar su beneficio, lo que está permitido si consideramos los bajos índices de egreso mostrados en el informe presupuestario. Además, como se indicó en la sección 2.2, los recursos recibidos son altamente atractivos, dado que sin ellos el municipio no podría financiar proyectos de desarrollo rural. El mismo informe mencionado muestra que durante el año 2018, un 92 % del presupuesto total del programa, que considera los tres componentes, fue otorgado por el organismo agrícola y sólo el 8 % por la totalidad de los municipios con convenio.³⁸ Por último, las autoridades locales tienen incentivos a atraer más usuarios. Si bien los convenios tienen una duración de cuatro años, cada año se estudia la entrega de los aportes a partir de la disponibilidad presupuestaria y las actuales listas de espera. En ese sentido, un mu-

³⁸Importante recordar que el municipio debe aportar al menos un 15 % adicional sólo para el primer componente del programa, que corresponde a las asesorías técnicas. El municipio no entrega recursos en el caso del Fondo de Operación Anual (FOA) ni de los concursos en el caso de las Inversiones de Activos Productivos.

nicipio con una gestión más eficiente puede lograr difundir más el programa entre sus ciudadanos e incentivar nuevas postulaciones. Si bien la última decisión será la de la Dirección Nacional, sabemos que se considera en qué comunas hay más personas interesadas.

Finalmente, en lo que respecta al egreso de los usuarios, la reciente modernización del programa incluyó un nuevo criterio. En él, se define como egresado a aquel usuario que logre que los ingresos por venta de su producción le permitan ser considerado un productor familiar, y así el usuario podrá continuar en el programa de SAT descrito previamente. Su reciente promulgación no ha permitido estudiar su impacto en la cantidad de egresados. Anteriormente, según se indica en el informe de la DIPRES, la salida de un usuario se debía principalmente a su fallecimiento o a un bajo compromiso con las asesorías, demostrado a partir de una baja asistencia a ellas. El nuevo criterio, por lo tanto, intenta incluir una política de egreso basada en el cumplimiento del objetivo del programa.

3. Revisión de Literatura

En términos generales, la descentralización consiste en la transferencia de poderes y responsabilidades desde el gobierno central hacia autoridades electas en niveles subnacionales (como los gobiernos regionales o las municipalidades) y que tienen algún grado de autonomía. Principalmente, abarca tres dimensiones que se definen a continuación:

- **Descentralización Política.** Establece las bases políticas y legales de la descentralización. Por ejemplo, determina si las autoridades locales son nombradas desde el poder central o escogidas a través de una elección popular.
- **Descentralización Administrativa.** Asigna las atribuciones de las múltiples autoridades en cada nivel territorial. Por ejemplo, se le entrega a las autoridades subnacionales poderes de decisión en materias relacionadas con la planificación territorial o la gestión de recursos. Estos recursos pueden ser recaudados a nivel local o transferidos desde el poder central.
- **Descentralización Fiscal.** Implica la delegación de responsabilidades tributarias a las autoridades subnacionales. Por ejemplo, un nivel territorial se considera más autónomo en el ámbito fiscal, si puede decidir respecto a las bases tributarias o las tasas impositivas.

Es interesante también distinguir entre la descentralización y la desconcentración, que suelen ser usados indistintamente. La desconcentración corresponde a una distribución geográfica del poder dentro de una misma institución. Por ejemplo, los ministerios en Chile cuentan con Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) en cada región del país, es decir, están desconcentrados a lo largo del territorio nacional. Lo anterior implica que, a diferencia de las instituciones subnacionales, las instituciones desconcentradas pertenecen a la jerarquía del gobierno a nivel central, no cuentan con su propio presupuesto,

no pueden recaudar ingresos ni tienen un poder político propio.

En lo que respecta a los ingresos de los gobiernos subnacionales, los países miembros de la OECD cuentan con distintos modelos de financiamiento. En promedio, los impuestos corresponden a la principal fuente de ingresos (45 %), seguidos por los subsidios desde el poder central (37 %) (OECD, 2019). Sin embargo, la Figura 8 del Anexo muestra una alta dispersión entre los países. Por ejemplo, los tributos representan una contribución a los ingresos menor al 15 % en Estonia, los Países Bajos, Eslovaquia, y Turquía. Es importante mencionar que la participación de los impuestos en los ingresos no corresponde a una medición de la autonomía fiscal de estos organismos, que dependerá de aspectos como: el derecho a introducir o abolir un impuesto, a establecer tasas impositivas, a definir la base tributaria, o a otorgar ventajas tributarias.

En los países en desarrollo, las transferencias intergubernamentales son la principal fuente de ingresos para los gobiernos subnacionales. Ellas se pueden clasificar en dos grandes grupos³⁹

1. Transferencias sin matching. Pueden ser de uso general (no-condicionales) o para un uso en específico (condicionales).
2. Transferencias con matching. Sólo son condicionales y están dirigidas a programas diseñados con costos compartidos. La contraparte local debe entregar un porcentaje del aporte recibido. Este porcentaje puede ser fijo o un mínimo.

Adicionalmente, se suele distinguir entre las transferencias automáticas y discrecionales. Las automáticas están previamente establecidas a partir de reglas. Por ejemplo, si están destinadas a una comuna en particular, están determinadas según índices de pobreza, niveles poblacionales, tasas de ruralidad de ese territorio. En cambio, las discrecionales no cuentan con una justificación en particular, quedando así sujetas al criterio empleado por el gobierno central de ese momento. En Chile, por ejemplo, los aportes entregados a los municipios desde el mencionado FNDR son de carácter discrecional.

3.1. Literatura Empírica

Cuando hay una alta dependencia en las transferencias del poder central, una preocupación que surge es que disminuyan los incentivos del gobierno subnacional a recaudar sus propios recursos y presenten un comportamiento fiscal irresponsable. Lo anterior se conoce en la literatura como pereza fiscal y representa un efecto ingreso. Como se indica en Bravo (2012) esto sucede cuando las autoridades locales no tienen autonomía respecto a las tasas de impuesto o las bases imponibles. Lo anterior implica que no son capaces de sustituir las transferencias por una disminución de los ingresos tributarios, a través de

³⁹Taxonomía establecida por el Banco Mundial. Más información disponible en este [enlace](#).

una reducción de la tasa impositiva. Por lo tanto, las transferencias sólo pueden incentivar una pereza fiscal a través de una disminución en el esfuerzo de las autoridades respecto a la fiscalización tributaria. Por ejemplo, Aragon y Gayoso (2005) estudian un panel de más de 1.400 distritos en Perú encuentran una relación negativa entre las transferencias y el esfuerzo fiscal de las autoridades a nivel local. En particular, la elasticidad de sustitución, según su modelo, es de alrededor de -1.0. Además, precisan que el impacto es mayor para las comunidades más pobres, que son justamente las más dependientes de los recursos del gobierno central.

La literatura también ha estudiado el componente político que poseen las transferencias intergubernamentales. En particular, ellas pueden influir en los votos de los beneficiarios y ser usadas estratégicamente para lograr una reelección. Manacorda et al. (2011) intentan determinar la magnitud de lo anterior a partir de un cuasi-experimento en Uruguay, siguiendo una estimación por regresión discontinua. Estudian el impacto de la creación de un programa de disminución de pobreza en las elecciones presidenciales a partir de encuestas a individuos que están en la vecindad del umbral de elegibilidad. Entre sus resultados encuentran que los que recibieron la transferencia presentan una mayor probabilidad de apoyar a la coalición del gobierno actual en una próxima elección. La magnitud es de alrededor 11 a 13 puntos porcentuales más, en comparación con los individuos que *casi* califican para ser elegidos. Concluyen así que las políticas de gobierno pueden tener impactos persistentes en las actitudes políticas de los beneficiarios.

Adicionalmente, se ha estudiado el efecto de la descentralización fiscal en otras variables de interés. Kis-Katos y Sjahrir (2017), por su parte, se preguntan sobre su impacto en los gastos de inversión local en los sectores de salud, educación e infraestructura. Centran su análisis en Indonesia, que desde el año 2001 ha ido permitiendo gradualmente que los distritos puedan decidir el destino de los recursos entregados por el poder central, siguiendo esquemas de descentralización política, administrativa y fiscal. El propósito de esta política era asegurar de una manera más eficiente la entrega de servicios públicos básicos, considerando que las autoridades locales pueden conocer más detalladamente las preferencias de sus ciudadanos. Antes de esta medida, los gastos de los distritos y de las provincias eran gestionados por la administración central. Cuentan con un panel de 394 distritos y 16 años, que les permite incluir la heterogeneidad en la evolución de los niveles de infraestructura pública entre los distritos en el período de estudio, al incluir efectos fijos a nivel de distrito y de año, además de comparar las variables de interés antes y después de la política. Sus principales resultados muestran que la descentralización fiscal permitió un aumento en la cobertura de la infraestructura pública en los sectores de salud y de infraestructura física. En particular, los distritos que presentaron en una primera instancia una descentralización política y más adelante una fiscal, muestran un aumento en la inversión, pero sufrieron en mayor medida una restricción en sus presupuestos, en

comparación con los distritos que implementaron ambos esquemas de manera simultánea. Este resultado fortalece lo mencionado por la OECD (2019): la provisión de mandatos adicionales a las autoridades locales sufre de una limitación al no ampliar también sus responsabilidades fiscales.

Un elemento adicional de estudio respecto a las transferencias intergubernamentales, corresponde a los determinantes de las desigualdades fiscales que pueden surgir entre las distintas unidades subnacionales. Gonschorek et al. (2018) se preguntan si se deben a la heterogeneidad en las necesidades de cada distrito, a la alineación política entre el gobierno central y las autoridades locales, o a un comportamiento estratégico desde el poder central para lograr una reelección. Los autores usan datos de panel para más de 400 distritos en Indonesia, entre los años 2005 y 2013. Se centran en un programa que está diseñado para entregar financiamiento a proyectos de infraestructura agrícola y que la asignación de los recursos por parte del gobierno nacional es discrecional. Entre sus resultados, encuentran que las asignaciones están principalmente destinadas a los distritos que entregaron bajo apoyo político al gobierno incumbente durante la última elección presidencial. De esta manera, esperan aumentar las probabilidades de una reelección. En cambio, muestran que el desarrollo socioeconómico del distrito no está correlacionado significativamente con la asignación de los recursos. Además, los distritos con una superficie mayor reciben menos recursos por persona, ilustrado un efecto de economía de escala.

El componente político que pueden poseer las transferencias se suele estudiar bajo el concepto de los Ciclos Presupuestarios Políticos (CPP). En términos generales, son ciclos que muestran un aumento en el gasto público o disminuciones en los impuestos durante los períodos electorales, siendo el propósito del gobierno incumbente obtener una mayor probabilidad de ser reelegido. Siguiendo ese enfoque, Corvalán et al. (2018) muestran evidencia de un CPP durante los períodos de elecciones municipales chilenas. En particular, el gobierno aumenta el monto total de las transferencias a los municipios y estos recursos adicionales son asignados principalmente a los alcaldes políticamente alineados con el poder central. Los autores además precisan que lo anterior es un CPP indirecto, debido a que el mecanismo de transmisión empleado no corresponde a una manipulación por parte del gobierno de la política fiscal, sino que más bien se intenta aumentar las probabilidades de reelección de una autoridad local que, indirectamente, podría influir en una reelección futura del poder central. Encuentran también que los aumentos en las transferencias son mayores en el caso de las comunas que han tenido resultados electorales históricamente estrechos. Lara y Toro (2018), por su parte, profundizan respecto a la alineación política entre las autoridades centrales y locales. Los autores estudian la posible presencia de una distribución táctica en algunos programas sociales del gobierno de Chile. Este tipo de distribución consiste en distribuir los fondos públicos bajo un propósito electoral. En particular, se centran en el Programa de Mejoramiento de Barrios y en el Programa de

Mejoramiento Urbano que están diseñados a partir de una asignación de recursos discrecional desde el poder central hacia las municipalidades. Concluyen que la alineación política es un aspecto considerado en la distribución, en particular en las comunas que históricamente han pertenecido a la misma coalición. Además, la brecha entre comunas de distintas coaliciones aumenta cuando las elecciones municipales se acercan. Una idea novedosa que encuentran Bracco et al. (2015) es que al entregarle más recursos a las comunas de la misma coalición, permite que sus alcaldes señalicen a sus electorados una supuesta gestión más eficiente. Lo anterior se debe a que los ciudadanos ignoran la procedencia de los recursos y por lo tanto pueden interpretar la mayor disponibilidad presupuestaria como una destacada capacidad estatal.

Si bien la descentralización respecto a la asignación de los recursos obtenidos a partir de transferencias intergubernamentales puede aprovechar de la ventaja informacional que tienen los gobiernos locales, es relevante considerar las posibles desventajas que pueden surgir. En los países en desarrollo, en particular, las autoridades centrales tienen dificultades para identificar a la población objetivo de sus programas sociales debido a limitaciones en los sistemas de información centralizados, especialmente si se propone mejorar la calidad de vida de las áreas rurales. Por lo tanto, se prefiere delegar la decisión respecto a la elegibilidad de los beneficiarios a las autoridades locales. Sin embargo, este diseño puede introducir también espacios para corrupción o nepotismo. Lo anterior tiene mayores probabilidades de ser evidenciado en las áreas rurales, al considerarse los altos niveles de pobreza y las desigualdades en tierras, alfabetismo, y poder político. Basurto et al. (2019) estudian este *trade-off* a partir de datos de panel de más de 1.500 hogares rurales en Malawi, entre los años 2011 y 2013. Consideran en su análisis un programa para disminuir la pobreza que entrega subsidios para fertilizantes y semillas híbridas y en su diseño no se establece una regla específica respecto a los usuarios potenciales y el gobierno central no supervisa las asignaciones. Los autores se preguntan qué tan común son los errores de exclusión, es decir, qué los hogares más necesitados no reciban el subsidio. Entre sus resultados, encuentran que la distribución está elaborada considerando qué nivel de retorno presentan los individuos. Así, no se preocupan solamente del nivel de necesidades de los hogares, sino que además se centran en una asignación basada en la productividad inicial de los candidatos. Bardhan y Mookherjee (2006), por su parte, se preguntan si las elites locales pueden influir en las decisiones que toman los gobiernos locales descentralizados. En particular, se centran en múltiples programas dirigido a comunidades rurales pobres en Bengala Occidental, uno de los estados de India, entre los años 1978 y 1998, que corresponde a un período que concentra cuatro elecciones locales. Los programas consisten en la entrega de distintos servicios como: créditos, paquetes de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, pesticidas), generación de empleos, y subvenciones fiscales. Entre sus resultados, demuestran la presencia de comportamientos perversos a generar menos empleo con los fondos asignados y a asignar menos recursos cuando las aldeas presentan mayores

niveles de pobreza, mayores niveles de desigualdad, o una mayor proporción de hogares provenientes de clases sociales bajas. En particular, las autoridades locales seleccionaban proyectos que generaban menos empleos para los pobres. Los autores mencionan que lo anterior no sucede en la entrega de bienes privados, y justifican que los programas de bienes públicos son menos transparentes, siendo la principal causa de esta distinción.

4. Datos y Metodología

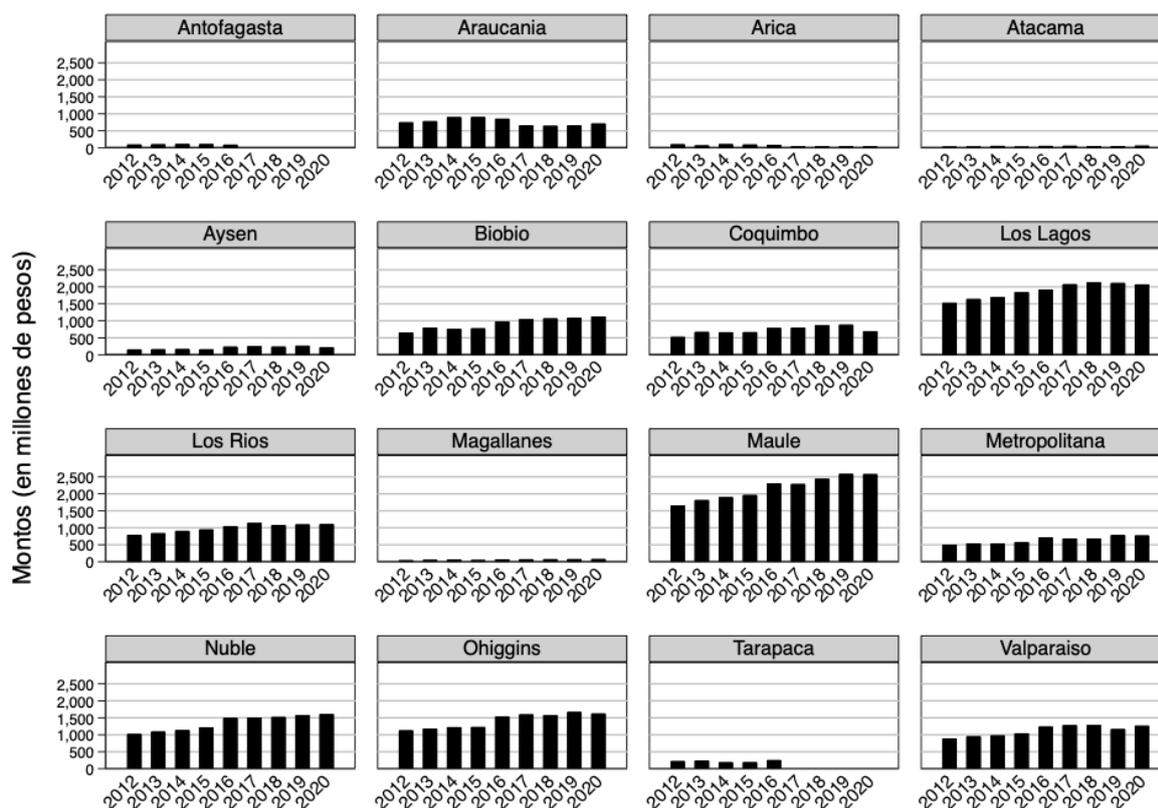
4.1. Descripción de Datos

Para la elaboración de este trabajo, se han usado datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de los años 2013, 2015 y 2017, del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo entre los años 2012 y 2020, del Censo poblacional del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) del año 2017, del Servicio Electoral (SERVEL) de los años 2008, 2012 y 2016, y de información solicitada a través del Portal de Transparencia al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y a los municipios que están encargados de ejecutar el programa PRODESAL, entre los años 2012 y 2020.

4.1.1. Distribución de montos del programa

Según los datos disponibles, entre los años 2012 y 2020, 272 municipios del país recibieron, al menos una vez, un aporte monetario desde el INDAP para poder ejecutar el programa PRODESAL. Entre las 272, 190 comunas presentan datos para la totalidad del período de estudio. Además, en base a información entregada desde el Portal de Transparencia, se conoce que el programa fue discontinuado gradualmente en las comunas de la Región de Tarapacá desde el año 2015 hasta el año 2017 y sus usuarios fueron trasladados al programa PDTI descrito previamente. Lo mismo sucedió en las comunas de General Lagos y Putre de la Región de Arica y Parinacota; y en las comunas de Calama, San Pedro de Atacama, y Taltal de la Región de Antofagasta. Dicho esto, la Figura 2 muestra la distribución regional de los montos recibidos por las instituciones edilicias. La Figura 9 detalla sólo a las regiones que en la figura anterior no se perciben adecuadamente la evolución de sus montos. También, las Tablas 8.4 y 8.5 entregan estadística descriptiva respecto a los datos de las figuras anteriores a nivel regional y comunal.

Figura 2: Distribución Regional de los Montos (2012 a 2020)

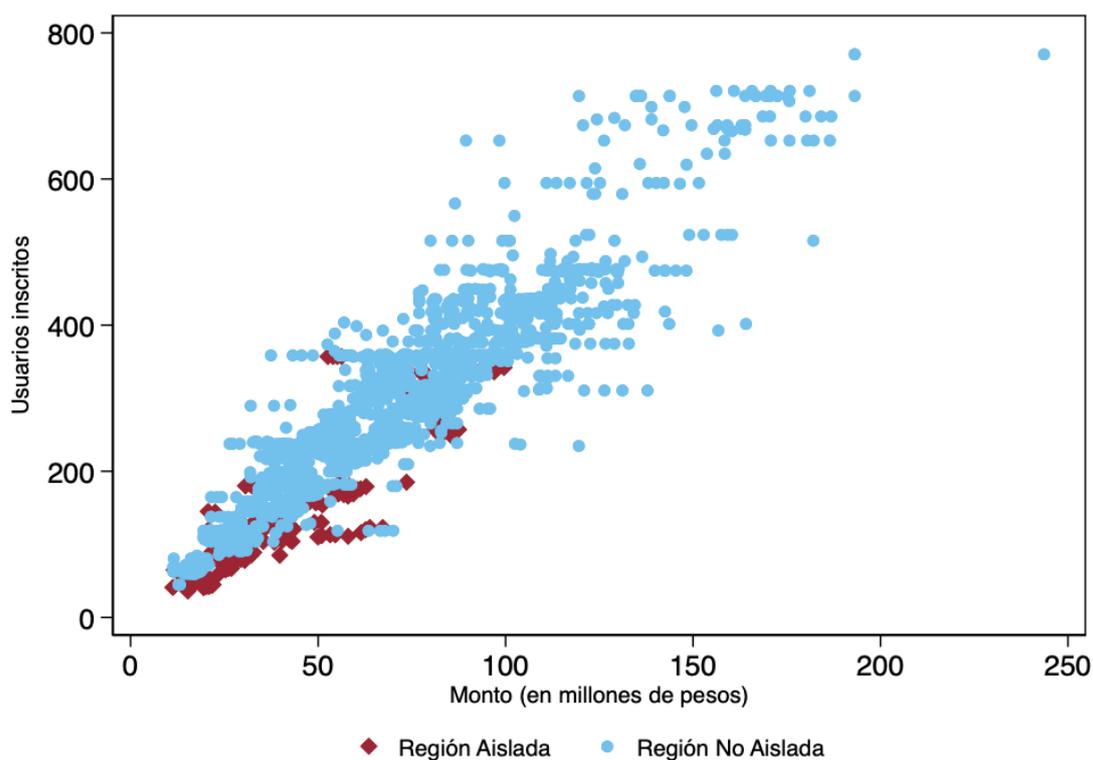


Fuente: Elaboración Propia a partir Portal de Transparencia.

Adicionalmente, se cuenta con información respecto a la cantidad de usuarios inscritos en el programa. La Figura 3 muestra la relación entre los montos que recibe cada comuna y la cantidad de usuarios que tiene inscritos, entre los años 2012 y 2020. Cada observación corresponde a una comuna en particular en alguno de los años estudiados. Se distingue además si la comuna pertenece a una región considerada como aislada o no.⁴⁰ Es posible notar una alta bondad de ajuste entre ambas variables, siendo el coeficiente de correlación específicamente de 92.44.

⁴⁰En la normativa vigente, las regiones aisladas son Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes, además de la Provincia de Palena en la región de Los Lagos.

Figura 3: Relación entre montos y usuarios (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia.

En particular, de las 272 comunas del país que cuentan con un convenio para ejecutar el programa PRODESAL, 34 se ubican en un territorio considerado como aislado. Entre las 34, el monto promedio por usuario que reciben es de alrededor 320 mil pesos, mientras que las 238 comunas restantes, presentan un monto promedio por usuario de 242 mil pesos. La Tabla 4.1 muestra el detalle de lo anterior para cada año, junto al promedio de todas las comunas, sin importar su ubicación. Se puede observar que el monto promedio por usuario siempre es mayor en las comunas que se encuentran en los territorios aislados.

Tabla 4.1: Monto por usuario promedio según ubicación

	Nacional	No Aislado	Obs.	Aislado	Obs.
2012	203.454	196.410	151	256.637	20
2013	214.009	206.896	175	273.282	21
2014	218.097	212.120	177	268.469	21
2015	224.637	220.385	177	266.450	18
2016	259.761	253.537	188	321.343	19
2017	273.935	264.022	198	367.400	21
2018	276.717	267.018	192	365.397	21
2019	280.944	271.266	183	379.337	18
2020	277.248	268.231	218	370.860	21
Total	249.679	242.160	1659	318.978	180

Nota: Elaboración Propia a partir del Portal de Transparencia.

La Tabla 8.6 muestra información más detallada a nivel comunal sobre los montos por usuario. Es importante recordar que la normativa más reciente indica que el aporte entregado desde INDAP a cada municipio, debe pertenecer al intervalo entre 216.114 pesos y 297.157 pesos. Sin embargo, para poder homologar ese rango, que corresponde al año 2020, con el resto de los años, es necesario tener la información establecida para los años anteriores. De la información disponible, la normativa más antigua corresponde a la implementada durante el año 2015. En ella, se indica que el intervalo para fijar los montos será entre 8 y 11 UF.^{41 42 43} Si se compara este intervalo con el denominado en pesos que se mencionó previamente, se puede notar que son equivalentes. Lo mismo sucede con el rango establecido en la normativa vigente para el año 2017.⁴⁴ Por lo tanto, y considerando la limitación en la información, se considera que la mejor aproximación para cada año es asumir que el intervalo está fijado entre 8 y 11 UF. De esta manera, se permite una comparación en términos reales entre los años de estudio.

Dicho lo anterior, la Tabla 4.2 presenta para cada año la proporción de comunas que están bajo o sobre el respectivo límite inferior o superior.⁴⁵ Se excluyen del análisis las comunas que pertenecen a un territorio considerado aislado porque no están sujetas al rango respectivo. Al comparar con la Tabla 4.1, se puede observar que el promedio de las comunas que no se ubican en algún territorio aislado, siempre pertenece al intervalo del respectivo año.

Tabla 4.2: Proporción de comunas que no pertenecen al rango establecido (en %)

	Intervalo	Inferior	Superior	Obs.
2012	178.370 - 245.258	26,49	4,63	151
2013	182.696 - 251.208	9,71	5,71	175
2014	186.501 - 256.438	9,04	6,78	177
2015	197.017 - 270.898	18,08	6,21	177
2016	205.032 - 281.919	4,26	7,45	188
2017	210.791 - 289.837	1,52	13,13	198
2018	214.392 - 294.789	5,21	12,5	192
2019	220.526 - 303.224	6,56	12,57	183
2020	226.486 - 311.419	5,5	3,21	218

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia. Se excluyen las comunas que se ubican en un territorio aislado.

Por último, se cuenta con información detallada sobre los usuarios del programa para

⁴¹Esta resolución la solicitó mi compañero Gabriel Villalobos al Portal de Transparencia.

⁴²Corresponde a la Resolución Exenta N°98384 del Instituto de Desarrollo Agropecuario, aprobada el 07 de Julio de 2015, titulada *Aprueba Normas Técnicas y Procedimientos Operativos del Programa de Desarrollo Local*.

⁴³En la resolución se indica que para obtener el monto en pesos, se utilizará el valor de la UF al 1 de Enero del año de operación.

⁴⁴En ella se indica que el rango estará entre 204.503 y 281.192 pesos. Resolución Exenta N°170594 del Instituto de Desarrollo Agropecuario, aprobada el 20 de Diciembre de 2016.

⁴⁵Se consideró la serie de indicadores del Banco Central de Chile, disponible en el siguiente [enlace](#).

el año 2020. De ella, tenemos datos sobre su edad, etnia y sexo. La Tabla 4.3 presenta estadística descriptiva sobre estas variables a nivel regional. Para las variables sexo y etnia, se indica el porcentaje de mujeres y el porcentaje de usuarios que se identifica con algún pueblo originario, respectivamente.

Tabla 4.3: Edad, Sexo y Etnia por Región (2020)

Región	Edad	Mujeres (en %)	Etnia (en %)
Arica y Parinacota	63	52,89	93,38
Antofagasta	60	64,38	41,55
Atacama	64	47,71	13,54
Coquimbo	61	42,34	0,62
Valparaíso	61	42,46	0,48
Metropolitana	60	48,10	0,35
O'Higgins	60	43,50	0,21
Maule	60	47,36	0,26
Biobío	60	57,57	0,54
Araucanía	60	40,64	11,17
Los Ríos	60	59,40	31,25
Los Lagos	60	53,84	22,03
Aysén	60	50,00	11,88
Magallanes	62	57,03	33,73
Nacional	60	48,65	0,88

Nota: Elaboración propia a partir de datos entregados por INDAP.

4.1.2. Sistema Nacional de Información Municipal

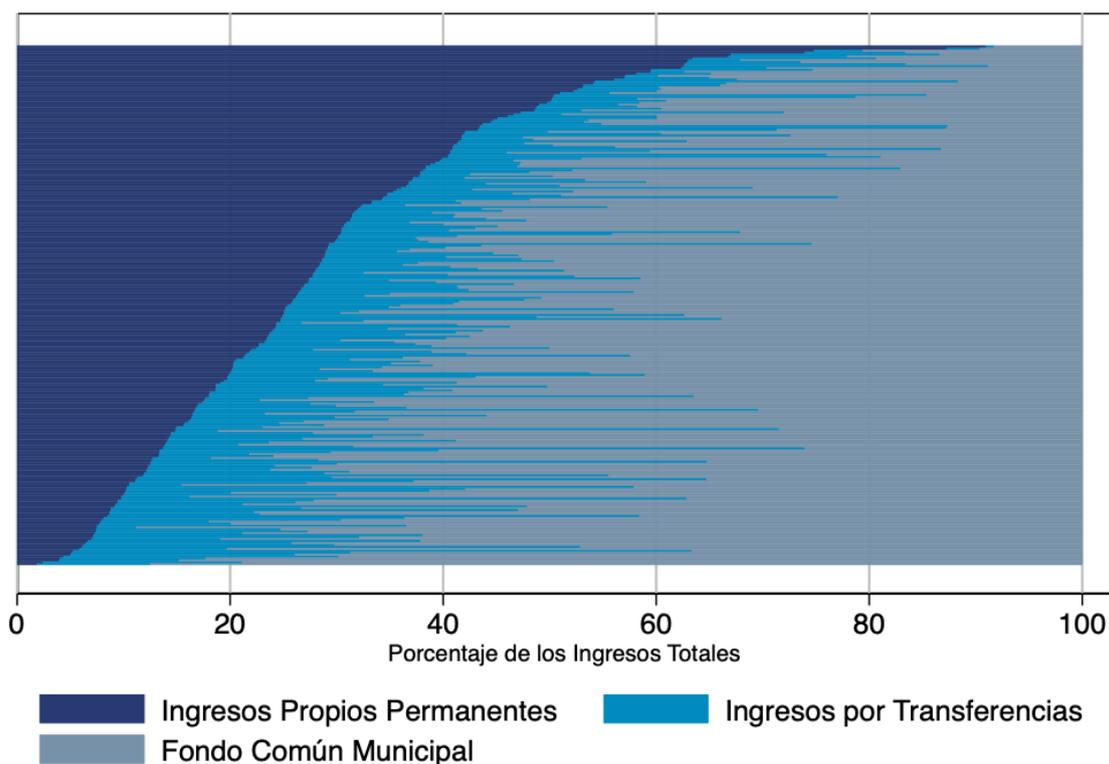
El Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) entrega información a nivel comunal sobre los ingresos de los municipios y están desglosados en: Ingresos Propios Permanentes (IPP), Ingresos por Transferencias (IPT) y Fondo Común Municipal (FCM).⁴⁶⁴⁷ Si nos concentramos sólo en las comunas que tienen convenio con el programa, la Figura 4 muestra la distribución de los ingresos entre los municipios para el año 2019, mientras que la Tabla 8.7 presenta estadística descriptiva sobre los IPP per cápita en el período de estudio. De la Figura, se puede notar al alta dispersión entre las comunas respecto al porcentaje de sus ingresos que corresponde a su propia recaudación. Adicionalmente, la Tabla 4.4 permite comparar las comunas que participan del programa con el resto de las comunas del país. Se puede observar que los municipios que cuentan con el programa, presentan una menor capacidad de recaudar sus propios ingresos. Además, se puede notar que dependen más de los ingresos pertenecientes a transferencias o al Fondo Común

⁴⁶Para el cálculo de los IPP se incluyen los siguientes ingresos que se obtienen desde los Balances de Ejecución Presupuestarios (BEP): casinos de juegos (Ley N°19.995), concesiones, derechos de aseo, licencias de conducir, multas, intereses, participación en impuesto territorial, patentes acuícolas (Ley N° 20.033 Art. 8°), patentes mineras (Ley N° 19.143).

⁴⁷Para el cálculo de los IPT se incluyen las siguientes transferencias también obtenidas desde los Balances de Ejecución Presupuestarios (BEP): de empresas públicas no financieras, de empresas públicas financieras, de gobiernos extranjeros, del sector privado, de organismos internacionales, de otras entidades públicas.

Municipal.

Figura 4: Distribución Municipal de los Ingresos (2019)



Nota: Elaboración Propia a partir de SINIM. Se incluyen sólo a las comunas que pertenecen al programa.

Tabla 4.4: Detalle de los IPP según adjudicación del programa

	Con Programa		Sin Programa	
	IPP per cápita	IPP (en %)	IPP per cápita	IPP (en %)
2012	53.678	26,43	101.757	45,93
2013	57.902	27	104.029	44,25
2014	65.107	25,79	116.261	41,85
2015	70.172	25,73	133.402	41,11
2016	77.308	26,65	153.126	41,81
2017	85.100	27,89	168.387	41,39
2018	94.620	28,26	178.391	41,79
2019	98.951	27,52	193.090	41,46
2020	95.440	26,28	194.090	39,56
Total	77.530	26,84	149.213	42,12

Nota: Elaboración Propia a partir del Portal de Transparencia.

Adicionalmente, se incluye el nivel de profesionalización del personal municipal que simplemente corresponde al porcentaje de trabajadores municipales con calificación de profesional.⁴⁸ La Tabla 4.5 presenta la estadística descriptiva de esta variable, sólo para los municipios que tienen convenio con el programa.

⁴⁸En su numerador, esta variable incluye: la cantidad de hombres profesionales de planta, la cantidad

Tabla 4.5: Nivel de profesionalización de los municipios (en %)

	Promedio	Desviación	Mínimo	Máximo
2012	26,49	9,53	0,00	85,71
2013	27,53	8,97	5,36	72,73
2014	29,87	11,09	4,17	100,00
2015	30,25	9,88	0,00	67,65
2016	30,52	9,35	4,35	60,87
2017	30,97	9,21	2,22	60,00
2018	32,14	10,21	10,87	100,00
2019	33,41	9,79	0,00	100,00
2020	35,01	12,10	0,00	100,00
Total	30,68	10,35	0,00	100,00

Nota: Elaboración Propia a partir de SINIM. Sólo se incluyen a las comunas que participan de programa.

4.1.3. Servicio Electoral

En base a la información entregada por el Servicio Electoral (Serval), es posible construir una variable dicotómica que indique si el alcalde del municipio pertenece a la coalición que gobierna junto con el Presidente de la República. La construcción se elaboró de la siguiente manera. En primer lugar, se determinaron qué partidos políticos pertenecen a la coalición del oficialismo para cada uno de los tres gobiernos que abarcan el período de estudio, entre los años 2012 y 2020.⁴⁹ En la Tabla 8.8 se describe el detalle de lo anterior. Es necesario especificar que si bien un período presidencial inicia en marzo del año de transición política, se asumirá que su inicio es el 1 de enero. Por lo tanto, los nueve años de estudio se distribuyen así: los años 2012 y 2013 corresponden al primer gobierno de Sebastián Piñera; 2014, 2015, 2016 y 2017 corresponden al segundo gobierno de Michelle Bachelet; y 2018, 2019 y 2020 corresponden al segundo gobierno de Sebastián Piñera. Luego, se establece para cada año si el alcalde de cada municipio del país pertenece o no a la coalición del gobierno en ejercicio. Para determinar su respectiva afiliación político, se consideraron datos entregados por el Serval sobre las elecciones municipales de los años 2008, 2012 y 2016. Dado que las elecciones municipales se desarrollan cada cuatro años y el alcalde asume cada 6 de diciembre del mismo año de la elección, se considera qué su partido político es relevante para los cuatro años siguientes. Es decir, si bien el año 2012 es un año de elecciones, lo importante para ese año es a qué partido pertenece el alcalde escogido el año 2008. La Tabla 4.6 presenta lo anterior.

de mujeres profesionales de planta, la cantidad de hombres profesionales a contrata, y la cantidad de mujeres profesionales a planta. En su denominador, además de las anteriores, se incluye: la cantidad de hombres no profesionales de planta (sin título profesional), la cantidad de mujeres no profesionales de planta, la cantidad de hombres no profesionales a contrata, la cantidad de mujeres no profesionales a contrata. Esta información se obtiene a partir de las Encuestas y Formularios del SINIM a los municipios.

⁴⁹Se utilizó la información entregada por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, disponible en el siguiente [enlace](#).

Tabla 4.6: Porcentaje de alcaldes que pertenecen a la coalición oficialista

	Frecuencia (en %)	Observaciones
2012	38.60	272
2013	36.40	272
2014	48.90	272
2015	48.90	272
2016	48.90	272
2017	42.07	271
2018	44.65	271
2019	44.65	271
2020	44.65	271

Nota: Elaboración Propia a partir de Servel.

4.1.4. Casen

En este período de estudio, la encuesta CASEN está disponible para tres años: 2013, 2015 y 2017. De ellas, es posible obtener información a niveles comunales sobre algunas variables socioeconómicas que pueden ser determinantes en la entrega de los aportes. La encuesta está estructurada en siete módulos, que incluyen preguntas de educación, trabajo, ingresos, salud, redes, vivienda, entre otras. En sus tres ediciones, se presentan datos de 324 de las 346 comunas del país. Las 22 comunas que no se incluyen son definidas como Áreas de Difícil Acceso por el Instituto Nacional de Estadísticas, siendo 12 de ellas participantes del programa PRODESAL.⁵⁰ Por lo tanto, de los 272 municipios que han recibido aportes monetarios desde INDAP para poder implementar las asesorías técnicas entre los años 2012 y 2020, se cuenta con información en esta encuesta para 260 de ellas.

La selección de las variables a utilizar está basada en los posibles criterios de asignación que considera INDAP. Sabemos que anualmente, los montos se ajustan según la disponibilidad presupuestaria y el ingreso de nuevos usuarios, que permite disminuir las listas de esperas en cada comuna. De ahí surgen dos preguntas: ¿cómo se decide cuántos usuarios atender por comuna? y cada año, ¿cómo se decide en qué comunas abrir más cupos?

Se puede pensar que el organismo agropecuario determina la cantidad de usuarios a atender a partir de una estimación de la población objetivo. Como se mencionó en las secciones anteriores, en los últimos años se ha intentado focalizar el programa en los agricultores más vulnerables del país, que corresponderían a los que poseen una calificación socioeconómica menor a 50 en el RSH. A partir de la encuesta, es posible estimar el porcentaje de personas que trabajan en el sector económico denominado Agricultura, ga-

⁵⁰Estas comunas son: General Lagos en Arica y Parinacota; Colchane en Tarapacá; Juan Fernández en Valparaíso; Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena en Los Lagos; Guaitecas, O'Higgins, Tortel en Aysén; Cabo de Hornos en Magallanes.

nadería, caza y silvicultura, que se encuentran en los primeros cinco deciles de ingresos, de entre todas las personas encuestadas que responden trabajar en algún sector económico. Si bien el RSH no considera sólo los niveles de ingresos, es una primera aproximación.⁵¹ Dado lo anterior, también es útil considerar la cantidad de individuos pertenecientes a aquél sector que son considerados pobres multidimensionales.⁵² Adicionalmente, dado que el umbral del RSH menor a 50 es reciente y no es evidente si su aplicación ha sido estricta, se incluye también el porcentaje de individuos pertenecientes al sector agrícola que están en el 70% más pobre en ingresos, que corresponde al umbral utilizado para ser considerado usuario de INDAP. Las Figuras 10, 11 y 12 muestran la distribución de estas tres mediciones.

La construcción anterior de una población objetivo puede ser un poco restrictiva, por lo tanto se incluye también para cada comuna el porcentaje de individuos que pertenecen a los deciles mencionados previamente. Asimismo, se incluyen características generales de la comuna: edad promedio, nivel de educación promedio, el porcentaje de personas que viven en los sectores rurales, el porcentaje de personas que trabajan el sector agrícola, el porcentaje de personas que pertenecen a algún pueblo originario.

Por último, se puede pensar que en algunas comunas se atienden más usuarios simplemente porque más candidatos logran acercarse al programa y demostrar interés por él. Para estudiarlo, se estima la proporción de individuos que participan de alguna organización social como una junta de vecinos, una asociación deportiva, un grupo religioso, una agrupación artística, un grupo para adultos mayores, partidos políticos, entre otros.⁵³ Siguiendo esa misma línea, sabemos además que un candidato puede postular directamente a través de la página web del INDAP, sin necesidad de acercarse a una Agencia de Área o al municipio. Luego, se incluye también la proporción de personas que han usado internet para postular a programas del gobierno⁵⁴. Es importante especificar que para las

⁵¹En particular, son cuatro los factores que influyen en la Calificación Socioeconómica:

1. Suma de ingresos laborales, de pensión y de capital de todos los integrantes del hogar.
2. Número de integrantes del hogar.
3. Características de los integrantes del hogar: edad, discapacidad o dependencia.
4. Evaluación de bienes y servicios a los que accede o posee un hogar y que permiten inferir su nivel socioeconómico al ser contrastado con el ingreso real percibido por el hogar.

⁵²En las encuestas Casen 2015 y 2017 se considera la variable de pobreza multidimensional que incluye las cinco dimensiones: educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno; redes y cohesión social.

⁵³En concreto, las posibles respuestas son: junta de vecinos u otra organización territorial; club deportivo o recreativo; organización religiosa; agrupaciones artísticas o culturales; grupos de identidad cultural (asociaciones indígenas, círculos de inmigrantes); agrupaciones juveniles; agrupaciones de mujeres; agrupaciones de adulto mayor; grupos de voluntariado (bomberos, damas de colores, cruz roja, otros); grupos de autoayuda en salud; agrupación ideológica (partido político); agrupación corporativa (sindicato, asociación gremial, otros); centro de padres y apoderados.

⁵⁴Esta respuesta corresponde a la pregunta: ¿Usó Internet para trámites en línea con instituciones

estimaciones anteriores se consideraron sólo a las personas mayores de 18 años.

En el caso de las comunas que tienen convenio con el programa y están presentes en las encuestas, las Tablas 4.7, 4.8 y 4.9 presentan la estadística descriptiva de las variables mencionadas anteriormente.

Tabla 4.7: Estadística Descriptiva (Casen, 2013)

Variable	Promedio	Desviación
Ruralidad (%)	40,16	19,05
Ingresos Decil 1-5 (%)	59,25	9,41
Ingresos Decil 1-7 (%)	78,86	7,77
Trabajadores por Cuenta Propia (%)	11,96	6,07
Pobreza Multidimensional (%)	26,49	9,64
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (%)	13,78	8,14
Pueblos Originarios (%)	11,91	16,27
Organizaciones Sociales (%)	32,69	11,14
Uso de Internet (%)	20,00	9,54
Agrícola y Decil 1-5 (%)	15,89	10,25
Agrícola y Decil 1-7 (%)	21,41	12,80
Agrícola y Pobre Multidimensional (%)	38,56	19,25
Edad	47,02	2,41
Años de Escolaridad	9,00	1,00

públicas?

Tabla 4.8: Estadística Descriptiva (Casen, 2015)

Variable	Promedio	Desviación
Ruralidad (%)	40,62	19,41
Ingresos Decil 1-5 (%)	58,85	9,27
Ingresos Decil 1-7 (%)	78,91	7,66
Trabajadores por Cuenta Propia (%)	11,94	5,67
Multidimensional (%)	26,31	8,89
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (%)	14,23	9,11
Pueblos Originarios (%)	12,17	16,22
Organizaciones Sociales (%)	35,06	10,40
Uso de Internet (%)	25,47	10,95
Agrícola y Decil 1-5 (%)	15,56	10,52
Agrícola y Decil 1-7 (%)	21,54	13,54
Agrícola y Pobre Multidimensional (%)	35,47	17,34
Edad	47,77	2,38
Años de Escolaridad	9,33	1,02

Tabla 4.9: Estadística Descriptiva (Casen, 2017)

Variable	Promedio	Desviación
Ruralidad (%)	39,95	18,79
Ingresos Decil 1-5 (%)	58,58	9,56
Ingresos Decil 1-7 (%)	79,04	7,88
Trabajadores por Cuenta Propia (%)	13,28	6,18
Pobreza Multidimensional (%)	27,00	10,15
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (%)	12,92	8,17
Pueblos Originarios (%)	12,57	16,41
Organizaciones Sociales (%)	36,44	10,73
Uso de Internet (%)	45,96	13,00
Agrícola y Decil 1-5 (%)	13,95	9,05
Agrícola y Decil 1-7 (%)	19,81	12,51
Agrícola y Pobre Multidimensional(%)	37,59	19,18
Edad	48,73	2,53
Años de Escolaridad	9,50	1,01

4.1.5. Institucionalidad de la Política Rural

Por último, sabemos que el Instituto de Desarrollo Agropecuario es un organismo des-concentrado a partir de Direcciones Regionales en las 16 regiones del país, además de Agencias de Área en 123 de las 346 comunas del país. Las Direcciones Regionales, por su parte, están ubicadas en las siguientes comunas, ordenadas de norte a sur: Arica, Iquique, Calama, Copiapó, La Serena, Quillota, Santiago, Rancagua, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Río Bueno, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas.⁵⁵⁵⁶

Entre las 123 agencias, 114 se ubican en alguna de las 272 comunas que han participado del programa.⁵⁷ Adicionalmente, de las 16 comunas que cuentan con una Dirección Regional (DR), sólo 3 de ellas no poseen además una agencia: Iquique, Concepción y Santiago. La Tabla 4.10 presenta un resumen de la información anterior. Adicionalmente, para las 158 comunas que participan de programa y no tienen una agencia, es posible calcular la distancia a la agencia más cercana. Para determinarla, se consideró la cantidad de kilómetros recorridos en vehículo desde el municipio de la comuna sin agencia.⁵⁸ La Tabla 4.11 entrega estadísticas descriptivas sobre esta variable.⁵⁹ Se distingue además si la comuna está ubicada en un territorio aislado o no.

Tabla 4.10: Distribución de las agencias según participación en el programa.

	Con programa	Sin programa
Con Agencia	114	9
Sin Agencia	158	64
Total	272	73

Tabla 4.11: Distancia a la agencia más cercana (en km.)

	Promedio	Desviación	Obs.	Mínimo	Máximo
No Aislado	29,62	19,87	141	3,5	135
Aislado	139,03	163,22	16	16,3	636
Total	40,77	63,39	157	3,5	636

4.2. Metodología

En primer lugar, sabemos que, como se muestra en la Figura 3, se tiene una alta correlación entre la cantidad de usuarios inscritos y el monto que recibe cada comuna.

⁵⁵Entre ellas, sólo los municipios de Arica, Iquique, Santiago, Concepción y Temuco no cuentan con convenios para ejecutar el programa.

⁵⁶Interesante notar que tres de ellas no son capitales regionales: Calama, Quillota y Río Bueno.

⁵⁷Las nueve comunas que cuentan con agencia, pero no participan del programa son: Alto Bío-bío, Arica, Isla de Pascua, Nueva Imperial, Padre Las Casas, Temuco, Tirúa, Traiguén, Victoria.

⁵⁸Se consideraron las rutas sugeridas por la plataforma Google Maps. Si sugiere más de una ruta, se calculó la distancia en base a un promedio simple.

⁵⁹No se considera a la comuna de Juan Fernández, dado que no tiene sentido determinar esta variable para este caso.

Respecto a esto, se puede presentar más detalle sobre la contribución adicional de un usuario en cada comuna. La siguiente regresión responde a esa pregunta:

$$y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 \cdot U_{ct} + \beta_2 \cdot U_{ct} \cdot A_c + \epsilon_{ct} \quad (1)$$

donde y_{ct} es el aporte recibido por la comuna c en el año t , U_{ct} son los usuarios inscritos, y A_c es una variable dicotómica que se le asigna el valor de 1 si la comuna se ubica en un territorio aislado.

En segundo lugar, se recuerda que la pregunta empírica que espera responder ese trabajo es: ¿qué determinantes a nivel comunal influyen en el monto que recibe dicha comuna? Un escenario ideal sería que el monto que reciba cada comuna corresponda a la cantidad que debiera recibir en base al nivel de vulnerabilidad de sus agricultores. Sin embargo, pueden haber otras variables que estén influyendo en la variación de los montos entre comunas. A partir de los datos construidos, se espera estudiar qué criterios de asignación se están considerando. La especificación general a estimar es la siguiente:

$$y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 \cdot R_{ct} + \beta_2 \cdot Mun_{ct} + \beta_3 \cdot Pol_{ct} + \beta_4 \cdot Obj_{ct} + \beta_5 \cdot Indap_{ct} + \beta_6 \cdot \mathbf{X}_{ct} + \epsilon_{ct} \quad (2)$$

Donde y_{ct} corresponde al monto per cápita recibido por la comuna c en el año t , R_{ct} , por su parte, corresponde a una variable que mide las redes de los individuos de la comuna, Mun_{ct} agrupa características del municipio, Pol_{ct} es una variable dicotómica que se le asigna el valor de 1 si el alcalde de la comuna pertenece a la coalición política del poder central en el año t , Obj_{ct} corresponde a una medición de la población objetivo del programa, $Indap_{ct}$ incluye características respecto a la presencia de instituciones de INDAP en la comuna, y X_{ct} es un vector de controles que incluyen características generales de la comuna, como el porcentaje de personas que trabajan en el sector silvoagropecuario, el porcentaje de individuos que viven en sectores rurales de la comuna, el porcentaje de personas que se identifican con algún pueblo originario, la edad promedio, los años de educación promedios y la densidad comunal.

Se prefiere ajustar la variable de los montos según la población de las comunas para así permitir una comparación más adecuada entre comunas respecto a la intensidad en la inyección de los recursos desde el poder central hacia el respectivo municipio. Por ejemplo, si tenemos dos comunas que son idénticas en todas las variables explicativas anteriores, pero una está recibiendo más recursos que la otra, no es correcto comparar los montos brutos, dado que simplemente se puede deber a qué una comuna tiene una mayor población. Además, ambas regresiones se estiman por Mínimo Cuadrados Ordinarios. Por último, ϵ_{ct} es un término de error que está robusto a heterocedasticidad.

Como ejercicio de robustez, algunas de las variables anteriores consideran distintas

mediciones. La variable de redes R_{ct} está medida a partir de las siguientes preguntas de la Encuesta Casen⁶⁰: "En los últimos 12 meses, ¿ha participado en alguna de las siguientes organizaciones?" y "¿Ha usado Internet para: trámites en línea con instituciones públicas?". La Tabla 8.9 muestra las opciones de la primera pregunta. Respecto a las características del municipio, se usan las variables sobre los Ingresos Propios Permanentes (IPP) per cápita y sobre el nivel de profesionalización del personal municipal. Además, respecto a la Agencia de Área en la comuna, se considera una variable dicotómica que indica su presencia como también la distancia de la agencia más cercana, en el caso de las comunas que no poseen una.

Por último, la variable que agrupa la población del objetivo del programa está medida de la siguiente manera. Para cada comuna, se consideraron a todos los individuos que reconocen que su principal fuente de ingreso resulta de alguna actividad económica⁶¹. De ellos, se determinó el porcentaje de individuos que trabaja en el sector denominado Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pero que además sus niveles de ingresos los sitúan entre el primer y el quinto decil de la distribución de ingresos de la muestra. Adicionalmente, se consideró también la proporción que se sitúa entre el primer y el séptimo decil, ambos incluidos, dado que sería la aproximación al requisito para ser usuario de INDAP.⁶² La Tabla 8.10 muestra las posibles opciones sobre las distintas actividades económicas. Adicionalmente, es importante mencionar que para los años que no se cuenta con encuestas CASEN, se usaron las de años anteriores y/o posteriores, según corresponda. En particular, a los años 2012 y 2014 se les asignó la información de la encuesta del año 2013; al año 2016 se le asignó la encuesta del año 2015; mientras que a los años 2018, 2019 y 2020 se les asignó la encuesta del año 2017.⁶⁴

Algunas conjeturas a agregar son las siguientes. Respecto a la variable política, se puede creer que la variación de las asignaciones se debe a que desde el poder central privilegia a los municipios que pertenecen a su coalición política. Este clientelismo político se basa en la idea de que se le entrega más recursos y se permiten la entrada de más usuarios a esas comunas, para permitir que la gestión del alcalde se muestre destacable ante sus ciudadanos y así lograr un mayor apoyo político en las próximas elecciones. Asimismo, los ingresos del municipio pueden tener dos interpretaciones: por una parte, se puede estar

⁶⁰Están disponibles en las tres versiones de la encuesta.

⁶¹Como se mencionó previamente, además se consideran sólo a las personas mayores de 18 años.

⁶²En particular, este estadístico se determina a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar. El ingreso autónomo del hogar corresponde a la suma de los ingresos percibidos por los integrantes de un hogar por concepto de: sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos y transferencias corrientes. Más información sobre la metodología de la encuesta está disponible en el siguiente [enlace](#).

⁶³Se consideró la variable que agrupa a la distribución de ingresos por regiones, para permitir una comparación más adecuada entre regiones.

⁶⁴Un análisis más adecuado sería incluir también la recientemente publicada encuesta del año 2020.

favoreciendo a las comunas más pobres del país, que no logran financiar proyectos por sus propios medios; pero otra parte, una comuna con mayores ingresos propios también puede significar que su municipio lograr generar más recursos y por lo tanto, se puede interpretar como una *proxy* de la *state capacity* de un municipio, es decir, de su capacidad de proveer de bienes públicos y de recaudar recursos. Así, municipios con mayores IPP per cápita serían más capaces de atraer más individuos al programa. De la misma manera, mayor sea el nivel de profesionalización del municipio, es posible que su personal esté más preparado para difundir el programa o comprender la medición de los requisitos de ingreso, tales como calcular las HRB de una superficie.

5. Resultados

En lo que respecta a la regresión 1, los resultados están descritos en la Tabla 8.11. Tenemos por lo tanto que un usuario adicional implica, en promedio, alrededor de 225 mil pesos más y si la comuna pertenece a un territorio aislado recibe, en promedio, 252 mil pesos más. De esta manera, se confirma formalmente que: (i) tener más usuarios inscritos implica significativamente obtener un mayor monto para desarrollar las asesorías, (ii) las comunas ubicadas en territorios aislados reciben significativamente un monto mayor que las restantes.⁶⁵

Luego, continuamos con la regresión 2. La Tabla 5.1 presenta tres especificaciones, donde la segunda simplemente desglosa la contribución de tener una agencia de área según si la comuna se ubica en un territorio aislado o no, mientras que la tercera agrega la contribución de que la Dirección Regional se ubique en la respectiva comuna. En términos generales, las tres presentan una bondad de ajuste similar. El análisis se centrará en la tercera especificación. En primer lugar, como se describió en la sección 2.3, para ser usuario del programa el candidato debe poseer una calificación socioeconómica en el Registro Social de Hogares (RSH) menor al percentil 50. Entre los resultados, se puede ver la medición de esta población objetivo no es una variable significativa estadísticamente: las comunas que presentan una mayor proporción de individuos dedicados al sector agrícola y con ingresos entre el primer y el quinto decil, no obtienen un monto per cápita superior.

Luego, se puede notar que las redes influyen significativamente: un punto porcentual adicional en la proporción de individuos a nivel comunal que responden pertenecer a una organización social implica que la comuna recibe 80 pesos más por habitante. Este resultado se puede relacionar con lo descrito en Mora-García y Rau (2021) quienes muestran la presencia de efectos pares en la asignación de subsidios en Chile, para el caso del Subsidio al Empleo Joven. Una magnitud similar se puede observar con respecto al nivel

⁶⁵Se recuerda que los territorios aislados son: las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama, de Aysén, de Magallanes, y la provincia de Palena.

de profesionalización de los empleados municipales: un punto porcentual adicional en la proporción de trabajadores con estudios superiores implica 58 pesos más por habitante. Lo anterior se puede atribuir a una preparación más adecuada por parte del respectivo municipio para poder implementar el programa, pero también para lograr un trabajo más eficiente en su gestión en términos generales.

Entre los controles que corresponden a características generales de la comuna, los años de escolaridad promedio de los individuos contribuyen negativamente al monto per cápita que recibe el respectivo municipio. Esto se puede deber a que, en particular, las personas que se dedican al sector agrícola cuentan con niveles promedios más bajos en educación. Lo anterior está descrito en la Tabla 5.2 para la Casen del año 2017, donde se excluyen a las comunas que no participan del programa. Luego, se puede ver que también influye en la variación de los montos per cápita la proporción de individuos que pertenecen a un pueblo originario. En este caso, se cuenta con dos hipótesis. Por una parte, es probable que las comunas que cuentan con una alta proporción, sean también beneficiarias del programa PDTI, dedicado exclusivamente a las personas pertenecientes a un pueblo originario, que también se ejecuta a través de las municipalidades. Lo anterior, podría implicar la presencia de sinergias o economías de escala en la asignación de los recursos: en estas comunas, INDAP, por su parte, cuenta con más personal para implementar ambos programas, pero además los municipios conocen el procedimiento a seguir de al menos dos programas, estando así mejor preparados para lograr una ejecución más eficiente. Una segunda hipótesis, es que simplemente las personas pertenecientes a un pueblo indígena son más pobres. De esta manera, son más propensos a ser candidatos al programa.⁶⁶ Lo anterior se describe en la Figura 5, donde se distingue la proporción de individuos considerados pobres por ingresos, según su pertenencia o no a un pueblo originario.

Por otra parte, se observa también que la pertenencia del alcalde a la coalición política del gobierno oficialista, no influye en los montos a nivel per cápita. Además, el hecho de que la dirección regional se ubique en la comuna, implica alrededor de 1.300 pesos más por habitante. Lo anterior se puede deber a que es más sencillo para estos municipios acercarse a la autoridad regional, y ejercer así presión en una mayor asignación de recursos, o también, el equipo de la dirección regional puede lograr identificar a los posibles candidatos de manera más eficiente, sin tener que trasladarse de comuna.

Un resultado interesante corresponde a la presencia de una agencia de área en la comuna. Según esta estimación, contar con una agencia significa, en promedio, alrededor de 1.700 pesos menos por habitante. Esta magnitud disminuye en más de la mitad si la comuna está ubicada en un territorio aislado. Estas cifras se contrastan, sin embargo, si

⁶⁶Se recuerda que un individuo, según normativa, no puede pertenecer simultáneamente a más de un programa con objetivos similares. Sin embargo, hay comunas donde el programa PDTI no está presente, mientras que el programa PRODESAL sí lo está.

se estudian los montos brutos. La Tabla 5.3 muestra el promedio regional de la cantidad total recibida, distinguiendo según la presencia de una agencia. A nivel país, las comunas con agencia recaudan en promedio 76 millones de pesos, en comparación a los 58 millones de las sin agencia. A nivel regional, sucede lo mismo en 11 de las 16 regiones. En términos brutos, por lo tanto, las agencias están cumpliendo su rol: permiten acercarse más a los individuos, logrando difundir más sus programas. Dado que son ellas las únicas autoridades que pueden entregar créditos a los agricultores, además de aceptar postulaciones al programa, es más probable que alguien que antes tenía que ponderar el costo de viajar largas distancias para solicitar un crédito, ahora se entere además del programa. Por otro lado, el monto per cápita promedio a nivel país es de 6.900 pesos para las comunas sin agencia y de 4.540 pesos para las comunas con agencia. Se puede ahondar un poco más en esta situación. En promedio, las comunas que no cuentan con agencia son más pequeñas en términos de habitantes. La Tabla 5.4 entrega el detalle de la información a nivel regional, donde los promedios a nivel nacional son alrededor de 22 mil habitantes para las comunas sin agencia, mientras que para las comunas con agencia, la población promedio es más del doble, llegando a los 48 mil habitantes. Por lo tanto, se puede dar que si bien las comunas sin agencia reciben una menor cuantía promedio, al tener una menor población, los municipios logran ajustar los montos de tal manera que los habitantes reciben, en promedio, más. Este punto, sin embargo, requiere mayor profundización, al no tener acceso a mayor información desde INDAP respecto a otras variables que pueden influir en el rol de las agencias. Por ejemplo, se desconoce, cuantitativamente, la contribución de las agencias a otros programas o servicios que ofrece la institución agropecuaria. También, con la información disponible no es posible medir la relación entre los municipios y las agencias: se puede dar que en algunas comunas se logra una gestión más eficiente entre ambos organismos, potenciando así sus roles.

Tabla 5.1: Determinantes de los Montos per cápita

	(1)	(2)	(3)
Ruralidad (en %)	50,57*** (11,04)	52,62*** (11,09)	55,00*** (11,12)
Edad	461,65*** (48,07)	460,18*** (48,13)	456,20*** (48,13)
Años de Escolaridad	-1.157,23*** (150,41)	-1.163,25*** (150,36)	-1.220,65*** (149,03)
Agrícola y Decil 1-5 (en %)	816,41 (3.175,43)	919,35 (3.173,09)	744,09 (3.139,58)
Profesionales municipales (en %)	60,55*** (11,12)	57,98*** (11,20)	58,03*** (11,16)
Organizaciones Sociales (en %)	75,83*** (14,01)	78,60*** (14,11)	80,20*** (14,20)
Agencia u Oficina	-1.603,66*** (205,89)	-1.685,85*** (207,17)	-1.765,44*** (217,46)
Pueblos Originarios (en %)	58,77*** (15,22)	54,53*** (15,54)	53,53*** (15,36)
Cercanía Política	-79,86 (205,23)	-84,92 (205,02)	-83,18 (204,67)
Agencias Aisladas		1.127,92*** (326,76)	958,52*** (331,63)
Sede Regional			1.293,83*** (370,48)
Constante	-12.719,94*** (2584,47)	-12.679,50*** (2578,28)	-12.084,95*** (2574,31)
Observaciones	1.913	1.913	1.913
R^2	0,4508	0,4523	0,4540
R^2 Ajustado	0,4482	0,4494	0,4509
F	107,21	96,66	98,97

Nota: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$. Variable dependiente: montos per cápita.

Tabla 5.2: Años promedios de escolaridad, según actividad económica (CASEN, 2017).

	Promedio	Obs.
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8,72	10.565
Pesca	9,67	1.479
Explotación de minas y canteras	12,77	2.297
Industrias manufactureras	11,41	7.690
Suministro de electricidad, gas y agua	12,39	786
Construcción	10,66	8.161
Comercio al por mayor y al por menor	11,50	16.451
Hoteles y restaurantes	11,78	4.486
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,81	6.338
Intermediación financiera	14,62	1.100
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	13,85	5.538
Administración pública y defensa	13,62	5.147
Enseñanza	14,93	7.395
Servicios sociales y de salud	14,78	4.822
Otras actividades de servicios comunitarios	12,57	3.030
Hogares privados con servicio doméstico	9,35	4.959
Organizaciones y órganos extraterritoriales	16,36	11
Sin información	12,61	960
Total	11,82	91.215

Figura 5: Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos según pertenencia a pueblos indígenas (CASEN, 2017).

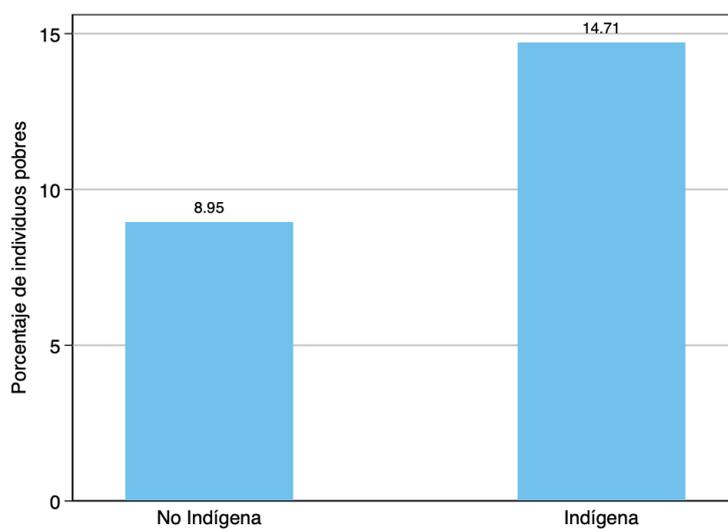


Tabla 5.3: Monto promedio regional, según presencia de agencia (en millones).

	Sin Agencia	Con Agencia	Total
Arica y Parinacota	35,55	32,62	34,90
Tarapacá	47,23	41,57	45,94
Antofagasta	39,25	27,28	35,26
Atacama	51,17	45,20	49,01
Coquimbo	53,63	57,42	54,92
Valparaíso	35,51	52,78	40,22
Metropolitana	41,61	45,46	42,20
O'Higgins	58,33	57,60	58,12
Maule	84,96	100,95	90,91
Ñuble	80,69	102,94	90,47
Biobio	50,73	92,14	62,97
Araucanía	65,77	74,71	72,51
Los Ríos	70,76	90,93	90,52
Los Lagos	77,91	88,82	84,08
Aysén	17,85	36,16	31,99
Magallanes	17,93	24,23	22,46
Nacional	57,51	75,57	65,19

Tabla 5.4: Población regional promedio, según presencia de agencia

	Sin Agencia	Con Agencia	Total
Arica y Parinacota	970	2.765	1.568
Tarapacá	3.751	15.711	6.143
Antofagasta	12.157	165.731	63.348
Atacama	9.127	102.927	40.394
Coquimbo	35.332	80.853	50.506
Valparaíso	22.051	54.909	31.591
Metropolitana	57.194	166.392	73.574
O'Higgins	16.931	52.513	27.714
Maule	16.750	66.063	34.832
Ñuble	11.617	37.911	22.886
Biobio	24.766	52.328	32.484
Araucanía	11.010	23.152	19.752
Los Ríos	5.302	34.503	32.070
Los Lagos	12.340	40.997	27.624
Aysén	688	14.277	11.257
Magallanes	2.063	53.290	40.483
Nacional	21.772	47.886	32.717

Nota: Se excluyen a las comunas que no participan del programa.

Por último, es posible re-evaluar las estimaciones anteriores a partir de otras mediciones. Las Tablas 8.12 y 8.13 muestran estos ejercicios de robustez. Las conclusiones siguen la misma línea de las mencionadas previamente. Por ejemplo, en lo que respecta al componente de las redes, vemos que el acceso a internet también es una variable a considerar en la asignación de recursos. Lo anterior se puede deber a dos justificaciones: (i) los individuos con acceso a internet se pueden inscribir directamente al programa, sin tener que viajar, siendo así menos costos; (ii) es más probable que se enteren del programa a través de las redes. Por otra parte, los municipios que logran recaudar una mayor cantidad de ingresos propios a nivel per cápita, muestran también un mayor aporte per cápita para ejecutar el programa. Esto se puede deber a que estos municipios cuentan con una burocracia más eficiente, logrando así una gestión más adecuada de sus recursos. En lo que respecta a la presencia de las agencias, si se utiliza la variable de distancia, el resultado es el mismo: las comunas más alejadas de una agencia están recibiendo, en promedio, un monto per cápita mayor. Por último, se podría calificar a la medición utilizada para la población objetivo como restrictiva, al no incluir a los agricultores de los deciles seis y siete en la distribución de ingresos, que serían considerados usuarios de INDAP⁶⁷. Sin embargo, el resultado es el mismo al incluirlos: la asignación de recursos a nivel per cápita no está correlacionada con esta variable socioeconómica.

6. Conclusiones y limitaciones

En este trabajo se investiga respecto a la intensidad de los recursos que reciben los municipios encargados de ejecutar el Programa de Desarrollo Local del Instituto de Desarrollo Agropecuario. En él, se responde a la siguiente pregunta empírica: ¿qué características a nivel comunal están determinando la cantidad de recursos a nivel per cápita que recibe cada municipio? Además, dado que el diseño del programa corresponde a una transferencia intergubernamental, se presenta también información empírica respecto a las limitaciones y ventajas de estas políticas.

El objetivo del programa es aumentar los ingresos de los agricultores más vulnerables del país. Para lograrlo, se aprovecha la ventaja informacional que poseen los municipios, al conocer más detalladamente la situación socioeconómica de sus ciudadanos. De esta manera, se establecen contratos con los respectivos municipios del país. Entre los resultados de este trabajo, se encuentran los siguientes. En primer lugar, se muestra que la asignación entre comunas no está sujeta a la cantidad de potenciales usuarios, en términos de sus niveles de ingresos. Luego, se encuentra que las redes de los individuos influyen en la cuantía de recursos que recibe cada comuna. Lo anterior, es consistente con lo encontrado por

⁶⁷Se recuerda que si un postulante está en el tramo 60-70 del RSH, su postulación será sujeta a una encuesta de tipología.

Muñoz et al. (2020), quienes destacan la importancia en los sectores rurales de pertenecer a alguna organización social. En tercer lugar, las características del municipio también son determinantes: los que presentan una mayor capacidad de recaudar sus propios ingresos, muestran mayores aportes, lo que estaría relacionado con una burocracia más eficiente. Por último, la presencia de INDAP a través de sus organismos desconcentrados explica significativamente la variación entre comunas de los aportes.

La preocupación más importante que surge del análisis es que los montos no están determinados por la presencia de población agrícola y vulnerable, que es justamente la población objetivo definida para el programa. Según lo que se logró recopilar sobre el diseño del programa, en un inicio es el mismo INDAP quien identifica a los potenciales beneficiarios, iniciando así los convenios. Sin embargo, luego de establecido el programa en la comuna, el municipio puede difundirlo entre sus ciudadanos presionando en dos puntos: (i) encontrar reemplazantes para las personas que deben egresar, (ii) aumentar el total de usuarios a atender. Lo anterior dependerá de dos elementos: (i) qué tanta importancia le entrega la administración municipal a este programa⁶⁸, (ii) la capacidad de gestión del municipio. Si bien, en cualquier instancia, siempre será la Dirección Regional el organismo encargado de decidir a quienes se admite en el programa, se puede estar considerando como insumo la información recolectada por los respectivos municipios, ignorando así a potenciales usuarios que estén cumpliendo con los requisitos, pero que no han sido identificados. Asimismo, se mostró que las redes a las que pertenecen los individuos son relevantes en la variación de montos entre comunas, excluyendo aún más a potenciales candidatos, porque simplemente desconocen del programa. Estas ideas además perjudican altamente el mandato por parte de las autoridades a nivel central de implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural, que intenta justamente potenciar las áreas rurales del país.

La identificación de los usuarios no es un proceso simple. Por una parte, las comunas que pertenecen al programa son bajas en densidad poblacional, en comparación a las que no participan de él.⁶⁹ Además, como se mostró previamente, los niveles de ingresos per cápita de estos municipios son menores. Esta dispersión de los usuarios junto con poseer bajos recursos, dificulta el trabajo en terreno para un adecuado conocimiento de la población objetivo. Si bien el programa muestra una mayor entrega de recursos a los usuarios que pertenecen a territorios aislados, lo anterior no compensa los problemas en la asignación según las condiciones socioeconómicas. En otros ámbitos, el Ministerio de Educación ha avanzado en lograr una mayor integración escolar de los estudiantes en áreas rurales.

⁶⁸Por ejemplo, hay alcaldes que prefieren priorizar otras dimensiones sociales: vivienda, educación, salud.

⁶⁹En promedio, las comunas que participan del programa presentan una densidad de 103 habitantes por km². Esta cifra es de 367 habitantes por km² para el resto de las comunas, si se excluye a la Región Metropolitana.

Si bien, como se menciona en OCDE (2016), se siguen presentando debilidades en este sector, se podría aprovechar los logros establecidos para contar con mayor información respecto a los hogares.

Por último, este trabajo cuenta con las siguientes limitaciones. En primer lugar, no se tiene información respecto a los dos componentes restantes del programa.⁷⁰ Si bien la municipalidad no tiene un rol establecido en el desarrollo de ellos, es posible que indirectamente esté influyendo en la entrega de los fondos concursables. Por ejemplo, algunos municipios con más recursos pueden apoyar de mejor manera en las postulaciones de sus ciudadanos. En segundo lugar, no hay datos a nivel comunal sobre los ingresos brutos por venta de los individuos que participan del programa. Lo anterior, no permite evaluar si en algunas comunas el programa está teniendo un desempeño más destacado, lo que podría estar determinado por la gestión de los municipios, siendo un elemento adicional a las posibles ventajas o limitaciones que posee la descentralización de este programa. Por último, con los datos disponibles no es sencillo determinar la población objetivo del programa para cada comuna. La elaboración utilizada en este trabajo es una primera aproximación, que podría ser perfeccionada con mayor información sobre las calificaciones promedios comunales de los individuos en el Registro Social de Hogares.

⁷⁰Como se mencionó previamente, estos corresponden a los denominados Fondos de Operación Anual e Inversiones de Activos Productivos. El primero es un monto de dinero que se entrega directamente a los usuarios, mientras que el segundo corresponde a programas de subsidios concursables, donde el usuario debe postular un proyecto de inversión.

7. Referencias

- Aragón, F. M., y Gayoso, V. J. (2005). Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments. Disponible en: SSRN 773666.
- Bardhan, P., y Mookherjee, D. (2006). Pro-poor targeting and accountability of local governments in West Bengal. *Journal of Development Economics*, 79(2), 303–327. doi:10.1016/j.jdeveco.2006.01.004
- Basurto, M. P., Dupas, P., y Robinson, J. (2020). Decentralization and efficiency of subsidy targeting: Evidence from chiefs in rural Malawi. *Journal of Public Economics*, 185. doi:10.1016/j.jpubeco.2019.07.006
- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., y Redoano, M. (2015). Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123, 78–91. doi:10.1016/j.jpubeco.2014.11.007
- Bravo, J. (2011). The effects of intergovernmental grants on local revenue: Evidence from Chile, Tesis Doctorado en Economía, IE-PUC.
- Corvalan, A., Cox, P., y Osorio, R. (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14.
- Dirección de Presupuestos (2018). Informe Final de Evaluación: Evaluación Programas Gubernamentales. Programa de Desarrollo Local del Ministerio de Agricultura.
- Donoso, G., Cancino, J., López de Lerida, J., Contreras, H., Rivas, W. (2010). Evaluación de Impacto de los Programas de INADP: Programa de Desarrollo Local - Programa de Desarrollo de Comunas Pobres. Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gonschorek, G., Schulze, G. y Sjahrir, B. (2018) To the ones in need or the ones you need? The political economy of central discretionary grants - empirical evidence from Indonesia. *European Journal of Political Economy*, 54, pp. 240-260. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.04.003>
- Instituto de Desarrollo Agropecuario, Rimisp y Demoscópica (2018). Línea Base de los Usuarios de INDAP, 2015. Serie: Estudios y Documentos de Trabajo. N°16, Enero 2018.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (2019). Resolución Exenta N°180925: Aprueba Normas Técnicas y Procedimientos Operativos del Programa de Desarrollo Local

(PRODESAL).

Kis-Katos, K., y Sjahrir, B. S. (2017). The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 344–365. doi:10.1016/j.jce.2017.03.003

Lara, B. y Toro, S. (2019). Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor. *European Journal of Political Economy*, 54, pp. 74-89.
doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.006>

Larraín, C. (2020). El Financiamiento de los Municipios en Chile. *Puntos de Referencia*, N°534, Centro de Estudios Públicos (CEP).

Manacorda, M., Miguel, E., y Vigorito, A. (2011). Government transfers and political support. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), pp. 1-28. doi: 10.1257/app.3.3.1

Mora-García, C. A. y Rau, T. (2018). Peer Effects in the Adoption of a Youth Employment Subsidy. *The Review of Economics and Statistics*, 1-39.

Muñoz, N., Sagredo, M. y Paredes, M. (2020). Organizaciones Campesinas en Chile: Caracterización, contribuciones y desafíos. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, INDAP.

OECD (2014). *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*. OECD Rural Policy Review, OECD Publishing, Paris.
doi: <https://doi.org/10.1787/9789264222892-en>.

OECD (2017). *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.
doi: <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>

OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.
doi: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

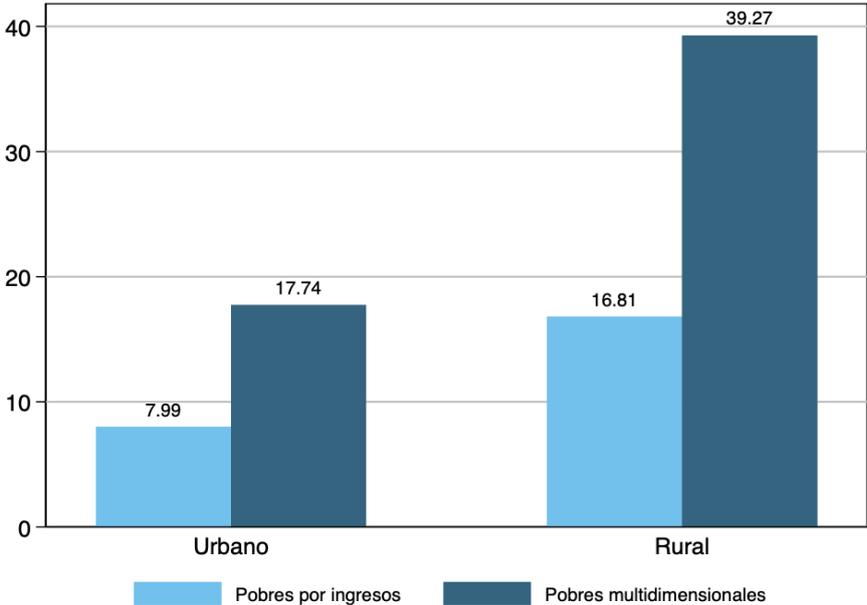
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) (2020). Desarrollo Rural y el Rol de las Universidades: Política Nacional de Desarrollo Rural.

Política Nacional de Desarrollo Rural (2020). Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de mayo de 2020.

8. Anexos

8.1. Figuras y Tablas

Figura 6: Situación de pobreza según zona geográfica



Fuente: Elaboración Propia en base a Casen 2017

Tabla 8.1: Brechas entre áreas Urbanas y Rurales

	Urbana	Rural	Total
<i>Indicadores</i>			
Años de Escolaridad	11.32	8.71	10.83
Más de 2.5 km de un centro educacional (%)	3.07	47.43	11.42
Más de 2.5 km de un centro de salud (%)	9.62	62.32	19.54
Pobreza por ingresos (%)	8.00	16.81	9.65
Pobreza multidimensional (%)	17.74	39.27	21.77
<i>Hogar carente en</i>			
Escolaridad (%)	29.54	56.79	34.67
Malnutrición de niños (%)	6.74	7.42	6.87
Seguridad Social (%)	32.86	41.07	34.41
Estado de la Vivienda (%)	14.04	17.67	14.72
Servicios Básicos (%)	3.35	33.58	9.03
Seguridad (%)	11.22	1.94	9.48

Nota: Elaboración propia a partir de Casen (2017). Se consideró la variable de pobreza multidimensional que agrupa cinco dimensiones. Los años de escolaridad corresponden a los años de escolaridad promedio.

Tabla 8.2: Descripción de los Ingreso Propios Permanentes de los Municipios

Tipo de ingreso	Descripción	Base imponible y tasas	Recaudador y beneficiario
1. Patentes municipales	Impuesto a todas las actividades lucrativas	0,25 a 0,5% del capital propio anual. Si tiene más de un establecimiento se distribuye entre los municipios según el número de trabajadores. Expendio de bebidas alcohólicas paga un valor extra.	Cada municipio por separado calcula y cobra lo correspondiente por patentes.
2. Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	Impuesto a las concesiones mineras, acuícolas o de energía geotérmica.	Tasas sobre el tamaño del terreno variables según la actividad y uso (exploración, explotación, entre otras).	TGR* transfiere el 50% (mineras y acuícolas) o el 30% (geotérmicas) a los municipios correspondientes.
3. Derechos municipales	Pago por concesiones, permisos o servicios municipales. Ejemplos: urbanización y construcción, escombros, uso de espacios públicos, publicidad, licencia de conducir, entre otros.	Se fijan según la ordenanza local.	Cada municipio recauda por separado.
4. Derechos de aseo	Pago de tarifa anual por servicios de aseo hasta 60 litros diarios por vivienda.	Se fijan según la ordenanza local. Exención para viviendas de avalúo fiscal menor a 225 UTM.	Viviendas que pagan el impuesto territorial cobra el SII** y TGR y transfiere a municipios. Viviendas exentas cobra cada municipio.
5. Permisos de circulación	Impuesto a vehículos que transitan por la vía pública.	1-5% de precio corriente del vehículo definido por el SII.	Cada municipio recauda por separado en colaboración a la TGR.
6. Impuesto territorial	Impuesto a los bienes raíces.	Tasa definida según el tipo de bien raíz sobre el avalúo fiscal definido por el SII. Exenciones según la persona jurídica propietaria, tipo de establecimiento y avalúo fiscal.	SII y TGR recaudan y transfieren a los municipios.
7. Impuesto de casinos de juegos	Impuesto a todas las sociedades operadoras de casinos de juegos.	20% de los ingresos brutos, 50% se queda en el municipio.	SII y TGR recaudan y transfieren a los municipios.
8. Rentas de la propiedad, multas e intereses	Arrendamientos de activos no financieros, remates de bienes decomisados, multas o pagos por conmutaciones de penas.	Variables según municipio.	Cada municipio recauda por separado.

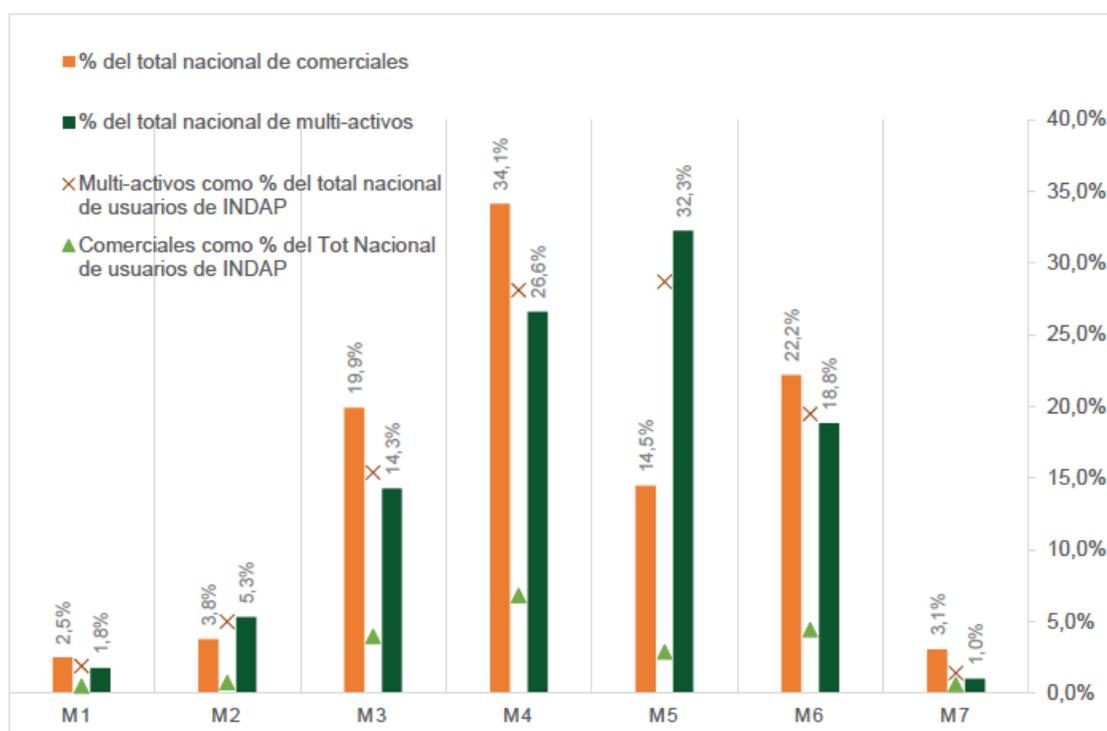
* Tesorería General de la República.

** Servicio de Impuestos Internos.

FUENTE: elaboración propia a partir de Ley N° 18.695, DL N° 3.063, Ley N° 19.925, Ley N° 19.143, Ley N° 18.892, Ley N° 19.657 y Ley N° 17.235.

Fuente: Larraín, C. (2020)

Figura 7: Distribución por macro-zonas de usuarios (2015)



* Nota: Los porcentajes son expresados con respecto al total de usuarios en cada segmento (Multiactivo, Comercial).

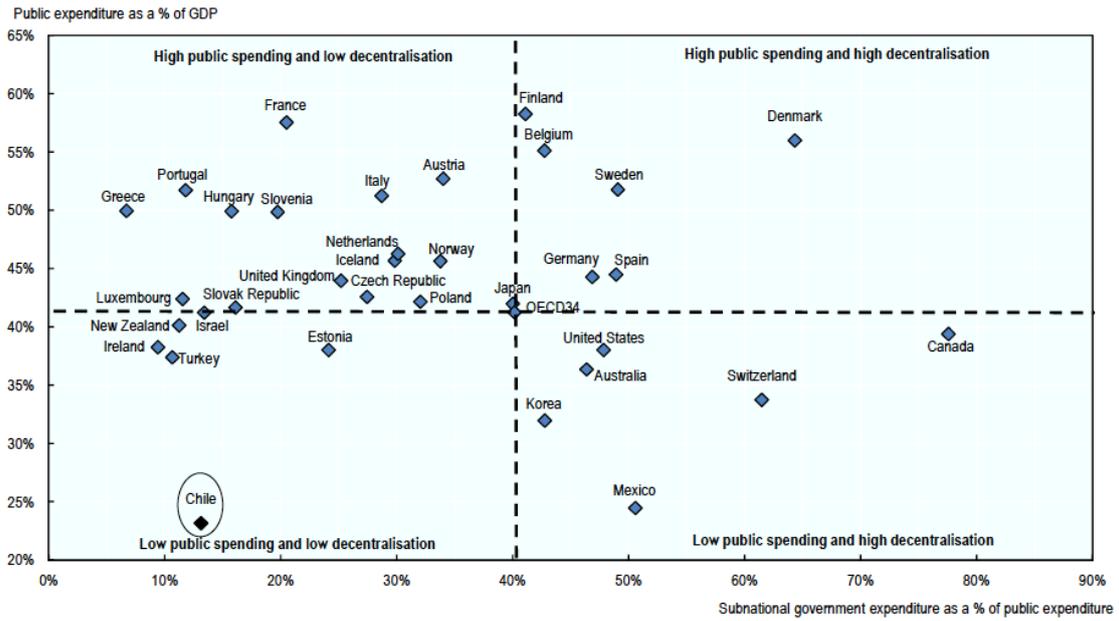
Fuente: Estudio de Línea de Base (2018)

Tabla 8.3: Distribución de los usuarios en los programas por macro-zonas (2015)

Macrozona	SAT		ALIANZAS PRODUCTIVAS		PRODESAL		PDTI		PADIS	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1	183	1.5%	0	0.0%	1,790	2.1%	348	0.9%	0	0.0%
2	331	2.8%	315	7.7%	4,204	5.0%	14	0.0%	2,504	100.0%
3	3,788	31.9%	380	9.3%	17,612	21.1%	108	0.3%	1	0.0%
4	4,731	39.8%	2,319	56.7%	29,688	35.6%	2,988	8.1%	0	0.0%
5	1,007	8.5%	396	9.7%	14,232	17.0%	26,307	71.2%	0	0.0%
6	1,644	13.8%	682	16.7%	14,879	17.8%	7,139	19.3%	0	0.0%
7	204	1.7%	0	0.0%	1,104	1.3%	40	0.1%	0	0.0%
Total	11,888	100.0%	4,092	100.0%	83,509	100.0%	36,944	100.0%	2,505	100.0%
Macrozona	PDI		PRADERAS		RIEGO PRI		RIEGO PROM		SIRSD	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1	120	2.3%	0	0.0%	90	8.9%	2	0.2%	560	3.2%
2	90	1.7%	0	0.0%	59	5.9%	175	13.7%	330	1.9%
3	461	8.8%	660	5.9%	270	26.8%	726	56.9%	2,211	12.5%
4	1,635	31.2%	3,009	26.8%	392	38.9%	253	19.8%	5,150	29.2%
5	1,376	26.3%	3,525	31.4%	79	7.8%	121	9.5%	3,339	18.9%
6	1,294	24.7%	3,911	34.8%	100	9.9%	0	0.0%	5,793	32.8%
7	257	4.9%	132	1.2%	17	1.7%	0	0.0%	256	1.5%
Total	5,233	100.0%	11,237	100.0%	1,007	100.0%	1,277	100.0%	17,639	100.0%

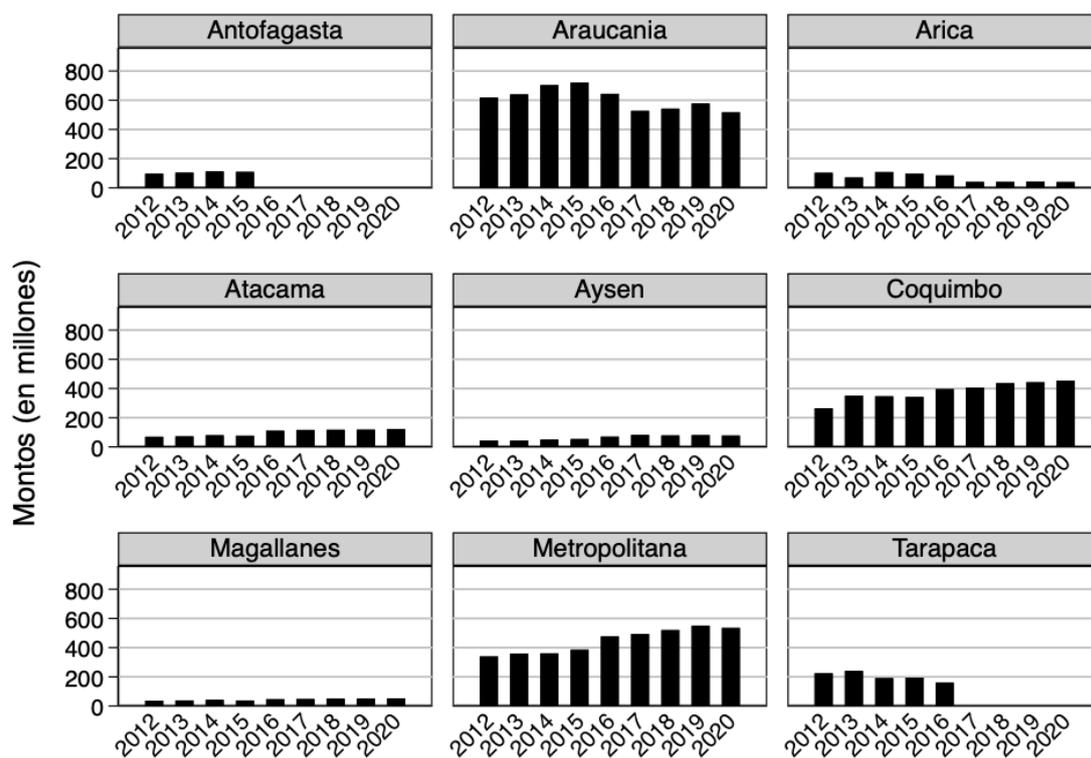
Fuente: Estudio de Línea de Base (2018)

Figura 8: Chile: una intervención pública limitada y centralizada



Fuente: OECD (2017)

Figura 9: Detalle Distribución Regional



Fuente: Elaboración Propia a partir del Portal de Transparencia.

Tabla 8.4: Montos Regionales (2012 - 2020) (en millones de pesos)

	Promedio	Desviación	Mínimo	Máximo	Rango
Antofagasta	102.97	8.63	91.71	112.45	20.75
Araucanía	764.63	103.22	648.78	907.30	258.52
Arica	69.80	29.28	39.53	108.37	68.84
Atacama	47.86	11.25	32.31	62.80	30.49
Aysen	207.93	44.71	158.14	266.26	108.12
Biobio	924.97	175.73	652.16	1,127.39	475.23
Coquimbo	729.45	116.12	526.59	885.83	359.24
Los Lagos	1,892.11	225.82	1,530.35	2,137.05	606.70
Los Rios	997.15	127.61	791.80	1,143.97	352.17
Magallanes	68.32	12.43	48.14	82.72	34.59
Maule	2,172.23	345.10	1,657.66	2,588.91	931.26
Metropolitana	645.94	107.44	501.91	785.72	283.81
Nuble	1,355.37	232.03	1,023.45	1,612.59	589.13
Ohiggins	1,420.55	221.59	1,131.32	1,672.83	541.51
Tarapaca	221.06	27.93	191.08	254.16	63.08
Valparaiso	1,124.44	159.27	885.75	1,292.14	406.38
Total	833.87	669.56	32.31	2,588.91	2,556.60

Nota: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia.

Tabla 8.5: Montos Comunales (2012 - 2020) (en millones de pesos)

	Promedio	Desviación	Observaciones	Mínimo	Máximo	Rango
2012	50.58	24.62	200	11.59	121.56	109.97
2013	55.31	27.05	199	8.73	134.97	126.24
2014	57.40	29.49	199	11.49	136.03	124.54
2015	59.45	31.27	199	11.26	159.19	147.93
2016	69.11	34.28	198	15.99	170.69	154.69
2017	71.23	35.92	190	9.78	181.06	171.27
2018	72.33	35.86	190	13.47	175.65	162.17
2019	74.15	39.16	190	13.91	243.53	229.61
2020	73.59	36.12	190	16.80	193.04	176.24

Nota: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia.

Tabla 8.6: Montos por usuario (2012-2020)

	Promedio	Desviación	Observaciones	Mínimo	Máximo	Rango
2012	203.455	48.653	171	104.028	532.514	428.486
2013	214.009	46.619	196	114.181	558.844	444.663
2014	218.097	46.640	198	110.164	569.564	459.400
2015	224.637	48.469	195	122.101	587.994	465.893
2016	259.761	46.810	207	139.830	475.056	335.226
2017	273.935	50.985	219	141.138	529.806	388.668
2018	276.717	50.453	213	150.857	522.389	371.532
2019	280.944	52.997	201	140.713	546.743	406.030
2020	277.248	43.507	239	154.643	518.820	364.177
Total	249.679	56.651	1.839	104.028	587.994	483.965

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia.

Tabla 8.7: IPP per cápita (en miles de pesos)

	Promedio	Desviación	Observaciones	Mínimo	Máximo	Rango
2012	53.68	70.05	271	5.76	706.49	700.73
2013	57.90	75.69	272	7.34	845.49	838.15
2014	65.11	88.05	272	8.48	1,013.41	1,004.93
2015	70.17	97.10	272	8.36	1,188.91	1,180.55
2016	77.31	103.61	272	9.31	1,264.30	1,254.99
2017	84.70	112.48	269	11.16	1,376.28	1,365.12
2018	94.45	126.30	269	12.83	1,563.64	1,550.81
2019	98.68	136.14	269	14.32	1,715.11	1,700.79
2020	95.26	135.07	267	16.08	1,695.52	1,679.44

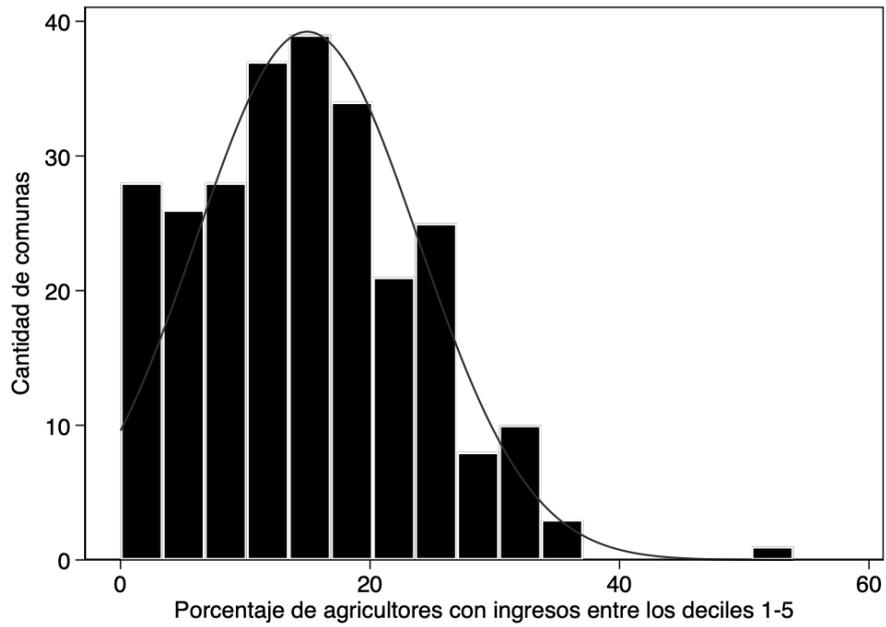
Nota: Elaboración Propia a partir de SINIM. Sólo se incluyen a las comunas que participan del programa PRODESAL.

Tabla 8.8: Coaliciones Políticas

Período Presidencial	Coalición Política	Partidos Políticos
2010 - 2014	Coalición por el Cambio	Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Chile Primero, Partido Regionalista de los Independientes
2014 - 2018	Nueva Mayoría	Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista de Chile, Partido por la Democracia, Partido Radical, Partido Comunista de Chile, Partido Izquierda Ciudadana, Movimiento Amplio Social
2018 - 2022	Chile Vamos	Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Partido Regionalista Independiente, Partido Evolución Política.

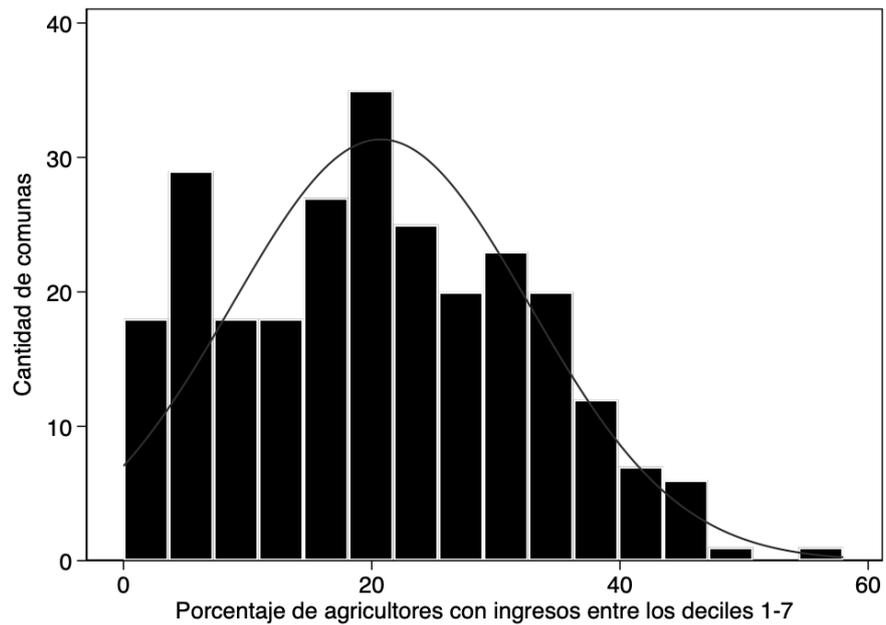
Nota: Elaboración propia a partir de información publicada en el Servel

Figura 10: Distribución de la población objetivo según criterio usuario PRODESAL



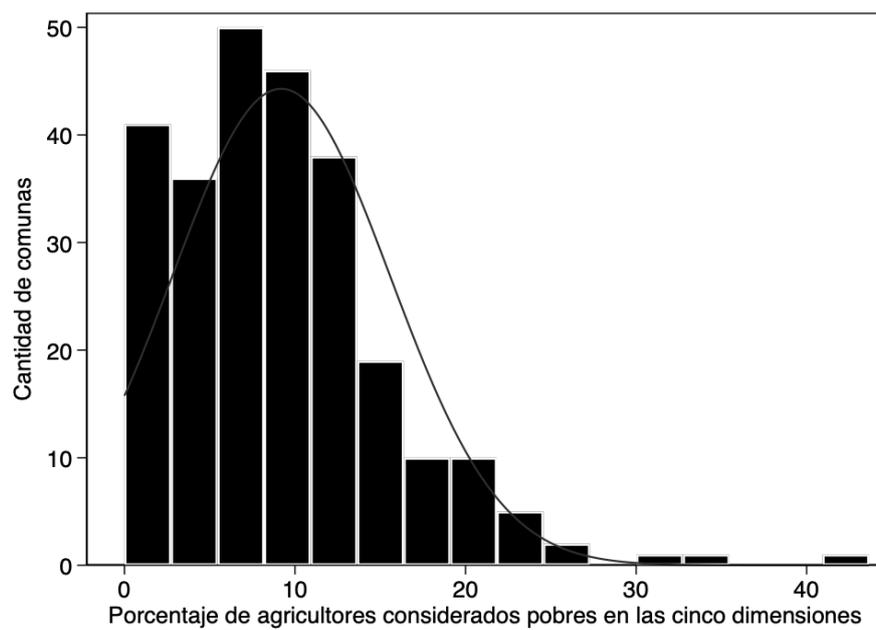
Fuente: Encuesta CASEN (años 2013, 2015 y 2017). Se excluyen a las comunas que no participan del programa.

Figura 11: Distribución de la población objetivo según criterio usuario INDAP



Fuente: Encuesta CASEN (años 2013, 2015 y 2017). Se excluyen a las comunas que no participan del programa.

Figura 12: Distribución de la población objetivo según pobreza multidimensional



Fuente: Encuesta CASEN (años 2013, 2015 y 2017). Se excluyen a las comunas que no participan del programa.

Tabla 8.9: Organizaciones sociales (CASEN, 2017)

	Frecuencia	Porcentaje
Juntas de vecinos u otra organización territorial (comités de aguas, comité de allegados, otros)	12.760	10,78
Club deportivo o recreativo	5.627	4,75
Organización religiosa o de iglesia	8.153	6,89
Agrupaciones artísticas o culturales	1.325	1,12
Grupos de identidad cultural	1.441	1,22
Agrupaciones juveniles o de estudiantes	284	0,24
Agrupaciones de mujeres	592	0,50
Agrupaciones de adulto mayor	2.196	1,85
Grupos de voluntariado	521	0,44
Grupos de autoayuda en salud	455	0,38
Agrupación ideológica (partido político)	563	0,48
Agrupación corporativa (sindicato, asociación gremial)	1.124	0,95
Centro de padres y apoderados	1.465	1,24
Otra. Especifique	235	0,20
No participa en ninguna organización	81.212	68,59
Total	117.593	100,00

Tabla 8.10: Actividades económicas (CASEN, 2017)

	Frecuencia	Porcentaje
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	9.834	17,60
Pesca	1.200	2,15
Explotación de minas y canteras	1.443	2,58
Industrias manufactureras	4.361	8,29
Suministro de electricidad, gas y agua	532	0,95
Construcción	5.165	9,24
Comercio al por mayor y al por menor	9.311	16,66
Hoteles y restaurantes	2.565	4,59
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.533	6,32
Intermediación financiera	381	0,68
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2.150	3,85
Administración pública y defensa	3.121	5,58
Enseñanza	4.377	7,83
Servicios sociales y de salud	2.588	4,63
Otras actividades de servicios comunitarios	1.516	2,71
Hogares privados con servicio doméstico	9,35	5,37
Organizaciones y órganos extraterritoriales	2	0,00
Sin información	537	0,96
Total	55.886	100,00

Tabla 8.11: Contribución de un usuario adicional

	(1)
Usuarios	225.773*** (2.845)
Usuario Aislado	26.402*** (9.237)
Constante	4.234.358*** (700.304)
Observaciones	1.839
R^2	85,56
F	3.329

Nota: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$. Variable dependiente: monto recibido.

Tabla 8.12: Determinantes de los Montos per cápita

	(1)	(2)	(3)
Ruralidad (en %)	53,88*** (11,84)	54,16*** (11,85)	56,53*** (11,96)
Edad	464,88*** (49,15)	469,05*** (50,20)	465,53*** (50,30)
Años de Escolaridad	-1.469,56*** (176,24)	-1.391,66*** (170,31)	-1.445,55*** (171,41)
Agrícola y Decil 1-5 (en %)	36,04 (32,10)	40,04 (31,41)	39,73 (31,25)
IPP per cápita (en millones)	3.133,42*** (979,23)	3.031,08*** (961,25)	3.102,55*** (964,46)
Uso de Internet (en %)	26,34*** (6,76)	25,42*** (6,87)	25,71*** (6,88)
Distancia Agencia (en km)	40,31*** (10,66)	49,26*** (6,53)	50,24*** (6,56)
Pueblos Originarios (en %)	68,12*** (14,16)	74,02*** (13,31)	72,67*** (13,17)
Cercanía Política	-88,83 (201,90)	-84,76 (201,72)	-86,20 (201,58)
Distancia Aisladas		-15,11 (15,05)	-16,03 (14,97)
Sede Regional			1098,02*** (346,41)
Constante	-8.700,21*** (3.076,36)	-9.847,96*** (3.230,59)	-9.331,36*** (3.241,83)
Observaciones	1.947	1.947	1.947
R^2	0,4545	0,4559	0,4571
R^2 Ajustado	0,4519	0,4531	0,4540
F	108,20	96,47	98,01

Nota: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10. Variable dependiente: montos per cápita.

Tabla 8.13: Determinantes de los Montos per cápita (Cont.)

	(1)	(2)	(3)
Ruralidad (en %)	60,76*** (10,91)	62,40*** (10,98)	64,63*** (11,02)
Edad	469,93*** (50,67)	469,88*** (50,69)	465,98*** (50,73)
Años de Escolaridad	-1.769,30*** (155,40)	-1.776,48*** (155,43)	-1.841,62*** (157,96)
Agrícola y Decil 1-7 (en %)	-16,50 (20,89)	-15,94 (20,86)	-16,84 (20,67)
IPP per cápita (en millones)	3.277,96*** (1.016,33)	3.171,22*** (1.006,01)	3.232,14*** (1.008,09)
Uso de Internet (en %)	25,74*** (6,96)	25,56*** (6,97)	26,15*** (6,97)
Agencia u Oficina	-1.683,34*** (207,12)	-1.754,70*** (207,26)	-1.831,70*** (216,76)
Pueblos Originarios (en %)	76,40*** (16,60)	73,41*** (17,03)	72,77*** (16,85)
Cercanía Política	-97,34 (207,27)	-103,00 (207,11)	-103,09 (206,84)
Agencias Aisladas		932,69*** (340,67)	752,69** (355,45)
Sede Regional			1.303,63*** (401,75)
Constante	-4.163,37 (3.013,14)	-4.136,59 (3.013,90)	-3.446,85 (3.036,81)
Observaciones	1.947	1.947	1.947
R^2	0,4348	0,4358	0,4375
R^2 Ajustado	0,4322	0,4329	0,4343
F	100,17	90,49	91,38

Nota: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10. Variable dependiente: montos per cápita.

8.2. Documentos Adicionales

A continuación, se presenta un extracto de una carta de manifestación de interés. La carta está firmada por el Alcalde la comuna de Portezuelo y por el Secretario Municipal, y está dirigida al Director Regional de INDAP de la Región del Biobío. En ella, el Alcalde actúa como representante legal de la comuna y se presenta una propuesta sobre la distribución de los aportes en su comuna. Este documento se encuentra disponible en el Portal de Transparencia.

(...). Certifico que el Concejo Municipal aprobó aportar el monto total de \$14.666.666.- en efectivo para la ejecución del Prodesal en el período mayo - diciembre del año 2015, que corresponde al 28,23% del aporte que INDAP entrega al Programa Prodesal.

Lo anterior fue aprobado según acuerdo N°15/70/2014, que consta en el acta N°15 con fecha 12 de diciembre de 2014, cuyo desglose es el siguiente:

Nombre Unidad Operativa	N° de Usuarios(as) por U.O.	Porcentaje (%) de aporte Municipal en relación al aporte de INDAP ²	Aporte expresado en:	
			Efectivo (\$)	U.F.
PORTEZUELO_1	180	28,23	7.333.333,33	297,77
PORTEZUELO_2	180	28,23	7.333.333,33	297,77
Total	360		14.666.666.66	595,54

Fuente: Portal de Transparencia

(...). Asimismo, me comprometo a hacer las gestiones necesarias para provisionar los cargos de Jefe técnico y técnico(s) en el menor tiempo posible, posterior a la fecha de firma del Convenio, cuando corresponda, y conforme a los procedimientos que INDAP defina.

A continuación, para facilitar la comprensión de lo mencionado en la segunda sección, se presenta un extracto de un convenio. Está firmado por el Alcalde de la comuna de Lanco y por el Director Regional de INDAP de la Región de Los Lagos. Este documento se encuentra disponible en el Portal de Transparencia.

Convenio para la Ejecución del Programa de Desarrollo Local (2017 -2019)

Región de Los Ríos - Comuna de Lanco

Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP

Entidad Ejecutadora I. Municipalidad de Lanco

(...)

Tercero: Obligaciones de INDAP

1. Transferir durante los tres años de vigencia del presente Convenio (...), los recursos destinados a financiar los honorarios, el bono de movilización del Equipo de Extensión, y los gastos de la Mesa de Coordinación y Seguimiento de la Unidad Operativa de la comuna, de acuerdo a lo indica en las Normas Técnicas del programa. Siempre que INDAP cuente con disponibilidad presupuestaria y la Entidad Ejecutadora haya sido bien evaluada al término de cada año.

Para el año 2017, INDAP se obliga a aportar la suma de: \$ 102.295.152 (...), cuyo desglose es el siguiente:

Nombre Unidad Operativa	Nº Usuarios	Monto Total (\$)
PRODESAL LANCO	122	34.098.384
PRODESAL CENTRO	134	34.098.384
PRODESAL MALALHUE	120	34.098.384
TOTAL	376	102.295.152

Fuente: Portal de Transparencia

(...)

Cuarto: Obligaciones de la Municipalidad

1. Aportar durante los tres años de vigencia de este Convenio, los recursos destinados a financiar: servicios complementarios (contratación de asesoría especializada, charlas, capacitaciones, giras técnicas, días de campo, talleres, establecimiento de unidades demostrativas, y otras actividades complementarias), de gastos generales, y complemento de honorarios y/o de movilización (...).

Para el año 2017, la Municipalidad se obliga a aportar la suma de \$36.000.000, correspondiente a un 35,19% del aporte de INDAP (...), cuyo desglose es el siguiente:

Nombre Unidad Operativa	Nº Usuarios	Monto Total (\$)
PRODESAL LANCO	122	12.000.000
PRODESAL CENTRO	134	12.000.000
PRODESAL MALALHUE	120	12.000.000
TOTAL	376	36.000.000

Fuente: Portal de Transparencia

2. Ejecutar todos los aportes monetarios comprometidos en este Convenio para los distintos ítems de gasto, según el cuadro referencial que se establece a continuación:

Nombre UO	Servicios complementa (\$)	Gastos Generales (\$)	Complemen honorario (\$)	Complemen movilizació (\$)	Otros Servicios complementar	Monto Total U.O. (\$)
PRODESAL LANCO	2.108.040	1.200.000	4.608.772	4.083.192		12.000.000
PRODESAL CENTRO	2.500.000	770.000	4.608.772	4.083.192	38.036	12.000.000
PRODESAL MALALHUE	2.200.000	1.058.000	4.608.772	4.083.192	50.032	12.000.000
TOTAL	6.808.040	3.028.000	13.826.316	12.249.576	88.068	36.000.000

Fuente: Portal de Transparencia

3. Aportar, de manera permanente para el funcionamiento del programa, infraestructura, equipamiento, materiales de oficina y recursos humanos, entre otros, que permitan que el Equipo de Extensión disponga de los espacios y las condiciones adecuadas para la realización de sus tareas.

(...)

Quinto: Transferencias del aporte de INDAP hacia la Municipalidad

El aporte de INDAP, se transferirá a través de las siguientes cuotas, y previo cumplimiento de los requisitos que se indican a continuación.

i. Cuota 1: correspondiente al 50 % del aporte de INDAP (...)

Los requisitos para el pago de esta cuota serán: Carta de Manifestación de Interés y compromiso por parte de la Municipalidad Entidad Ejecutora, además de una nómina de los usuarios actualizada (...).

ii. Cuota 2: correspondiente al 50 % del aporte de INDAP (...)

Los requisitos para el pago de esta cuota serán: los contratos de los Equipos de Extensión suscritos por la Municipalidad, junto con una acreditación del pago de los honorarios,

a través de la copia de las boletas y del bono de movilización del Equipo de Extensión (...).

A continuación, se presenta parte de un Acta del Concejo Municipal de la comuna de Mejillones del día 9 de diciembre de 2019. En él, asistió la Directora Regional de INDAP para proponerles a las autoridades una posible postulación al programa, detallando la cuantía de su aporte y la nómina de usuarios a beneficiar. El documento completo está disponible en el Portal de Transparencia.

Sesión N° 44/2019 Ordinaria
Concejo Municipal de Mejillones

Puntos a tratar:

1. Presentación del Programa de Desarrollo de Acción Local - Prodesal en Mejillones y requerir de la aprobación de una carta de manifestación de interés, para contar eventualmente con el programa de la comuna, exponen representantes de INDAP.

(...)

Sra María Loreto Pacasse, Directora Regional de INDAP: (...) Identificamos a un grupo de personas que pueden ser potenciales. Son 55 personas. (...). Este programa se tiene que trabajar siempre con el apoyo de la municipalidad (...), sin ellos no podemos articular recursos ni tener la presencia de equipos.

Programa de Desarrollo Local - (PRODESAL)
Componente Asesoría Técnica

- Desarrollo de habilidades para mantener o mejorar los sistemas productivos
- Apoyar la incubación de emprendimientos económicos y la vinculación con el mercado.

Este componente será financiado por INDAP en conjunto con la Entidad Ejecutora

APORTE DE INDAP:	APORTE MUNICIPAL:
Entre \$ 210.638 y \$ 289.627 por usuario por temporada	Las Entidades públicas deberán aportar como mínimo el 15% del aporte de INDAP
\$15.929.485 al año / 55 usuarios	Mínimo \$2.389.423 / Año

Excelente Chile RURAL
INDAP

Fuente: Portal de Transparencia