

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

**PROGRAMA
FONDO DE FOMENTO PARA LA PESCA ARTESANAL**

SERVICIO NACIONAL DE PESCA

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

**PANELISTAS:
HERNÁN REYES (COORDINADOR)
JAVIERA BRAVO
MAURICIO MALDONADO**

ENERO - AGOSTO 2016

NOMBRE PROGRAMA: FONDO DE FOMENTO PARA LA PESCA ARTESANAL
AÑO DE INICIO: 1993
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO.
SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE PESCA.

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN¹: 2012 - 2015
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016²: \$ 5.331 millones
PRESUPUESTO TOTAL DEL PROGRAMA AÑO 2016³: \$ 7.301 millones

1. Descripción general del programa

El Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA), fue creado en 1992 por la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, D.S. N° 430, Título IV, Párrafo 5, Artículo 56 y su Reglamento fue fijado mediante el D.S. N° 456 (1992). EL FFPA depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, específicamente del Servicio Nacional de Pesca. Actualmente es administrado por el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, el cual es presidido por el Director Nacional del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, y conformado además por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), Subsecretaría de Pesca y tres representantes de los pescadores artesanales con sus respectivos suplentes.

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

FIN: Contribuir al desarrollo sustentable del sector pesca artesanal.

PROPÓSITO: Organizaciones Pesqueras Artesanales (OPA) legalmente constituidas modernizan su gestión productiva y comercial, para que puedan enfrentar de manera sustentable su desarrollo productivo.

▪ *Descripción de los componentes del programa*

Con motivos de desarrollar y ejecutar las funciones que se establecen en la Ley y en el marco del cumplimiento del propósito encomendado al FFPA, la institución desarrolla el siguiente componente:

- Financiamiento de proyectos destinados a la modernización de la Pesca Artesanal

En conformidad a las actuales Bases Generales del Concurso Nacional de Proyectos del FFPA, la ejecución del propósito del programa se materializa a través de ideas de proyectos que se deben ajustar a los siguientes subcomponentes:

¹ El período de evaluación comprende principalmente los últimos cuatro años de ejecución del programa (2012-2015). No obstante, en los casos que corresponda se debe incorporar en el análisis modificaciones relevantes implementadas el año 2016 o que se considere implementar este año.

² Considera el financiamiento de la institución responsable

³ Considera adicionalmente los aportes al presupuesto de otras instituciones aportados de Gobiernos Regionales y SENCE a través de Convenio de Transferencia estimados para este año, no se prevé la firma de más convenios este año.

- **Modernización productiva:** Para esta categoría se financian proyectos destinados a mejorar las condiciones de trabajo en la caleta o en las embarcaciones.
- **Acuicultura de pequeña escala y repoblamiento:** En esta categoría se financian proyectos destinados a desarrollar actividades de acuicultura de pequeña escala, en concesiones o autorizaciones de acuicultura y en áreas de manejo, a través de los siguientes proyectos:
- **Comercialización y mejoramiento sanitario:** En esta categoría se financian proyectos destinados a apoyar la identificación e implementación de negocios relacionados con la actividad pesquera.
- **Diversificación productiva:** En esta categoría se financian proyectos destinados a diversificar la actividad, tanto en el plano extractivo, de prestación de servicios (como el turismo y la gastronomía), o para la identificación y desarrollo de nuevas oportunidades de negocio

La selección y el posterior financiamiento de los proyectos de inversión se realiza principalmente mediante concurso público anual con modalidad de ventanilla abierta, al cual pueden postular las OPA legalmente constituidas ante el Ministerio del Trabajo en el caso de los Sindicatos, y ante el Ministerio de Economía en el caso de las Asociaciones Gremiales y Cooperativas, y que envíen sus proyectos de acuerdo a las bases del concurso y a las líneas estratégicas de inversión que establece la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892. A diferencia de los años anteriores al período de evaluación del programa, actualmente el FFPA permite que las OPA, además de postular a proyectos de forma colectiva, puedan postular específicamente a alguno de sus socios para proyectos de beneficio individual (motores, viradores, GPS, etc.).

Adicionalmente, se realizan convenios con gobiernos regionales, con el objeto de descentralizar la distribución de los recursos de financiamiento a las OPA, que para estos casos específicos provienen tanto del presupuesto de los gobiernos regionales como del FFPA. Finalmente, a partir del año 2015, se han ejecutado programas de financiamiento mediante convenios de colaboración con el fin de contribuir en el desarrollo de temáticas específicas de intervención del sector (Ej. Programa Más Capaz, mujer emprendedora pesca artesanal, SENCE).

Por otra parte, de acuerdo a la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, el aporte fiscal directo con que cuenta el FFPA para realizar sus funciones proviene del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y el presupuesto es administrado por el Servicio Nacional de Pesca. Para la misma ley, se especifica que los aportes directos del FFPA deben nutrirse de la recaudación del 50% de las multas provenientes por infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura y por otras fuentes como donaciones, venta de base de datos o aporte de beneficiarios.

Es importante señalar que en la actualidad el FFPA no participa activamente en instancias externas regulares como comités o convenios del sector pesca, salvo solicitudes específicas donde se le pide contribuir, por ejemplo, con la Subsecretaría de Pesca para el estudio y aplicación de nuevas normativas para el sector. Por otra parte, a nivel central la vinculación directa con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es escasa y se

materializa la mayoría de las veces cuando se da a conocer una nueva política sectorial o cuando se requieren antecedentes para el diseño o ejecución de programas de inversión pública.

Finalmente, es necesario mencionar que en el contexto de la institucionalidad pública del sector pesquero, en la actualidad se encuentra en la Cámara del Senado (desde el 3 de mayo de 2016), el proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA), que tiene como objetivo contribuir a aumentar la productividad del sector pesquero, entregando a los actores más desfavorecidos del sector las herramientas que permitan agregar valor a sus productos. Es decir, con el INDESPA dejará de existir del FFPA y el Fondo de Administración Pesquera (FAP), y sus funciones serán traspasadas a esta nueva institución, quién gestionará los fondos entregar a los pescadores artesanales para su fomento productivo. Entre los aspectos que estarán presentes en el INDESPA y que no están actualmente en el FFPA destacan: dimensión territorial de carácter regionalizada⁴, con cobertura nacional; entrega de manera directa recursos a personas naturales y jurídicas que no sean organizaciones de pescadores; mecanismos de apoyo directo a la acuicultura a pequeña escala⁵; recursos destinados a atender situaciones de catástrofe⁶, y segmentación de beneficiarios para las distintas áreas programáticas que desarrollará el INDESPA.

▪ ***Período de ejecución del programa***

El FFPA se inicia en el año 1993, la presente evaluación considera el período de ejecución de los años 2012 a 2015, y su proyección en el año 2016 en adelante.

▪ ***Ámbito de acción territorial***

El ámbito de acción territorial del FFPA es de carácter nacional (excluyendo la Región Metropolitana), concentrándose su acción en las comunidades y asentamiento de pescadores artesanales a lo largo del borde costero o litoral nacional e incluyendo aguas interiores y el territorio insular.

⁴ Según lo informado por el Fondo, esto se concretaría en que a nivel regional, el INDESPA, contará con 14 consejos consultivos regionales, los que estarán integrados por: Un funcionario de la oficina regional del INDESPA designado por el Director, que lo presidirá, el Secretario Regional Ministerial de Economía, el Director Zonal de Pesca, el Director Regional de Pesca, un representante designado por el Gobierno Regional y un representante del sector pesquero artesanal. La principal función de estos consejos será entregar a INDESPA propuestas e información para la formulación de sus programas a nivel local, las cuales podrán servir de base para la elaboración de los planes y programas en su región.

⁵ En el Proyecto de Ley se señala que, a la fecha, la acuicultura de baja escala o de subsistencia se ha enfocado en el cultivo de bajo valor comercial, tales como algas o choritos, ejercidos, en la mayoría de los casos, por organizaciones de pescadores artesanales en volúmenes modestos, por lo que la oferta pública existente que trabaja en este ámbito no se ha dado impulso a la mayor productividad y desarrollo.

⁶ Es decir, esta nueva institucionalidad será la encargada de manera oficial de ser la responsable de atender catástrofes que afecten al sector pequeño artesanal. La acción de INDESPA comprenderá entre otros, el financiamiento de aportes no reembolsables, así como también aquellos destinados a atender situaciones de catástrofe. En específico en el Proyecto de Ley se señala que entre las atribuciones y funciones de INDESPA estará el financiar aportes no reembolsables para atender situaciones de catástrofe del sector beneficiario previo Decreto Supremo que la declare conforme lo establecido en la ley N° 16.282 (que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la ley n° 16.250). No se precisa si en la práctica esto se implementará con recursos adicionales.

▪ ***Población objetivo, potencial y beneficiarios efectivos***

La población potencial del programa corresponde a la totalidad de pescadores artesanales a nivel nacional. Para cuantificar a la población potencial se cuenta con el Registro Pesquero Artesanal (RPA)⁷. En el año 2015 el número de pescadores inscritos era de 94.164.

La población objetivo corresponde a todas las OPA que se encuentren legalmente inscritas y vigentes y los respectivos pescadores asociados a ella. Es decir, del total de pescadores artesanales, el programa se focaliza en aquellos que pertenecen a las OPA legalmente inscritas y vigentes. Para cuantificar la población objetivo se cuenta con el Registro de Organizaciones Artesanales (ROA)⁸. Según lo informado por SERNAPESCA, la población objetivo en el 2015 era de 1.202 organizaciones locales de base, que representaban a 49.373 pescadores artesanales, esto es un 52% del total de pescadores inscritos en el RPA en el mismo año⁹.

La diferencia entre la población potencial (definida como pescadores) y la objetivo (definida como organizaciones) se debe a que desde sus inicios y de acuerdo a una interpretación de la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, el FFPA consideró a las OPA como unidad principal de intervención y de entrega de financiamiento, debido a razones operativas y de capacidad institucional de gestión y control de los recursos destinados al fomento productivo. Sin embargo, a partir de nuevas interpretaciones a la misma Ley, el Consejo de Fomento de la institución ha establecido que el programa puede atender tanto a las OPA como a pescadores artesanales individualmente. Dado que los pescadores artesanales no inscritos en una OPA presentan las mismas problemáticas asociadas al sector pesca artesanal, se considera adecuado que todos los pescadores artesanales registrados en el Registro Pesca Artesanal (RPA) sean considerados como población potencial del programa.

Cuantificación población potencial

Para caracterizar la población potencial se utiliza la información disponible en el RPA. Según lo reportado por el Fondo, en los últimos 15 años la cantidad de personas inscritas en el RPA experimentó un crecimiento cercano al 85%; pasando de 50.873 inscritos en el año 2000 a 94.164 inscritos en el año 2015, de los cuales 22.782 corresponden a mujeres y 71.382 a hombres. Este crecimiento se debe principalmente a que en los últimos 15 años se inició desde la institucionalidad pública del sector pesquero artesanal un proceso intensivo de regularización de los pescadores que antes no estaban formalizados. Adicionalmente, dado que cada cierto tiempo la inscripción en el RPA se cierra para ciertas categorías de pescadores artesanales (sobre todo armador, buzo y pescador) como una forma de reducir la presión sobre ciertas especies explotadas limitando la

⁷Los pescadores y sus embarcaciones deben inscribirse en el RPA que lleva el Servicio Nacional de Pesca, el que le da la facultad para operar sobre especies determinadas, bajo una o más categorías y en una región en particular, con la excepción del régimen de zonas contiguas. El RPA habilita a los pescadores y embarcaciones para realizar actividades de pesca artesanal.

⁸ Registro NO obligatorio para organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituida, que deben estar integrada exclusivamente por personas naturales cuya actividad sea la pesca artesanal y deben encontrarse inscritos en el RPA. El ROA habilita a éstas entidades para postular a Áreas de Manejo.

⁹Los 49.373 pescadores se obtienen de sumar el total de pescadores artesanales inscritos en el RPA que están asociados a una OPA que esté registrada en el ROA, por lo que los pescadores que pertenecen a más de una OPA, estarían contabilizados más de una vez. Por otra parte, esta cuantificación no considera pescadores asociados a las OPA no inscritas en el ROA.

cantidad de actores que realizan la actividad, muchos pescadores artesanales deciden incorporarse al registro en la categoría menos solicitada (alguero) para no quedar fuera de éste y así poder acceder de forma interna a alguna categoría de pescador. Como se mencionará más adelante, el estar inscrito un año en el RPA no implica que se registren desembarcos ese mismo año.

Cuadro 1: Distribución RPA Población Potencial por Regiones, Categoría¹⁰ y Género, año 2015

Región	Alguero		Armador		Buzo		Pescador	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
XV	84	635	8	175	0	105	38	1.087
I	427	1.529	11	266	1	322	42	851
II	472	2.513	15	411	2	615	45	1.147
III	763	3.321	15	379	6	491	65	1.613
IV	651	3.582	16	1.004	5	1.101	113	3.130
V	420	2.898	25	776	3	385	128	3.866
VI	320	838	3	55	2	61	13	282
VII	375	1.422	14	375	1	136	160	1.846
VIII	7.340	10.534	164	2.197	3	1.988	2.001	12.953
IX	572	1.280	6	127	1	39	63	535
XIV	1.655	2.596	27	407	7	682	130	1.931
X	7.929	18.582	81	2.629	15	4.514	1.118	10.176
XI	540	2.487	32	445	8	630	374	2.024
XII	453	4.819	52	597	0	990	243	4.179
TOTAL¹¹	22.001	57.036	469	9.843	54	12.059	4.533	45.620

Fuente: RPA, Sernapesca, 2015.

Un 6,8% del total de inscripciones del RPA corresponde categoría de Armadores o propietarios de embarcación, un 33,1% a Pescadores, un 8% a Buzos Mariscadores y un 52,1% a Algueros o Recolectores de Orilla. Por otra parte, un 82,2% de la fuerza laboral inscrita corresponde a hombres y un 17,8% a mujeres. La mayor cantidad de pescadores artesanales inscritos a nivel nacional se encuentra en la Región de Los Lagos (29,7%), seguida por la Región del Biobío (24,5%).

Quantificación Población Objetivo

En 2015 las 1.202 organizaciones locales de base existentes, inscritas en el ROA representan un 112% más de las existentes en el año 2002 (566 organizaciones de base

¹⁰ Las definiciones de Categorías de acuerdo a la Ley general de Pesca y Acuicultura son: **a) Alguero, recolector de orilla o buzo apnea:** es la persona que realiza actividades de extracción, recolección o segado de recursos hidrobiológicos, **b) Armador artesanal:** es el pescador artesanal, la persona jurídica constituida en los términos establecidos en el inciso segundo de este numeral o la comunidad en los términos que establece el Código Civil, propietarios de hasta dos embarcaciones artesanales, **c) Buzo:** Es la persona que realiza actividad extractiva de recursos hidrobiológicos mediante buceo con aire, abastecido desde superficie o en forma autónoma, **d) Pescador artesanal:** Es aquel que se desempeña como patrón o tripulante en una embarcación artesanal, cualquiera que sea su régimen de retribución.

¹¹ Si bien los pescadores artesanales totalizan 94.164 para el RPA de 2015, es necesario mencionar que una persona natural puede estar inscrita en más de una clasificación, por tanto, por ejemplo, podría ser alguero y pescador a la vez.

local a nivel nacional¹²⁾ y 28% más de las existentes en el año 2012. Este aumento se explica por distintos factores. Por una parte, es más bien un proceso de organización, una fragmentación o atomización del movimiento gremial de la pesca artesanal¹³. Por otro lado se han incorporado nuevos pescadores artesanales al RPA como por ejemplo los recolectores de orilla o algueros, y en varias regiones se han organizado para acceder a un área de manejo o beneficios a través de proyectos, etc. Además, se han incorporado otras figuras jurídicas tales como: organizaciones funcionales, organizaciones indígenas, Sociedades de Responsabilidad Ltda., las cuales no existían en el 2002 o de existir no eran consideradas como organizaciones de pescadores artesanales. Finalmente, desde la creación del ROA (2012 en adelante) el número de organizaciones inscritas ha ido aumentando progresivamente cada año.

Cuadro 2: N°. Total de Organizaciones de Pescadores Artesanales inscritas en el ROA del RPA.

2012	2013	2014	2015	Variación 2012 - 2015
942	1034	1131	1202	28%

Fuente: Servicio Nacional de Pesca, ROA.

Cuantificación de Beneficiarios

El número de beneficiarios efectivos, medido con el N° de OPA que han sido atendidos por el programa¹⁴ para cada año, junto al total de OPA registradas en el ROA (población objetivo) ese mismo año. Cabe destacar que ambas poblaciones no son directamente comparables, ya que en la primera (beneficiarias) pueden haber OPA que no estén inscritas en el ROA, las cuales no es posible de identificar ya que al no ser un requisito para postular al fondo, no es un dato final en los registros de beneficiarios.

Cuadro 3: N° de OPA beneficiadas; Años 2012-2015

Año	Población Objetivo (OPA inscritas en ROA)	Beneficiarios efectivos (OPA)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2012	942	586	62%
2013	1.034	609	59%
2014	1.131	356	31%
2015	1.202	310	26%
% Variación 2012-2015	28%	-47%	-59%

Fuente: Fondo de Fomento Pesquero, 2016.

Además, para analizar la cobertura, también se presenta el número de beneficiarios efectivos, medido con el N° de pescadores artesanales. En este caso, se agregan los socios totales registrados en cada OPA beneficiaria para cada año.

¹²Fuente: Servicio Nacional de Pesca, Año 2002. Cabe destacar que este año no existía ROA, por lo que el dato proporcionado por SERNAPESCA no proviene del mismo registro oficial

¹³Donde había 1 sola organización a nivel nacional, hoy hay hasta 4; en una caleta donde había un solo sindicato ahora hay 3; en una región había una federación y ahora hay 3 o 4.

¹⁴ Un proyecto puede ser adjudicado a más de una organización como también una misma organización puede adjudicarse más de un proyecto el mismo año

Cuadro 4: Cobertura a nivel de pescadores artesanales, Años 2012-2015

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2012	89.680	38.622	10.330	12%	27%
2013	91.395	42.394	12.604	14%	30%
2014	91.632	46.371	10.200	11%	22%
2015	94.164	49.373	7.862	8%	16%
%Variación 2012-2015	5%	28%	-24%	-28%	-40%

Fuente: Elaboración propia.

La población potencial y la población objetivo del FFPA aumentaron, en un 5% y un 28%, respectivamente, para el período de evaluación, mientras que los beneficiarios efectivos decrecieron en un 24% en el mismo lapso. La menor disminución de pescadores beneficiarios en comparación a las OPA beneficiarias se debe, en parte, a que en los programas de emergencia¹⁵ los beneficiarios son personas naturales, a diferencia de los proyectos colectivos regulares en donde los beneficiarios son todos los socios de la OPA.

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

El FFPA posee las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Presupuestarias:
 - i. Asignaciones Directas de la Institución Responsable.
 - ii. Convenios de Transferencia con Gobiernos regionales y SENCE.
- b) Extrapresupuestarias que son solamente:
 - i. Aportes Propios de los beneficiarios.

2. Resultados de la Evaluación

▪ **Justificación**

Existen dos diagnósticos realizados respecto a la pesca artesanal, uno el año 1991 (asociado a una modificación de la Ley General de Pesca y Acuicultura realizada ese año) y otro en el 2012 (asociado a una Propuesta de Política Pública de Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal). A pesar de no contar con información cuantitativa que los respalde, ambos coinciden en el bajo y heterogéneo nivel de desarrollo de los pescadores artesanales en los ámbitos productivo y comercial, como también en la disminución en el stock del recurso pesquero como consecuencia de su sobre explotación, al ser un bien de propiedad común. En la actualidad existe evidencia científica que respalda que el problema de sobre explotación del recurso está vigente.

Para lograr un desarrollo sustentable de la pesca, en el caso de la pesca artesanal, no solo se requiere que el recurso pesquero no se extinga, sino también que los pescadores artesanales perciban los beneficios sociales y económicos que se debieran derivar de la explotación del recurso.

¹⁵Los proyectos de emergencia corresponden a proyectos que surgen luego de ocurrida alguna emergencia o catástrofe natural que afecte al sector de pesca artesanal (por ejemplo, terremoto y tsunami que afectó Región de Arica y Parinacota y Tarapacá en 2014 y el que afectó a la Región de Coquimbo en 2015). Este tipo de proyectos comenzó en 2014, representando el 20% del total de fondos asignados y el año 2015 representaba más del doble (46%).

El logro de esto último se ve dificultado, en teoría, ya que el sector pesquero artesanal enfrenta fallas de mercado particulares como consecuencia de su condición de pequeño productor, como mercados incompletos en el caso del crédito y capacitación, fallas de coordinación y de información incompleta. El Panel considera que el programa ha identificado adecuadamente el problema, y que éste persiste en la actualidad, por lo que se justifica la existencia del programa. El Panel considera que los tipos de proyectos que financia el FFPA debieran contribuir a la solución de las fallas de mercado asociadas al sector pesquero artesanal¹⁶, sin embargo, para evaluar si esta estrategia hace frente al problema identificado se debe analizar la forma en que es implementada por el FFPA.

▪ **Análisis de diseño**

Se considera que tanto los mecanismos de postulación, los criterios de admisibilidad y de evaluación y los mecanismos de transferencia son pertinentes para el desarrollo del programa. De igual forma se considera que la estructura organizacional del FFPA es pertinente para su desempeño, a pesar de que se detectaron importantes dificultades para el desarrollo de su componente, vinculadas mayormente, a la limitada capacidad operativa del programa para realizar seguimiento y evaluación de los proyectos, recibir los recursos de cofinanciamiento comprometidos por los pescadores artesanales y una baja capacidad administrativa para evaluar logros, efectos y resultados. Adicionalmente se detectaron dificultades operativas para tomar decisiones de forma autónoma debido a la necesidad de que SERNAPESCA valide con anterioridad acciones de carácter administrativo y jurídico, restándole eficacia para la entrega de su servicio.

Sin embargo, a pesar de que en términos generales el diseño de programa se considera pertinente, se identificaron tres problemas. Primero, se considera que falta mayor claridad respecto a los criterios de evaluación utilizados por el Consejo Técnico. Segundo, el Panel considera que para que el programa contribuya efectivamente a la corrección de las fallas de mercado identificadas, el diseño del programa debe considerar explícitamente criterios de focalización que permitan identificar a los más afectados por las fallas de mercado.

Tercero, con el fin de asegurar la consistencia vertical de los objetivos del programa, se debiera considerar que la mayor parte de los subcomponentes del programa contribuyen principalmente al desarrollo productivo y comercial de los pescadores artesanales, y de manera indirecta al desarrollo sustentable de la pesca artesanal, incluyendo su componente biológico¹⁷.

▪ **Eficacia**

Respecto a eficacia a nivel de propósito, el “Porcentaje de Organizaciones de Pescadores Artesanales que incrementan sus activos productivos”, entre los años 2012 y 2015 no presenta mucha variación (valor promedio cerca de 50%). Respecto a los indicadores de eficacia que miden el Porcentaje de organizaciones que modernizan su gestión comercial o productiva, no es posible analizar su evolución ya que es difícil realizar la comparación

¹⁶ Cabe destacar que en parte de la literatura revisada respecto a Políticas de Fomento de Pesca artesanal, se realiza la advertencia de que subsidios a la compra de capital y/o tecnología podía generar efectos adversos en la cantidad de recurso, al facilitar o disminuir el costo de la captura.

¹⁷ El subcomponente de acuicultura, representa en los últimos dos años bajo evaluación (2014 y 2015) el 8% y 10% del monto total adjudicado.

directa de las mediciones de ambos indicadores para 2012 y 2013, debido a que no es clara la representatividad que tiene la medida de cada indicador.

No existen antecedentes que permitan medir el efecto del desarrollo de los proyectos financiados por el FFPA en la gestión productiva y comercialización de los pescadores artesanales y el impacto que este cambio en la gestión produce en la sustentabilidad de la pesca artesanal. Lo anterior requiere de actividades de seguimiento y monitoreo. La no existencia de estas actividades se debe en parte a la imposibilidad del FFPA de financiar estudios, evaluaciones o el diseño de otros instrumentos de evaluación con recursos propios.

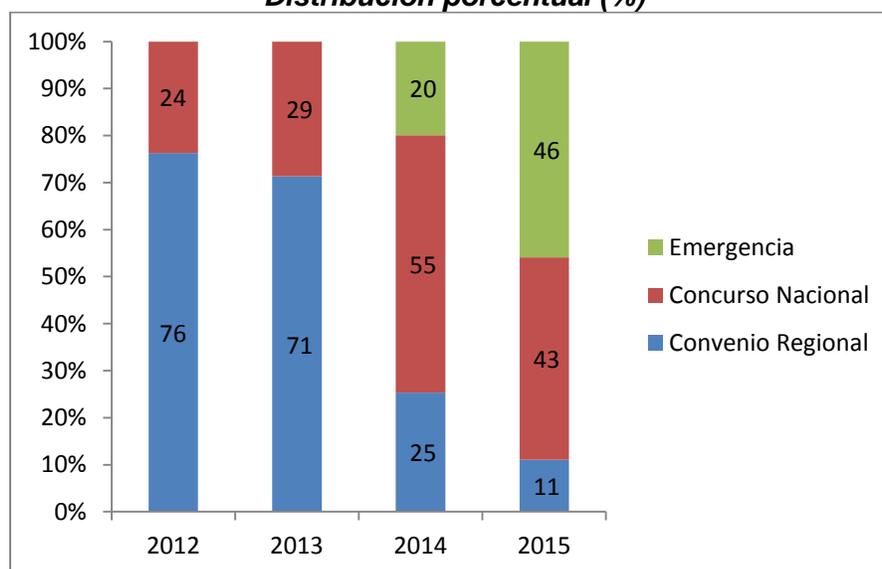
Respecto a la distribución porcentual de proyectos por región, se cumple para cada año, que las regiones de los Lagos, Los Ríos, Arica y Parinacota, Tarapacá y la Araucanía son las que concentran más del 50% de los proyectos.

El subcomponente de mayor importancia relativa respecto al número de proyectos adjudicados es el de modernización productiva, que financia proyectos destinados a mejorar las condiciones de trabajo en la caleta o en las embarcaciones. Posteriormente, el subcomponente de acuicultura (a excepción del año 2014 debido a que se incorporaron proyectos de emergencia), el de comercialización y el de diversificación productiva le siguen en importancia de número de proyectos adjudicados. Cuando se analiza la distribución de los montos adjudicados por región y subcomponente, las conclusiones se mantienen.

La modalidad del proyecto ha variado en el periodo bajo evaluación. En los años 2012 y 2013 el convenio regional concentraba la mayor parte de proyectos adjudicados, mientras que durante 2014 y 2015 son los concursos nacionales quienes cobran importancia, junto con la aparición de proyectos de emergencia. La disminución en los convenios regionales se debe a que, a pesar de constituir un importante instrumento de descentralización de la gestión pública, el implementarlos requiere de una carga administrativa mayor y se considera que la dotación de personal es baja, junto con la ocurrencia de emergencias que requirieron dedicación de recursos y personal. Además, están supeditados a la voluntad política y capacidad de gestión de la propia región que propone la formalización de un CR al Consejo del FFPA, y no al revés.

Respecto al aumento en la importancia relativa de los proyectos de emergencia, por una parte, se considera adecuada, ya que si los proyectos y población objetivo asociados a la emergencia son los mismos a quienes atiende el Fondo, se debe aprovechar el conocimiento y experiencia de sus profesionales. Sin embargo, el financiar estos proyectos con el mismo presupuesto del Fondo perjudica la ejecución de proyectos regulares. Lo anterior se aprecia en el siguiente gráfico1:

**Gráfico 1: Monto total adjudicado anual por modalidad y para cada año.
Distribución porcentual (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Base Proyecto FFPA 2012 - 2015.

▪ **Focalización**

El considerar a las OPA como unidad principal de intervención y de entrega de financiamiento, ha llevado a que el proceso de evaluación de proyectos que postulaban al concurso se basaba en las cualidades y características de la OPA y no en las de los pescadores artesanales socios de la organización. A pesar de que se ha continuado con el sistema de postulación y financiamiento a través de las OPA como una forma de fomentar su desarrollo y ordenar el proceso de inversión, se ha permitido que las OPA puedan solicitar en sus proyectos beneficios que son de carácter individual, pues se destinan exclusivamente para pescadores artesanales que forman parte de la OPA y no necesariamente para el uso y goce colectivo. Sin embargo, no se han definido criterios de focalización específicos.

Lo anterior, junto al hecho de que el programa funciona bajo modalidad de ventanilla abierta, podrían resultar en que los beneficiarios sean los que en menor grado presentan el problema que se busca solucionar, dejando fuera a quienes se encuentran en mayor desventaja dentro del mercado.

Para analizar la focalización del programa se requiere caracterizar a los pescadores beneficiarios a partir de la información disponible en el RPA, es decir, seleccionar en el RPA a todos los pescadores asociados a las OPAS beneficiarias. La información del RPA proporcionada por SERNAPESCA solo consideró los pescadores que hayan reportado desembarcos en cada año de evaluación¹⁸, por lo que se ajustó la población potencial y objetivo para poder hacerla comparable entre ellas y con la de los beneficiarios¹⁹.

¹⁸ Es decir quedan fuera los pescadores que pertenecen a OPAS que están registradas en el ROA pero que no declararon desembarco en el año bajo evaluación.

¹⁹ Es importante considerar que, en promedio para los años de evaluación, el 19,5% de la población potencial registra actividad pesquera (desembarques declarados), y un 27,5% en el caso de la población objetivo

Dado el diagnóstico respecto al bajo y desigual desarrollo en ambos ámbitos, se esperaría que para que el programa sea más efectivo, se debiese focalizar en la población más afectada con el problema identificado (asumiendo que el aporte marginal de cada peso gastado es decreciente respecto al nivel de diversificación productiva y comercial).

Cuadro 5: Diversificación Productiva año 2015

Población	2012		2013		2014		2015	
	Nº tipo de especies promedio	Nº de especies promedio	Nº tipo de especies promedio	Nº de especies promedio	Nº tipo de especies promedio	Nº de especies promedio	Nº tipo de especies promedio	Nº de especies promedio
Potencial	1,66	3,7	1,66	3,61	1,67	3,56	1,6	3,3
Objetivo	1,75	4,13	1,73	3,98	1,73	3,9	1,67	3,63
Beneficiaria	1,6	3,72	1,67	3,75	1,62	4,5	1,59	3,73

Fuente: elaboración propia en base a datos ROA, SERNAPESCA y FPPA.

Cuadro 6: Diversificación Comercial año 2015

Población	2012		2013		2014		2015	
	Nº de tipo de destino promedio	Nº de agentes promedio	Nº de tipo de destino promedio	Nº de agentes promedio	Nº de tipo de destino promedio	Nº de agentes promedio	Nº de tipo de destino promedio	Nº de agentes promedio
Potencial	1,47	2,79	1,48	2,73	1,54	2,9	1,17	2,92
Objetivo	1,5	2,97	1,5	2,88	1,57	3,01	1,22	3,09
Beneficiaria	1,58	2,76	1,57	2,86	1,59	3,36	1,24	2,82

Fuente: elaboración propia en base a datos ROA, SERNAPESCA y FPPA.

En comparación a la totalidad de inscritos en el RPA, los beneficiarios del programa declararon, en promedio, haber capturado un mayor número de especies en 2015, mientras que para ese mismo año se observa que presentan menor diversificación comercial (no así para 2013 y 2014). A pesar de lo anterior, con la información disponible, no es posible establecer que dichas diferencias sean estadísticamente significativas. Además, al observar los grupos de manera global, tanto las poblaciones potencial, objetivo como beneficiaria, parecen ser grupos más bien homogéneos considerando éstas variables. A juicio del Panel, es importante monitorear en esta y otras variables a estos grupos, intentado hacer un análisis más profundo respecto de quienes efectivamente están siendo beneficiados por el programa, con el objetivo de focalizar en aquella población que está más afectada con el problema.

Como un punto adicional, es importante notar que en conformidad con la Ley General de Pesca y Acuicultura (artículo 61) establece una norma procedimental que obliga a que la asignación de proyectos y programas que haga el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal se debe hacer mediante "concurso público", regla que está reiterada en el artículo 17 del Reglamento. En virtud de lo anterior, el FPPA tradicionalmente estructuró el cumplimiento de su función a partir de Concursos basados en la demanda de los pescadores artesanales, sin modelar una oferta programática que permitiera focalizar de una mejor manera los grupos específicos de beneficiarios sobre los cuales intervenir con acciones de fomento.

▪ **Economía**

✓ *Antecedentes Financieros*

La Composición y fuentes de financiamiento del FFPA se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 7: Composición porcentual de las Fuentes de Financiamiento del FFPA 2012-2016 (Miles de \$ 2016)

Fuentes de Financiamiento	2012		2013		2014		2015		2016		Variación 2012-2016
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	\$ 6.314.602	97,50	\$ 6.967.436	97,28	\$ 5.271.744	96,09	\$ 6.045.458	98,45	\$ 7.301.168	100%	15,62%
1.1. Asignación específica al programa	\$ 4.141.156	63,94	\$ 4.186.728	58,45	\$ 4.088.198	74,51	\$ 4.966.977	80,89	\$ 4.957.426	67,90	19,71%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros ²⁰)	\$ 217.525	3,36	\$ 220.354	3,08	\$ 216.514	3,95	\$ 373.859	6,09	\$ 373.139	5,11	71,54%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas (Convenios de transferencia)	\$ 1.955.921	30,20	\$ 2.560.354	35,75	\$ 967.032	17,63	\$ 704.622	11,47	\$ 1.970.603	26,99	0,75%
2. Extrapresupuestarias	\$ 161.821	2,50	\$ 195.071	2,72	\$ 214.774	3,91	\$ 95.132	1,55	\$ 0	0	-----
2.1. Aportes Propios de Beneficiarios.	\$ 161.821	2,50	\$ 195.071	2,72	\$ 214.774	3,91	\$ 95.132	1,55	\$ 0	0	----- ²¹
Total	\$ 6.476.423	100%	\$ 7.162.507	100	\$ 5.486.518	100	\$ 6.140.590	100	\$ 7.301.168	100	8,95

Fuente: Anexo 5 FFPA y cálculos realizados por el Panel.

El FFPA ha aumentado la asignación específica a su presupuesto²² en casi un 20% entre el año 2012 y 2016, y los convenios de transferencia (Aportes de otras instituciones públicas al presupuesto) tienen un leve incremento de casi un 1% en el período. En el año 2014 y 2015 caen los aportes de otras instituciones públicas debido a que la atención de las emergencias no permitió hacerse cargo de ellos. El año 2016 se retoman los convenios en un monto similar a lo realizado el año 2012, lo que muestra la variación tan poco significativa. Los convenios de transferencia lo conforman en su mayoría aportes de Gobiernos Regionales (FNDR) y de operaciones con el SENCE. El año 2013 los convenios de transferencia llegaron a constituir casi el 36% de todas las fuentes de financiamiento del Fondo, cayendo en el año 2014 a poco más del 17% y nuevamente el

²⁰ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros" del presupuesto de la institución responsable respectiva.

²¹ El año 2016 no existe una estimación de los aportes de los beneficiarios por lo que no se puede calcular la variación.

²² De acuerdo a la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, el aporte fiscal directo con que cuenta el FFPA para realizar sus funciones proviene del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y el presupuesto es administrado por el Servicio Nacional de Pesca. Para la misma ley, se especifica que los aportes directos del FFPA deben nutrirse de la recaudación del 50% de las multas provenientes por infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura y por otras fuentes como donaciones, venta de base de datos o aporte de beneficiarios. Los fondos en el período actualizados a \$ del año 2016 han variado desde poco más de \$ 420 millones el año 2014 a \$ 805 millones el año 2013 que alcanzó su punto más alto. No existe una correlación directa entre esta recaudación y el financiamiento del FFPA. En promedio en los 4 años las multas representarían casi un 6 % de la asignación específica al programa.

año 2015 a casi el 12%. Con el presupuesto del año 2016 se vuelve a crecer en estos aportes, alcanzando un 27% de las fuentes de financiamiento.

✓ *Evolución del presupuesto y gasto del programa*

El cuadro 8 presenta la evolución del presupuesto y del gasto del programa en el período de evaluación:

Cuadro 8: Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Presupuesto Vigente del programa (c)	Gasto Devengado (b)	%²³ (b/a)*100	%²⁴ (b/c)*100
2012	\$ 4.358.681	\$ 4.486.156	\$ 4.467.033	102%	100%
2013	\$ 4.407.082	\$ 4.076.322	\$ 4.115.227	93%	101%
2014	\$ 4.304.712	\$ 4.908.188	\$ 4.859.276	113%	99%
2015	\$ 5.340.836	\$ 5.902.977	\$ 5.796.309	109%	98%

Fuente: Anexo 5 FPPA.

Al contrastar el Gasto Devengado con el presupuesto vigente o final del FPPA se observa que las variaciones son mínimas.

Más importante que el mayor gasto devengado que muestra el cuadro es que debido a la emergencia se apoyó a pescadores artesanales que habían sufrido de las catástrofes de esos años con importantes recursos del presupuesto anual del FPPA. Estos recursos fueron utilizados en beneficiarios propios del FPPA, pero que no estaban contemplados en la planificación de requerimientos del año, lo cual ha significado postergar proyectos que se pensaba financiar con el presupuesto anual de esos años.

▪ **Eficiencia**

El programa ha demostrado una gran capacidad de allegar y manejar recursos extrapresupuestarios de Gobiernos regionales y de SENCE. A su vez el programa tiene un nivel de gastos administrativos que en su mayor nivel alcanzó tan sólo a un 6,89% respecto al total de gastos del programa lo que es inferior a lo que se considera aceptable por CORFO para la administración de fondos de proyectos estimado en un 10%.

El Gasto total per cápita creció sustantivamente durante los años 2014 y 2015, medido a nivel de organizaciones y a nivel individual, fundamentalmente debido a las labores de atender las emergencias ocurridas en esos años que implicaron, en su mayoría, la reposición de embarcaciones, motores y reparaciones de infraestructura mayor en las caletas afectadas.

Antes de las emergencias, el Fondo estaba financiando proyectos que contemplaban equipamientos menores, equipamientos eléctricos menores por decisiones del consejo, sin embargo con las catástrofes se tenía que financiar embarcaciones, motores y equipamiento de buceo que involucra un presupuesto de inversión mayor. Adicionalmente

²³ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

²⁴ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto vigente del programa.

se toma la decisión del Consejo de financiar estas inversiones mayores de acuerdo a normativas marinas que involucran recursos mayores aún²⁵.

El financiamiento de las Emergencias en el FFPA no es tan sólo un problema de los últimos años, pero indudablemente que en los años 2014 y 2015 generaron un problema muy importante y que desequilibra las acciones del FFPA, tal como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 9: Gasto Devengado del FFPA por Concepto de Emergencias (Miles de \$ 2016)

Tipo de Emergencia	2012	2013	2014	2015
Terremoto y Tsunami Región de Tarapacá.	--	--	1.145.216	--
Aluvión Región de Atacama.	--	--	--	103.100
Marejadas Zona Norte.	--	--	--	947.486
Terremoto y Tsunami Región de Coquimbo.	--	--	--	2.311.926
Total en pesos	0	0	1.145.216	3.362.511
% del gasto devengado del año	0%	0%	22,52%	55,86%

Fuente: Información del FFPA y cálculos propios.

Indudablemente que situaciones como las del año 2015 no suceden todos los años pero hace pocos años atrás también se pueden encontrar situaciones en que las emergencias superan el 20% del gasto devengado (años 2007 y 2010).

El cuadro 10 nos muestra un incremento de un 145% en el caso de las organizaciones de pescadores y de un 70% en el caso de la medición para beneficiarios individuales.

Cuadro 10: Gasto Total por tipo de beneficiario: Organización de Pescadores (Proyecto) y por Beneficiario Individual 2012-2015 (Miles de \$ 2016)

Gasto Total anual	2012	2013	2014	2015	Promedio	Variación 2012-2015
Por Organización de Pescadores Beneficiada	\$ 7.623	\$ 6.757	\$ 13.650	\$ 18.698	\$ 11.682	145%
Por Beneficiario Individual	\$ 432	\$ 327	\$ 610	\$ 737	\$ 527	70%

Fuente: Anexo 5 FFPA y cálculos realizados por el Panel.

²⁵ Los pescadores artesanales en su mayor parte han estado trabajando en materia de buceo con implementos muy precarios, el 02 de junio del año 2006 salió un decreto ordinario de la armada (Circular A-42/002, decreto ordinario 8330/1) que regula el equipamiento apropiado de este tipo de actividad con especificaciones muy claras y concretas. Adicionalmente existe una regulación específica con respecto a los motores que deben utilizarse en las embarcaciones. Estas regulaciones no se estaban cumpliendo en su mayoría por los pescadores artesanales y a raíz de la necesidad de financiarles este tipo de inversiones, se tomó la correcta decisión de ajustarse a la normativa vigente. Los montos involucrados por tanto suben concretamente por esas razones. Esta decisión del consejo da pie al diseño de lo que se denominó en el año 2015, el programa de tecnificación que involucra poner en regla a los pescadores artesanales en función de la normativa vigente el cual empieza a cumplirse en este año 2016.

Estos incrementos importantes en el gasto total por beneficiario son muy superiores al incremento del gasto total devengado en el período que fue levemente inferior al 30%. Una explicación es que la población beneficiada se redujo en un 47% en el caso de las Organizaciones y en un 24% en el caso de los beneficiarios individuales. La reducción, al ser casi el doble en caso de las Organizaciones explica que la variación en éstas últimas sea efectivamente el doble de la registrada en los beneficiarios individuales

No podemos, sin embargo, señalar si a este nivel ha habido una caída o una mejora de eficiencia del programa con estos datos, ni de la relación de costo efectividad, solamente consignar que hubo un incremento significativo del gasto por beneficiario a nivel de organización e individual. El aumento del Gasto en los años 2014 y 2015 responde a un cambio de políticas de financiamiento de proyectos y en especial de equipamiento por parte del FFPA (equipos más caros pero más eficientes y ecológicos adecuados a la actual normativa vigente).

▪ **Desempeño Global**

El Programa aborda el problema (necesidad) para el cual fue creado mediante diversas líneas (subcomponentes) que trabajan en aspectos de corto, mediano y largo plazo. Se tienen claros los problemas que hay que abordar, esto es, fallas de mercado existentes en el sector en general, como la sustentabilidad del recurso pesquero, y en particular en la pesca artesanal, el difícil acceso de los pescadores al mercado del crédito, capacitación y asesoría técnica, y a mejores condiciones de comercialización. Sin embargo, para el Panel no es claro que la contribución del programa a la corrección de estas fallas de mercado se haya realizado de la mejor forma.

El programa no considera explícitamente criterios de focalización y/o recursos para medir, analizar y contar con información que le permita focalizar. Con la información actual, no se puede determinar si las acciones del FFPA han estado efectivamente financiando proyectos en las caletas o en los pescadores que más lo necesiten, o en los ecosistemas más vulnerables a lo largo del país.

Las emergencias asociadas principalmente a desastres naturales que han afectado al país y al sector pesca en particular, han significado para la institución operar y ejecutar recursos externos y propios destinados a programas específicos de contingencia para solucionar los problemas de los pescadores artesanales afectados, lo que ha provocado un cambio importante en el gasto devengado del FFPA (23% el año 2014 y 56% el año 2015), que altera directamente el presupuesto anual de la institución, obligando a postergar los compromisos y acciones planificadas con antelación.

Tanto el componente del programa vinculado al cofinanciamiento y ejecución de proyectos destinados a la modernización de la Pesca Artesanal como los cuatro subcomponentes asociados, están enfocados principalmente al desarrollo productivo y comercial de los pescadores artesanales. Por otra parte, la sustentabilidad de los ecosistemas marinos es considerado como un objetivo de segundo orden, es decir, se contribuye a la sustentabilidad de manera indirecta mediante la ejecución de los proyectos asociados a los subcomponentes.

Las líneas estratégicas de financiamiento a la que pueden postular las OPA son pertinentes a las principales problemáticas del sector pesca artesanal, y por tanto son atingentes en materia de fomento productivo para aumentar la equidad en el sector y

modernizar su proceso productivo. Sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico actualizado del sector, acotado a temáticas vinculadas a fomento productivo, que permita precisar y hacer más efectiva la entrega de recursos por líneas estratégicas de financiamiento.

De igual forma se considera que la estructura organizacional del FFPA es pertinente para su desempeño, a pesar de que se detectaron algunos problemas vinculados a la limitada capacidad operativa para realizar seguimiento y evaluación de los proyectos, medir logros, resultados e impactos en la competitividad del sector como parte de sus iniciativas de fomento productivo y una importante falta de autonomía para tomar decisiones de carácter administrativo y jurídico, debido a la necesidad que tiene el programa de consultar con anterioridad a SERNAPESCA.

Existe un bajo nivel de análisis en profundidad que realiza el programa respecto a su población beneficiaria y sus necesidades. En este sentido, durante su periodo de funcionamiento ha actuado de forma más reactiva (por demanda de los pescadores en las líneas de financiamiento permitidas), que focalizada para solucionar los problemas que presenta el sector.

El Reglamento de la ejecución del Fondo, establece normas (artículo 17), que no hacen procedente que el FFPA llame a concurso público para el financiamiento de estudios u otras actividades de seguimiento y evaluación, dado que la ejecución de éstos no corresponde a la asignación de proyectos y programas propiamente tal, según establece la norma.

En la actualidad, el FFPA tiene una escasa participación en las instancias regulares propias de la institucionalidad pesquera y adicionalmente su vinculación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo se materializa principalmente para la entrega de antecedentes o información base para la generación de nuevos programas o iniciativas sectoriales.

3. Principales Recomendaciones

- Sistematizar información disponible que permita una caracterización de los beneficiarios

Debido a la escasa evidencia empírica que respalda la situación de la pesca artesanal actual (diagnostico actualizado), se debiera hacer el esfuerzo de, al menos a través de información administrativa disponible en el sector público, caracterizar la población potencial, beneficiarios y al sector de pesca artesanal en términos económicos, sociales y comerciales.

Un importante desafío es mejorar la caracterización de los beneficiarios y determinar con mayor precisión hacia donde se dirigen los recursos. Específicamente, la pesca artesanal es un sector que incluye muchas necesidades y carencias en términos de pobreza e incluso de extrema pobreza que sería importante identificar. De acuerdo a los técnicos, existen situaciones desmejoradas, sobretudo en caletas rurales y en la actividad de recolección de algas, en las cuales también se encontraría la mayoría de los pescadores artesanales informales o no afiliados. La modernización pasa también por hacerse cargo de aquellos que son pescadores artesanales (inscritos en el RPA) pero que forman parte

de la población objetivo del Fondo porque no pertenecen a una organización o porque la organización es muy débil y no logra presentar proyectos que los beneficien.

- Integrar el problema de las emergencias en su carácter estructural al sector

Las emergencias impactan fuertemente a la institución y desvían recursos de los problemas permanentes por lo que se recomienda que los proyectos de Emergencia asociados a pescadores artesanales debieran ser administrados por el Fondo (o en el futuro, por INDESPA). La administración de estos fondos de emergencia debe ser acompañada con recursos nuevos financian ese tipo de proyectos, porque en caso contrario, se desvían recursos que están comprometidos a otros pescadores que también enfrentan los problemas que se quieren solucionar.

- Incorporar criterios de sustentabilidad

A partir de un diagnóstico más detallado, se enfatiza la necesidad de analizar la adopción de criterios más específicos de sustentabilidad o preservación de los ecosistemas marinos, etc. Si bien, se ha avanzado en esta materia, incorporando por ejemplo criterios para la compra de los activos, específicamente motores que fuesen amigables con el medioambiente y proyectos vinculados a la diversificación y trabajo de cultivos marinos para disminuir la extracción de productos en sistemas vulnerables, es posible incorporar cuando corresponda nuevos criterios que contribuyan a la sustentabilidad de los recursos marinos.

- Avanzar en la generación de una línea de base de información del FFPA.

Es importante avanzar en la evaluación del propósito del programa, para lo cual es importante que la información que actualmente se está empezando a producir en la Unidad de Monitoreo y Seguimiento creada sea compatible y comparable con resultados de evaluaciones ex post en el tiempo.

Para mejorar los indicadores de eficacia a nivel de propósito, se sugiere revisen instrumentos de la metodología de evaluación ex post de forma de utilizar una medida más estándar de modernización de gestión productiva y comercial y que converse con las líneas o tipos de proyectos a financiar que utiliza el Fondo, y que ya está presente en sus registros administrativos (bases de datos). Además, si se continúa realizando evaluaciones ex post, se sugiere aumentar el tamaño de la muestra y de esta forma aumentar el nivel de confianza de los indicadores.

Para lograr el desarrollo de información para la toma de decisiones, se recomienda buscar alternativas de financiamiento que permitan al Fondo dirigir parte de su presupuesto hacia gastos de administración, con foco especial en el desarrollo de estudios, diseño de líneas bases de diagnóstico, levantamiento de brechas, focalización de las acciones de solución/intervención, asimismo estudios de seguimiento, evaluación de dichas acciones y/o programas.

- Construcción de Redes Técnicas y constitución de actor técnico

Considerando que en la actualidad, el FFPA tiene una escasa participación en las instancias regulares propias de la institucionalidad pesquera, el FFPA o su nueva institucionalidad (INDESPA) debiese participar de forma más activa y preponderante en

las instancias formales de carácter técnico y normativo propias del sector pesquero. Por otra parte, se sugiere la generación de más actividades de coordinación y ejecución de proyectos de forma colaborativa con otras instituciones del sector que permitan reforzar y complementar el impacto en la entrega de recursos públicos para los pescadores artesanales.

- Mejorar procesos administrativos y capacidad operativa

El FFPA o su nueva institucionalidad INDESPA deben considerar un mejoramiento en la capacidad operativa desplegada para evaluar logros, efectos, resultados y eventualmente el impacto en la entrega de los recursos para fomento productivo en la competitividad del sector. Finalmente, es importante avanzar en mecanismos internos y de gestión administrativa que permitan agilizar y entregar una mayor autonomía a la institución para la toma de decisiones particularmente en temas de carácter administrativo y jurídico.

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

AGOSTO 2016



3098

ORD. : _____ /

ANT. : Informe Final de Evaluación de Programa Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal.

MAT. : Envía Respuesta institucional sobre evaluación del Programa Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal.

VALPARAÍSO, 31 AGO 2016

DE : GERMAN IGLESIAS VELOSO
DIRECTOR NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA (S)
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE FOMENTO DE LA PESCA ARTESANAL(S)

A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarle cordialmente, mediante el presente tengo a bien remitir respuesta institucional en relación a la materia del ANT., y relativa a la evaluación del Programa Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Aprovechamos la oportunidad de agradecer la posibilidad de participar de este proceso de evaluación que permite, a partir de una mirada profesional externa, identificar nuestras fortalezas y debilidades y desde ese punto de vista mejorar nuestro desempeño como Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal.

Asimismo valoramos las conclusiones y recomendaciones realizadas por el Panel de Evaluación, las cuales serán analizadas y puestas en consideración para su implementación.

Por último nuestro agradecimiento al equipo de analistas de DIPRES, destacando su buena disposición y apoyo durante todo el proceso.

Saluda atentamente a Ud.


PRESIDENTE
GERMAN IGLESIAS VELOSO
DIRECTOR NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA (S)
Y
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE FOMENTO DE LA PESCA ARTESANAL (S)

GIV/LLH/anc/MVL
DISTRIBUCIÓN

- Interesado
 - Jefe Gabinete Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
 - Gabinete – Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura
- Archivo F.F.P.A.

DIPRES - OFICINA DE PARTES
- 1 SEP 2016
3
Enviar a: DIV. GABINETE

OF DE PARTES DIPRES
01.09.2016 10:31

Minuta: Respuesta institucional sobre evaluación del Programa Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal. Proceso EPG 2016. DIPRES.

En relación al Informe Final en el marco de la Evaluación Gubernamental al Programa Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, realizamos los siguientes comentarios y observaciones:

- a) En cuanto a las conclusiones referidas al **Diseño del Programa**, valoramos que el Panel evalúe que tanto los mecanismos de postulación, los criterios de admisibilidad y de evaluación y los mecanismos de transferencia son pertinentes para el desarrollo del programa.

No obstante, en relación a los problemas identificados por el Panel, primero debemos señalar que lo referido a **la falta de mayor claridad respecto a los criterios de evaluación utilizados por el Consejo Técnico**, se reconoce la importancia de explicitar los criterios en las respectivas bases de postulación. No obstante, cabe indicar que siempre se han aplicado criterios de selección validados y aprobados en acuerdos formales del Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, instancia superior a nivel nacional, con participación de instituciones públicas y de los propios pescadores artesanales, con atribuciones para definir la focalización de la inversión y los montos asignados para cada iniciativa de financiamiento. Esta instancia de decisión estratégica es replicada a nivel regional, en el caso de los Convenios o Programas Regionales, a través de los Comités o Consejos de Asignación Regional, en donde participan autoridades regionales, funcionarios de las instancias públicas relacionadas y las organizaciones de pescadores artesanales de la región.

Tanto en régimen regular a través del Concurso Nacional y como a nivel de Convenios o Programas Regionales, los criterios de asignación de los proyectos han considerado siempre promover el cumplimiento de la normativa vigente pudiendo participar aquellos beneficiarios que se encuentren al día en los diferentes registros requeridos para el desarrollo de la actividad (**criterio de admisibilidad**) dependiendo de la línea de inversión o tipología del proyecto que se postula. Asimismo en la etapa de evaluación técnica o priorización se han utilizado **criterios de selección** tales como: **la cobertura de beneficiarios**, otorgando mayor puntaje a aquel proyecto que beneficia a un mayor número de socios, **nivel de producción** si se trata de una acción de fomento que requiere justificar un volumen de producción significativo o adecuado al proyecto que se presenta, **territorialidad**, ponderando de mejor manera aquellas caletas menos desarrolladas localizadas en territorio rural por sobre aquellas situadas en un contexto urbano, con mayor acceso a servicios e infraestructura, **nivel de aporte propio**, otorgando mayor puntaje al beneficiario que compromete un mayor porcentaje de aporte propio en relación al monto del proyecto, entre otros. Cabe indicar que este último criterio es incluso indicado expresamente por Ley N°. 20.597 del 20.07.2012, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, entre otras materias, y que en lo referido indica que *“Asimismo, el mecanismo de asignación de los proyectos deberá considerar, en el caso de proyectos que compitan en una misma categoría, una mayor ponderación para aquellos que contemplen un cofinanciamiento por parte de los pescadores artesanales u organización de pescadores artesanales que los presentan”*.

Finalmente, dicha evaluación técnica permite ordenar las diferentes postulaciones en base a un puntaje obtenido, sobre el cual el Consejo de Fomento establece un punto de corte en el caso de no existir restricción presupuestaria o bien decide financiar hasta que los recursos disponibles lo permitan (**criterios de corte**).

En relación a que ***el diseño del programa debe considerar explícitamente criterios de focalización que permitan identificar a los más afectados por las fallas de mercado,*** se señala que estando de acuerdo con esta necesidad, es necesario indicar que a la fecha han existido iniciativas tanto de financiamiento nacional como a través de Convenios Regionales, que han sido focalizadas a sectores específicos de la pesca artesanal, en vista a los diagnósticos y priorizaciones que las instancias público-privada de decisión han acordado.

Un ejemplo claro de esto ha sido el Programa de financiamiento para la siembra de alga pelillo en la Región de Los Lagos, destinada a la recuperación de la actividad y del recurso a través del subsidio para la compra de semilla y de mano de obra para las actividades de siembra y cosecha de pelillo. Dicho programa ha significado destinar recursos de presupuesto nacional del FFPA a través de Convenios Regionales del orden de los \$300 millones de pesos al año, desde el año 2011 a la fecha, beneficiando anualmente a más de 250 titulares de concesiones de acuicultura, tanto pescadores artesanales parceleros como organizaciones de pescadores artesanales.

Asimismo a partir del año 2015 se estructura un nuevo programa denominado de Tecnificación y Cumplimiento Normativo, cuya focalización esta dada hacia aquellos pescadores artesanales armadores propietarios de embarcación, que por sus propios medios económicos no pueden dar cumplimiento a la normativa vigente, principalmente de la Autoridad Marítima, en materias de seguridad en la navegación y la disminución de los niveles de contaminación en el mar, financiando el recambio de motores y compresores de buceo hacia tecnologías más segura, limpia (menos contaminante) y a la vez de mayor eficiencia para los pescadores artesanales, impactando directamente en sus ingresos a partir de la disminución de los costos operación.

Si bien estos son dos ejemplos claros, de la existencia de iniciativas debidamente focalizadas conforme a criterios estratégicos de selección validados en las instancias formales, se reconoce que es un elemento complementamente mejorable y perfectible y que debe ser profundizado en la estructura de planificación y gestión de proyectos del FFPA.

Cabe indicar que en conformidad con la Ley General de Pesca y Acuicultura al Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, le corresponde el fomento y promoción de aspectos relacionados con la pesca artesanal. Para lo anterior, el artículo 61 establece una norma procedimental en cuanto establece que la asignación de proyectos y programas debe hacerse mediante "concurso público", regla que está reiterada en el artículo 17 del Reglamento del FFPA.

En virtud de lo anterior, el FFPA por decisión de su Consejo pleno, tradicionalmente estructuró el cumplimiento de su función a partir de Concursos basados en la demanda de los pescadores artesanales, sin modelar una oferta programática que permitiera focalizar de una mejor manera los grupos específicos de beneficiarios sobre los cuales intervenir con acciones de fomento.

En función de lo anterior, a partir del año 2015 se comenzó a revisar la antigua estructura de financiamiento, a fin de planificar la nueva forma de estructurar los procedimientos de concursabilidad.

Fruto del trabajo anterior surgen al menos 3 líneas estratégicas definidas como prioritarias para la definición de la oferta programática, las cuales son: 1) El cumplimiento normativo, mayor seguridad y eficiencia en las faenas de pesca; 2) La sustentabilidad pesquera y recuperación de las pesquerías con participación artesanal; y 3) La gestión productiva y comercial de las organizaciones de pescadores artesanales.

Para impulsar y llevar adelante estas líneas, a mediados del 2015, se inició el diseño e instalación de los siguientes programas:

1. Programa de Tecnificación y Cumplimiento Normativo.
2. Programa de Fomento de la Acuicultura Sustentable.
3. Programa de Fomento en Acciones de Manejo y Repoblamiento.
4. Programa de Mejoramiento Sanitario y de Valor Agregado en Caletas.
5. Programa de Apoyo a la Gestión Integral de las caletas y sus unidades de negocios.
6. Programa de Trazabilidad y Valor Agregado a los recursos pesqueros.
7. Programa de Promoción de Consumo y Posicionamiento Comercial de los Productos de la Pesca Artesanal.

Para mayor conocimiento de la oferta programática 2016 se adjuntan **Fichas Resumen**.

Finalmente en relación a que *la mayor parte de los subcomponentes del programa contribuyen principalmente al desarrollo productivo y comercial de los pescadores artesanales, y de manera indirecta al desarrollo sustentable de la pesca artesanal, incluyendo su componente biológico*, cabe indicar que la orientación estratégica del FFPA es el fomento productivo de la pesca artesanal en el marco de una sustentabilidad pesquera y ambiental que permita que la actividad económica se sustente y potencie en el tiempo.

En este contexto siendo nuestro foco principal el desarrollo productivo y comercial de los pescadores artesanales, sus organizaciones y caletas, claramente consideramos el elemento de la sustentabilidad del recurso pesquero y del medio ambiente como un elemento más transversal que secundario o indirecto. Vale decir, lo consideramos tan relevante que debe ser incluido en todos los componentes y programas en cuanto a los criterios de focalización y selección de los beneficiarios.

Al respecto, por ejemplo, al **Programa de Tecnificación y Cumplimiento Normativo**, del componente **Modernización Productiva**, ya referido anteriormente, se han incorporado criterios como el **estado de la pesquería** sobre la cual opera con mayor intensidad o frecuencia el beneficiario postulante al financiamiento, identificando aquellas que se encuentran sobreexplotadas, agotadas o en plena explotación, con el objeto de no contribuir al aumento indebido del esfuerzo de pesca. Asimismo se ha determinado incorporar la exigencia para que los programas de recambio de tecnología "sucia" o contaminante o poco segura para el usuario, consideren de manera obligatorio el **retiro y entrega de la unidad** que se decide reemplazar. Estos elementos, contribuyen sin lugar a dudas, directamente a la sustentabilidad pesquera y ambiental de las comunidades de pescadores artesanales.

En el segundo componente del programa definido como **Acuicultura de Pequeña Escala y Repoblamiento**, claramente su orientación y fundamento tiene que ver con promover acciones de recuperación de la disponibilidad de recurso pesquero, principalmente algas y moluscos, con el objeto de diversificar la actividad extractiva tradicional generando nuevas alternativas de ingreso para los pescadores artesanales y a la vez disminuir la presión extractiva sobre las pesquerías tradicionales declaradas en situación de riesgo. Claramente este componente tiene directa relación con promover el desarrollo sustentable de la pesca artesanal, incluyendo su componente biológico. Debe indicarse que el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal no tiene por Ley dentro sus lineamientos realizar investigación científica, existiendo otros Fondos e instituciones dotadas legalmente para abordar este aspecto. En este sentido el FPPA esta orientada al fomento productivo, apoyando a los pescadores artesanales a utilizar estas nuevas técnicas de cultivo y repoblamiento para mejorar sus ingresos en un marco de sustentabilidad pesquera y ambiental.

Asimismo en el componente de **Comercialización y Manejo Sanitario**, se ha considerado como fundamento de los Programas que se han diseñado a la fecha, que a partir de una mejor comercialización y de la generación de valor agregado sobre los recursos extraídos por los pescadores artesanales, es posible disminuir el esfuerzo sobre los recursos y de esa forma contribuir igualmente a la sustentabilidad y recuperación de las pesquerías afectadas por sobreexplotación. Igual situación se aplica al componente **Diversificación Productiva**, en donde a partir de actividades alternativas como el turismo se propone desarrollar nuevos negocios y emprendimientos que complementen los ingresos de los pescadores artesanales. Además al ser el medio ambiente un recurso potencialmente explotable a través de acciones de turismo, se genera una mayor conciencia hacia su cuidado y protección, contribuyendo a una mejor calidad de vida en las propias comunidades de pescadores artesanales.

Lo anteriormente expuesto, refleja a nuestro juicio, que si bien los componentes del programa expresan en su definición aspectos relacionados con el desarrollo productivo y comercial de la pesca artesanal, eso no significa que en el diseño de los programas y líneas de financiamiento no se consideren de la misma forma o en el mismo nivel de importancia los criterios de sustentabilidad pesquera y ambiental. Por el contrario, han sido parte integrante de la oferta programática estructurada a partir del 2015 y que se propone implementar completamente en el periodo 2016-2017.

Una importante limitante que se ha tenido para incorporar mayores elementos de inteligencia de negocio aplicada a una mejor orientación o focalización de los programas de financiamiento del FPPA, ha sido no poder disponer de estudios de diagnóstico, levantamiento de brechas y líneas base, focalización de las acciones de solución/intervención, asimismo estudios de seguimiento, evaluación e impacto de dichas acciones y/o programas, con cargo a los recursos de contratación de programa. En efecto la Ley de presupuesto condiciona que con cargo a las contrataciones de programa sólo puedan financiarse iniciativas o proyectos solicitados por los beneficiarios directos y que deben ser asignados mediante concurso público. En este sentido cualquier iniciativa de estudios como los indicados anteriormente, debería ser primero solicitada por un beneficiario directo, luego asignado mediante concurso público, para finalmente ser licitado en mercado público y ejecutado por algún proveedor. Esta situación en la práctica ha resultado inviable, no contando de manera efectiva y oportuna con este tipo de herramientas.

Por otro lado, si bien estos estudios pueden ser cargados a gasto de administración, cabe precisar, que el monto máximo de presupuesto destinado a administración del programa es fijado anualmente por ley de presupuesto, el cual ha bordeado entre 5% y el 7% del presupuesto anual, lo que es considerado bajo incluso por el propio Panel que ha realizado la presente evaluación indicando como referencia el estándar de CORFO de hasta un 10% por este concepto.

Estos recursos son destinados de manera preferente a financiar la estructura administrativa y de gestión técnica del programa, lo cual ha permitido en primer término dar cuenta de la gestión y ejecución de la cartera de proyectos ingresada a través de los procesos de concursabilidad, resguardando la correcta asignación y ejecución de los recursos fiscales, pero no pudiendo destinar recursos al financiamiento de estudios de focalización y seguimiento de los proyectos. Estos aspectos han sido resueltos en la medida de los recursos disponibles con que se ha contado.

- b) En cuanto a las conclusiones referidas a la **Eficacia** del Programa, en general, estamos de acuerdo con los resultados expuestos, con excepción de lo expresado como que ***no existen antecedentes que permitan medir el efecto del desarrollo de los proyectos financiados por el FFPA en la gestión productiva y comercialización de los pescadores artesanales y el impacto que este cambio en la gestión produce en la sustentabilidad de la pesca artesanal.*** Al respecto es importante señalar que tanto en el año 2011 como en el año 2014 se desarrollaron dos procesos de evaluación ex post de proyectos, abordando en el año 2011 un total de 30 proyectos de los periodos 2008 y 2009, y en el año 2015 un total de 51 proyectos adjudicados entre los años 2010 al 2013. Ambas iniciativas realizadas a través de consultorías externas permitieron generar importante información de análisis y evaluación de resultados, retroalimentando a la institución y al sistema de gestión de proyectos. Muchas de las iniciativas que en la actualidad se están desarrollando provienen en parte importante de este proceso, como son: el diseño y presentación de una oferta programática a los beneficiarios, la creación de una Unidad de Planificación y Control de Gestión, la adecuación de procedimientos de control interno, el establecimiento de una metodología e instrumentos para las evaluaciones ex post, entre otros aspectos que forman parte de un mejoramiento continuo del desempeño del FFPA.

Se bien se concluye que las evaluaciones ex post generadas para proyectos de los años 2012 y 2013, fueron consideradas poco representativas, esto no significa que no existan, y de todas formas pueden ser mejoradas aumentando el tamaño de la muestra y generando muestras anuales y no sólo una muestra total para todo el periodo de evaluación. (en este caso 2010 – 2014). Además según la metodología de evaluación ex post acordada por el Consejo de Fomento y expuesta al Panel, establece que los proyectos serán evaluados en el periodo $t + 2$, esto es a 2 años de finalizada su ejecución y no antes. De esa forma es completamente razonable que las evaluaciones de proyectos adjudicados en los años 2014 y 2015 no estén disponibles para ser consideradas en la presente evaluación del programa, pues éstas no se han ejecutado aún conforme a la metodología de evaluación aprobada por Consejo.

Finalmente, estamos muy de acuerdo en que una limitante adicional para profundizar la cobertura de las evaluaciones ex post se a debido ***...en parte a la imposibilidad del FFPA de financiar estudios, evaluaciones o el diseño de otros instrumentos de evaluación con recursos propios.***

- c) En relación a la **Focalización** del programa en términos generales estamos de acuerdo en lo expuesto por el Panel, con excepción de los aspectos ya indicados anteriormente en este mismo documento referidas al diseño del Programa.

Adicionalmente, debemos observar que se evalúe negativamente el hecho de **considerar a las OPA como unidad principal de intervención** y de entrega de financiamiento junto con que el **programa funcione bajo la modalidad de ventanilla abierta**, lo que **podría resultar en que los beneficiarios sean los que en menor grado presentan el problema que se busca solucionar, dejando fuera a quienes se encuentran en mayor desventaja dentro del mercado**. Al respecto, se puede indicar y de la misma forma suponer que gran parte de los pescadores activos y habituales se encuentran afiliados a alguna organización de pescadores artesanales, y que estas instancias representan un elemento ordenador al momento de intervenir con acciones de fomento en una determinada caleta y otorgan una mayor formalidad y seguridad al momento de realizar un posterior seguimiento a la inversión pública.

En este sentido, si estamos de acuerdo en la necesidad de profundizar los estudios de caracterización de beneficiarios a fin de objetivizar estos supuestos y verificar efectivamente la condición de los beneficiarios atendidos y no atendidos por el Fondo de Fomento.

- d) En relación a las conclusiones referidas a la **Eficiencia** del programa destacamos el hecho que se evalúe positivamente que **el programa ha demostrado una gran capacidad de allegar y manejar recursos extrapresupuestarios de Gobiernos regionales y de SENCE. A su vez el programa tiene un nivel de gastos administrativos que en su mayor nivel alcanzó tan sólo a un 6,89% respecto al total de gastos del programa lo que es inferior a lo que se considera aceptable por CORFO para la administración de fondos de proyectos estimado en un 10%**.

Al respecto no tenemos observaciones, sólo reiterar lo ya expuesto anteriormente, en términos de indicar que con mayor disponibilidad de recursos podríamos mejorar aún más nuestro desempeño técnico y administrativo y hacernos cargo de muchas de las debilidades identificadas en la presente evaluación.

- e) En relación a las conclusiones referidas al **Desempeño Global**, en general estamos de acuerdo, y los aspectos observados consideramos que éstas han sido respondidas en su mayoría en los puntos anteriormente expuestos.

Sin embargo, creemos importante relevar el fuerte impacto que la atención de las emergencias asociadas principalmente a desastres naturales que han afectado al país y al sector pesca en particular, significaron para la institución al operar y ejecutar recursos externos y propios destinados a programas específicos de contingencia para solucionar los problemas de los pescadores artesanales afectados, lo que implicó **un cambio importante en el gasto devengado del FFPA (22,52% el año 2014 y 55,86% el año 2015), que altera directamente el presupuesto anual de la institución, obligando a postergar los compromisos y acciones planificadas con antelación**.

Fondo de Fomento Para la Pesca Artesanal
Valparaíso, 30 de agosto del 2016.