



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA FOMENTO
PRODUCTIVO
(F. PRODUCTIVO)**

**FONDO DE SOLIDARIDAD
E INVERSIÓN SOCIAL
(FOSIS)**

**MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y
COOPERACIÓN**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

**SÍNTESIS EJECUTIVA – N° 11-
PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO
FOSIS / MIDEPLAN**

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2001: \$9.486 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las unidades de intervención local, UIL¹, seleccionadas y/o comunas) aumenten o mantengan sus ingresos y/o mejoren sus niveles de empleo, para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida.

1.2 Propósito

Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías para desarrollar e incrementar sus capacidades productivas y/o las de inserción en el mercado laboral y/o mejorar las condiciones del entorno.

1.3 Población Objetivo

Microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las unidades de intervención local seleccionadas y/o comunas. El año 2000 se incluyó también a los trabajadores cesantes adscritos a los programas de generación de empleo (PGE) y a los inscritos en las oficinas municipales de inserción laboral (OMIL).

1.4 Población Beneficiaria

En este programa no es posible disponer de información precisa sobre los beneficiarios efectivos totales para los componentes 1, 2, 3 y 5 estimándose que el programa atendió en el año 2000 a aproximadamente 13.486 beneficiarios.

Sólo es posible contabilizar la población beneficiaria del componente de empleo en el año 2000, que alcanzó a 14.539 personas.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa tiene cobertura nacional e inició sus actividades en Mayo del año 2000. Es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, a través del Departamento de Desarrollo Productivo y Empleo.

El programa de fomento productivo promueve el desarrollo micro-empresarial y de la pequeña producción rural en la UIL, a través de una oferta programática que financia proyectos de inversión productiva. El programa está normado por Bases Generales de carácter nacional que definen el tipo de acciones que se pueden financiar, sus objetivos y la población a atender. Para maximizar sus beneficios, el programa profundiza su

¹ El programa focaliza sus actividades en una unidad de intervención local (UIL)corresponde a una comuna o un conjunto de localidades al interior de una comuna

articulación con otros programas públicos o privados que operan en el territorio, orientados a generar mayores capacidades en las familias pobres

Los recursos se distribuyen a través del mecanismo de inversión regional de asignación local (IRAL), y son asignados mediante licitaciones públicas o privadas para el caso de proyectos ejecutados a través de instituciones intermediarias, o por asignación directa a beneficiarios en el caso de proyectos autogestionados.

La selección de las unidades de intervención local es una responsabilidad compartida entre el FOSIS y el Gobierno Regional y la selección de los proyectos está a cargo de la Mesa de Trabajo Comunal.

En el año 2000, el programa sufrió una reformulación de su diseño para enfrentar la crisis de empleo. Ello significó complementar sus actividades tradicionales con la implementación de un programa de inserción laboral en el marco del programa nacional de desarrollo del empleo.

El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Beneficiarios asociados ejecutan y cofinancian proyectos autogestionados de fomento productivo.

Financia total o parcialmente proyectos de emprendimiento de pequeños productores rurales o microempresarios que integran grupos u organizaciones productivas.

Componente 2: Beneficiarios asociados o individuales con acceso a servicios especializados.

Financia total o parcialmente a beneficiarios a través de proyectos ejecutados por intermediarios públicos o privados para la prestación de servicios especializados (capacitación, asesoría, estudios).

Componente 3: Beneficiarios con acceso al crédito a través de instituciones intermedias.

Servicio de crédito para los beneficiarios, operado por organismos intermediarios, contempla tres tipos de líneas: a) subsidio directo al crédito; b) fondo de garantía; y c) fondo rotatorio.

Componente 4: Beneficiarios cesantes atendidos con servicios para la inserción laboral.

Servicios de formación y capacitación para el trabajo, operados por organismos intermediarios, con el objetivo de incorporar al mercado laboral a personas cesantes.

Componente 5: Beneficiarios acceden y participan en proyectos financiados de desarrollo económico local.

Financia proyectos de carácter integral que combinan los distintos componentes del programa, ejecutados por organismos intermediarios, para propiciar el desarrollo de un determinado territorio.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa en el año 2000 alcanzó a los \$6.982 millones. El presupuesto para el año 2001 es de \$9.485 millones.

En el año 2000, el programa destinó un 51,6% de los recursos al programa de empleo.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa es coherente con el objetivo de una inversión más desconcentrada, descentralizada y ajustada a las realidades y demandas locales. Además, es pertinente para resolver problemas asociados con la generación de capacidades. No obstante, se señala que el uso del mecanismo de asignación IRAL dificulta un enfoque del desarrollo productivo más amplio y sistémico porque circunscribe las actividades a un espacio geográfico específico, limitando el desarrollo de economías de escala y la proyección de las acciones al mediano plazo.

Se señalan tres debilidades:

- a) no se ha dimensionado adecuadamente los problemas productivos de la población que se desea atender;
- b) no se han establecido indicadores adecuados para medir resultados del programa, particularmente a nivel de propósito;
- c) el componente 4 "beneficiarios cesantes atendidos con servicios de inserción laboral" no es coherente con un diseño orientado al fomento productivo.

2.2 Organización y Gestión

Existe coherencia entre la decisión de descentralizar y la estructura orgánica que se ha dado el programa. Esta es suficientemente flexible, permitiendo la adecuación del programa a las características regionales. En esta línea, la estructura regional para ejecutar y administrar el programa es adecuada, no obstante que en las regiones más pequeñas los encargados no siempre tienen las competencias técnicas requeridas para dirigir un programa de fomento productivo.

Se han identificado dos tipos de debilidades en la estructura central del programa y en la estructura y mecanismos de decisión a nivel de las Mesas de Trabajo Comunal. Respecto del nivel central se indica que no tiene funciones claramente establecidas para las regiones afectando su conducción y asignación de responsabilidades. Respecto de las Mesas de trabajo, se señala la ausencia de una relación orgánica formal con el programa en el nivel central, por lo que las priorizaciones de proyectos que de éstas emana no necesariamente responden a las que establece el programa.

2.3 Eficacia y Calidad

El programa no cuenta con información adecuada que permita evaluar logros a nivel de la producción de los componentes y propósito (N° de usuarios atendidos, N° de proyectos).

La información disponible sólo permite medir el desarrollo del componente 4 (programa de empleo). A este respecto se señala que el componente muestra un adecuado

desempeño, logrando cumplir con el objetivo de mantener 11.814 puestos de trabajos para los adscritos a los PGE y generar 2.725 puestos para aquellos inscritos en las oficinas municipales de inserción laboral (OMIL), alcanzando en el año 2000 un total de 14.539 personas con inserción laboral. Adicionalmente, se destaca el hecho que las comunas atendidas son aquellas que concentran los mayores niveles de cesantía del país.

Las bases del programa no permiten focalizar la atención en los microempresarios más pobres, ya que deja abierta la posibilidad para que postulen todos los microempresarios y pequeños agricultores que reúnan los requisitos señalados en ella.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

Para el año 2000 el gasto efectivo fue un 99% del presupuesto asignado.

Eficiencia

Los gastos administrativos en el año 2000 alcanzan a un 20.1% del gasto total, destinándose un 14% a gastos de personal.

El costo total de los componentes del programa, excluyendo empleo, alcanza en el año 2000 los \$1.664 millones representando un 24% del gasto efectivo total. La distribución de este costo es la siguiente: Componente 1 (proyectos autogestionados) es de \$1.382 millones, representando un 20%; Componente 2 (servicios) es de \$251 millones, representando el 3,6%; Componente 5 (desarrollo local) es de \$31 millones, representando el 0,4%. La diferencia que corresponde al 56% del gasto efectivo fue utilizado por el programa empleo.

Sólo es posible calcular el costo unitario por beneficiario en el caso del componente de empleo, el que asciende a \$251 mil para el año 2000.

2.5 Aspectos Innovadores

La focalización territorial privilegia un estilo participativo e innovativo de intervención al priorizar los territorios como espacio de intervención.

La profundización de la descentralización y desconcentración de las decisiones, permite abordar los problemas y necesidades sociales de los beneficiarios de manera ágil y oportuna, focalizando en las especificidades locales.

2.6 Principales Recomendaciones*

2.6.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Modificar el planteamiento del fin y del propósito del programa, eliminando los objetivos relacionados con el empleo. Una propuesta para ello es la siguiente:

FIN: "Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y trabajadores independientes, que habitan en las Unidades de Intervención Local seleccionadas y/o comunas) aumenten sus ingresos para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida."

PROPÓSITO: "Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías, fortalecen y desarrollan potencialidades asociativas e incrementan sus capacidades productivas y mejoran las condiciones del entorno"

2. Revisar la validez de la utilización del mecanismo IRAL para la asignación de recursos en el programa de fomento productivo porque no considera la complejidad del enfoque productivo. En especial una visión sectorial de largo plazo y, en algunas ocasiones, una solución que rebase los límites de las UIL.

3. Formular metas globales regionales en términos del total de beneficiarios que se espera atender y proyectos que se quiere implementar en todos y cada uno de los componentes. Se sugiere en este sentido, que las Mesas de trabajo comunal definan los sectores productivos considerados relevantes para el desarrollo comunal y fijen las prioridades para los proyectos presentados, anualmente y con anterioridad, de manera de poder –al final del año- contrastar los resultados con lo programado;

4. Establecer una línea base que permita delimitar y caracterizar los problemas del universo real de beneficiarios de manera de medir posteriormente impacto;

5. Redefinir las bases del programa en el sentido de concentrar su intervención en sectores más pobres.

6. Formalizar la vinculación entre las Mesas de Trabajo Comunal y la estructura orgánica del Programa, de manera que los proyectos priorizados de desarrollo productivo tengan una vinculación explícita con las prioridades que establece el programa.

* La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO

PANELISTAS:
ROLANDO MICHEA (COORDINADOR)
DANISA CHELEN
VÍCTOR SALAS

JUNIO 2001

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO AÑO DE INICIO: 2000 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN SERVICIO RESPONSABLE: FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL
--

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Fomento Productivo; es ejecutado por el FOSIS, a través de la Subgerencia de Gestión de Programas, que le ha asignado la responsabilidad de la ejecución al Departamento de Desarrollo Productivo y Empleo.

Dicho programa, en su nueva propuesta busca ampliar y agilizar las alternativas de apoyo a ofrecer a: los microempresarios, productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros, u otros beneficiarios que realicen una actividad independiente.

El Programa tiene una cobertura nacional y opera a través del mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); o sea, quién focaliza los recursos y selecciona las comunas a intervenir es la estructura regional y quién decide sobre la asignación de los recursos es la estructura comunal.

En la operación 2000 del programa de Fomento Productivo, se le incorpora el Programa Nacional de Desarrollo del Empleo como un componente adicional, por decisión de Gobierno y como una forma de paliar la situación de alto desempleo que enfrentaba la población del país.

El programa está normado por Bases Generales de carácter nacional, que definen el tipo de acción que puede financiar y cada región define la focalización del programa. Los recursos son asignados a través de licitaciones públicas y privadas, o bien por asignación directa.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El diagnóstico establece, en términos generales los principales problemas que persisten en los microempresarios y pequeños productores, señalando las principales causas de ello y proponiendo soluciones ligadas a las líneas específicas del Programa de Fomento Productivo.

En términos generales, el panel de evaluadores considera que tanto la formulación del fin como del propósito son factibles introduciendo algunas modificaciones. Se observa una coherencia entre los problemas detectados y los componentes planteados, con excepción del componente empleo, componente que no se ajusta a

un programa de fomento productivo con proyecciones de mediano y largo plazo. Los componentes que propone el programa tienden a resolver los problemas identificados.

El diseño del programa permite teóricamente hacer una inversión más pertinente a las diversas realidades, y adecuada a la demanda de los grupos de interés final, por su carácter participativo. Sin embargo la utilización del mecanismo de asignación IRAL dificulta un enfoque del desarrollo productivo más amplio y con carácter sistémico, ya que su enfoque es de carácter local, modalidad que se adapta muy bien a los programas de inversión social por el grado de focalización que deben tener éstos, pero que no se adecua a los programas de fomento productivo, los que van más allá de las Unidades de Intervención Territorial (UIL) o la propia comuna

2.2 Organización y Gestión

La estructura orgánica, en términos de diseño, es flexible lo que permite adecuarse a las características de cada región (tamaño de la región y magnitud de los programas) puede considerarse adecuada, puede presentar el inconveniente que en las regiones más pequeñas los encargados de dirigir el programa de fomento productivo no tengan las competencias técnicas adecuadas para el mismo. Esta debilidad no se presenta en las regiones más grandes en las cuales en la estructura diseñada se contempla a un profesional especialista.

A nivel local, parte importante de la estructura y los mecanismos de decisión Radican en las Mesas de Trabajo Comunal, factor de fragilidad que se introduce en este nivel, como consecuencia de una falta de relación orgánica con las líneas responsables de las decisiones del programa de fomento productivo. Esto, porque las mesas comunales no tienen una relación orgánica formal con el programa de fomento productivo.

Con respecto al diseño de las actividades de evaluación y seguimiento es posible concluir que en términos generales que se presenta una gran debilidad, ya que no se contemplan indicadores de eficacia, lo que impide medir desempeño del programa. Ahora bien. Es necesario destacar que se consideran aspectos importantes de un sistema de evaluación, contemplando una vinculación con otros sistemas institucionales, en especial con el sistema de ingresos de proyectos, sistema de evaluación ex ante, con el sistema de administración financiera de proyectos y con los sistemas administrativos de contratos y resoluciones.

A nivel interinstitucional, la firma de convenios que la institución ha realizado con algunas instituciones, permite suponer formalmente que los mecanismos de coordinación establecidos en el diseño a este nivel, funcionen.

2.3. Eficacia y Calidad

No existe, de acuerdo al diseño del programa, la posibilidad de contrastar los logros esperados a nivel de la producción de sus componentes, con una planificación e

identificación de metas previas a nivel nacional o regional. Los indicadores disponibles no son suficientes para medir la eficacia del programa, lo que presenta una gran debilidad para generar información que permita contrastarla con el diseño del programa.

No es posible entregar una evaluación sobre la oportunidad de producción y entrega del servicio aún en la perspectiva de evaluación del diseño del programa, pues no se dispone de información suficiente para identificar todos los pasos que se siguen para generar los productos.

Las apreciaciones sobre eficacia suelen ser cualitativas, basándose principalmente en la marcha de la ejecución presupuestaria, la cual es monitoreada mensualmente.

2.4. Eficiencia y Economía

El Programa de Fomento Productivo sufrió cambios importantes en la destinación de los fondos. Por políticas emanadas del gobierno se tuvo que redestinar parte importante del presupuesto al financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo.

En esta dimensión, el análisis y resultado del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo se presenta en forma independiente y se evaluó a nivel de resultado y no como parte del diseño del Programa de Fomento Productivo.

Los costos del Programa se analizaron bajo dos criterios:

- De acuerdo a Balances Presupuestarios Anuales, aquí se considerarán los montos presupuestados a principio de año y los montos reales ejecutados a fines de año
- Considerando los antecedentes de los montos redestinados al Programa Nacional de Desarrollo del Empleo.

El programa destinó aproximadamente el 70 % de sus recursos de transferencias al Plan Nacional de Desarrollo del Empleo, lo que significó reducir en forma importante sus recursos para realizar las operaciones propias del Fomento Productivo. De los todos los componente planteados por el programa, solo tres fueron ejecutados con un financiamiento reducido a su mínima expresión. Razón por la cual es imposible hacer un análisis de su eficiencia durante el año 2000.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

En la situación actual no se puede afirmar si el programa ha contribuido o no al logro del fin, ya que recién se encuentra en su primer año de ejecución no contándose con información que permita medir resultados.

2.6. Justificación de la Continuidad

Se mantienen las condiciones que justificaron la creación del programa de fomento productivo. La pobreza sigue siendo un problema que no tiene solución a corto plazo, razón por la cual la misión del FOSIS se justifica ampliamente.

2.7. Sostenibilidad del Programa

El Programa está inserto en las política social del Estado chileno y forma parte de los programas básicos del FOSIS, institución desde la cual opera. La institución cuenta con las capacidades y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo sus actividades y alcanzar sus metas y objetivos.

2.8. Aspectos Innovadores

La acción centrada en la focalización territorial. privilegia un estilo participativo innovativo de intervención en una perspectiva de corto plazo, pero dificulta la asignación de recursos en una perspectiva de desarrollo productivo a mediano y largo plazo, como a su vez la necesidad de coordinaciones más amplias, vinculadas al desarrollo regional.

La profundización de la desconcentración y descentralización de la inversión, entrega mayores atributos a las Direcciones Regionales y Municipios, dándoles la oportunidad de decisión sobre la focalización y asignación de los recursos.

2.9 Principales Recomendaciones

Sobre diseño.

- Modificar el planteamiento del fin y del propósito del programa, en el siguiente sentido:
FIN: “Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y trabajadores independientes, que habitan en las Unidades de Intervención Local seleccionadas y/o comunas) aumenten sus ingresos para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida.”
PROPÓSITO: “Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías fortalecen y desarrollan potencialidades asociativas, e incrementan sus capacidades productivas y mejoran las condiciones del entorno”.
- Revisar la validez de la utilización del mecanismo IRAL para la asignación de recursos en el programa de fomento productivo. Al parecer este mecanismo no considera la complejidad del enfoque productivo, el que necesariamente debe tener una visión sectorial de largo plazo y a veces su solución requiere rebasar los límites de la comunidad o de las UIL.

Sobre organización y gestión:

- Se recomienda una mayor vinculación entre las Mesas de Trabajo Comunal y la estructura orgánica del Programa, de manera que la línea de desarrollo productivo tenga una vinculación estrecha con las estrategias elaboradas y desarrolladas a nivel regional.

Sobre eficacia y calidad del programa.

- Se recomienda que el Programa busque la forma de establecer metas, a nivel regional, para sus distintos componentes. Para tal efecto se podrían utilizar las mesas de trabajo comunal. Si estas mesas definieran los sectores productivos considerados relevantes para el desarrollo comunal y fijaran las prioridades para los proyectos presentados, anualmente y con anterioridad, entonces sería posible contrastar los resultados con lo programado.

Sobre la Eficiencia

- Que exista una línea base que permita saber el universo real de los beneficiarios a los cuales espera atender el FOSIS, a su vez, redefinir las bases del Programa, para concentrarse en los sectores más pobres de manera que permita medir el impacto del programa.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1 Descripción General del programa

El FOSIS a partir del año 2000 ha decidido fortalecer el proceso de descentralización, en el marco de la modalidad de asignación de recursos denominada Inversión Regional de Asignación Local "IRAL." La acción del FOSIS dentro de este marco tiene como objetivo prioritario promover el desarrollo de modalidades de inversión con un carácter participativo.

El Programa de Fomento Productivo en la nueva propuesta del FOSIS busca ampliar y agilizar las alternativas a ofrecer a los microempresarios, por que bajo la antigua modalidad de programas sectoriales existía una rigidez en su intervención, la que solo permitía atender a ciertos beneficiarios por programa, los que debían cumplir requisitos específicos.

Este programa incorpora nuevas formas de trabajo en lo local; la intervención desde el desarrollo económico local al abarcar además la dimensión económica, socio-cultural y política administrativa, articuladas en un espacio territorial concreto, trabajando con diversas poblaciones objetivos. Esto posibilita procesos de cohesión, crecimiento y protagonismo de los sujetos involucrados, lo que incide en el fomento de la pequeña producción, en la capacitación de los jóvenes y en el fortalecimiento de la sociedad local toda.

En la lógica del desarrollo productivo local, la coordinación y complementación adquiere cada vez más importancia y las acciones emprendidas por el FOSIS con entidades y actores locales para respaldar y potenciar el desarrollo microempresarial y de la pequeña producción rural, van en este sentido.

El programa opera a través del mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); o sea, quién focaliza los recursos y selecciona las comunas a intervenir es el Gobierno regional en conjunto con el Consejo Regional y los Comités Asignación Regional (CAR). Después FOSIS define las Unidades de Intervención Local (UIL), como las unidades mínimas de focalización territorial pertinentes a la inversión en la comuna (pueden existir una ó más UIL por comuna), para lo cual consulta a los actores locales. La selección de los proyectos la realizan las Mesas de Trabajo Comunal que son las instancias técnicas privilegiadas para coordinar, diseñar y proponer la orientación de la inversión en la comuna y deciden la adjudicación de los recursos los Consejos Municipales sobre los proyectos evaluados y seleccionados.

1.2 Justificación del programa

El año 1995 el FOSIS realiza un profundo proceso de transformación y fortalecimiento institucional. En este proceso se precisa la misión y estrategia de intervención social. Además se evalúa y rediseña las metodologías de intervención social y organización interna.

El FOSIS se define como un servicio público destinado a participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, que aporta respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo que complementa a otros servicios del Estado.

El nuevo diseño de intervención surge de la reflexión realizada por distintos estamentos del FOSIS y acompañada por expertos externos. A su vez, se incorporan las reflexiones realizadas en jornadas regionales en las que participaron diversos agentes, tales como ONGs, Municipios, y SECPLAC, entre otros. Estas instancias contribuyeron a evaluar cualitativamente la acción del FOSIS y permitieron visualizar una estructura de funcionamiento orientada a optimizar el cumplimiento de la misión de la institución.

En este proceso de transformación y fortalecimiento institucional desarrollado destacan cuatro ejes de cambio:

- paso de una cultura de trabajo centrada en el producto a otra centrada en el impacto.
- Paso de una cultura de trabajo centrada en lo temático a otra centrada en lo territorial
- Paso de una cultura de trabajo centrada en el aprendizaje simple a otra centrada en el aprendizaje organizacional
- Desde la acción descoordinada a la acción complementaria con otros en cada territorio

El diagnóstico del Programa de Fomento Productivo presenta una síntesis de antecedentes secundarios, que son los que fundamentaron a su vez, el desarrollo de algunos de los antiguos programas que realizaba el FOSIS (Formación de Jóvenes para el Trabajo, Desarrollo Productivo Rural, Apoyo a la Microempresa y Asistencia Crediticia a Microempresarios a través de licitaciones públicas.), los que se han reestructurado a partir del año 2000, en el Programa de Fomento Productivo.

Los principales problemas que se detectan en los grupos de interés final o Beneficiarios del programa, “**según diagnóstico elaborado por el FOSIS son**”:

- a. Bajó nivel de remuneraciones: A pesar de la importancia del sector en la generación de empleo, diferentes estudios muestran que en un elevado porcentaje de microempresas y pequeñas unidades productivas, el nivel de remuneraciones y de condiciones de trabajo son insuficientes para asegurar una calidad de vida aceptable, a causa de los bajos niveles de productividad y competitividad.

- b. Múltiples dimensiones de la pobreza rural, las que están más allá de la simple carencia de ingresos, tales como: falta de oportunidades de educación, capacitación, salud, vivienda y servicios básicos; el escaso acceso a recursos productivos ; inseguridad alimentaria; casi nulo acceso a fuentes de empleo (MIDEPLAN 1999).
- c. Alto desempleo que afecta notoriamente a los más pobres, especialmente jóvenes y mujeres. La tasa de desempleo de los jóvenes y las mujeres triplica (Ministerio del Trabajo , Boletín de Mayo) a la de los adultos (hombres), a la que se une un contingente que regularmente deserta de la educación formal y que no reúne las condiciones para su inserción laboral y social consecuente. Por otra parte, el desarrollo económico del país genera una demanda por mano de obra con cierto nivel de calificación, situación que no puede ser aprovechada por los más pobres, especialmente por los jóvenes y las mujeres, esta situación se grafica en las altas tasas de desempleo de estos sectores. Esto acentúa y vigoriza circuitos de marginalidad, que se vinculan a conductas de adicción y delincuencia. De no cambiar a estrategias de generación de ingresos a corto plazo, permitiría el desarrollo de circuitos de acciones ilegales, los cuales conformarían un núcleo duro que no desea incorporarse al empleo permanente.
- d. El contexto económico afecta básicamente a los sectores de mayor vulnerabilidad productiva. Se tienen los siguientes datos:
En el cuarto trimestre de 1998 la actividad económica, medida en 12 meses, retrocedió en 2.8%, caídas en el consumo de un 20 % en el primer trimestre y un 10 % en el segundo trimestre. A nivel del empleo las cifras son ampliamente conocidas, de un 6.8 % en el primer trimestre de 1999 alcanzó a más de un 10 % el último trimestre del 2000.
- e. La orientación macroeconómica de la política económica chilena que ha prestado poco énfasis en la modernización y el desarrollo de su base empresarial, que es la micro y pequeña empresa y producción rural.

A nivel específico del programa de Fomento Productivo los problemas que se pretenden abordar son los siguientes:

- Inserción de los microempresarios y pequeños productores rurales en el proceso de crecimiento de la economía del país
- Acceso a mercados estables y a circuitos de comercialización más amplios
- Vinculación entre sus pares y con otros actores públicos y privados
- Encadenamiento de los servicios y coordinaciones locales y regionales que apunten a un objetivo productivo común

- Acceso a capacitaciones adecuadas a las características propias de los microempresarios, pequeños productores rurales y población activa
- Acceso a apoyo técnico, tanto en gestión como en aspectos tecnológicos
- Dificultad para constituirse o formalizarse como unidades económicas
- Dificultad para iniciar esquemas asociativos sustentables
- Acceso a fuentes crediticias
- Acceso a capacitación laboral y en oficio adecuada a las realidades productivas locales
- Acceso al mercado de trabajo

1.3 Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Los objetivos del programa en sus diversos niveles son:

A nivel del Fin: Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios , productores rurales y población activa que habitan o trabajan en la Unidades de Intervención Local seleccionadas y/o comunas) aumenten o mantengan sus ingresos y/o mejoren sus niveles de empleo, para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida.

A nivel del Propósito: Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías para desarrollar e incrementar sus capacidades productivas y/o las de inserción en el mercado laboral y/o mejorar las condiciones del entorno

1.4 Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

La ley 18.989 publicada en el diario oficial del 19 de julio de 1990, crea el ministerio de Planificación y Cooperación y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. En el artículo 9º se establece, entre otros, que en cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar en especial actividades cuyas finalidades sean:

- Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo
- Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social
- Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.

La misión del FOSIS es participar en el esfuerzo del país para la superación de la pobreza, aportando respuestas innovadoras en temas, áreas y enfoques de trabajo que se asumen como complementarias a los que realizan otros servicios del Estado

1.5 Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Por la forma de operar la modalidad (IRAL) en que está inserto el Programa; en forma descentralizada, este no dispone de un sistema que permita conocer con anticipación las metas por componente que serán abordados año a año, debido a que la focalización de la inversión depende de la Región (Intendente, CAR y GORE) y la asignación de los recursos es resorte de la Comuna, la que tiene la responsabilidad de seleccionar y elegir de entre los proyectos elaborados y formulados por los grupos u organizaciones que concursan a nivel comunal para ser financiados. Todas las definiciones se realizan año a año, dependiendo de los recursos presupuestarios del FOSIS y las prioridades que se haga a nivel comunal.

Los componentes del programa de Fomento Productivo son los siguiente:

a.- Beneficiarios asociados ejecutan y cofinancian Proyectos Autogestionados de Fomento Productivo: Financia total o parcialmente, proyectos de emprendimiento de los grupos de beneficiarios, ejecutados por ellos mismos. Los beneficiarios son pequeños productores rurales o microempresarios que integran un grupo u organización productiva, o sea se conforman para crear o mejorar actividades económicas de sus integrantes. Estos proyectos se articulan con las acciones del Programa de Promoción, el que desarrolla un proceso formativo de los microempresarios, productores y población activa.

b.- Beneficiarios asociados o individuales con acceso a Servicios Especializados: Financia total o parcialmente los proyectos de intermediarios públicos o privados cuyo objetivo es prestar servicios especializados a los beneficiarios. Estos servicios pueden ser Capacitación grupal a unidades productivas, Asesorías (grupales o individuales) destinadas a resolver problemas específicos en gestión o asistencia técnica, Estudios de mercado y Creación de sistemas de información y Proyectos de Cooperación empresarial y Generación de negocios.

c.- Beneficiarios con Acceso al Crédito a través de instituciones intermedias: su objetivo es estimular a organismos intermediarios a dar crédito a los beneficiarios. Tiene 3 líneas: Subsidio al Crédito, Fondo de Garantías y Fondo Rotatorio.

d.- Beneficiarios cesantes atendidos con Servicios para la Inserción Laboral: su objetivo es incorporar al mercado de trabajo a personas cesantes de los territorios seleccionados para la intervención. Se incluyen aquí proyectos de Formación y Capacitación para el Trabajo Dependiente y Capacitación para el Trabajo Independiente, los cuales son tercerizados y operados por organizaciones intermediarias que están acreditadas en los registros FOSIS y que pueden ser: Instituciones Públicas, Privadas u ONGs.

e.- Beneficiarios acceden y participan en proyectos financiados de Desarrollo Económico Local: Financia proyectos de carácter integral, combinando las distintas líneas del programa, más otras que agreguen valor a la intervención FOSIS y que apunten al desarrollo armónico de un determinado territorio. Los temas son Generación y Fortalecimiento de organizaciones de pequeños y micro productores de carácter comunal e intercomunal; Encadenamientos productivos de agrupaciones de microempresarios del territorio; Generación y fortalecimiento de instancias de colaboración público privada para el desarrollo económico del territorio y Proyectos integrales. Todos los servicios son ejecutados por organismos o instituciones intermediarias que están acreditadas en los registros FOSIS y que pueden ser: Instituciones Públicas, Privadas u ONGs.

Resultado por componente año 2000 (miles de \$)

COMPONENTE	N° PROYECTOS	N° BENEFICIARIOS	MONTO
Proyectos autogestionados	655	12.045	2.851.674
Servicios Especializados	20	1.441	250.572
Acceso al Crédito	0	0	0
Servicio Inserción Laboral	0	0	0
Proyectos de Desarrollo Local	sin información	sin información	31.380

El cuadro anterior muestra lo ejecutado por el programa durante el año 2000. El componente Proyectos autogestionados comprende una parte de los aportes que se paga el año 2000 (miles de \$ 1.382.170), y la diferencia pasa como compromiso para el año 2001. El componente de Acceso al Crédito no se ejecutó este año y para el componente Proyectos de Desarrollo Local no se cuenta con información. La mayoría de los proyectos se encuentran en su fase de ejecución.

1.6 Procesos de producción de los componentes y financiamiento

El Programa de Fomento Productivo se inserta dentro de una modalidad de asignación de recursos denominada Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) que pretende fortalecer el proceso de descentralización.

* El IRAL es un mecanismo de asignación regionalizada de recursos públicos que permite facilitar la implementación de estrategias regionales y locales, de modo que respondan, con mayor eficacia, a la tarea de superación de la pobreza en nuestro país a mediano plazo.

El diseño del programa plantea que la coordinación y complementación de las acciones FOSIS con entidades y actores locales para respaldar y potenciar el desarrollo microempresarial son de gran importancia. Por ello, los programas del FOSIS operan a través del mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), donde la institucionalidad involucrada en su ejecución es :

- El Gobierno Regional quién en conjunto con el Consejo Regional y los Comités de Asignación Regional, focalizan los recursos y seleccionan las comunas a intervenir.
- Posteriormente FOSIS define las Unidades de Intervención Local, para lo cual consulta a actores locales
- Finalmente los Consejos Municipales son quienes asignan los recursos y seleccionan los proyectos, apoyados por las Mesas de Trabajo Comunal, donde participan diferentes instituciones, tanto públicas y privadas y otros actores locales que logran coordinar las acciones de fomento productivo en la comuna.

Además, enmarcado en términos generales en la política de fomento productivo del gobierno, en los programas participan Instituciones Intermediarias, que prestan servicios especiales (crédito, asistencia técnica, capacitación y otros) a los beneficiarios del programa, para desarrollar en ellos capacidades y satisfacer sus necesidades productivas.

El programa asigna los recursos a través de dos mecanismos de convocatoria:

a) Licitaciones, Se distinguen dos situaciones donde la asignación de recursos es tercerizada y puede ser licitada en forma **privada o pública**, principalmente la evaluación ex- ante que se licita a nivel regional, y la contratación de servicios de apoyo para algunas líneas de los proyectos adjudicados. Es obligatoria cuando uno o más de los contratos tengan o puedan tener un valor igual o superior a 1000 UTM, o cuando el monto total de los recursos de la convocatoria sea igual o superior a 5000 UTM.

El FOSIS puede convocar a licitación privada cuando el monto de el o los contratos o el monto de los recursos a asignar no excedan las cantidades detalladas en el punto anterior y que el adecuado desarrollo del Programa así lo requiera.

b) Asignación directa, El segundo circuito es el de transferencia de recursos a beneficiarios del programa que presentaron proyectos autogestionados y fueron adjudicados por las instancias pertinentes. Una vez realizado el proceso administrativo se suscribe un contrato entre el FOSIS y el correspondiente ejecutor (en este caso un representante de los beneficiarios), una vez el mecanismo de transferencia de los recursos este listo se procederá a la firma (autorizada ante Notario) de los contratos. Antes de iniciar la ejecución de los proyectos el ejecutor y el FOSIS firmarán un acuerdo operativo, en el cual se hacen precisiones o pequeños ajustes al proyecto, con el fin de asegurar su adecuado desarrollo.

El aporte FOSIS será entregado al ejecutor de acuerdo a un cronograma de pagos y anticipos establecidos en el acuerdo operativo.

La decisión de autorizar y solicitar el pago de cada una de las cuotas del proyecto es responsabilidad de quien tiene asignada la función de supervisión. Para hacer efectivo el pago el ejecutor debe tener firmado el contrato y con resolución dictada, a su vez haber formulado el acuerdo operativo en conjunto con el supervisor, con su respectivo cronograma de actividades. Tener las garantías vigentes demandadas por el FOSIS y la autorización de inicio de la ejecución del proyecto.

Proceso de Producción de Componentes

El flujograma presentado entrega los diferentes pasos que se siguen para producir o proveer los diferentes productos o servicios, corresponden a la producción de todos los servicios que entrega el FOSIS, y que individualiza el camino que sigue el programa de Fomento Productivo en forma general.

La primera parte hace referencia al comportamiento general de la modalidad IRAL para producir los componentes de los distintos programas que están insertos en ella, es a través de la interrelación de los programas iralizados y la focalización de la inversión que se definen las orientaciones estratégicas en sus distintos niveles de responsabilidad, para que a partir del Plan de Inversión Comunal, se seleccionen las comunas y se definan los componentes a implementar en cada comuna seleccionada y en la Unidad de Intervención Local donde se focalizará la inversión.

Las actividades de la primera etapa corresponden en forma indiferenciadas para los 4 programas iralizados.

La segunda etapa, involucra el circuito o encadenamiento de actividades que se realizan para definir, coordinar, operar, supervisar y controlar, evaluar y medir resultados del programa de fomento productivo. Los responsables de cada actividad serán las Unidades o Departamentos de la Institución responsable del programa, como otros organismos que participan activamente de él.

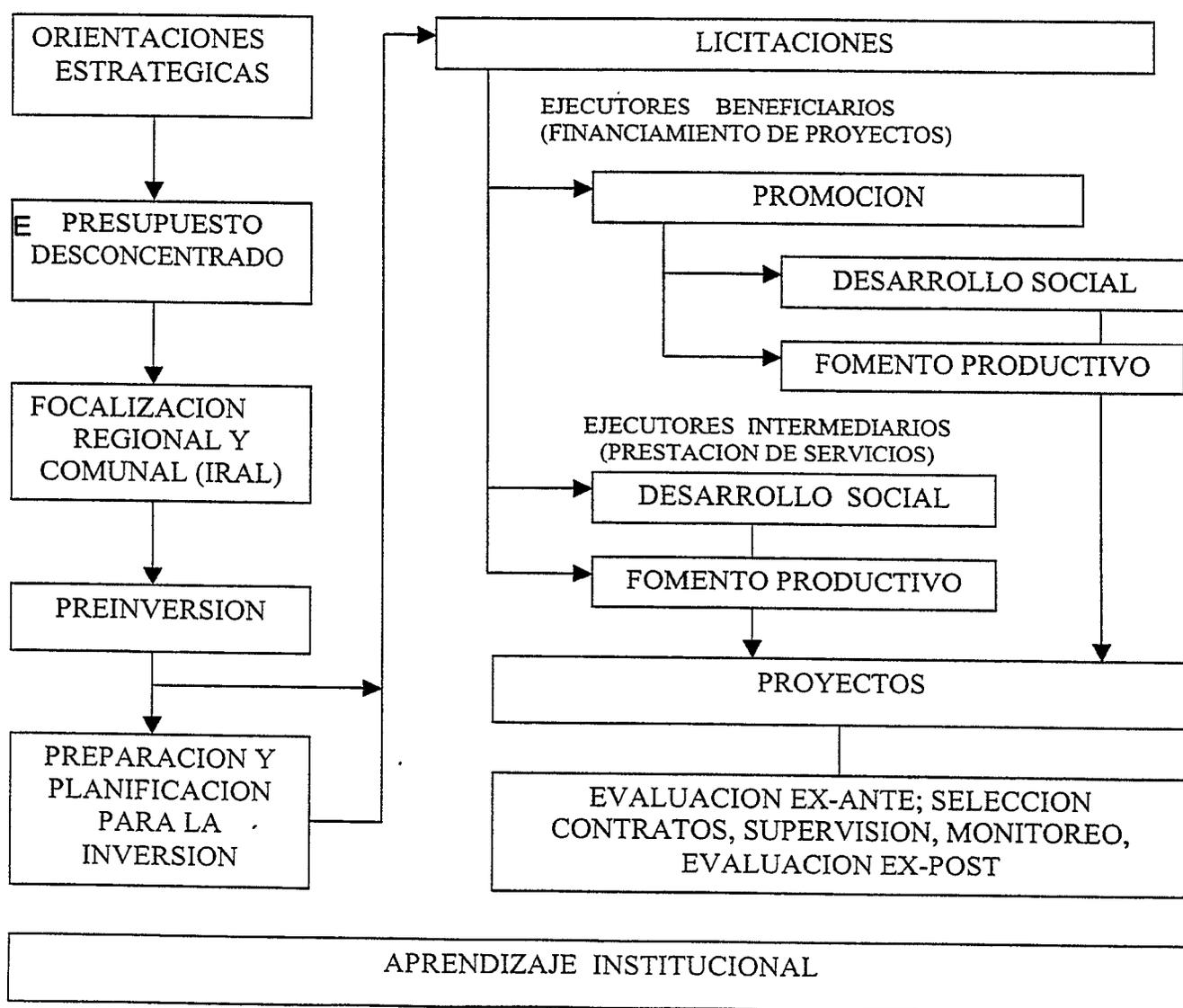
Cada Región confecciona las bases del programa teniendo como pauta una matriz elaborada por el nivel central a la cual se le agregan las particularidades y las focalizaciones realizadas por las estructuras regionales. También definen el tipo de mecanismo a través del cual convocarán a los organismos intermediarios para licitar el programa, siguiendo con un conjunto de actividades con las que se operará para llevar a buen término el programa.

ACTIVIDADES	RESPONSABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Confección ficha EBI y fundamentación del programa a MIDEPLAN y MINHAC • Elaboración (o ajustes) del procedimiento de Asignación de Recursos • Distribución del presupuesto a Regiones • Definición de Orientaciones Estratégicas • Definición de metas y compromisos nacionales • Planificación Estratégica de las Direcciones Regionales del FOSIS • Generación descentralizada del Presupuesto • Elaboración (o ajustes) del Instrumental de operación del Programa • Elaboración de orientaciones técnicas para la implementación del Programa • Focalización de los recursos del Programa a nivel de Comunas • Elaboración del Plan de Inversión Comunal Focalización de recursos al interior de las comunas seleccionadas y selección del o los componentes que se financiarán. Planificación de licitaciones. • Elaboración del Programa de Pre-inversión (cuando corresponda) • Ejecución del Programa de Promoción (cuando corresponda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dpto de Dess. Productivo y Empleo. Dpto de Presupto. Y gestión financiera • Dpto de Dess. Productivo y Empleo • Subdirección de Gestión Estratégica Subdirección de Administración y Finanzas • Dirección Ejecutiva Subdirección de Gestión Estratégica • Dirección Ejecutiva Subdirección de Gestión Estratégica • Direcciones Regionales • Subdirec. Gestión de Programas Subdir. Administración y Finanzas Direcciones Regionales • Dpto Dess. Productivo y Empleo • Dpto Dess. Productivo y Empleo • Direcciones Regionales Intendente y Consejo Regional • Dirección Regional Municipalidades • Dirección Regional • Dirección Regional
<p>TAREAS Y ACTIVIDADES DEL PROG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Bases Regionales • Implementación de licitaciones • Evaluación ex-antes • Selección de Proyectos • Ejecución del Programa • Supervisión de los proyectos 	<p>RAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección Regional • Dirección Regional • Dirección Regional • Municipalidades (Consejo) • Dirección Regional • Dirección Regional

<p>financiados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de la Inversión • Evaluación de Resultados • Aprendizaje Institucional • Acompañamiento técnico a los beneficiarios en la ejecución de proyectos • Implementación del sistema de control social y de gestión de uso de recursos • Puesta en marcha de los proyectos, concretando aportes propios y de terceros • Aplicación del manual y pautas de supervisión • Fiscalización de la ejecución de los proyectos elaborando los correspondientes informes • Autorización de los desembolsos • Realización del cierre del proyecto • Monitoreo de los proyectos • Evaluación de Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dpto Dess. Productivo y Empleo • Dirección Regional Dpto Dess. Productivo y Empleo • Dirección Regional Dpto Dess. Productivo y Empleo • Coordinador de Proyectos • Subdirección de Gestión Departamento de fomento Productivo Dirección Regional Equipo Territorial del FOSIS Mesa de Trabajo Comunal • Jefe del Dpto de Evaluación e Impacto
--	---

FLUJOGRAMA

El flujograma presentado corresponde al proceso de intervención de la modalidad IRAL a nivel general, en el se puede apreciar las fases que comprende el modelo y el itinerario que se realiza para determinar la forma como se materializa la definición de los programas que se implementarán para determinar la focalización regional. Sancionada la focalización, se prepara y planifica la inversión, concluida esta fase se procede a las licitaciones de los programas a nivel regional y se comienza la operación de ellos, existiendo una gran cantidad de actividades que se deben realizar para la conclusión final de la operatoria.



1.7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo

Se define y caracterizan como beneficiarios del programa a:

a.- Los microempresarios y pequeños productores rurales: cuyas unidades económicas se caracterizan por la producción e intermediación de bienes o servicios a pequeña escala, con escasez de capital y con tecnologías ampliamente difundidas e intensivas en mano de obra, pero a menudo con precaria implementación. Por lo general, no se encuentran constituidas como empresas, lo que dificulta su acceso al mundo formal para sus relaciones comerciales, crediticias e incluso de aprovechamiento de eventuales ventajas tributarias; por su tamaño y dispersión, no acceden adecuadamente a los mercados ni están en condiciones de recibir asistencia técnica, financiera ni capacitación, por parte de las instituciones especializadas.

Su organización puede asumir la forma de talleres laborales, empresas o comunidades familiares, asociaciones de hecho o sindicatos, trabajadores por cuenta propia, comité de pequeños productores o microempresas propiamente tales. Es necesario que cumplan las siguientes características:

- Que se encuentren en los territorios focalizados
- Sean existentes o potenciales
- Sean formales o informales
- Que pertenezcan a los sectores de la producción, comercio o servicios
- Tener como máximo 10 trabajadores
- Tener como máximo 2.400 UF ventas anuales y en el caso de grupos pequeños de productores, las ventas deben ser menores a 2.400 UF por persona

b.- Población Activa: por la cual se entiende a aquellas personas que declaran estar empleadas, desocupadas o desempleadas. Se entiende a los desempleados como aquellos que no tienen trabajo y que han buscado activamente uno o están esperando reiniciar actividad después de haber sido suspendidos temporalmente. Deben cumplir las siguientes características:

- Que se encuentren en situación de pobreza
- Que habiten o trabajen en las Unidades Territoriales Focalizadas. Para situaciones especiales podrán para algunas líneas de servicios ampliar el ámbito territorial, más allá del señalado para las Unidades Territoriales, sin exceder en todo caso, el territorio de la respectiva comuna

Tipos de beneficiarios

El programa distingue dos tipos de beneficiarios:

a.- beneficiarios directos: Personas que se apropian, utilizan, consumen directamente los servicios y/o productos, o que experimenten los resultados esperados que el proyecto ofrece.

b.- beneficiarios indirectos: Personas que, no siendo beneficiarios directos, reciben, hacen uso y/o aprovechan los beneficios del proyecto.

UNIVERSO POTENCIAL DEL PROGRAMA

Los cuadros presentados en este punto han sido extraídos de la ficha de antecedentes entregada por la institución.

El cuadro N° 1 muestra el universo total de 830.055 microempresas relacionadas con el sector de manufactura, comercio, servicios y otros rubros, (excluyendo al sector primario), en el cual la fuerza laboral total que trabaja en el sector es de 1.285.188. El N° total de microempresas, es el universo potencial de beneficiarios del Programa de Fomento Productivo. Lo que no está determinado es el universo real o beneficiario objetivo del programa.

NUMERO DE MICROEMPRESAS A NIVEL NACIONAL CUADRO N° 1 (*)

REGION	UNIDADES PRODUCTIVAS	PORCENTAJE %	Número de ocupados	Porcentaje %
I	24.118	2.91	37.499	2.92
II	25.343	3.05	39.939	3.11
III	15.129	1.82	20.548	1.60
IV	29.956	3.61	47.646	3.71
V	85.816	10.34	134.818	10.49
VI	33.358	4.02	53.475	4.16
VII	44.102	5.31	72.448	5.64
VIII	80.146	9.66	135.648	10.55
IX	41.217	4.97	63.533	4.94
X	44.779	5.39	72.593	5.65
XI	4.893	0.59	7.554	0.59
XII	9.637	1.16	15.077	1.17
RM	391.561	47.17	584.410	45.47
TOTAL	830.055	100.00	1.285.188	100.00

* Cabrera Sara, "PYME, un desafío a la Modernización Productiva" 1993, y Encuesta CASEN 1998 MIDEPLAN.

En el cuadro N° 2 según encuesta CASEN 98 existen 587.427 hogares que se encuentran en situación de pobreza rural. La pobreza presenta una fuerte heterogeneidad. Un estudio realizado por MIDEPLAN (resultados encuestas CASEN 1998) permite inferir que existen 162.835 hombres y 11.843 mujeres rurales que realizan actividades por cuenta propia. La evidencia muestra que el autoempleo en el sector rural en actividades agrícolas y no agrícolas continúa siendo una fuente importante de empleo y de ingresos para el sector rural.

Las cifras del número de autoempleos, es producto del análisis de los datos entregados por la CASEN 98, sobre la cantidad de ocupados en el sector rural.

**POBLACION RURALPOBRE A NIVEL NACIONAL
CUADRO N°2 (*)**

Región	Pobl. Rural pobre	% Pobl Rural Pob	% Pob Rural Indigente	% Pob Rural no Indigente	Pobl. Rural Total
I	3.747	21.7	7.0	14.7	17.267
II	1.089	13.8	5.8	8.0	7.891
III	5.005	25.6	6.7	18.9	19.551
IV	38.426	25.4	6.8	19.6	151.283
V	24.644	19.0	4.0	15.0	129.705
VI	46.174	18.6	3.1	15.5	248.247
VII	89.792	28.1	8.4	19.7	319.544
VIII	151.032	40.1	16.8	23.3	376.638
IX	107.603	37.0	12.8	24.2	290.819
X	89.883	25.1	6.1	19.0	358.100
XI	1.533	7.9	2.7	5.2	19.405
XII	557	6.5	3.3	3.2	8.569
RM	24.942	13.9	4.3	9.6	179.439
TOTAL	587.427	27.6	8.7	18.9	2.126.458

* Según Encuesta CASEN 1998.

Considerando el número de microempresas y la cantidad de autoempleados, el universo potencial del programa alcanzaría a 1.004.733 beneficiarios, no existiendo datos sobre el universo real que focaliza el programa.

1.8 Programas complementarios

El Programa de Fomento Productivo se complementa y relaciona con otros Programas FOSIS insertos en la modalidad IRAL como son:

Programa de Preinversión, que tiene por objetivo “aportar los elementos relevantes para que los beneficiarios cuenten con una inversión FOSIS de acorde a sus realidades y necesidades particulares”

Programa de Promoción, tiene por objetivo “generar capacidades que contribuyan al fortalecimiento del capital humano y capacitar a los beneficiarios para la autogestión de sus iniciativas productivas y sociales”.

Estos programas coordinan y materializan su acción con el programa de fomento productivo a través de la estructura que se ha dado el FOSIS a nivel regional, donde los diferentes niveles organizativos tienen una visión sistémica del territorio que permite a los programas optimizar su acción e interrelacionarse entre ellos abasteciéndose de los insumos necesarios para realizar la acción

Además se relaciona con programas de distintas instituciones con las cuales tiene convenios, como son :

- INDAP; apoyo a los sectores de pequeños agricultores más pobres de las diferentes comunas y que se encuentran insertos en el programa PRODESAL, (financiado por INDAP y operado por la Municipalidad) y potenciados por el programa de Fomento Productivo FOSIS, a través del financiamiento a proyectos productivos.

- Convenio FOSIS – Prorural - SERCOTEC; priorizar el trabajo con estas organismos, en el marco de la definición de los Planes Integrados de Desarrollo Económico Territorial.

- SERNAM; Convenio especializado a nivel nacional para apoyar a Mujeres Jefas de Hogar.

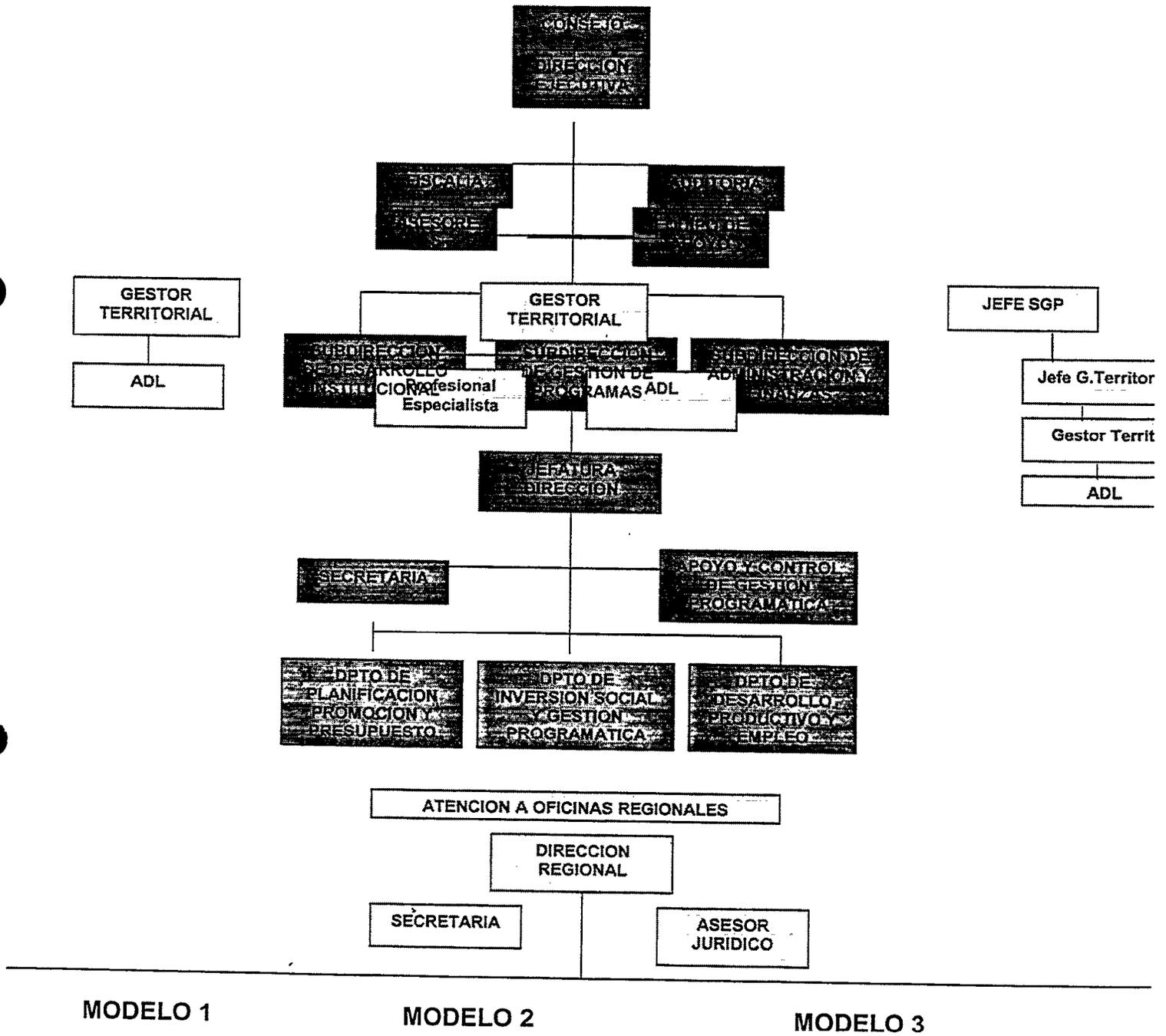
- SENCE; convenio con SENCE para difundir y motivar la capacitación en cursos sobre uso de internet y el comercio electrónico.

También se mantienen acciones complementarias y coordinadas con: Prodecoop, Prodemu, Chile Barrios, Conadi, Sernatur y Sernapesca y otras instituciones.

1.9 Período de ejecución del programa

El Programa se inicia partir del año 2000 en todas las regiones del país, en las comunas seleccionadas a través del mecanismo IRAL, pero no tiene un horizonte de término.

1.10 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.



La estrategia de intervención del FOSIS consiste en lograr esfuerzos simultáneos por generar capacidades en las personas y familias pobres, como también crear oportunidades en el entorno donde residen y/o trabajan, a su vez profundizar la articulación con otros programas de otros servicios públicos o privados que operan en la comuna. Así, se espera que a través del despliegue y utilización de sus potencialidades, puedan dichas personas y comunidades iniciar un proceso gradual y sustentable de mejoramiento en su calidad de vida e integración social.

La acción del FOSIS se guía por criterios como:

- privilegio de un estilo participativo de intervención social.
- Coordinación con otras instituciones públicas o privadas
- Prioridad del nivel local en la determinación de las necesidades y oportunidades para la superación de situaciones de pobreza
- Compromiso con el impacto social y productivo que genera el conjunto de la inversión social institucional en los territorios donde interviene.

Lo fundamental del cambio fue el paso hacia una organización más descentralizada y desconcentrada que articula su inversión a partir de las demandas que observa cada una de las comunidades y localidades donde interviene. En este contexto la gestión territorial de la inversión – su coordinación, evaluación y seguimiento – pasó a ser la estrategia principal del FOSIS, dando mayores atribuciones a las Direcciones Regionales. El cambio de modalidad implica riesgos que se pueden transformaren ventajas o desventajas que será necesario considerarlas:

El organigrama de la Subdirección de Gestión de Programas, permite mostrar la estructura y relaciones que tiene la subdirección, tanto con el nivel central, como a nivel regional.

Esta estructura está dividida en tres departamentos, en que cada uno está a cargo de los programas centrales del FOSIS. el Programa de Fomento Productivo , está bajo la responsabilidad del **Departamento de Desarrollo Productivo y Empleo**; que tiene las siguientes funciones:

- Diseñar técnica y operacionalmente los programas regulares y pilotos de inversión productiva
- Coordinar y orientar la implementación del Plan de Supervisión Técnica de la gestión programática.
- Apoyar a regiones en la ejecución programática
- Seguir y sistematizar la ejecución programática
- Control de gestión de la ejecución programática
- Coordinar y relacionar con otras instancias institucionales y externas a FOSIS
- Administrar la ejecución de Convenios.

A nivel regional, el programa está bajo la responsabilidad del Director Regional quien responde directamente a la dirección nacional del FOSIS, a través de la Jefatura de Dirección. A su vez es el responsable de todas las acciones que este organismo

realiza en la Región. Cada Región para ejecutar y administrar los programas se ha dado la estructura que más le acomoda a su intervención, dependiendo; del tamaño de la región, de la magnitud de los programas FOSIS, etc.

Como consecuencia de dichas estructuras se observan tres modelos diferentes de organigramas regionales que se conectan con los Departamentos responsables de los Programas a nivel central.

Modelo N° 1: Este modelo es utilizado por las siguientes regiones; I – II – XI – XII A parte de la estructura administrativa del FOSIS a nivel regional (similar para todas las regiones), la región opera el Programa de Fomento Productivo a través del:

Gestor Territorial: encargado del territorio definido por el FOSIS en la región es el responsable de la operación de todos los programas del territorio. Coordina, dirige, apoya y controla todos los programas a nivel regional

Agente de desarrollo Local. (ADL): Dirige, coordina, apoya y controla la gestión de la ejecución de la inversión regional FOSIS a nivel del territorio que le ha sido asignado:

Modelo N° 2: Este modelo es utilizado por las siguientes regiones; III – IV – V - VI – VII - IX. Dicha estructura se utiliza en regiones intermedias y agrega a la estructura anterior, un Profesional especialista en las temáticas del programa, que asesora y provee de la información relevante para la buena operación del programa. A su vez supervisa, apoya, realiza análisis y recomendaciones sobre la operación.

Modelo N° 3: Este modelo es utilizado por las siguientes regiones; VIII – X – RM. . Dicha estructura se utiliza en las regiones que concentran la mayor cantidad de programas y por la extensión de su territorio se hace indispensable tener una estructura más pesada capaz de enfrentar toda la problemática regional. Esta estructura, está formada por:

Un Jefe de Gestión de Programa: Responsable del programa a nivel regional, dirige, coordina, apoya y controla el programa a nivel regional.

Gestor Territorial: responsable del territorio donde se ejecuta el programa, tiene responsabilidad sobre todos los programas que se ejecuten en el territorio.

Profesional Especialista : que asesora y provee de la información relevante para la buena operación del programa. A su vez supervisa, apoya, realiza análisis y recomendaciones sobre la operación.

Agente de Desarrollo Local: Dirige coordina, apoya y controla la gestión de la ejecución de la inversión regional FOSIS a nivel de la comuna que le ha sido asignada

Otras estructuras que participan en el programa:

En el nivel regional, operan diferentes instancias que están insertas en la modalidad IRAL y cumplen diversas funciones relacionadas con el programa:

Intendente Regional: cuyas funciones son:

- discusión de la focalización de la inversión regional presentada por el FOSIS.
- Presentación y discusión de la propuesta con el CORE
- Obtención del sancionamiento por el CORE
- Comunicación a los alcaldes respectivos sobre la focalización realizada.

Consejo Regional:

- discusión de la propuesta de focalización presentada por el Intendente
- sancionamiento de la propuesta de focalización del programa

A nivel comunal, las instancias son las siguientes:

Alcalde:

- presenta la propuesta de focalización al Consejo Comunal
- adjudica los recursos conjuntamente con el Consejo Comunal

Consejo Comunal

- sanciona la propuesta de focalización
- elige los proyectos evaluados y seleccionados por las Mesas de Trabajo
- Adjudica los recursos conjuntamente con el Alcalde

Mesa de Trabajo Comunal:

- Coordina, diseña y propone la propuesta de intervención territorial
- selecciona las propuestas
- apoya técnicamente al Alcalde y Consejo Regional

También participan organismos y/o instituciones privados en las diferentes etapas de la modalidad y que han estado nombrados anteriormente.

1.11 Antecedentes Financieros:

Presupuesto Total del Programa 2000 2001 (miles de \$)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	%
2000	31.254.779	7.068.411	22.6
2001	27.383.306	9.485.704	34.6

FUENTE: Elaborado por el panel en base a los antecedentes entregado por la Institución

1.12 Reformulaciones del Programa

En el diseño original del Programa de Fomento se estableció en el componente de Prestación de Servicios, la línea de Formación y Capacitación Laboral para financiar proyectos de formación y capacitación en oficios, con desenlace laboral dependiente e independiente .

Dada la crisis de empleo que se evidencia en el país desde el año 2000, FOSIS reformuló su acción en este sentido, lo que significó diseñar e implementar un programa ad hoc , donde el objetivo central pasó a ser “ la inserción laboral” , sobre la formación y capacitación y donde la población objetivo fueron preferentemente las personas adscritas a los programas de generación de empleo (PGE) de las municipalidades, ejecutándose como un programa aparte, pero utilizando recursos importantes del programa de Fomento Productivo.

Con el fin de hacer permanente esta acción se procedió a incluir en el diseño del Marco Lógico del programa de Fomento Productivo, un nuevo componente que contiene, además de lo que se contempla en la línea de Formación y Capacitación Laboral, todo lo referido a empleo, de acuerdo a la experiencia desarrollada en el año 2.000.

1.13 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

a.- Supervisión de Proyectos:

El objetivo general que define el FOSIS para esta fase de supervisión de los proyectos es la de contribuir al logro de los resultados propuesto en cada uno de ellos y al aprendizaje institucional que se obtiene mediante un proceso de: control, registro y apoyo a la marcha sustantiva y administrativo-contable de los proyectos durante su ejecución.

En esta fase se definen diferentes aspectos de la supervisión:

- Objetivos específicos que servirán para afinar el proceso de seguimiento
- Las responsabilidades de la función en la etapa de diseño conceptual, las que deben quedar claramente establecidas y asignadas, y sirven para tomar decisiones de carácter técnico durante el proceso de ejecución del proyecto. Las decisiones las toma el responsable de la supervisión sobre la ejecución del proyecto. La información que se registre y los productos que se entreguen, servirán para la toma de decisiones y aprendizajes institucionales.
- Las responsabilidades de la función en la etapa de diseño operativo, recae en el Coordinador de Proyectos y su superior directo, quien debe monitorear la ejecución de los proyectos. Se establece un manual de operación, donde queda estipulada fecha de entrega de informes, criterios de elaboración y criterios y mecanismos para resolver controversias. La dirección Regional es la responsable de monitorear todo el proceso en su Región y en el ámbito Nacional esta responsabilidad es asumida por el Departamento de Gestión de Programas.

- Productos de la Evaluación de la supervisión son los apoyos permanentes al proceso durante la ejecución de los proyectos, los registros que de ella se obtengan, los informes y los aprendizajes que se desprendan.

Instrumentos del Proceso: Existe, según la Unidad Responsable del programa un soporte informático desarrollado en internet que opera como un Sistema Nacional de Supervisión de Proyectos, el cual contiene:

A.- Página del Coordinador Territorial: corresponde al instrumento que utiliza el Coordinador Territorial, se registra la asignación de proyectos a los Coordinadores de Proyectos; las observaciones y comentarios al proyecto hechas por el jurado. Entrega orientaciones para la supervisión de los proyectos. Registra observaciones y comentarios respecto de los distintos componentes de los Informes de supervisión.

B.- Página de Antecedentes Básicos del Proyecto: Los antecedentes básicos de cada proyecto serán obtenidos automáticamente del sistema de administración de proyectos institucionales. El coordinador del proyecto debe revisar y validar los antecedentes básicos del proyecto que el sistema provee, sobre la base de los datos primarios contenidos en cada carpeta de proyecto asignado a cada uno de ellos.

C.- Acuerdo Operativo: Mediante este instrumento el ejecutor de un proyecto y el FOSIS acuerdan y concretan diferentes aspectos de la ejecución del mismo. Los nuevos acuerdos que se establezcan en ningún caso deben implicar modificaciones en la naturaleza del proyecto.

D.- Informe del ejecutor del proyecto: es el instrumento a través del cual el ejecutor entrega al FOSIS información periódica, con antecedentes cualitativos y cuantitativos en forma definida por el FOSIS, sobre diferentes aspectos de la ejecución del proyecto. Las características, contenido y el medio a través del cual se entregarán los informes del ejecutor, se definirán para cada programa institucional.

E.- Acta de supervisión: es el instrumento a través del cual el responsable de la supervisión FOSIS registra los antecedentes de una visita a terreno o reunión de trabajo con cualquier actor vinculado con el proyecto, entrega orientaciones o instrucciones escritas sobre la ejecución y registra los acuerdos logrados.

F.- Informes de supervisión: El responsable de la supervisión FOSIS, en forma periódica durante y al término de la ejecución, emite un juicio evaluativo de la marcha sustantiva del proyecto, autoriza técnicamente los pagos y anota los eventos que servirán para el aprendizaje institucional.

G.- Página de término del proyecto: registra el término de las actividades del proyecto, registra la existencia de los informes finales requeridos y la recopilación de los antecedentes necesarios para solicitar el cierre del proyecto a la Coordinación Administrativa.

Fuentes de información

Los insumos para realizar la función son los siguientes:

- Las bases generales del programa y las bases regionales de la convocatoria correspondiente.
 - Marco lógico del programa respectivo
 - El manual de supervisión
 - El ejemplar del proyecto formulado
 - La evaluación ex- antes del proyecto
 - Las orientaciones del equipo territorial
 - El contrato con sus respectivos acuerdos operativos
 - Visitas a terreno y reuniones con el ejecutor
 - Las actas de supervisión
 - Los informes del ejecutor
 - Los informes de supervisión
 - Las observaciones del coordinador territorial
 - La vigencia de las garantías
 - Los pagos realizados al ejecutor
- Variables que componen el proceso

- a.- Beneficiarios directos
- b.- Ejecutor
- c.- Organizaciones del entorno
- d.- Resumen de la evaluación
- 5.- Decisiones de pago.

Las 3 primeras contienen una serie de ámbitos a evaluar. Estos ámbitos se relacionan con distintas acciones que deben desarrollarse en el proceso de ejecución del proyecto, se presentan agrupadas en un cuadro y deberán ser calificadas según la escala de medición descrita más adelante. En la última fila de cada cuadro aparecerá el puntaje resultante de la evaluación.

TABLA DE EVALUACIÓN

CALIFICACION	DESCRIPCION
EXCELENTE	Cumple plenamente con el criterio ideal
BIEN	Cumple con criterio ideal en gran medida salvo pequeñas discrepancias
REGULAR	Cumple parcialmente con el criterio ideal, se observan grandes diferencias
MAL	No cumple con criterio ideal o no presenta información al respecto
N/C	No corresponde evaluar

b.- evaluación ex-ante: Esta evaluación consiste en evaluar técnicamente, solo los proyectos que cumplan con los requisitos de admisibilidad formal establecidos en las bases del programa, ahora bien serán evaluados técnicamente de acuerdo a las dimensiones e ítems establecidos en el FOSIS Regional (bases regionales).

La evaluación técnica determinará, de acuerdo a los criterios del FOSIS y a los puntajes de corte que éste establezca, cuales son los proyectos técnicamente elegibles. Sólo los proyectos que sean declarados como técnicamente elegibles, podrán pasar a la etapa de adjudicación. La etapa de adjudicación consiste en decidir qué proyectos específicos serán financiados en la convocatoria respectiva. Esta decisión corresponderá al Concejo Municipal de las comunas señaladas en los anexos de las bases regionales.

Durante el proceso de evaluación se utilizará el siguiente instrumental:

- Pauta de evaluación de cada programa de inversión FOSIS, elaborado por el Departamento de Gestión de Programas.
- Ficha de evaluación de proyectos elaborada por la Dirección Regional para cada convocatoria a partir de una matriz de cada programa, elaborada por el Departamento de Gestión de Programas.

Mecanismos de Operación:

El Departamento de Gestión de Programas, envía pautas de evaluación a cada región y un modelo de bases regionales, para la licitación privada de los Servicios de evaluación ex- ante.

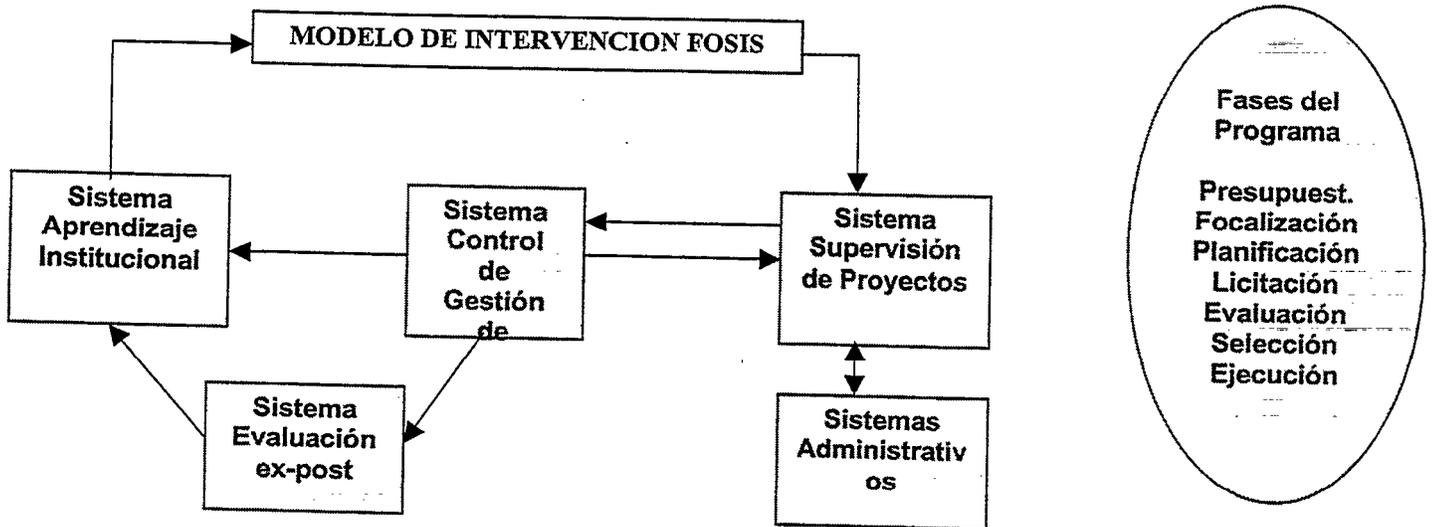
Cada región decide como agrupará las convocatorias, para las que tendrá que licitar el servicio de evaluación. Preparará bases, seleccionará entidades que invitará, hace la licitación y selecciona y contrata la entidad evaluadora.

La oficina Regional del FOSIS entrega al organismo evaluador los proyectos de cada convocatoria, el instrumental correspondiente y el sistema de soporte informático para realizar el proceso.

La oficina Regional FOSIS es responsable de monitorear y recibir los productos de la evaluación ex-ante.

Para todos los servicios y/o programas tercerizados, la unidad tiene un manual de ejecución donde están especificados los mecanismos que debe seguir el organismo o institución y los informes que se deben presentar de acuerdo a circular N° 10.728 de 1997 de la Contraloría General de la República. Informes mensuales).

SISTEMA NACIONAL DE SUPERVISION DE PROYECTOS
Vinculación al modelo y otros sistemas institucionales



El sistema Nacional de Supervisión de Proyectos tiene como objetivo entregar a la institución y a quienes están directamente involucrados en la supervisión una herramienta de trabajo que define los conceptos de la función.

Este modelo está constituido por varias fases que se interrelacionan entre ellas y que en cada eslabón del diagrama estará presente.

El sistema de Supervisión de Proyectos involucra todas las actividades, relaciones internas y externas y productos de los mismos, que se realizan u obtienen teniendo como perspectiva los efectos e impactos en los grupos de interés final involucrados.

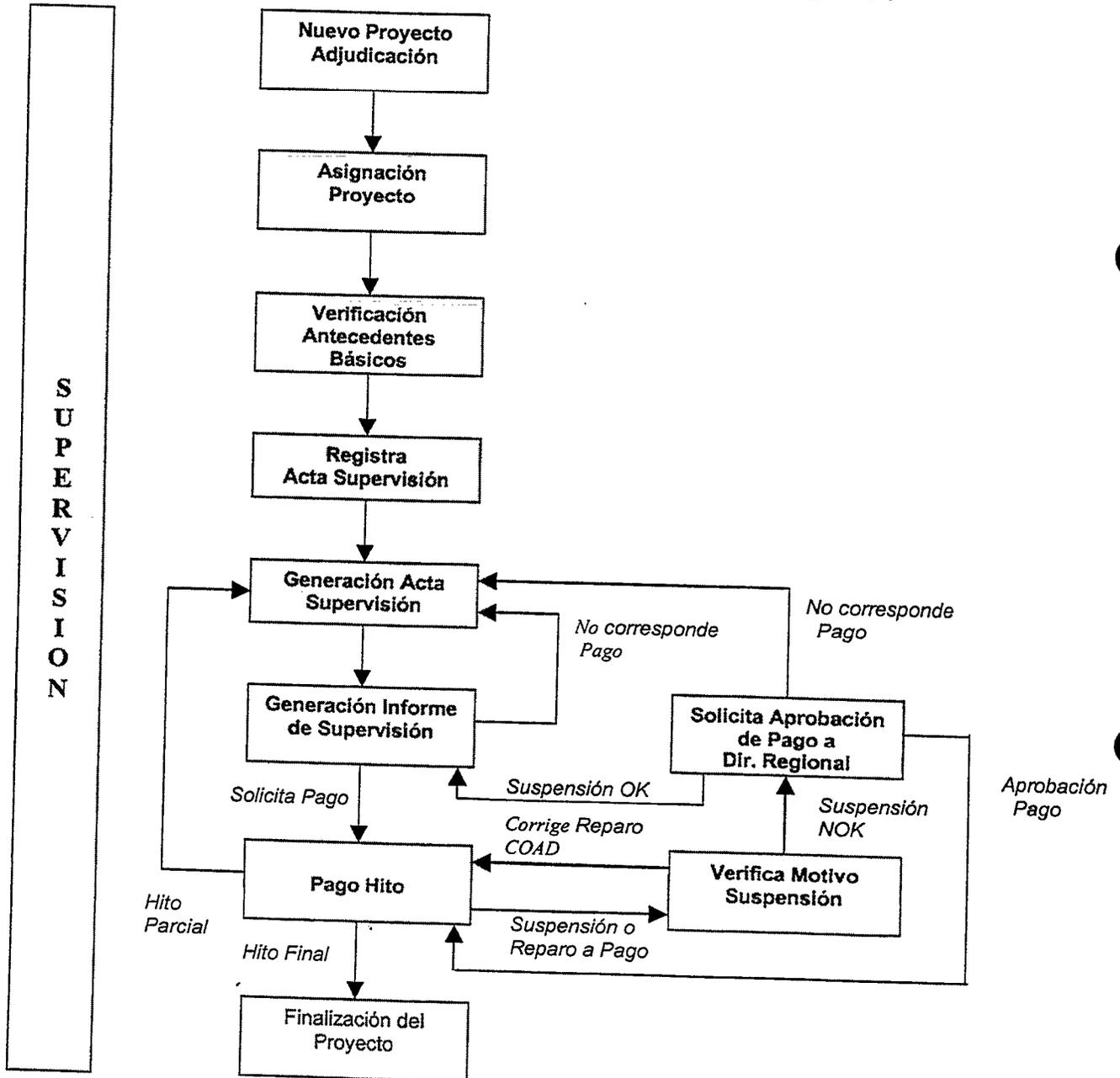
El Sistema de Control de Gestión : diseña y monitorea, controla y elabora reportes programáticos.

El Sistema Aprendizajes Institucional. Sistematiza los aprendizajes que surgen de la supervisión de proyectos con su correspondiente retroalimentación a nivel programático

El Sistema de Evaluación ex-post. Retroalimenta el diseño del sistema de supervisión a partir del resultado de la evaluación realizada.

El Sistema Administrativo. Es el proceso de apoyo y control a los programas en los aspectos administrativos-contables. Es el responsable de elaborar modelos de contratos, diseñar instrumentos administrativos y contable para el seguimiento de los proyectos.

DESCRIPCION DEL PROCESO DE SUPERVISION DE PROYECTOS



El proceso involucrado en la supervisión de proyectos puede reflejarse en el diagrama anterior.

- En el se aprecia que existe una instancia donde se ingresan los datos básicos del proyecto, los cuales deben contener la siguiente información: código del proyecto, descripción, fuentes de financiamiento, etc.
- Después se asigna el proyecto por el Coordinador Territorial a un Coordinador de Proyecto para su supervisión y seguimiento.
- La información es revisada y corregida (eventualmente).
- Se firma un Acuerdo Operativo con el ejecutor, ingresándose al sistema la información relevante. (calendario de actividades, cronograma de productos y pagos).
- Se verifica el cumplimiento del cronograma y se respalda con el Acta de Supervisión.
- El responsable de Supervisión debe hacer un informe en el cual se evalúa el desarrollo del proyecto.
- Si el avance del proyecto corresponde a algunos de los períodos de pago, el Coordinador del Proyecto podrá aprobar el pago correspondiente.
- Los pasos de supervisión serán realizados hasta que el proyecto haya terminado, hito que deberá ser informado durante la etapa de Finalización del proyecto.
- La encargada del pago del proyecto es la Coordinación Administrativa, la cual verifica que se reúnan las condiciones administrativas correspondientes. Si se cumplen se procede al pago, en caso contrario vuelve donde el Coordinador de Proyectos que debe corregir el problema existente.
- El Coordinador Territorial podrá supervisar el proyecto sin previo aviso, a su vez entregar orientaciones, como asimismo podrá suspender algún pago si estima que el producto no ha sido entregado.
- El Coordinador del Proyecto verificará la causal de suspensión del pago y podrá solicitar la aprobación de éste por parte del Director Regional si no está de acuerdo.
- Finalización del proyecto, información registrada en el sistema.

II. TEMAS DE EVALUACION

DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Actual

El diagnóstico del Programa de Fomento Productivo presenta una síntesis de antecedentes secundarios, que son los que fundamentaron a su vez, el desarrollo de algunos de los antiguos programas que realizaba el FOSIS (Formación de Jóvenes para el Trabajo, Desarrollo Productivo Rural, Licitación de Apoyo a la Microempresa y Asistencia Crediticia a Microempresarios a través de ONG.), los que se han reorganizado a partir del año 2000 en este nuevo Programa de Fomento Productivo.

El diagnóstico establece, en términos generales los principales problemas que persisten en los microempresarios y pequeños productores, señalando las principales causas de ellos y proponiendo soluciones ligadas a las líneas específicas del programa de fomento productivo.

Sin embargo, a juicio del panel, si bien la identificación genérica del problema es aceptable y permite identificar el universo potencial del programa, ella no permite determinar la población objetivo del mismo, ni menos aún especificar la importancia o significación de los distintos problemas mencionados, ni las prioridades que ellos tienen en los microempresarios pobres. Los problemas identificados son los mismos que enfrenta cualquier tipo de empresario, ya sea micro, pequeño e incluso mediano. Falta una caracterización de la dimensión de los problemas de la población objetivo que el programa quiere resolver.

Por otro lado el FOSIS logra establecer una adecuada coherencia entre los problemas detectados y los componentes del programa, con excepción del componente relacionado con el empleo. Los componentes que propone el programa tienden a resolver los problemas identificados.

La estructura contemplada en el diseño del programa es coherente con la búsqueda de hacer una inversión más pertinente a las diversas realidades, más adecuada a las demandas que surgen de la realidad local, más desconcentrada y descentralizada. Ella permite también una mayor participación de los actores locales. Sin embargo, la utilización del mecanismo de asignación IRAL dificulta un enfoque del desarrollo productivo más amplio que las UIL o la propia comuna, porque está limitado a un espacio geográfico específico que no permite una interconexión con espacios más amplios.

Adicionalmente, el mecanismo IRAL, por su propia manera de decidir impide el establecimiento de metas anuales de trabajo (número de proyectos o número

de beneficiarios planificados a atender). A nivel de diseño, esto dificulta la definición más precisa de las metas por componentes. De hecho, el programa no define metas por componentes. Solo presenta metas generales del tipo de beneficiarios atendidos a nivel del programa en su conjunto.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MECANISMO IRAL.

Ventajas:	Desventajas
Mejora la focalización de la inversión	Se desperfila la idea de preinversión
Fortalece la participación	Está ligada solo a algunos programas y localidades.
Genera mayores compromiso de los actores del territorio con el desarrollo formula- de la localidad.	tiende a generar una participación ins- trumental limitada a la gestión y ción de proyectos
Se avanza hacia una visión más Integral, que considera a los pobres su territorio, sus particularidades, nece- sidades y potencialidades.	Modelo programático poco flexible
El modelo resulta coherente con los procesos de descentralización y des- concentración	Los programas se encadenan debilmente entre si
Aporta conocimiento a los benefi- carios.y su entorno.	Los programas generalmente no forman parte de las estrategias y planes de desarrollo
proceso	Inversión de corto plazo no permite generar efectos e impactos durables
desarrollo	Cada año se realiza un costoso de focalización
un	No permite generar relaciones de mediano plazo.
	Una acción pública efectiva en de fomento productivo requiere de espacio más amplio que la comuna

El nuevo modelo de intervención opera también con un diagnóstico más complejo de la población a atender. El FOSIS reconoce distintas manifestaciones de la pobreza que incorporan aspectos materiales y no materiales. La pobreza material alude a la carencia de ingresos, vivienda, posesión de bienes, alimentación, salud, agua, infraestructura sanitaria, y otros. La pobreza no material se refiere a la precariedad del desarrollo personal y psicosocial de acceso efectivo a información y conocimiento, de apoyo en redes y organizaciones sociales, de seguridad social y personal, de baja autoestima, desesperanza aprendida, aislamiento, desconfianza frente al extraño y similares.

La diversidad de la pobreza necesita que los instrumentos de política social sean altamente diversificados y flexibles, de tal forma que tengan la capacidad de adecuarse a las prioridades y características socioculturales de los sectores pobres a los que se dirigen.

La utilización de instituciones intermediarias, cuyos requisitos y características a cumplir están identificadas, potencia los objetivos del programa y ayuda a la obtención del impacto, debido a que se puede atender a un mayor número de destinatarios con equipos profesionales adecuados.

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

En términos generales, el panel de evaluadores considera que tanto la formulación del fin como del propósito son factibles con algunas modificaciones. Cuatro de los cinco componentes que se plantean en la matriz se consideran pertinentes.

El panel de evaluadores concuerda en que no es pertinente la incorporación del componente "servicios para la inserción laboral" en un programa de fomento productivo, como es el que se analiza. Esto debido a que conceptualmente, los programas de fomento productivo tienen una proyección a largo plazo y no coyunturales como en general se plantean los programas de empleo o inserción laboral para personas que están cesantes. Estos últimos, generalmente están asociados a la entrega de subsidios que se otorgan a las empresas. Normalmente, un Programa de fomento productivo debería orientarse hacia la creación y mantención de "negocios" y no a la capacitación para conseguir inserción laboral.

Con excepción de lo antes señalado, los cuatro componentes restantes tienen una directa relación con el logro del propósito.

En el caso del componente desarrollo local, si bien su relación es más lejana, las líneas que en él se plantean tienden a potenciar el desarrollo de organizaciones de micro empresarios y de pequeños productores rurales de

segundo piso o segundo nivel, o sea, agrupación de organizaciones productivas. El riesgo de este componente es que sus recursos pueden ser utilizados en otras acciones o actividades locales que no necesariamente apuntan al fomento productivo.

El componente “Cesantes atendidos con servicios para la inserción laboral”, es un programa independiente del de fomento productivo, tal como ya lo ha asumido la institución al poner en marcha el programa de Reinserción Laboral y Empleo, a partir de abril del 2001.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El análisis de los indicadores se realizó buscando su lógica y la viabilidad de ser cuantificados. En este último sentido existen indicadores que no tienen su correlato en los medios de verificación diseñados para medir avances y resultados del programa.

El BANGPRO instrumento de control de gestión del FOSIS, incorporado en el diseño del programa no da cuenta de la información necesaria para la construcción de todos los indicadores planteados por la Unidad responsable del programa y que teóricamente permitiría ir midiendo el avance de éste.

Respecto de los indicadores de eficacia en el logro del propósito se observa que existe una gran dificultad para elaborarlos. El dato sobre “total de beneficiarios planificados de atender por el programa” es difícil de obtener, pues este dato es más bien el resultado de las decisiones que se van tomando mientras se ejecutan durante el año los distintos componentes y no se puede anticipar.

Por lo tanto existe una gran debilidad para medir eficacia del programa; no hay indicadores para ello. Sin embargo, la propia mecánica de operación del IRAL, que le otorga gran importancia a las mesas comunales proporciona la posibilidad de diseñar indicadores de eficacia, confrontando lo que las mesas determinan como metas a cumplir y lo que el consejo comunal termina asignando.

Los indicadores de eficiencia y de economía son los tradicionales en estos ámbitos, están adecuadamente diseñados y no presentan mayor dificultad para su medición.

En relación a los supuestos a nivel de componentes, el panel no tiene mayores observaciones. A nivel de propósito, sin embargo, hay dos supuestos que el panel cuestionó como tales.

El supuesto “ existe un disposición favorable por parte de funcionarios de organismos pertinentes para participar en las mesas de trabajo comunales”,

no puede plantearse como supuesto, ya que la toma de decisiones en las mesas de trabajo comunal es un elemento clave para la producción de los componentes. A esta altura deben existir acuerdos y compromisos de participación de los organismos pertinentes.

En cuanto al supuesto "Existen condiciones del entorno favorables para el emprendimiento de nuevas iniciativas productivas", requiere ser reformulado para que cumpla la definición de tal, "situaciones identificadas de carácter externo al programa que lo pudiera afectar". Con respecto a nuevas iniciativas, no necesariamente tienen que ser "nuevas", ya que pueden ser iniciativas productivas que se han desarrollado en otras zonas o regiones. Lo importante es que ellas tengan reales oportunidades de desarrollarse y de crecer como iniciativas productivas. por lo que se propone reformularlo en las recomendaciones. En el punto de recomendaciones se hace una propuesta de reformulación del supuesto.

1.1.4 Reformulaciones del Programa

El programa ha tenido reformulaciones en las cuales el elemento que ha jugado un papel clave ha sido la incorporación del problema del empleo. Su incorporación dentro de este programa, presenta la complicación de distorsionar el enfoque de un programa de fomento productivo.

1.2 Conclusiones sobre el Diseño

- Los antecedentes que presenta el programa, permiten afirmar que la existencia del Programa de Fomento Productivo de FOSIS, se justifica ampliamente debido a la cantidad de unidades productivas que conforman el sector microempresarial y de pequeños productores rurales, la capacidad de generar empleo y el potencial productivo que este sector representa como actividad económica generadora de valor o riqueza en distintos planos.
- Es importante señalar también, que el diseño actual se enmarca en términos generales dentro de la política de fomento productivo de gobierno y de las políticas de desconcentración, descentralización y modernización de la gestión del estado.
- La nueva modalidad de intervención de la institución, es coherente con la búsqueda de una mayor participación de actores locales y con la finalidad de adecuar las intervenciones a las diferentes realidades, a las demandas que surgen de la realidad local.

- El Programa de Fomento Productivo plantea un diseño de intervención cuyos lineamientos generales son similares para todos los programas que operan bajo la modalidad IRAL.
- El mecanismo de intervención IRAL pareciera no considerar la complejidad del enfoque de un programa de fomento productivo (ver punto 1.1.1. Diagnóstico de la situación).
- No está identificada ni suficientemente caracterizada la dimensión del problema de la población objetivo del programa, o sea aquella que está considerada atender, lo que dificulta identificar el grado de avance del programa y cumplimiento de sus objetivos. Lo anterior no permite analizar ni cuantificar metas y por lo tanto no se pueden hacer indicadores de eficacia, lo que es concordante con la ausencia de ellos que presenta el programa.
- La ausencia de indicadores de eficacia constituye una fuerte debilidad para medir el logro del propósito del programa en el futuro. El componente “cesantes atendidos con servicios de inserción laboral “ no corresponde a un diseño lógico enfocado al fomento productivo. La lógica horizontal de la matriz presenta una fuerte debilidad al no incorporar indicadores factibles de dimensionar para medir la eficacia del programa. Por otra parte, existen indicadores de eficacia planteados por la institución que no tienen su correlato en los medios de verificación diseñados para medir avances y resultados del programa.
- No se justifica la pertinencia del componente “servicios para la inserción laboral”, dentro de un programa de fomento productivo, cuya orientación es a largo plazo.

1.3 Recomendaciones sobre el Diseño

- Afinar el diagnóstico y los problemas de la microempresa, caracterizando aquellos de los que se hará cargo el Programa de Fomento Productivo de FOSIS, especialmente si la institución está orientada a atender a los sectores en situación de pobreza.
- Encontrar la forma de plantear metas por componente que permitan conocer la cantidad de personas o proyectos planificados, para poder elaborar indicadores más precisos.
- Concentrar el programa en las acciones de fomento productivo propiamente tal, las que tienen una orientación de largo plazo y las que están claramente expresadas en los cuatro componentes indicados en las bases generales aprobadas por la Contraloría en febrero del 2000 : Proyectos

Autogestionados de Fomento Productivo, Proyectos de Servicios Especializados, Proyectos de Acceso al Crédito y Proyectos de Desarrollo económico Local.

- Tanto la lógica vertical como la lógica horizontal son factibles con algunas modificaciones en su fin y propósito, la eliminación del componente empleo y modificación de algunos indicadores principalmente de propósito. Las modificaciones apuntan a evitar la contradicción que se puede dar entre fomento productivo y empleo.
- Modificar el planteamiento del fin y del propósito del programa, eliminando los objetivos relacionados con el empleo. Una propuesta para ello es la siguiente:

FIN: "Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y trabajadores independientes, que habitan en las Unidades de Intervención Local seleccionadas y/o comunas) aumenten sus ingresos para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida."

PROPÓSITO: "Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías, fortalecen y desarrollan potencialidades asociativas e incrementan sus capacidades productivas y mejoran las condiciones del entorno".
- Cuidar que el componente Desarrollo Económico Local sea entendido y aplicado en toda su acepción por todos los que participan en el sistema, en su planteamiento de fondo, que es el de potenciar organizaciones productivas, y en la práctica se utilice para esos efectos y no se desvíen recursos que pueden asumirse con otros programas.
- Incorporar indicadores que den cuenta de la medición de eficacia, que por la propia dinámica del programa no pueden ser los que tradicionalmente se utilizan para medir este ámbito:
 - N° total de beneficiarios atendidos por el programa/ total postulantes
 - N° de beneficiarios con proyectos/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios con asesorías/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios acceden a crédito/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios que participan en proyectos de desarrollo local / N° total de beneficiarios atendidos
- Incorporar indicadores que den cuenta de resultados específicos de las principales actividades desarrolladas en el componente "servicios especializados":
 - Número de beneficiarios que generan nuevos negocios/ Número de participantes en actividades tendientes a desarrollar nuevos negocios.

- Revisar la validez de la utilización del mecanismo IRAL para la asignación de recursos en el programa de fomento productivo. Al parecer este mecanismo no considera la complejidad del enfoque productivo, el que necesariamente debe tener una visión sectorial de largo plazo y a veces su solución requiere rebasar los límites de la comunidad o de las UIL.
- Modificar el supuesto “Existen grupos de beneficiarios con interés de participar en el programa” a “Existen grupos de beneficiarios con interés y motivación para desarrollar actividades empresariales asumiendo el riesgo que ello conlleva”.
- Reformular el supuesto “Existen condiciones favorables del entorno favorables para el emprendimiento de nuevas iniciativas productivas” por “Se mantienen las condiciones favorables para el emprendimiento”.
- Se recomienda además, realizar cada cierto tiempo estudios muestrales que permitan conocer la vida útil de las microempresas que han sido atendidas por el programa.
- Mantener y fortalecer las acciones coordinadas y complementarias con INDAP, SERNAM, SERNATUR, SENCE, entre otros. Cabe destacar el esfuerzo que la institución ha realizado en este sentido, firmando convenios con distintas instituciones que facilitan el trabajo conjunto a nivel local.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA

2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

La estructura orgánica del FOSIS plantea una estructura Central orientadora de la acción del FOSIS a nivel nacional y de donde emanan los criterios de descentralización.

Los Departamentos responsables del programa a nivel nacional no tienen una línea de responsabilidad funcional claramente establecida con las regiones, la conducción del programa radica directamente en los Directores Regionales y las personas que operan el programa de fomento productivo responden solamente a su estructura jerárquica, lo que en algunos casos la conducción del programa y la asignación de responsabilidades se diluyen dificultando el control y seguimiento del programa.

La estructura que se ha dado cada región para ejecutar y administrar los programas nos parecen adecuadas, por que la dimensión de las regiones permiten diferenciar e implementar estructuras de acuerdo a la realidad de cada

una de ellas., dándose la que mas le acomoda a su intervención, dependiendo del tamaño de la región y la magnitud de los programas. Se observan tres modelos diferentes de organigramas regionales, los que se relacionan con los Departamentos responsables de los programas a nivel central; en el caso del programa de Fomento Productivo, con el Departamento de Desarrollo Productivo y Empleo.

En el caso del modelo más simple de organigrama regional, implementado en las regiones I-II-XI y XII, el Programa de Fomento Productivo opera a través del Gestor Territorial, el que es el encargado de todos los programas que operan en el territorio regional. Este modelo de organización regional no contempla a un profesional especialista, como lo señalan los otros dos modelos de estructuras regionales. No se especifica además el perfil técnico que deben tener tanto los Gestores Territoriales como los Agentes de Desarrollo Local en las zonas donde se desarrollan programas de Fomento Productivo.

Si bien, en términos de diseño, la flexibilidad de adecuar a las características de cada región (tamaño de la región y magnitud de los programas) puede considerarse adecuada, puede presentar el inconveniente que en las regiones más pequeñas los encargados de dirigir el programa de fomento productivo no tengan las competencias técnicas adecuadas para el mismo. Esta debilidad no se presenta en las regiones más grandes en las cuales en la estructura diseñada se contempla a un profesional especialista.

A nivel local, parte importante de la estructura y los mecanismos de decisión radican en las Mesas de Trabajo Comunal, factor de fragilidad que se introduce en este nivel, como consecuencia de una falta de relación orgánica con las líneas responsables de las decisiones del programa de fomento productivo. Esto, porque las mesas comunales no tienen una relación orgánica formal con el programa de fomento productivo, y las priorizaciones que puedan emanar de las mesas, pueden o no responder a las del programa.

A nivel interinstitucional, la firma de convenios que la institución ha realizado con algunas instituciones, permite suponer formalmente que los mecanismos de coordinación establecidos en el diseño a este nivel, funcionen.

2.1.2 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En aspectos de diseño es posible concluir que en términos generales se contemplan los aspectos más importantes a considerar en un sistema evaluativo. Se describen los objetivos, elementos de diseño conceptual y operativo, los productos de la evaluación y los instrumentos del proceso de supervisión, el que opera con un soporte informático desarrollado en internet. Explicita que la información que se recabe y los productos que entregue la supervisión deben

servir oportunamente para la toma de decisiones y aprendizajes institucionales. El diseño contempla su vinculación con otros sistemas institucionales, en especial con el sistema de ingresos de proyectos, sistema de evaluación ex ante, con el sistema de administración financiera de proyectos y con los sistemas administrativos de contratos y resoluciones.

En general los indicadores que se señalan para monitorear el desempeño del programa son adecuados, con excepción de los indicadores planteados para medir la eficacia del programa. Por que no existe en el sistema variables que puedan medir lo planteado como indicador.

“Nº total de beneficiarios atendidos por el programa/ total planificado.”

Además, para el caso de proyectos desarrollados por agencias intermediarias, también el diseño contempla, entre los instrumentos evaluativos, Informes del ejecutor en un modelo que FOSIS entrega. Está bien cautelada la forma de pago con los intermediarios. Se cuenta con un manual de ejecución donde se especifican los mecanismos que debe seguir la institución y los informes que deben presentar, criterios de elaboración, criterios y mecanismos para resolver controversias, etc., cuando los servicios son delegados a terceros.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- Existe una coherencia entre las decisiones de descentralizar la institución y la estructura orgánica que se ha dado.
- El programa presenta un sistema de acción descentralizada a nivel regional. Pero no se observa una clara y definida coordinación entre los Departamentos Responsables de los programas y las estructuras que operan éstos a nivel regional.
- La unidad responsable del programa a nivel nacional no tiene responsabilidad sobre la asignación de responsabilidades de las personas que operan el programa en las regiones, lo que impide un control y seguimiento del programa.
- Se considera pertinente la adecuación de la estructuras regionales según el tamaño de la región y la magnitud del programa.
- En las regiones más grandes la estructura orgánica contempla a un profesional especialista, lo que es pertinente en un programa de fomento productivo.
- En el modelo más simple de organización regional, el programa de Fomento Productivo opera a través del Gestor quién es responsable de todos los programas del territorio. Sin embargo al no especificarse el

perfil profesional que deben tener los Gestores Territoriales ni los Agentes de Desarrollo Local, redundando en que los responsables del cargo no siempre tengan las competencias técnicas productivas para coordinar o dirigir el programa de fomento productivo. En las regiones donde opera el modelo organizacional más simple, puede afectar en la toma de decisiones.

- A nivel local parte importante de la toma de decisiones radica en las mesas de trabajo comunal, sin embargo no existe una relación orgánica formal de éstas con las líneas responsables de la toma de decisiones del programa de fomento productivo.
- En cuanto al diseño de la supervisión de proyectos, es posible concluir que se contemplan los aspectos más importantes a considerar en un sistema evaluativo.
- En general el sistema de monitoreo no permite medir totalmente el desempeño del programa, aunque existen algunos indicadores de eficiencia, economía y calidad; no existen los indicadores de eficacia que den cuenta de resultado del programa.
- Existen mecanismos de información, pero la carencia de información sobre eficacia, no permite apoyar la toma de decisiones. Ellos permiten vincular la información que se recaba con otros sistemas institucionales, pero que no son suficientes para definir políticas sobre el programa.
- No es posible emitir juicios sobre la operación del diseño de evaluación, ya que el programa está operando solo desde febrero del año 2000.

2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

- En las regiones donde se utiliza el modelo de estructura regional más simple, se recomienda que los gestores territoriales y los ADL tengan un perfil profesional ligado al área productiva.
- Se propone definir claramente las relaciones de los Departamentos Responsables, con las estructuras regionales responsables de la operatoria de los programas.
- Se recomienda una mayor vinculación entre las Mesas de Trabajo Comunal y la estructura orgánica del Programa, de manera que la línea de desarrollo productivo tenga una vinculación estrecha con las estrategias elaboradas y desarrolladas a nivel regional.

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

La evaluación realizada por el panel al Programa de Fomento Productivo, es principalmente de diseño y de lo poco realizado en el primer año de operación, el análisis de la operación del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo al no ser un componente del programa se entrega en la sección 1.

En el diseño del Programa no existen metas por componentes solamente se señalan metas globales de beneficiarios para el primer año: 14.173 microempresarios, 8.827 pequeños productores rurales y 2.500 jóvenes priorizados de la población activa.

Las metas existentes para el año 2000; se definieron a partir de los datos históricos de los antiguos programas que pasaron a conformar el programa de Fomento Productivo (Formación para el Trabajo de Jóvenes, Desarrollo Productivo Rural, Apoyo a la Microempresa y Asistencia Crediticia a Microempresarios), y del presupuesto anual de la Institución, situación que puede cambiar dependiendo de los énfasis que el FOSIS y Las comunas definan en su política global de intervención para el año en curso.

No existe, de acuerdo al diseño del programa, la posibilidad de contrastar los logros esperados a nivel de la producción de sus componentes, con una planificación e identificación de metas previas, a nivel nacional o regional, pues hasta la fecha ésta no es la lógica con la cual el programa está diseñado para su operación. Esta forma de operar tiene la ventaja de descentralizar las decisiones y la desventaja de que la relación entre metas y resultados se vuelve difícil de registrar. Debido principalmente a que los organismos que operan a nivel local no definen metas para su acción. Toman decisiones sobre la base de los recursos disponibles y considerando el conjunto de proyectos previamente preseleccionados por la Mesa de Trabajo Local. Luego, la posibilidad de dimensionar el desempeño del programa es baja si las decisiones se toman al nivel local.

Los pasos formulados para la generación de los componentes del programa presentan, en términos de diseño, una secuencia y estructuración adecuada y, por consiguiente, se puede esperar que los servicios sean generados oportunamente. Salvo para el componente Inserción Laboral y Empleo, que el panel considera que no se ajusta al diseño del programa.

3.1.2 Nivel de Logro del Propósito del Programa

No es posible observar cambios provocados por el programa. Por consiguiente, no se puede afirmar nada respecto del grado en que los beneficios del programa se prolongarán después de terminado éste.

Un programa de fomento productivo tiene la responsabilidad de crear capacidades que permitan, en el tiempo, que las actividades en las que se involucran los microempresarios sean estables, es decir, sean capaces de mantenerse en el sistema competitivo sin que el Estado mantenga una especie de subsidio permanente. Sin embargo, en este Programa, el mecanismo diseñado para la asignación de proyectos, facilita la orientación de los recursos hacia proyectos que satisfagan necesidades inmediatas antes que proyectos de más largo plazo. Nada asegura que los proyectos de fomento productivo sean atendidos con la prioridad debida para alcanzar el logro del propósito.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

En este programa no es posible disponer de información sobre los beneficiarios efectivos. Además, por su diseño tampoco es posible que establezcan metas de cobertura anuales. Opera con la modalidad IRAL para decidir los montos y proyectos que serán atendidos y, por consiguiente, se somete, a nivel local, a la diversidad de visiones y opciones que existen en cada región y localidad, sin que a través de este mecanismo se contemple establecer las metas que se desea alcanzar en los períodos siguientes.

Los antecedentes proporcionados por la institución indican la intención de atender durante el año 2000 a 14.173 microempresarios; 8.827 pequeños productores rurales y 2500 jóvenes. Sin embargo, los beneficiarios atendidos en el año 2000 se presentan por componentes y no se pueden contrastar con las "metas". Más aún, para algunos componentes no existe información respecto del número de proyectos ni de beneficiarios atendidos con los recursos utilizados. Lo que hace imposible establecer niveles de eficacia en la operación del año 2000 del Programa

Componente	N° Proyectos	N° Beneficiarios
Proyectos autogestionados	655	12.045
Servicios Especializados	20	1.441
Acceso al Crédito	0	0
Proyectos de Desarrollo Local	sin información	sin información

3.1.4 Grado de Focalización del Programa

La magnitud del problema es grande en torno al universo potencial del programa y las bases generales del programa no permiten hacer las

discriminaciones necesarias y focalizarlo hacia los sectores más pobres. Los que pueden postular son cualquiera de las personas de las localidades definidas para intervenir que sean microempresarios, pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros pequeños productores que cumplen con las siguientes características: sean existentes o potenciales; sean formales o informales; pertenezcan a los sectores de la producción, comercio o los servicios; tengan un máximo de 10 trabajadores, tengan un máximo de 2.400 UF de ventas anuales per cápita. Lo único que aseguraría la focalización en sectores más pobres es que las personas que postulen estén localizadas en las UIL, definidas como localidades donde existe mayor daño social o son localidades más pobres.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No se dispone de información ni tampoco corresponde en la evaluación de diseño que se está realizando.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

No es posible realizar un resumen evaluativo de los logros del programa, en el contexto de la evaluación de diseño. Los proyectos de este Programa fueron aprobados en setiembre del año 2000, proyectos que están en operación, inclusive, algunos de los cuales no se iniciaron en ese año.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

- El Programa está basado en la modalidad IRAL de asignación de los recursos, mecanismo que no establece metas anuales para su ejecución. Situación que dificultará la medición de la eficacia del Programa.
- El Programa tiene un requerimiento de focalización en la atención de los microempresarios más pobres, pero su diseño no asegura plenamente que pueda alcanzar este objetivo.
- Las bases del programa no apuntan claramente a focalizar a los beneficiarios reales del programa, en su enunciado deja abierta la posibilidad para que postulen todos los microempresarios y pequeños agricultores que reúnan los requisitos demandados en ella.
- Sin embargo, a juicio del panel, si bien la identificación genérica del problema es correcta y permite identificar el universo potencial, ella no permite determinar la población objetivo del mismo.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia del Programa

- Se recomienda que el Programa busque la forma de establecer metas, a nivel regional, para sus distintos componentes. Para tal efecto se podrían utilizar las mesas de trabajo comunal. Si estas mesas definieran los sectores productivos considerados relevantes para el desarrollo comunal y fijaran las prioridades para los proyectos presentados, anualmente y con anterioridad, entonces sería posible contrastar los resultados con lo programado.
- Establecer metas anuales por componentes de manera que permitan dimensionar la eficacia del programa.
- Que exista una línea base que permita saber el universo real de los beneficiarios a los cuales espera atender el FOSIS, y que a su vez, permita medir el impacto del programa.
- Se recomienda que en el diseño de un programa de esta naturaleza se ponga especial cuidado en que los mecanismos y acciones se orienten a conseguir que se genere, en los beneficiarios, capacidad de hacer nuevos negocios o de mantener en forma estable la actividad productiva en la que están.
- A partir de un análisis más profundo de los microempresarios que serán los beneficiarios del Programa, se recomienda redefinir las bases del Programa, para concentrarse en aquellos más pobres.

4. EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Análisis de actividades y/o componentes.

De los componentes diseñados y reconocidos por la Unidad Responsable del Programa, cuatro de ellos validarían por sus características y definiciones la obtención del fin, pero concuerda que el componente "Inserción Laboral y Empleo", no es pertinente en un Programa de Fomento Productivo.

El grado de crecimiento y desarrollo de la microempresa genera empleo, cualquier acción de inserción laboral en este sector que no esté asociada a su crecimiento, es una manera artificial de generar empleo, por ello, el diseño del programa debe cautelar que las actividades propuestas sean coherentes con el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, a través de actividades productivas estables y que permitan proyectarse en el mediano y largo plazo, elementos que el componente inserción laboral y empleo no contiene, y se plantea como solución a la coyuntura.

Las actividades diseñadas para alcanzar las metas agregadas (en término de usuarios y componentes) tienen una relación muy estrecha con la modalidad IRAL, la que no permite plantearse con anticipación metas por componentes, ni planificar el presupuesto del programa, debido a que la focalización y asignación de los recursos se realiza año a año.

A su vez, las actividades planteadas para alcanzar los objetivos es similar al del programa de Inversión Social, el cual en cierta medida compite por los recursos del programa de Fomento Productivo. Existe una segunda etapa donde se separan las actividades realizadas en conjunto y el programa focaliza éstas en forma más autónoma.

A pesar de las situaciones manifestadas anteriormente; las actividades según el diseño, lograrían alcanzar en parte el propósito, pero lo que no se podría medir es el impacto del programa, por no tener una línea base como punto de partida, corriéndose el riesgo de no tener una buena focalización del grupo objetivo, ejecutando el programa con sectores no prioritarios, incrementando en el largo plazo su costo.

4.1.2 Alternativas más Eficientes para alcanzar los mismos resultados

Al no tener datos que permitan mostrar resultados concretos del programa es difícil analizar alternativas que puedan ser más eficientes para alcanzar los mismos resultados, más aún cuando el Programa no ha tenido la oportunidad de ser implementado en toda su extensión, ya que ha tenido que enfrentar una coyuntura que no estaba prevista dentro de su accionar, como es la de haber destinado más del 50% de sus recursos para el Programa Nacional de Desarrollo del Empleo.

4.1.3. Duplicidad de funciones con Programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objeto y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias

Existe el programa PRODESAL, cuyo institución responsable es INDAP y se ejecuta a través de las Municipalidades, este programa tiene un carácter de intervención a escala nacional y con una proyección de mediano y largo plazo, trabaja con pequeños agricultores pobres que en algunos casos se entrecruzan con beneficiarios del programa FOSIS, pero en la mayoría de ellos, se potencian y optimizan los recursos, ya que el PRODESAL entrega únicamente asistencia técnica a los pequeños productores pobres. Las dos Instituciones han logrado ciertos grados de coordinación y han desarrollado una complementariedad de los programas optimizando la utilización de los recursos, observándose todavía una planificación muy incipiente entre las instituciones.

Diversas ONG's e instituciones privadas mantienen una red de trabajo a escala micro comunal, cuyo propósito engarza con el del Programa bajo evaluación. Sin embargo, estas intervenciones constituyen actividades bastante restringidas espacialmente.

Se plantea que en general existe complementariedad y convenios con otras instituciones, pero no se ha entregado información que permita corroborar que existe este tipo de relaciones y cuales serían sus alcances con respecto al programa en valuación. Las instituciones mencionadas son: Sercotec, Sernapesca, Indap, etc..

4.1.4 Análisis de costos

El Programa de Fomento Productivo sufrió cambios importantes en la destinación de los fondos. Por políticas emanadas del gobierno se tuvo que redestinar parte importante del presupuesto al financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo.

En esta dimensión, el análisis y resultado del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo se presentará en forma independiente y se evaluará a nivel de resultado y no como parte del diseño del Programa de Fomento Productivo.

Los costos del Programa se analizarán bajo dos criterios:

- De acuerdo a Balances Presupuestarios Anuales, aquí se considerarán los montos presupuestados a principio de año y los montos reales ejecutados a fines de año

Considerando los antecedentes de los montos redestinados al Programa Nacional de Desarrollo del Empleo, que se presentarán en la sección 1.

Sobre la base de la información presupuestal la siguiente tabla muestra la participación del Programa en el presupuesto del FOSIS.

Tabla N° 1 Participación del Programa en el Presupuesto Asignado. FOSIS (miles de \$ 2001)

Item	2000	%	2001	%
Ppto. Servicio	31.254.779	100	27.383.306	100
Ppto. Programa	7.068.411	22.6	9.485.704	34.6

Fuente: Elaboración del Panel. Antecedentes Presupuestarios y de Costos. FOSIS.

Se observa un incremento tanto absoluto como relativo del Programa, cuya importancia dentro del total del presupuesto de dicho servicio varía del 22.6 % el año 2000, a un 34.6 % el año 2001. Este incremento importa una preocupación del FOSIS de las actividades tendientes a fortalecer el Programa de Fomento Productivo, máxime si consideramos la tasa de crecimiento del presupuesto del Servicio es negativa (menos 12.4 %) en relación al año anterior y que parte del presupuesto 2000 tuvo que absorber el financiamiento del programa empleo, lo que impidió operar algunos componentes planificados por el Programa y que deberán ejecutarse el año 2001

1.- En relación al desglose del presupuesto del Programa en: Personal, Bienes y Servicios, de Consumo, Inversión, Transferencias y otros, cabe consignar que la información disponible como gasto efectivo, contempla los gastos devengados y que se ejecutarán el año 2001.

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO
Tabla N° 2 Desglose Presupuesto por Ítem. FOSIS (%) * (miles de \$ 2001)

Item del año 2000	Presupuesto Asignado	%	Gasto efectivo	%
Personal	971.130	13.7	957.529	13.7
Bn. Y Ss. De Con.	450.695	6.4	446.747	6.4
Inversión	160.335	2.3	144.509	2.09
Transferencias	5.445.596	77.0	5.433.350	77.8

Otros	40.655	0.6	741	0.01
TOTAL	7.068.411	100	6.982.876	100

Fuente: Elaboración del Panel. Antecedentes Presupuestarios y de Costos. FOSIS.

De la información proporcionada se infiere la participación mayoritaria de las transferencias en el total del presupuesto, tanto como del asignado como del efectivo.

Los gastos generales del programa que corresponden a los títulos 21, personal; 22 bienes y servicios; 31, inversión real y 70 y 90 otros, se prorratean a los gastos generales de la institución, imputándose un porcentaje de ellos al programa, situación que no permite sacar los costos reales del programa.

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO

Tabla Nº 2 bis Desglose Presupuesto por Ítem. FOSIS (%) *

Ítem del año 2001	Presupuesto Asignado	%
Personal	1.173.407	12.4
Bn. y Ss. De Con.	542.117	5.7
Inversión	301.655	3.2
Transferencias	7.380.358	77.8
Otros	88.157	0.9
TOTAL	9.485.704	100

Fuente: Elaboración del Panel. Antecedentes Presupuestarios y de Costos. FOSIS.

En el presupuesto del 2001 se observa un descenso de la importancia relativa de los gastos de personal imputados al programa, no pudiendo tener la información sobre los criterios que se aplicaron por parte de la institución.

También se observa un aumento real destinado a las transferencias, que son los recursos que permiten alcanzar los objetivos planteados por el Programa, y. Lo anterior se podría interpretar como una recuperación de los recursos desviados el año 2000 para la operación del Plan Nacional de Desarrollo del Empleo.

2.- Con respecto la evolución anual y regional de los costos por cada Componente, la información disponible es solamente para el año 2000, ya que es un programa de reciente implementación (año 2000), que se presenta en las siguientes tablas.

Tabla N° 3 Costo (Transferencias) por Componente FOSIS (miles de \$ 2001)

Componentes	2000	%
1.- Proyectos Autogestionados	1.382.170	25.4
2.- Servicios	250.572	4.6
3.- Inserción Laboral	0	0
4.- Créditos	0	0
5.- Dess. Econ Local	31.380	0.6
TOTAL	1.664.122	30,6

Fuente: Elaboración Panel sobre la base de la Ficha de Antecedentes.

Para efectos de esta evaluación y dado que no existe información desagregada de los costos operacionales imputables a cada componente, se consideran sólo las transferencias a los usuarios como los costos directos o de los componentes del programa.

La tabla N° 3 muestra los montos gastados por componente del programa, el que llega al 30,6 % del total del gasto efectivo en trasferencias, la diferencia que corresponde al 69,4 %, fue ocupado por el programa empleo, cuyos datos serán presentados aparte de este análisis.

Tabla N° 4. Costo Regional (Transferencias) / Componente / Año. 2000 FOSIS (miles de \$) *

REGION	COMPONENTES					TOTAL
	Proyectos autogestion.	Servicios	Inserción Laboral	Crédito	Desarrollo económ. local	
I	16.253	9.031	0	0	0	25.554
II	56.899	20.658	0	0	0	76.990
III	22.958	12.091	0	0	0	35.049
IV	140.279	0	0	0	0	140.279
V	86.696	42.335	0	0	20.509	149.540
VI	145.408	48.525	0	0	0	193.933
VII	24.183	3.617	0	0	0	27.800
VIII	283.761	15.257	0	0	0	299.018
IX	282.679	0	0	0	0	282.679
X	40.155	0	0	0	0	40.155
XI	77.885	0	0	0	0	77.885
XII	29.374	2.782	0	0	0	32.156
R.M.	175.640	96.006	0	0	10.871	271.646
Total	1.382.170	250.572	0	0	31.380	1.664.122

Fuente: Elaboración Panel sobre la base de la Ficha de Antecedentes.

La tabla anterior muestra los montos gastados o comprometido por Componentes y por Regiones el año 2000. Esta información no está disponible para el año 2001.

El período bajo evaluación, como se ha manifestado anteriormente, no tuvo un desarrollo normal, razón por la cual existieron componentes que no operaron y los que operaron se redujeron a su mínima expresión, a excepción del componente "proyectos autogestionados" que utilizó el 25 % de las transferencias aproximadamente.

El Plan Nacional de Desarrollo del Empleo utilizó el 69,4 % aproximadamente del presupuesto total destinados para transferencias, lo que impidió el desarrollo del Programa en forma normal.

3.- La Tabla N° 5 muestra el porcentaje de gasto efectivo en relación al presupuesto asignado al Programa.

Tabla N° 5 Efectividad del Gasto por Instituciones (%)

SERVICIO/AÑO	2000	2001
Gasto Devengado	1.664.122	---
%	23,8	---

Fuente: Elaboración del Panel. Antecedentes Presupuestarios y de Costos. FOSIS.

De la información de la tabla precedente no se puede realizar un análisis de la eficiencia presupuestaria para el año 2000. En términos generales se ocupó aproximadamente el 24 % del presupuesto, pero al analizar en forma más rigurosa la utilización de los recursos, el Plan Nacional de Desarrollo del Empleo ocupa el porcentaje más importante del presupuesto y distorsiona todo análisis que se quiera hacer sobre el programa.

No se puede hablar de gasto efectivo y se usa el término devengado, ya que aún existen proyectos y líneas que estando licitadas y en operación, no hacen uso de los recursos asignados o no han terminado su ejecución en el año 2000.

4.- De los costos administrativos en relación con el total de gastos efectivos del programa, solo se podrá entregar lo que corresponde para el año 2000.

Al ser un programa que inicia el año 2000 sus operaciones, solo se podrá analizar lo relativo a su primer año de ejecución

Tabla N° 6 Costos Administrativos y Directos del Programa 2000-2001 (miles de \$ 2001)

Año	Costos administrativos	Costos Directos	Presupuesto*
2000	1.404.276	1.664.122	6.982.876
%	20,1	23,8	100

Fuente: Elaboración Panel sobre la base de la Antecedentes Presupuestarios y de Costo FOSIS.

Los costos administrativos alcanzan al 20.1 % de los recursos utilizados el año 2000, no existen parámetros para evaluarlo en relación a años anteriores o con otros programas similares ejecutados por otras instituciones. A su vez se tiene dato del costo administrativo que se presenta de manera agregada que hace la institución, prorrateando aproximadamente un 20 % de los costos de todos los programas FOSIS, método de cálculo que ha sido entregado por la institución y que el panel considera que no es el más exacto para medir los costos administrativos.

5.- En relación a los costos unitarios por componente y/o costo por beneficiario de cada componente, no existe aún la información que permita realizar dicho análisis.

6.- Tampoco se podrá realizar el análisis demandado, por las mismas razones anteriores.

7.- La modalidad IRAL permite una potenciación entre los Programas que se desarrollan bajo ese esquema y otros programas similares que ejecutan otras instituciones. No pudiéndose realizar una comparación con ellos, ya que son programas que se coordinan, potencian y optimizan los recursos.

8.- El programa como se ha dicho anteriormente, es nuevo, recién está en su primer año de ejecución, lo que no permite aún identificar gastos de operación y de inversión que puedan tener un carácter de prescindible o posibles de sustituir, ya que no se han obtenidos resultados de la operatoria de su primer período.

9.- Las fuentes de financiamiento del programa provienen exclusivamente del FOSIS, no existen financiamientos externos que se adicionen para aumentar el presupuesto del programa.

4.1.5 Condiciones para una eventual Recuperación de Costos

Dado el perfil del segmento de beneficiarios que se atiende por el Programa, no es posible pensar en una recuperación más allá de los aportes que les exige el programa como contraparte para la ejecución de los proyectos.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

- El FOSIS ejecuta un programa, en el cual no se conoce el universo real (en número y componente) de beneficiarios que debe atender, ni el tipo de componente que debe entregar por beneficiario.
- Las conclusiones que emanan de la evaluación del Programa, no podrán reflejar su magnitud y eficiencia de la utilización de los recursos, debido a que el Plan Empleo, al utilizar más del 50 % del presupuesto asignado (69,4% de las transferencias), distorsiona toda la ejecución del Programa.
- Mientras no exista un período de operación normal del Programa, no se puede medir la eficiencia sobre el grado de cumplimiento alcanzado a nivel del fin y propósito.
- Metas no existen, por lo que no se puede plantear cuanto tiempo se demorará el programa para cumplir sus objetivos.
- Se observa que el grado de focalización de los recursos permite una distribución de ellos hacia las comunas que objetivamente más lo necesitan, pero la forma como se asignan los recursos, no permiten saber si están llegando a los beneficiarios que más lo necesitan.
- Los costos administrativos del Programa son calculados en relación a los costos administrativos totales del FOSIS, imputándose un porcentaje a cada programa, método que puede distorsiona los costos del programa y no se puede saber si el programa está siendo eficiente, tampoco se puede saber si los cálculos de los costos administrativos corresponden realmente a los que del programa o bien estos están siendo subestimados o sobrestimado. Al existir un centro de costo diferenciado por programa permitiría imputar los costos administrativos reales del programa y entregaría elementos de análisis que permitirían evaluar su eficiencia. Los gastos administrativos se calcularían solamente con aquellos costos que tienen relación directa con el programa.

4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia

- Se recomienda generar un centro de costo independiente de los otros programas FOSIS para tener una visión más acabada de los costos del Programa y poder realizar comparaciones al interior de la institución y con programas similares para que permitan un análisis más acabado de la eficiencia.
- Los gastos administrativos debieran ser calculados en función de los gastos reales del programa y no prorratarlos en relación a los costos totales de la institución.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1. Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1 En la situación actual no se puede afirmar si el programa ha contribuido o no al logro del fin, ya que recién está en su etapa de inicio (un año de operación), lo que no ha permitido realizar ningún tipo de evaluación que permita medir los resultados parciales o finales del programa.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

No corresponden.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

6.1 Análisis de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad.

Un Programa de Fomento Productivo; por la importancia que tiene a nivel de la Política Económica y los efectos colaterales que genera (ocupación, producción, etc.), se justifica ampliamente, pero el panel considera que el diseño planteado para operar este programa, donde la magnitud del problema que está convocado a resolver es muy grande, y que las proyecciones de su resolución deben plantearse a largo plazo no están aseguradas por el accionar de la modalidad IRAL, que introduce una visión minimalista del desarrollo productivo restringiéndolo a la comuna y entregándoles la responsabilidad de asignar los recursos a los Municipios (Alcaldes y Consejos Comunales), lo que lo hace dependiente de voluntades e intereses locales.

La situación que generó las bases del programa se mantienen, el problema de la pobreza sigue siendo uno de las principales preocupaciones del actual gobierno a pesar de existir una clara disminución a nivel nacional. Sin embargo los recursos destinados por el gobierno siguen siendo insuficientes frente a los problemas existentes.

El modelo de intervención en su forma actual para los programas de fomento productivo no es el adecuado, ya que dificulta tener una visión más amplia desde el punto de vista espacial, e impide plantearse una proyección de mediano y largo plazo.

La modalidad IRAL en relación a fomento productivo, presenta una limitación al concentrar la decisión de asignación y su acción en la comuna, restringiendo el desarrollo de fomento productivo a espacios más amplios, donde las diversas acciones de apoyo estén en un esquema de integración, simultaneidad, asociatividad, etc., que permita hacer frente al cúmulo de dificultades que tienen y sean capaces de generar un sistema integral de fomento para posicionarlos, proyectarlos y hacer frente a la competencia con mejores instrumentos.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

- Se recomienda analizar la modalidad de asignación de los recursos actualmente diseñada (via IRAL) en función de la viabilidad de largo plazo de programas de esta naturaleza, que requieren de áreas de desarrollo productivo.

7. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

El programa está claramente inserto en la política social del Estado chileno y forma parte de los programas básicos del FOSIS. Por consiguiente, se puede afirmar que esta institución tendrá continuidad en el tiempo, debido principalmente a que cuenta con las capacidades institucionales y los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo sus actividades y alcanzar sus metas y objetivos.

El FOSIS cuenta con un Equipo Central de vasta y comprobada experiencia, responsable de la dirección, coordinación, seguimiento, evaluación y control del Programa a nivel nacional, a su vez existe una estructura de apoyo nacional conformada por las estructuras administrativas del FOSIS a nivel central. En todas las regiones del país, el FOSIS cuenta con estructuras responsables de los diferentes programas que ejecuta.

7.1.2 Replicabilidad del Programa (no corresponde)

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

Este programa es sostenible en la medida que exista financiamiento del Estado para programas de fomento productivo para la superación de la pobreza.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

- Debería explorarse la posibilidad de usar otros mecanismos de asignación de recursos, más amplios que el de asignación local como: los Comites de Asignación Regional para el Fomento Productivo , para contribuir en el diseño de una estrategia de fomento productivo inserta en las correspondientes estrategias regionales de desarrollo.

8. ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos innovadores del Programa

La acción centrada en la focalización territorial, privilegia un estilo participativo innovativo de intervención, implicando a los actores directos de los resultados que entregará el programa. Ahora bien, la asignación de los recursos de manera local, dificulta tener una perspectiva de mediano y largo plazo, como a su vez la necesidad de coordinaciones más amplias con otras instituciones públicas o privadas, ya que dependerá de las prioridades que tenga cada comuna, que no necesariamente están vinculadas al proceso de desarrollo regional las que decidirán sobre los ejes a desarrollar.

La profundización de la desconcentración y descentralización de la inversión, entrega mayores atributos a las Direcciones Regionales y Municipios, dándoles la oportunidad de decisión sobre la asignación de los recursos. Esta medida requiere de Municipios que tengan la capacidad de formular los planes de desarrollo coherente con las políticas regionales y una capacidad profesional capaz de detectar la demanda de la gente.

8.2 Conclusiones sobre los Aspectos Innovadores del Programa

Los resultados no solo dependen de la institución como responsable del programa, si no que también de otros actores que participan y son autónomos a la institución .

La desconcentración y descentralización del Programa pareciera ser un elemento que puede contribuir a enfrentar los problemas y necesidades de los beneficiarios de manera agil y oportuna, focalizando las especificidades locales, pero presenta una debilidad al depender de una estructura autónoma, como son los Municipios, que no necesariamente deben responder o estar de acuerdo con los lineamientos políticos de una estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno Central e implementada y operativizada por los Gobiernos Regionales.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DEL EMPLEO, 2000. FOSIS.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Desarrollo del Empleo fue un programa dirigido a las personas adscritas a los Programas de Generación de Empleo municipales (PGE). Los PGE fueron programas esporádicos, ejecutados durante 1999, que estuvieron destinados a generar empleo y fueron realizados por las Municipalidades del país.

El Programa Nacional de Desarrollo del Empleo fue una de las formas de concretar la política económica seguida en el 2000 por el Gobierno de Chile y aplicada por el Ministerio de Hacienda de aumentar el gasto destinado a crear nuevos puestos de trabajo para la población cesante. Se puso en marcha como un componente adicional al Programa de Fomento Productivo de FOSIS por decisión de Gobierno y como una forma de paliar la situación de alto desempleo que enfrentaba la población del país durante el año 2000 y darle oportunidades de empleo a las personas que estaban adscritas en los PGE. Programas que estaban en proceso de término.

La decisión de realizar este particular componente del Programa de Fomento Productivo de FOSIS se adoptó, por la Dirección Nacional de FOSIS, a petición del Gobierno (Subsecretario del Trabajo): "Para poder establecer, en el marco del actual Programa de Generación de Empleos, un proyecto de Reinserción Laboral en la magnitud que se está proyectando, es necesario recurrir a Uds. para que realicen un esfuerzo en revisar todos los recursos que tengan posibilidad de focalizar en los programas de empleo, y lograr así, lo antes posible los niveles normales de estos programas. Para ello se adjunta planilla con la información que se requiere, y esperamos sea devuelta en el transcurso del día, pues nos urge hacer una propuesta a nivel regional y comunal de todas las posibilidades existentes" (Oficio N° 00428 de 11 de Abril de 2000).

El objetivo de este especial Programa Nacional de Desarrollo del Empleo era promover la inserción laboral de su población objetivo (personas adscritas a los programas de generación de empleo municipal).

Los objetivos específicos planteados para el Programa de empleo fueron: potenciar, desarrollar e instalar capacidades en las persona en el ámbito productivo, en función de las necesidades del entorno; Mejorar la empleabilidad de las personas, en el ámbito laboral y productivo, en función del desarrollo del trabajo dependiente e independiente; Mejorar las condiciones de inserción de las personas, en el ámbito laboral y productivo; contribuir e impulsar la generación de nuevas unidades económicas, individuales o colectivas; y Facilitar el acceso igualitario de hombres y mujeres al Programa.

El Programa Nacional de Desarrollo del Empleo generó puestos de trabajo para los desocupados. El empleo creado fue de dos tipos: dependiente e independiente. El total de beneficiarios colocados en el año 2000 fue de 14.539 personas. De las cuales 4.383 tuvieron un desenlace dependiente y 10.066 independiente.

El Programa atendió a los trabajadores provenientes de los Programas de generación de empleo municipal (PGE) y a las personas inscritas en las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL).

La ejecución de este programa se podía hacer a través de dos tipos de ejecutores. Los "ejecutores beneficiarios", que eran agrupaciones de beneficiarios que estaban dispuestos a ejecutar sus propios proyectos para desarrollar una actividad generadora de ingresos. Y, los "ejecutores intermediarios", que entre otros, eran instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, organismos no- gubernamentales, asociaciones gremiales, empresas, bancos y financieras, consultoras, cooperativas o asociaciones de profesionales. También podían ser "ejecutores intermediarios" las instituciones públicas (municipios y otras) y las de educación superior reconocidas por el Estado, con capacidad para ejecutar proyectos en el marco del este "plan".

Existieron 3 tipos de subsidio: al intermediario que conseguía los contratos (desenlace dependiente) y/o apoyaba técnicamente los emprendimientos (desenlace independiente). A la empresa que contrataba y a los beneficiarios para las inversiones de los desenlaces independientes. El monto de cada uno de ellos estuvo en función de la duración de los contratos, si era trabajo dependiente o de las inversiones, cuando se trató de trabajo independiente. Hubo algunos casos en que se firmaron contratos directos con las empresas (por ej. salmoneras en la X región) y en consecuencia se entregó subsidios directos a las empresas que contrataban, sin pasar por intermediarios. El tipo de empresa que participó en el Plan fue variado (manufactura, servicios y comercio), así como su tamaño, en cuanto a número de trabajadores).

Por el carácter de este "plan" no se establecieron metas para su ejecución. Tampoco ello hubiera sido posible.

Para la puesta en marcha y el monitoreo de este programa especial se constituyó a nivel de la Dirección Nacional un equipo de tres profesionales que como fuerza de trabajo tenían la responsabilidad de sobre su desarrollo. A nivel regional correspondía tal responsabilidad al director Regional.

El FOSIS no ejecuta directamente sus programas. La opción es licitar para ubicar en el mundo privado o entre la ONG las propuestas más eficientes, económicas y seguras. Para la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo del Empleo, en el 2000, cada oficina regional definió las formas de la contratación y las fechas en las que éstas se debían realizar, de acuerdo a las urgencias y los requerimientos de los niveles de desempleo de cada región.

En este caso especial de programa, las direcciones regionales del FOSIS tenían facultades para transferir los recursos, para su ejecución, utilizando en cada comuna, cualquiera de los siguientes mecanismos: Licitación Pública; Licitación Privada de al menos tres ejecutores intermediarios, inscritos en tal calidad en el Registro Público del FOSIS; y Contratación Directa, mecanismo este último por medio del cual podían postular los Municipios.

Una vez que el proyecto ha sido adjudicado se suscribe un contrato de financiamiento entre el FOSIS y el ejecutor y se constituyen las garantías correspondientes. Quedan exceptuadas de estas últimas las instituciones del sector público, Municipalidades y Universidades e Institutos de Educación superior o de Investigación, reconocidos por el Estado, en conformidad a la ley. Los pagos están sometidos a las condiciones de rendición de cuentas al FOSIS, según contrato, a la entrega de un informe mensual (en el caso de los ejecutores intermediarios); y a un informe de supervisión; a la autorización técnica de pago del FOSIS.

La población objetivo de este particular programa estaba constituida por la población desempleada del país, en particular, por los trabajadores cesantes adscritos a los programas de generación de empleo municipal e inscritos en las oficinas municipales de inserción laboral. No existe información que permita precisar más aún las características de este "plan". La economía chilena tuvo durante el año 2000 una tasa de desempleo inusual para la realidad nacional y similar a la vivida en 1999, indicando la lenta recuperación económica del país. La tasa de desempleo, en año 2000, alcanzó un valor promedio de 9,2%, lo cual corresponde a una magnitud de personas desempleadas de 540 mil (promedio anual).

Este Plan fue concebido como un programa esporádico destinado a resolver un problema coyuntural de alto niveles de desempleo. Se estimaba que las tasas de crecimiento de la economía se recuperarían durante el año 2000, como así ocurrió (el PIB creció en 5,4% ese año), y junto con esa recuperación de la producción se incrementaría el empleo y, por consiguiente, el Estado no debería realizar este tipo de acciones, destinadas a generar colocación de los trabajadores cesantes y/o de los demandantes de empleo. Por consiguiente, el horizonte de funcionamiento del programa era de corto plazo, no más de un año.

Para realizar este programa se utilizó la estructura de funcionamiento del FOSIS, específicamente, la de su Programa de Fomento Productivo. FOSIS desarrolla sus programas con los Gobiernos Regionales y con las Municipalidades, igual cosa ocurre con los componentes del Programa de Fomento Productivo.

El presupuesto que recibió el Programa de Fomento Productivo de FOSIS el año 2000, alcanzó a MM\$ 7.068.411. Un alto porcentaje de estos recursos (51,6%), fueron destinados, de manera extraordinaria como se ha señalado antes, al desarrollo del programa especial de empleo. La participación aumenta si se comparan los gastos directos en fomento productivo y empleo. En ese caso, se observa que el 67.1% del gasto directo o costo del Programa de Fomento Productivo fue destinado a la ejecución de este plan especial de empleo.

Presupuesto Total del Plan Nacional Desarrollo del Empleo, 2000. FOSIS.
(miles de \$ 2000)

Año	Presupuesto Programa Fomento Productivo FOSIS	Gastos Directos del Programa Fomento Productivo FOSIS	Gastos Directos del Plan Nacional Desarrollo del Empleo	Gasto directo del Plan Nacional Desarrollo del Empleo como porcentaje del Presupuesto de Fomento Productivo	Gasto directo del Plan Empleo como porcentaje del Gasto Directo del Programa Fomento Productivo
	(a)	(b)	(c)	(c) / (a)	(c) / (b)
2000	7.068.411	5.433.350	3.647.404	51,6	67.1%

Para el año 2001, el FOSIS le ha dado al programa de empleo, el carácter de acción específica, fuera del Programa de Fomento Productivo creando a tal efecto el Programa de Reinserción Laboral, destinado a trabajar con las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL), pertenecientes a las UIL definidas para intervenir por FOSIS, para encontrar puestos de trabajo a los cesantes que en dichas oficinas se han inscrito.

Las bases del programa establecen que los proyectos que se desarrollen en este contexto serán supervisados en terreno por el FOSIS. Por consiguiente, al "plan" se le aplican las formas de supervisión y monitoreo establecidas para todos los programas del FOSIS, antes detalladas. Por el carácter de programa especial, urgente, coyuntural y de una sola vez, no ha sido sometido a evaluación externa.

II. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

El problema que se pretende resolver con el programa nacional de desarrollo del empleo estaba bien identificado en términos macroeconómicos, pero no se disponía de una visión concreta que permitiera orientar las acciones hacia las localidades y comunas, hacia los sectores y niveles socioeconómicos que estaban enfrentando mayores dificultades en su colocación laboral. Adicionalmente, existía la necesidad de relocalizar a las personas adscritas en los programas de empleo municipal en nuevos puestos de trabajo, fuera de las municipalidades, debido a la transitoriedad de dichos programas.

A pesar de la falta de precisión del diagnóstico, se observa que se produjo una adecuada respuesta al problema detectado, que fue de carácter operativo y apuntaba a poner los recursos disponibles en manos de aquellos que estaban en condiciones de ampliar la oferta de puestos de trabajo o en proyectos que pudieran ser generadores inmediatos de nuevos puestos de trabajo. Todo ello a nivel local.

El Programa define bien el conjunto de acciones que desarrollará para alcanzar el objetivo de promover la inserción laboral de las personas adscritas a los programas de generación de empleo municipal.

El programa no definió, explícitamente, indicadores para medir el logro del propósito, pero definió que atendería, con prioridad, a los adscritos a los PGE y proveería para

ellos desenlaces independientes o dependientes. También, definió la intención de no discriminar por género entre los desocupados que atendería. Pero, la información generada por el Programa de empleo permite tener una aproximación y construir indicadores sobre los resultados esperados en relación con estos objetivos. Lo cual, puede ser considerado como destacable, frente a la urgencia y velocidad de respuesta solicitada, y ejecutada, en la operación de este Programa.

El diseño fue realizado sobre la marcha y se concretó en acciones conducentes a cumplir el objetivo de atender, prioritariamente, a los trabajadores provenientes de los Programas de generación de empleo municipal (PGE) y a las personas inscritas en las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL).

Al utilizar para la ejecución del plan una estructura organizacional similar a la del Programa de Fomento Productivo de FOSIS se logró cumplir los objetivos. El trabajo se hizo eficientemente con las comunas definidas en las Unidades de Intervención Local (UIL). Las acciones de seguimiento y evaluación desarrolladas para el programa son las utilizadas normalmente por FOSIS, las que fueron debidamente aplicadas en este caso.

La organización fue eficaz para la acción. Sin embargo, la rapidez con que se puso en marcha este plan dificultó la generación de información completa sobre lo actuado. Así, solo se pueden identificar los resultados globales obtenidos con este "plan", en términos de los desenlaces (dependientes e independientes) alcanzados.

El programa tiene un adecuado desempeño, pues logra cumplir con su objetivo primario y mantener alrededor de doce mil puestos de trabajo para los adscritos a los PGE, al reorientarlos hacia actividades remuneradas fuera de las Municipalidades (dependientes o independientes).

Con este programa no se intentaba resolver todo el problema del desempleo del país, sólo se intentaba conseguir que aquellos trabajadores "ocupados" en los PGE, tuvieran alternativas de salida de estos programas y encontraran un desenlace remunerado (dependiente o independiente), aunque fuera por un período de 3 a 4 meses. En ese sentido, se puede afirmar el programa consigue su propósito, reorientando a las personas adscritas a los PGE hacia nuevos puestos de trabajo y adicionalmente, insertando a los cesantes inscritos en las OMIL de las UIL definidas para el trabajo de FOSIS.

Los beneficiarios del plan de empleo alcanzaron, el año 2000, a 14.539 personas que logran inserción laboral, en un adecuado balance entre desenlaces dependientes o independientes (30,1% y 69,9%, respectivamente).

Casi dos tercios de los beneficiarios de este plan son hombres, mostrando éxito en la intención de no discriminación de género en este proceso de reinserción laboral.

También, se observa una adecuada concentración de las personas atendidas y de los recursos asignados en las regiones Metropolitana, del Bío-Bío y Valparaíso (54% y

55%, respectivamente). Estas tres regiones representaban más de los dos tercios de los desocupados del país en el trimestre octubre-diciembre 2000.

PROGRAMA DE EMPLEO FOSIS 2000

REGIÓN	PGE	OMIL	TOTAL	M\$	HOMBRES	MUJERES	DEPENDIENTE	INDEPENDIENTE
TARAPACA	186	491	677	159577	419	258	462	215
ANTOFAGASTA	0	0	0	0	0	0	0	0
ATACAMA	210	48	258	69680	103	155	0	258
COQUIMBO	792	337	1129	340207	552	577	230	899
VALPARAISO	1640	61	1701	385100	680	1021	340	1361
LIB. B. O.	244	37	281	68100	197	84	161	120
MAULE	803	747	1550	345087	1000	550	276	1274
BIO-BIO	1683	700	2383	760913	1668	715	72	2311
ARAUCANIA	838	0	838	196726	632	206	523	315
LOS LAGOS	1340	250	1590	354500	1272	318	1018	572
AYSEN	219	0	219	64972	69	150	33	186
MAGALLANES	152	54	206	48353	119	87	156	50
METROPOLITANA	3707	0	3707	854189	2595	1112	1112	2595
TOTAL	11814	2725	14539	3647404	9306	5233	4383	10156
					64%	36%	30.1%	69.9%

En conclusión, el programa cumple su propósito al generar puestos de trabajo para los adscritos a los Programas de generación de empleo de los municipios y atender a los inscritos en las Oficinas Municipales de Inserción Laboral.

Un alcance positivo, en lo evaluativo, se funda en que se atendieron las comunas donde se concentraban los mayores niveles de cesantía del país.

El subsidio al empleo puede ser entregado por diversos caminos. Lo relevante es que la estructura de gestión tenga la suficiente flexibilidad para realizar las acciones y operaciones necesarias, oportunamente.

Es probable que otros programas del Estado intentaran atender al mismo tipo de personas que el programa de empleo de FOSIS. En particular, el Ministerio de Obras Públicas incentivó a sus contratista habituales para que incorporaran personas adscritas a los PGE en los equipos de trabajo de los proyectos a los que postulaban. El SENCE, del Ministerio del Trabajo, también intentaba atraer a las personas que estaban en los PGE para que tomaran los cursos de capacitación que ofrecían. En general, no se observó un alto nivel de coordinación entre estos programas y el de FOSIS.

Los datos presupuestarios del programa de empleo son los siguientes, para el año 2000, en miles de pesos:

Presupuesto Programa Fomento Productivo FOSIS	7.068.411
Gastos Directos del Programa Fomento Productivo FOSIS	5.433.350
Gastos de Administración del Programa de Fomento Productivo FOSIS	1.549.526
Total de gastos efectivos del Programa de Fomento Productivo FOSIS	6.982.876
Gastos Directos del Plan Nacional Desarrollo del Empleo	3.647.404

Los datos de gastos directos presentados por el Programa de Fomento productivo para el programa de empleo (MM\$ 3.769) difieren en MM\$ 122, de los antecedentes del programa de empleo (MM\$ 3.647). Cifras que se explican por diferencias en las fuentes de información que las provee, pero que no han sido aclaradas.

El Costo unitario de las acciones del plan de empleo fue de M\$251 por beneficiario, durante un promedio de 3 a 4 meses.

Se observa que los costos del "Plan" (por beneficiario por región) más altos se concentran en las regiones Octava, Cuarta y Undécima, mientras que la colocación en las regiones Sexta y Décima tienen más bajos costos por beneficiario.

Costo por Beneficiario, miles de pesos año 2000

REGIÓN	R.I	R.II	R.III	R.IV	R.V	R.VI	R.VII	R-VIII	R.IX	R.X	R.XI	R.XII	R.M.	Total
Costo	236	0	270	301	226	242	223	319	235	223	297	235	230	251

Los costos administrativos del plan están incluidos en los datos de gasto del Programa de Fomento Productivo y de FOSIS. También, están incluidos los datos sobre Costo total del plan de empleo por beneficiario efectivo y costo total del plan por beneficiario efectivo.

Aunque el programa no generó información suficiente como para evaluar lo apropiado de las actividades desarrolladas para generar puestos de trabajo. Existe la percepción de que, al menos, la ejecución de un plan de esta naturaleza, si bien no crea empleos permanentes logra resolver, temporalmente, el problema de ingresos de los que potencialmente podían quedar cesantes (adscritos a los PGE) y de los cesantes y desempleados en general que se inscribieron en las OMIL.

El programa de empleo fue un acto operativo, pensado para resolver, coyunturalmente, un problema que se esperaba acabara en el curso del año. Las perspectivas de su continuidad están asociadas con la persistencia del problema. Las capacidades institucionales y recursos humanos de FOSIS son de adecuado nivel para desarrollar un programa de este tipo. Desde luego, un subsidio destinado a generar colocaciones requiere los recursos financieros correspondientes, sin los cuales no es posible sostener este tipo de acciones. Un programa que requiere atender rápida y directamente en el nivel local puede sostenerse en un servicio como FOSIS.

III PRIORIZACION DE LAS RECOMENDACIONES

Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales.

Sobre el Diseño:

- Modificar el planteamiento del fin y del propósito del programa, eliminando los objetivos relacionados con el empleo. Una propuesta para ello es la siguiente:
FIN: "Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y trabajadores independientes, que habitan en las Unidades de Intervención Local seleccionadas y/o comunas) aumenten sus ingresos para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida."
PROPÓSITO: "Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías, fortalecen y desarrollan potencialidades asociativas e incrementan sus capacidades productivas y mejoran las condiciones del entorno".
- Revisar la validez de la utilización del mecanismo IRAL para la asignación de recursos en el programa de fomento productivo. Al parecer este mecanismo no considera la complejidad del enfoque productivo, el que necesariamente debe tener una visión sectorial de largo plazo y a veces su solución requiere rebasar los límites de la comunidad o de las UIL.
- Afinar el diagnóstico y los problemas de la microempresa, caracterizando aquellos de los que se hará cargo el Programa de Fomento Productivo de FOSIS, especialmente si la institución está orientada a atender a los sectores en situación de pobreza.
- Encontrar la forma de plantear metas por componente que permitan conocer la cantidad de personas o proyectos planificados, para poder elaborar indicadores más precisos.
- Concentrar el programa en las acciones de fomento productivo propiamente tal, las que tienen una orientación de largo plazo y las que están claramente expresadas en los cuatro componentes indicados en las bases generales aprobadas por la Contraloría en febrero del 2000 : Proyectos Autogestionados de Fomento Productivo, Proyectos de Servicios Especializados, Proyectos de Acceso al Crédito y Proyectos de Desarrollo económico Local.
- Tanto la lógica vertical como la lógica horizontal son factibles con algunas modificaciones en su fin y propósito, la eliminación del componente empleo y modificación de algunos indicadores

principalmente de propósito. Las modificaciones apuntan a evitar la contradicción que se puede dar entre fomento productivo y empleo.

- Cuidar que el componente Desarrollo Económico Local sea entendido y aplicado en toda su acepción por todos los que participan en el sistema, en su planteamiento de fondo, que es el de potenciar organizaciones productivas, y en la práctica se utilice para esos efectos y no se desvíen recursos que pueden asumirse con otros programas.
- Incorporar indicadores que den cuenta de la medición de eficacia, que por la propia dinámica del programa no pueden ser los que tradicionalmente se utilizan para medir este ámbito:
 - N° total de beneficiarios atendidos por el programa/ total postulantes
 - N° de beneficiarios con proyectos/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios con asesorías/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios acceden a crédito/ N° total de beneficiarios atendidos
 - N° de beneficiarios que participan en proyectos de desarrollo local / N° total de beneficiarios atendidos
- Incorporar indicadores que den cuenta de resultados específicos de las principales actividades desarrolladas en el componente “servicios especializados”:
 - Número de beneficiarios que generan nuevos negocios/ Número de participantes en actividades tendientes a desarrollar nuevos negocios.
- Modificar el supuesto “Existen grupos de beneficiarios con interés de participar en el programa” a “Existen grupos de beneficiarios con interés y motivación para desarrollar actividades empresariales asumiendo el riesgo que ello conlleva”.
- Reformular el supuesto “Existen condiciones favorables del entorno favorables para el emprendimiento de nuevas iniciativas productivas” por “Se mantienen las condiciones favorables para el emprendimiento”.
- Mantener y fortalecer las acciones coordinadas y complementarias con INDAP, SERNAM, SERNATUR, SENCE, entre otros. Cabe destacar el esfuerzo que la institución ha realizado en este sentido, firmando convenios con distintas instituciones que facilitan el trabajo conjunto a nivel local.

Sobre la Organización y Gestión

- Se recomienda una mayor vinculación entre las Mesas de Trabajo Comunal y la estructura orgánica del Programa, de manera que la línea de desarrollo productivo tenga una vinculación estrecha con las estrategias elaboradas y desarrolladas a nivel regional.
- En las regiones donde se utiliza el modelo de estructura regional más simple, se recomienda que los gestores territoriales y los ADL tengan un perfil profesional ligado al área productiva.
- Se propone definir claramente las relaciones de los Departamentos Responsables, con las estructuras regionales responsables de la operatoria de los programas.

Sobre Eficacia y calidad

- Se recomienda que el Programa busque la forma de establecer metas, a nivel regional, para sus distintos componentes. Para tal efecto se podrían utilizar las mesas de trabajo comunal. Si estas mesas definieran los sectores productivos considerados relevantes para el desarrollo comunal y fijaran las prioridades para los proyectos presentados, anualmente y con anterioridad, entonces sería posible contrastar los resultados con lo programado.
- Establecer metas anuales por componentes de manera que permitan dimensionar la eficacia del programa.
- Se recomienda que en el diseño de un programa de esta naturaleza se ponga especial cuidado en que los mecanismos y acciones se orienten a conseguir que se genere, en los beneficiarios, capacidad de hacer nuevos negocios o de mantener en forma estable la actividad productiva en la que están.
- A partir de un análisis más profundo de los microempresarios que serán los beneficiarios del Programa, se recomienda redefinir las bases del Programa, para concentrarse en aquellos más pobres.

Sobre eficiencia y economía:

- Se recomienda generar un centro de costo independiente de los otros programas FOSIS para tener una visión más acabada de los costos del Programa y poder realizar comparaciones al interior de la institución y con programas similares para que permitan un análisis más acabado de la eficiencia.

- Los gastos administrativos debieran ser calculados en función de los gastos reales del programa y no prorratarlos en relación a los costos totales de la institución.

Sostenibilidad del Programa

- Debería explorarse la posibilidad de usar otros mecanismos de asignación de recursos, más amplios que el de asignación local como: los Comites de Asignación Regional para el Fomento Productivo , para contribuir en el diseño de una estrategia de fomento productivo inserta en las correspondientes estrategias regionales de desarrollo.

Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales.

sobre el Diseño:

- Se recomienda realizar cada cierto tiempo estudios muestrales que permitan conocer la vida útil de las microempresas que han sido atendidas por el programa.

Sobre la Eficiencia

- Que exista una línea base que permita saber el universo real de los beneficiarios a los cuales espera atender el FOSIS, y que a su vez, permita medir el impacto del programa.

IV REFERENCIAS

1. Bibliografía:

Bases del Programa de Fomento Productivo

año 2000

Programa de Fomento productivo

Modalidad de Intervención FOSIS
Ficha de Antecedentes del Programa
Bases del Programa Nacional de Desarrollo
Del Empleo
Evaluación de Impacto del Apoyo del FOSIS
A las Microempresas.
Informe 1-2-3-4
Construcción de una visión prospectiva
Y estratégica del Desarrollo Rural
Resumen Ejecutivo "Impacto de Crédito en
Microempresarios"
Nueva Modalidad Programas FOSIS/SUBDERE
IRAL.
Convenio C.A.R.
Estructura Orgánica del FOSIS Descripción de
Cargos
Manual de Supervisión de Proyectos FOSIS

FOSIS 1999

FOSIS 2000
Dpto de Desarrollo Productivo.
FOSIS 2000
Swedish international
Dimensión Ltda. 1998
Centro de Estudios para el
Desarrollo CED. Marzo 2001
Time- Banco del Desarrollo
año 1995
Enero 1996
Octubre 2000
FOSIS 2001
FOSIS 2000

2. Entrevistas Realizadas

Video conferencia con la Región Metropolitana y IV Región

Participantes: RM.	Isabel del Campo	Coordinadora Regional del Prog.
IV R.	Sandro Soto	ADL
	Luis Felix	Contador
	Hernán Solís	Director Subrogante
	Sergio Llanos	Profesional de Apoyo

MATRIZ DE EVALUACION

NOMBRE DEL PROGRAMA:	PROGRAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	2000
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE PLANICACION Y COOPERACION
SERVICIO RESPONSABLE:	FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL
PRESUPUESTO ASIGNADO 2001:	M\$

Enunciado del objetivo FIN:	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
“Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las Unidades de intervención local seleccionadas y/o comunas) aumenten o mantengan sus ingresos y/o mejoren sus niveles de empleo, para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida.”				

Nota: Los Beneficiarios del Programa se refieren a los microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las Unidades de intervención local seleccionadas y/o comunas

<p>PROPOSITO: "Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías para desarrollar e incrementar sus capacidades productivas y/o las de inserción en el mercado del laboral y/o mejorar las condiciones del entorno."</p>	<p>Eficacia: - N° de beneficiarios atendidos - N° de beneficiarios colocados</p>	<p>Eficacia: -N° total de beneficiarios atendidos por el programa / total planificado. -N° de beneficiarios colocados en el mercado laboral / total planificado</p>	<p>- Existen otras ofertas públicas y privadas complementarias de apoyo técnico y financiamiento. - Existe una disposición favorable en los actores locales, públicos y privados, al plan de desarrollo estratégico local.</p>
<p>Eficiencia: - Costo promedio por beneficiario - Costo promedio por proyecto por licitación</p>	<p>Eficiencia: Presupuesto ejecutado del programa año i / N° de beneficiarios año i</p>	<p>Eficiencia: Presupuesto ejecutado del programa licitación i / N° de proyectos licitación i</p>	<p>- Existe una disposición favorable por parte de funcionarios de organismos pertinentes para participar en las Mesas de trabajo comunal</p>
<p>Calidad: - Satisfacción de beneficiarios - % de proyectos con pago dentro de 30 días desde la adjudicación</p>	<p>Calidad: - N° de los beneficiarios reciben los servicios demandados manifestando su conformidad por la cantidad, calidad y oportunidad del mismo / total beneficiarios atendidos</p>	<p>Calidad: - N° de proyectos con 30 días entre la adjudicación del proyecto y el primer pago.</p>	<p>- Los ejecutores tienen una oferta de servicios de calidad</p>
<p>Economía: - Ejecución presupuestaria</p>	<p>Economía: Monto ejecutado año i / monto asignado año i</p>	<p>Economía: Monto ejecutado año i / monto asignado año i</p>	<p>- Existen grupos de beneficiarios con interés de participar en el programa</p>
<p>- Existen condiciones de entorno favorables para el emprendimiento de nuevas iniciativas productivas.</p>	<p>- Existe y está disponible la información secundaria suficiente para completar el diagnóstico productivo</p>	<p>- Existe y está disponible la información secundaria suficiente para completar el diagnóstico productivo</p>	<p>- Existen condiciones de entorno favorables para el emprendimiento de nuevas iniciativas productivas.</p>

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE: 1.-Beneficiarios ejecutados y cofinancian proyectos auto-gestionados de fomento productivo.	Eficacia: - % de proyectos financiados en relación a los presentados Eficiencia: - Costo promedio por proyecto autogestionado Calidad: - Satisfacción de beneficiarios Economía: - Ejecución presupuestaria	Eficacia: - N° proyectos financiados / total presentados. autogestionados Eficiencia: - Monto total autogestionados / N° proyectos autogestionados. Calidad -% de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con asesoría y financiamiento recibido / total beneficiarios Economía: -Monto ejecutado autogestionados / monto asignado proyectos autogestionados	- BAGPRO - SIST. NAC. SUPERV. - REPORTE DE MONITOREO FOSIS ²	-Existen grupos de beneficiarios con interés y dispuestos a cofinanciar iniciativas innovadoras. -Ejecutores cuentan con conocimientos de necesidades, condiciones locales y globales de mercado y con contactos básicos relacionados con beneficiarios del programa.

¹ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

² Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 2.-Beneficiarios asociados o individuales con acceso a servicios especializados (1).	Eficacia: - N° de beneficiarios con proyectos	Eficacia: - N° de beneficiarios con proyectos de prestación de servicios año i / total planificado regionalmente año i.	• BAGPRO • SIST. NAC. SUPERV. • REPORTES DE MONITOREO FOSIS ³	- Existen en la región instituciones con capacidades técnicas para desarrollar los servicios de capacitación demandados
Eficiencia: - Costo promedio de servicios por beneficiario	Eficiencia: - Monto total servicios especializados / N° de beneficiarios especializados.			
Calidad: - % de satisfacción de beneficiarios	Calidad: - N° de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con el servicio recibido / total beneficiarios encuestados.			
Economía: - Ejecución Presupuestaria	Economía: Monto ejecutado proyectos - servicios especializados / monto asignado servicios especializados			

(1) Nota: Los servicios especializados de este componente se refieren a las Líneas de: #Capacitación de Unidades productivas; #Asesorías; # Sistemas de Información; # Cooperación empresarial y Generación de negocios.

³ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 3.- Beneficiarios con acceso al crédito a través de instituciones intermediarias especializadas	Eficacia: - Nº de beneficiarios Eficiencia: - Monto promedio del crédito por beneficiario - Ejecución del gasto Calidad: - Satisfacción beneficiarios Economía: - Ejecución presupuestaria - % de siniestralidad - % de recuperación del crédito	Eficacia: Nº de beneficiarios que accede a financiamiento / total planificado x tipo de financiamiento Eficiencia: - Gasto efectivo / gasto comprometido por los beneficiarios Calidad: -% de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con asesoría y financiamiento recibido / total beneficiarios encuestados Economía:	BAGPRO SIST. NAC. SUPERV. REPORTES DE MONITOREO FOSIS ⁴	-Existen una oferta de instituciones con capacidad técnica para realizar servicios de intermediación especializada

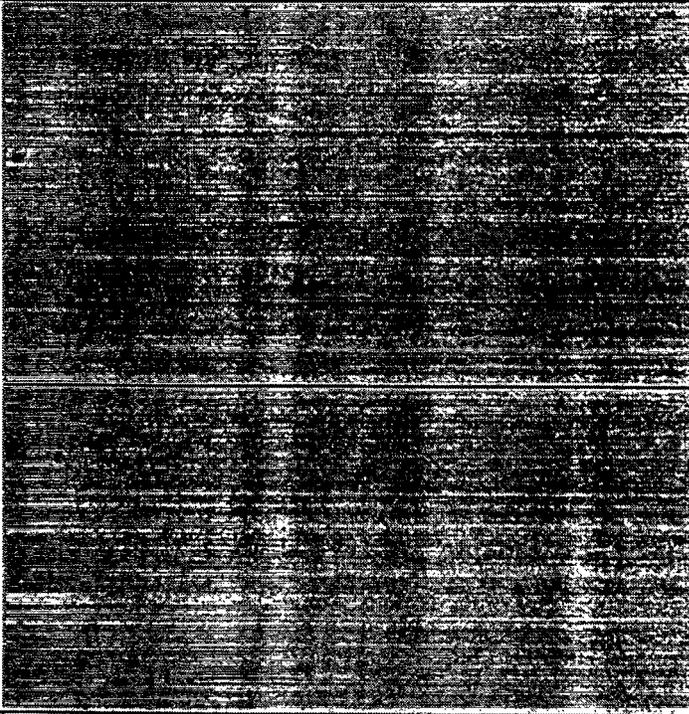
⁴ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 4. Beneficiarios cesantes atendidos con servicios para la inserción laboral.	Eficacia: - % de cumplimiento de cobertura planificada Eficiencia: - Costo promedio por beneficiario Calidad: - Satisfacción de beneficiarios Economía: - Ejecución Presupuestaria	Eficacia: - $\frac{\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios atendidos}}{\text{total planificado}}$ Eficiencia: - $\frac{\text{Monto total servicios para la inserción laboral}}{\text{N}^\circ \text{ beneficiarios insertos laboralmente}}$ Calidad: Economía: - $\frac{\text{Monto ejecutado servicios para la inserción laboral}}{\text{monto asignado servicios para la inserción laboral}}$	• BAGPRO • SIST. NAC. • SUPERV. REPORTES DE MONITOREO FOSIS ⁵	- Existen en la región instituciones intermedias con capacidades técnicas para operar el programa. - Los empresarios locales con disposición a dar puestos de trabajo a la población activa beneficiaria del programa. - Existe voluntad de parte de los Municipaldades de las comunas seleccionadas para trabajar coordinadamente con el Fosis y sus ejecutores. - Existe interes de parte de los cesantes para acceder a la oferta programatica Fosis.

⁵ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 5. Beneficiarios acceden y participan en proyectos financiados de desarrollo económico local.	Eficacia: - N° proyectos de desarrollo económico local - N° de beneficiarios por proyecto de desarrollo económico local Eficiencia: - Costos promedio por proyecto de desarrollo económico local - Costo promedio por beneficiario de los proyectos Calidad: Economía: - Ejecución presupuestaria	Eficacia: - N° de proyectos de desarrollo económico local financiado por región - N° de beneficiarios de proyectos de desarrollo económico local / N° proyectos de desarrollo económico local Eficiencia: - Costo total proyectos / N° proyectos - Costo total proyectos / N° de beneficiarios proyectos Economía: Monto ejecutado proyectos / monto asignado proyectos	• BAGPRO • SIST. NAC. • SUPERV. • REPORTES DE MONITOREO FOSIS ⁶	- Existen en la región instituciones intermedias con capacidades técnicas para desarrollar proyectos.

⁶ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información	Medios de Verificación	Supuestos
<p>ACTIVIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Bases Regionales • Llamado a Licitación • Evaluación de Propuestas • Adjudicación de proyectos • Contratación • Ejecución de los proyectos • Supervisión de los proyectos • Cierre de los proyectos <p>Nota: Estas actividades son genericas para los Componentes y cada una de ellas tiene una serie de subactividades que están señaladas en el Flujoqramadel Modelo</p>			

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

**ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS
PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO**

I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 2000 -2001
(en miles de pesos)

ANO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	802.065	789.435	98,43%
Bienes y Servicios de Consumo	526.568	526.043	99,90%
Inversión Real	849.753	745.680	87,75%
Transferencias	28.860.925	28.036.620	97,14%
Otros	215.467	3.824	1,77%
TOTAL	31.254.779	30.101.602	

ANO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	2.226.013
Bienes y Servicios de Consumo	478.781
Inversión Real	968.998
Transferencias	23.706.914
Otros	2.600
TOTAL	27.383.306

II Información Específica del Programa Período 2000-2001

(en miles de pesos reales)

2.1 Presupuesto y Gastos Generales del Programa

PROGRAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO

ANO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	971.130	957.529
Bienes y Servicios de Consumo	450.695	446.747
Inversión	160.335	144.509
Gastos Directos del Programa	5.445.596	5.433.350
Otros	40.655	741
TOTAL	7.068.411	6.982.876

ANO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	1.173.407
Bienes y Servicios de Consumo	542.117
Inversión	301.665
Gastos Directos del Programa	7.380.358
Otros	88.157
TOTAL	9.485.704

Cuadro resumen de Gastos Generales del programa

ANO	A		B		A-B
	Presupuesto Asignado		Gasto Efectivo		Saldo presupuestario
2000	7.068.411		6.982.876	98,79%	85.535
2001	9.485.704		//////////	//////////	//////////
			MONTO	%	

2.2.- Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa.

PROGRAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO

2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	TOTAL
Autogestionados	16.253	56.899	22.958	140.279	86.696	145.408	24.183	283.761	282.679	40.155	77.885	29.374	175.640	1.382.170
Servicios	9.301	20.658	12.091	0	42.335	48.525	3.617	15.257	0	0	0	2.782	96.006	250.572
Créditos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Des. Econ. Local	0	0	0	0	20.509	0	0	0	0	0	0	0	10.871	31.380
Empleo *	164.907	0	72.007	351.570	397.962	70.375	356.613	786.327	203.297	366.340	67.142	49.968	882.719	3.769.227
TOTAL	190.461	77.557	107.056	491.849	547.503	264.308	384.412	1.085.346	485.976	406.495	145.027	82.124	1.165.236	5.433.350

Empleo es analizado en forma independiente en la sección N° 1

6836367

2.3.- Costo Administrativos y Directos del Programa.

Los gastos administrativos considerados por el panel corresponden a: Personal y bienes y servicios del Programa

Año	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
2000	1.404.276	5.433.350	6.838.367*

* En el gasto total efectivo no se consideran los gastos de inversión, que estaban imputados a los gastos administrativos estos corresponden a M\$144.509, más el ítem otros que significa un gasto de M\$ 741 lo que significaría un gasto total del Programa de M\$ 6.982.876

III Fuentes de Financiamiento del Programa Periodo 1995-1999
 (en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	2000		2001	
	Monto	%	Monto	%
Aporte Fiscal Directo	7.068.411	100,00%	9.485.704	100,00%

NOTAS:

1) Los conceptos señalados en el ítem I "Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa", están constituidos por los siguientes Subtítulos del Presupuesto Institucional.

- Personal = Subtítulo 21
- Bienes y Servicios de Consumo = Subtítulo 22
- Inversión Real = Subtítulo 31
- Inversión Financiera = Subtítulo 32
- Transferencias = Subtítulos 25; 30; 33
- Otros = Subtítulos 60; 70;

2) El "Presupuesto y Gastos Generales del Programa" están conformados por la porción de los Gastos Asociados de la línea que corresponden al programa de acuerdo a la proporción que éste representa en el total de esa línea, mas la porción del Gasto Corriente Institucional de acuerdo a la proporción que representa el programa evaluado en el total de las Transferencias.

PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LOGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA:	PROGRAMA DE FOMENTO PRODUCTIVO
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	2000
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE PLANICACION Y COOPERACION
SERVICIO RESPONSABLE:	FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL
PRESUPUESTO ASIGNADO 2001:	M\$

Enunciado del objetivo FIN:	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
“Contribuir a que los beneficiarios (microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las Unidades de intervencion local seleccionadas y/o comunas) aumenten o mantengan sus ingresos, para aportar en la solución de sus condiciones de pobreza y/o calidad de vida.”				

Nota: Los Beneficiarios del Programa se refieren a los microempresarios, productores rurales y población activa, que habitan o trabajan en las Unidades de intervencion local seleccionadas y/o comunas

<p>PROPÓSITO:</p> <p>“Beneficiarios con financiamiento, capacitación y asesorías, fortalecen y desarrollan potencialidades asociativas, incrementan sus capacidades productivas y mejoran sus condiciones y las del entorno.”</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - N° de beneficiarios atendidos - N° de beneficiarios por componente. <p>- N° de organizaciones atendidas</p> <p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costo promedio por beneficiario - Costo promedio por proyecto por licitación <p>Calidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción de beneficiarios <p>- % de proyectos con pago dentro de 30 días desde la adjudicación</p> <p>Economía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución presupuestaria 	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - N° total de beneficiarios atendidos por el programa / total postulantes - N° de beneficiario con proyectos/ N° total de beneficiarios atendidos - N° de beneficiario con asesorías/ N° total de beneficiarios atendidos - N° de beneficiario acceden a crédito// N° total de beneficiarios atendidos - N° de beneficiario participan en proyectos de desarrollo local/ N° total de beneficiarios atendidos - N° de proyectos presentados/N° total de Org. Participantes. <p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto ejecutado del programa año i / N° de beneficiarios año i <p>Presupuesto ejecutado del programa licitación i / N° de proyectos licitación i</p> <p>Calidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - N° de los beneficiarios reciben los servicios demandados manifestando su conformidad por la cantidad, calidad y oportunidad del mismo / total beneficiarios atendidos - N° de proyectos con 30 días entre la adjudicación del proyecto y el primer pago. <p>Economía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monto ejecutado año i / monto asignado año i 	<ul style="list-style-type: none"> - BAGPRO - SIST. NAC. SUPERV. REPORTES DE MONITOREO FOSIS⁷ - Listados de proyectos adjudicados por componente 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen otras ofertas públicas y privadas complementarias de apoyo técnico y financiamiento. - Existe una disposición favorable en los actores locales, públicos y privados, al plan de desarrollo estratégico local. - Los ejecutores tienen una oferta de servicios de calidad - Existen grupos de beneficiarios con interés de y motivación para desarrollar actividades empresariales asumiendo el riesgo que ello conlleva - Existe y está disponible la información secundaria suficiente para completar el diagnóstico productivo - Existen condiciones de entorno favorables para el emprendimiento iniciativas productivas.
--	---	--	--	---

⁷ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE: 1.-Beneficiarios asociados ejecutan y cofinancian proyectos auto-gestionados de fomento productivo.	Eficacia: - % de proyectos financiados en relación a los presentados Eficiencia: - Costo promedio por proyecto autogestionado Calidad: - Satisfacción de beneficiarios Economía: - Ejecución presupuestaria	Eficacia: - $\frac{\text{N}^\circ \text{ proyectos financiados}}{\text{N}^\circ \text{ proyectos autogestionados / total presentados}}$ Eficiencia: - $\frac{\text{Monto autogestionados}}{\text{Monto total autogestionados}} \times \frac{\text{N}^\circ \text{ proyectos autogestionados}}{\text{N}^\circ \text{ proyectos autogestionados}}$ Calidad - $\frac{\% \text{ de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con asesoría y financiamiento recibido}}{\text{total beneficiarios}}$ Economía: - $\frac{\text{Monto ejecutado proyectos autogestionados}}{\text{monto asignado proyectos autogestionados}}$	- BAGPRO - SIST. NAC. SUPERV. - REPORTE DE MONITOREO FOSIS ⁸	-Existen grupos de beneficiarios con interés y dispuestos a cofinanciar iniciativas innovadoras. -Ejecutores cuentan con conocimientos de necesidades, condiciones locales y globales de mercado y con contactos básicos relacionados con beneficiarios del programa.

⁸ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 2.-Beneficiarios asociados o individuales con acceso a servicios especializados (1).	Eficacia: - N° de beneficiarios con proyectos - % beneficiarios que generan nuevos negocios Eficiencia: - Costo promedio de servicios por beneficiario Calidad: - % de satisfacción de beneficiarios Economía: - Ejecución Presupuestaria	Eficacia: - N° de beneficiarios con proyectos de prestación de servicios año i / total planificado regionalmente año i. - N° de beneficiarios que generan nuevos negocios/ N° de participantes tendientes a desarrollar nuevos negocios Eficiencia: - Monto total servicios especializados / N° de beneficiarios servicios especializados. Calidad: - N° de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con el servicio recibido / total beneficiarios encuestados. Economía: Monto ejecutado proyectos servicios especializados / monto asignado servicios especializados	• BAGPRO • SIST. NAC. • SUPERV. • REPORTES DE MONITOREO FOSIS ⁹	- Existen en la región instituciones intermedias con capacidades técnicas para desarrollar los servicios de capacitación demandados

(1) Nota: Los servicios especializados de este componente se refieren a las Lineas de: #Capacitación de Unidades productivas; #Asesorías; # Sistemas de Información; # Cooperación empresarial y Generación de negocios.

⁹ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 3.- Beneficiarios con acceso al crédito a través de instituciones intermediarias especializadas	Eficacia: - N° de beneficiarios	Eficacia: N° de beneficiarios que accede a financiamiento / total planificado x tipo de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • BAGPRO • SIST. NAC. SUPERV. • REPORTE DE MONITOREO FOSIS¹⁰ 	-Existen una oferta de instituciones con capacidad técnica para realizar servicios de intermediación especializada
	Eficiencia: - Monto promedio del crédito por beneficiario - Ejecución del gasto	Eficiencia: - Gasto efectivo / gasto comprometido por los beneficiarios		
	Calidad: - Satisfacción beneficiarios	Calidad: -% de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con asesoría y financiamiento recibido / total beneficiarios encuestados		
	Economía: - Ejecución presupuestaria - % de sinlestralidad	Economía: Monto ejecutado del servicio crédito/ monto asignado para el servicios. Monto ejecutado proyectos servicios especializados / monto asignado servicios especializados		
	- % de recuperación del crédito	Monto recuperado/total de crédito entregado		

¹⁰ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información		Medios de Verificación	Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
COMPONENTE 4. Beneficiarios acceden y participan en proyectos financiados de desarrollo económico local.	Eficacia: - N° proyectos de desarrollo económico local - N° de beneficiarios por proyecto de desarrollo económico local Eficiencia: - Costos promedio por proyecto de desarrollo económico local - Costo promedio por beneficiario de los proyectos Calidad: - Satisfacción de beneficiarios Economía: - Ejecución presupuestaria	Eficacia: - N° de proyectos de desarrollo económico local financiado por región - N° de beneficiarios de proyectos de desarrollo económico local / N° proyectos de desarrollo económico local Eficiencia: - Costo total proyectos / N° proyectos - Costo total proyectos / N° de beneficiarios proyectos - % de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con financiamiento recibido / total beneficiarios encuestados Economía: Monto ejecutado por el componente / monto total asignado.	• BAGPRO • SIST. NAC. • SUPERV. • REPORTES DE MONITOREO FOSIS ¹¹	- Existen en la región instituciones intermedias con capacidad técnica para desarrollar proyectos.

¹¹ Los medios de verificación señalados se utilizarán indistintamente para el indicador correspondiente.

Enunciado del objetivo	Indicadores / información	Medios de Verificación	Supuestos
<p>ACTIVIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Bases Regionales • Llamado a Licitación • Evaluación de Propuestas • Adjudicación de proyectos • Contratación • Ejecución de los proyectos • Supervisión de los proyectos • Cierre de los proyectos <p>Nota: Estas actividades son genericas para los Componentes y cada una de ellas tiene una serie de subactividades que están señaladas en el Flujogramadel Modelo</p>	