
**EVALUACION GUBERNAMENTAL
DE PROGRAMAS AÑO 2001**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN
PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO - N°11 -**

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA FOMENTO PRODUCTIVO - Nº11 - 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.

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

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 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 prioridades 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.

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

JUNIO 2001



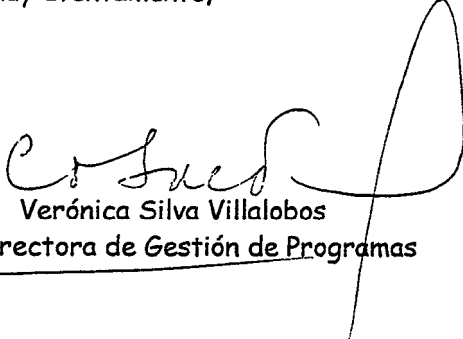
Santiago, 12 de Julio de 2001

Sra.
María Teresa Hamuy P.
Jefa Departamento Evaluación
División de Control de Gestión
Dirección de Presupuesto
Presente

De nuestra consideración:

Sobre la base de lo solicitado y acordado en relación con los comentarios finales a los resultados de la evaluación realizada por los paneles de expertos para el Programa de Desarrollo Social y el Programa de Fomento Productivo que desarrolla el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), tengo el agrado de remitirle adjunto a esta carta, los informes con los comentarios correspondientes.

Sin otro particular y agradeciendo su valiosa gestión en la tarea de evaluación de programas públicos, le saluda muy atentamente,


Verónica Silva Villalobos
Subdirectora de Gestión de Programas

c.c. Sra. Ana Quintana
División Social, MIDEPLAN.



Informe Final del Panel de Expertos Programa de Fomento Productivo

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A LA EVALUACIÓN

Revisados los contenidos del informe final del panel de Expertos acerca del programa de Fomento Productivo que desarrolla el FOSIS, nos parece importante hacer los siguientes comentarios:

1. El diseño del Programa contempla 4 componentes, lo que se refleja en las bases generales del Programa, al cual se agregó el componente de empleo sólo en el marco lógico, no en los instrumentos correspondientes. Actualmente se está discutiendo la forma más adecuada de desarrollar e integrar este componente en el Programa en el marco de la importancia de la generación de ingresos económicos para la superación de la pobreza.
2. En términos de diseño del Programa de Fomento Productivo, lo planteado en el marco lógico como componente de empleo se ubica en la perspectiva del desarrollo económico local, pues se visualiza como un importante aporte en la generación de nuevas unidades productivas, generadoras de ingreso y empleo, aspectos relevantes para el desarrollo de una zona o territorio. En esta perspectiva, creemos que se justifican más claramente dos de las tres líneas de Empleo propuestas, no así la de subsidio a la contratación de mano de obra, que habría que discutirla con más detalle.
3. Respecto al diseño del programa, creemos que está claramente establecida la diferencia entre éste y el modelo de intervención, como así lo indican todos los documentos e instrumentos del mismo, siendo el Programa de Fomento Productivo un "componente" del modelo de intervención del FOSIS. El flujograma del modelo de intervención señala claramente la secuencia y la relación entre los distintos programas, y con sus componentes y líneas. La Subdirección de Gestión de Programas es responsable de monitorear el proceso de inversión de los programas FOSIS.
4. Concordando con que las instancias de coordinación no están claramente descritas, FOSIS ha desarrollado múltiples mecanismos de articulación y coordinación en las instancias regionales y comunales y a través de la firma de múltiples convenios de cooperación y complementariedad para el desarrollo productivo en áreas pobres. Estamos plenamente de acuerdo con el panel en el aspecto de la relevancia que tiene desarrollar las complementariedades y coordinaciones en los distintos niveles de la administración - nacional, regional y local. En este sentido hemos desarrollado acciones que van desde la participación institucional de FOSIS en el acuerdo con otras instituciones como SERCOTEC y PRORURAL para desarrollar Planes Integrales de Desarrollo Territorial en once zonas del país, donde cada institución pone a disposición sus recursos y capacidades

con el objetivo de potenciar el desarrollo de las pequeñas y microempresas presentes en el territorio concordado, en el marco de la estrategia regional de desarrollo, a través de un plan focalizado e integrado de intervención de mediano y largo plazo. En este sentido los recursos del programa de Fomento Productivo se destinan preferentemente a estas zonas.

5. Por otra parte, están las instancias de coordinación a nivel regional y local. A nivel regional está la relación con el Sistema CAR (Comité de Asignación Regional), que tiene la función de en conjunto con FOSIS hacer la propuesta de focalización que será presentada al Intendente, lo que permite coordinar las inversiones con las distintas instituciones públicas relacionadas con el fomento productivo regional. De la misma manera a nivel local se ha planteado el trabajo en mesas de trabajo comunal donde los distintos actores locales, públicos y privados, se coordinan en función de las inversiones a realizar a nivel comunal. Este aspecto está desarrollado dentro la Modalidad IRAL, y puede operar sin la necesidad de ésta.
6. Por otra parte, nos parece relevante insistir que en la evaluación no se contemplan aspectos de diseño que están expresados en las Bases del programa, tales como: lo concerniente a todo el proceso de contratación, de tipo de ejecutor, de tipo de proyectos, líneas a financiar y la misión institucional.
7. Respecto de los aspectos innovadores del programa, creemos que los comentarios debieran referirse al programa y no a la modalidad de inversión IRAL.
8. Finalmente, quisiéramos mencionar que este modelo de intervención está operando por primera vez, a partir del año 2000, por lo que es imposible tener resultados ex - ante de la intervención. Sin embargo, como institución estamos atentos al seguimiento y monitoreo para realizar todas las correcciones que nos permitan atender las iniciativas productivas de los pobres de la mejor manera, pues creemos que una de las formas de superar la pobreza es la del Fomento Productivo y el Desarrollo Local.