

MINUTA EJECUTIVA

EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD PROGRAMAS DE MICROEMPRESARIADO

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN

MINISTERIO DE AGRICULTURA

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación en Profundidad de los Programas de Microempresariado realizada por STATCOM Estadísticos Consultores. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

JULIO 2009

MINUTA EJECUTIVA ¹

EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD PROGRAMAS DE MICROEMPENDIMIENTO

El estudio de evaluación en profundidad de los programas microempendimiento abarcó los programas y período de evaluación señalado en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1

Servicio	Programa	Período de Evaluación	Presupuesto 2009 (Millones \$)
FOSIS	Programa Apoyo al Microempendimiento (PAME)	2004 - 2007	13.325
FOSIS	Programa Apoyo Acciones Económicas (PAAE)	2004 - 2007	5.385
INDAP	Programa Servicios de Asistencia Técnica (SAT)	2004 - 2007	10.613
INDAP	Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)	2005 - 2007	18.102
INDAP	Programa de Desarrollo (PRODES)	2004 - 2007	531
INDAP	Programa Centros de Gestión (CEGES) (*)	2004 - 2007	371
INDAP	Programa de Riego Asociativo (Riego)	2005 - 2007	5.883
INDAP	Programa de Desarrollo de Redes (Pro Rubro) (*)	2004 - 2007	152
SERCOTEC	Instrumentos de Fomento a la Microempresa (PFME)	2005 - 2007	1.680
SERCOTEC	Programa Chile Emprende	2006 - 2007	6.548

(*) Fuente: Información presupuestaria elaborada por la consultora en base a información de INDAP.

I. Descripción de los Programas de Microempendimiento

De acuerdo al documento “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”², la Micro y Pequeña Empresa (MIPE) está presente en todas las actividades económicas del país, y con más fuerza en aquellas que presentan menores barreras de entrada (comercio, servicios, transporte y sector agrícola).

De acuerdo a la Casen 2006, las MIPES proporcionan 3,2 millones de empleos, equivalentes al 58% de la ocupación privada del país y el 17% de los ocupados en una MIPE percibe ingresos por debajo del salario mínimo, porcentaje mayor que lo observado en empresas de mayor tamaño. Asimismo, se constata que el empleo generado por las MIPES es precario respecto a protección social y condiciones de trabajo. Según la encuesta referida, el 76% de los ocupados en estas empresas es beneficiario del sistema de salud público. En materia de previsión social, el 50% de los ocupados en la MIPE se encuentra cotizando en algún sistema previsional, cifra inferior al promedio nacional (66%).

¹ Esta minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación en Profundidad de los Programas de Microempendimiento realizada por STATCOM Estadísticos Consultores. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la visión de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de los evaluadores y no representan necesariamente la visión de la DIPRES.

² SERCOTEC (Diciembre 2005).

Según datos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), el acceso al crédito en el sistema financiero es menor en las MIPES (43% en el 2003) que en las empresas medianas y grandes (75 y 80%, respectivamente).

Respecto de la pequeña agricultura o Agricultura Familiar Campesina (AFC), su actividad representa el 85% del total de las explotaciones del país³. De este porcentaje, un 31% corresponde a agricultura de subsistencia y un 53% a pequeños empresarios. El sector ocupa un 18% de la superficie agrícola nacional, aportando el 40% del suelo destinado a hortalizas, cultivos anuales y viñas, y un porcentaje similar de la producción pecuaria. En términos de empleo, la AFC contribuye con 940 mil puestos de trabajo, siendo la principal fuente de trabajo en el mundo rural⁴.

A continuación se describen las características generales de los programas evaluados:

³ Halabí, Ricardo (2002). "Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina: rol y desafíos de INDAP". En "El Chile Rural en la Globalización". INDAP – CED. Pág. 193

⁴ Cifras de ODEPA, a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario. En: Alvear, J. J., et al.; Rojas, A. et al.

Cuadro 1: Descripción de los Programas de Microemprendimiento

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)
Año de inicio	2004	2003	2003	1995	1998
Marco Jurídico	LEY N° 18.989 del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.	LEY N° 18.989 del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.	Ley Orgánica de INDAP N° 18.910.	Ley Orgánica de INDAP N° 18.910.	Ley Orgánica de INDAP N° 18.910.
Objetivos	<u>Fin:</u> Contribuir a que los beneficiarios y beneficiarias del programa mejoren sus condiciones de vida, buscando mejoras económicas a través del desarrollo de sus capacidades personales. <u>Propósito:</u> Que personas desocupadas generen ingresos autónomos por un monto superior a la línea de la indigencia.	<u>Fin:</u> Contribuir a que los beneficiarios y beneficiarias del programa mejoren sus condiciones de vida, buscando mejoras económicas a través del desarrollo de sus capacidades personales. <u>Propósito:</u> Que los beneficiarios y beneficiarias pobres o indigentes aumenten sus ingresos producto de la actividad económica.	<u>Fin:</u> Generar condiciones para que los beneficiarios(as) mejoren su calidad de vida, aumenten sus ingresos, se inserten en los mercados e incrementen su competitividad de manera autónoma y sustentable. <u>Propósito:</u> Entregar asesorías técnicas destinadas a aprovechar oportunidades de mercado y a mejorar la competitividad en el mercado y su entorno.	<u>Fin:</u> Contribuir a transformar las explotaciones de la AFC en unidades productivas autosustentables. <u>Propósito:</u> Que empresas individuales y empresas asociativas campesinas mejoren su gestión empresarial mediante la ejecución de un Plan de Empresarización desarrollado por los Centros de Gestión.	<u>Fin:</u> Generar una mayor incorporación de la producción campesina en los mercados, a través del apoyo a la integración del trabajo de las Empresas Asociativas Campesinas (EAC) en redes de empresas. <u>Propósito:</u> Consolidar una nueva institucionalidad de los agricultores, que mejore la competitividad, autogestión y articulación con otras instituciones.
Población Potencial	Cesantes o desempleadas de 19 a 59 años (mujeres) y de 19 a 64 años (hombres), integrantes del Programa Puente y/o de Chile Solidario, que deberán cumplir la Condición N°1 de Trabajo del Puente (al menos un miembro de la familia trabaja regularmente y con remuneración estable).	Mayores de 18 años, en situación de pobreza o indigencia, inscritos en Chile Solidario y que sean: a) Microempresarios o Trabajador por Cuenta Propia (TCP) existentes o potenciales; formales o informales. b) Personas que necesiten acceder al autoempleo o trabajo por cuenta propia o independiente.	- Empresas individuales - Grupos de empresas individuales - Empresas asociativas - Grupo de empresas asociativas Todas deben cumplir con la Ley Orgánica de INDAP ⁵	- Empresas individuales o asociativas que cumplan con lo dispuesto en la Ley orgánica de INDAP.	- Redes con o sin personalidad jurídica de empresas campesinas, - Grupos de Empresas Campesinas Todas estas empresas deberán cumplir con la Ley Orgánica de INDAP.
Modalidad Provisión de Servicios	A través de licitaciones se contratan ejecutores que pueden ser instituciones privadas tales como fundaciones, corporaciones, etc.; instituciones públicas tales como municipalidades,	A través de licitaciones se contratan ejecutores que pueden ser instituciones privadas tales como fundaciones, corporaciones, etc.; instituciones públicas tales como municipalidades,	Los Servicios son entregados por operadores externos inscritos y acreditados en el Directorio Nacional de Operadores de Asesorías Técnicas y Riego de INDAP y	Los servicios de gestión empresarial del programa son provistos por un equipo profesional que la empresa administradora del Centro de Gestión contrata para estos	Los servicios son proporcionados en la primera etapa directamente por funcionarios de INDAP o por operadores de Asesorías Técnicas acreditadas. En las siguientes etapas, la red

⁵ De acuerdo a la Ley Orgánica de INDAP, el “Pequeño Productor Agrícola” es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, cuyos activos no superan las 3.500 U.F., que su ingreso proviene fundamentalmente de la explotación agrícola y que trabaje directamente la tierra cualquier sea su régimen de tenencia.

	gubernaciones u otras; e instituciones de educación superior reconocidas por el Estado.	gubernaciones u otras; e instituciones de educación superior reconocidas por el Estado.	registrados en Chile Compra, los cuales postulan a licitaciones públicas realizadas para este programa.	efectos.	demanda a INDAP Servicios de Asistencia Técnica o participación en otros instrumentos de fomento.
--	---	---	---	----------	---

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)
Descripción general y servicios entregados	El programa financia proyectos que comprenden dos líneas de intervención secuencial: -Servicio de Apoyo Integral para el Microemprendimiento (combinación de servicios especializados) - Financiamiento para el Microemprendimiento (cuyas líneas principales son: administración del fondo de financiamiento de capital y apoyo en el proceso de adquisición de los bienes, insumos y servicios).	Comprende los componentes: - Financiamiento Inversión Productiva (que incorpora líneas de financiamiento de proyectos de inversión productiva asociativa e individual) - Prestación Servicios Especializados (líneas: Promoción Económica; Asesorías y Asistencia Técnica, entre otras) - Acceso al Crédito (líneas: Subsidio al Crédito; Fondo de Garantías; y Fondo Rotatorio) - Financiamiento proyectos de apoyo para desarrollo del entorno (líneas: Acciones de Viabilización de Inversiones; Espacios de Trabajo Colectivo; entre otras).	Cofinancia en hasta un 80% asesorías brindadas por operadores externos. Estos apoyos se destinan a tres áreas: - Producción Agrícola (asesorías para la producción primaria) - Producción Pecuaria (asesorías para la producción primaria) - Gestión Estratégica (comprende gestión empresarial, tecnología de post-producción, agro-industria y tecnología de alimentos, entre otras).	Cofinancia en hasta un 80% los costos fijos y variables de un “Centro de Gestión”, conformado por un equipo profesional que presta, mediante un plan de empresarización, los siguientes servicios a un grupo de beneficiarios indirectos: - Prestación del servicio especializado en contabilidad de gestión - Contabilidad tributaria y servicio de apoyo jurídico a gestiones legales y tributarias.	Cofinanciamiento de hasta un 80% de acciones de apoyo para a generar y desarrollar Redes de Empresas Campesinas que producen y comercializan un mismo rubro en las siguientes etapas: i) Incubación de Redes. ii) Formación y constitución de Redes. iii) Desarrollo y consolidación de Redes. En el programa se contemplan acciones de apoyo como asesorías técnicas, participación en giras tecnológicas, capacitación, entre otras.
Criterios de Selección de proyectos	- Pertinencia del proyecto respecto a las características particulares de los beneficiarios y beneficiarias - Recursos humanos: experiencia y dedicación del beneficiario - Adecuación presupuestaria entre lo solicitado y el tipo de servicio o beneficio comprometido y la cobertura que se pretende garantizar.	- Pertinencia del proyecto respecto a las características particulares de los beneficiarios - Recursos humanos: experiencia y dedicación del beneficiario - Adecuación presupuestaria entre lo solicitado y el tipo de servicio o beneficio comprometido y la cobertura que se pretende garantizar.	- Coherencia con definiciones estratégicas regionales y territoriales de desarrollo (hasta 30%) - Concordancia con las oportunidades de mercado y/o la solución a los problemas identificados (hasta 30%) - Perspectiva de mercado potenciales clientes (hasta 20%) - Otras definidas por la Dirección Regional (hasta un 20%).	- Coherencia con definiciones estratégicas regionales y territoriales de desarrollo (15%) - Coherencia entre criterios de identificación y focalización de demanda y descripción productiva de los clientes (15%) - Número de potenciales clientes a atender (20%) - Nivel de asociatividad del proyecto (15%) - Coherencia de la estructura operativa propuesta con el logro del proyecto (20%) - 15% del puntaje queda a criterio de la Dirección Regional.	- Contribución a la competitividad del potencial cliente (40%) - Focalización de los apoyos requeridos en la apuesta comercial (20%) - Coherencia del número de empresas que integran la Red con los incentivos solicitados y resultados esperados (20%) - Participación del potencial cliente en el mercado respecto de la oferta campesina (10%) - Tipo de mercado al que accede el potencial cliente (10%).

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)
Entidad evaluadora	Se constituye un jurado nombrado por la Dirección Regional cuyos integrantes y forma de funcionamiento se especifica en cada base de licitación regional.	Jurado Regional nombrado por la Dirección Regional cuyos integrantes y forma de funcionamiento se especifica en cada base de licitación regional.	La evaluación es responsabilidad del profesional que determinó la admisibilidad del potencial cliente. Pueden participar otros profesionales de INDAP o externos.	La Dirección Regional de INDAP evalúa el proyecto. Para ello, designa uno o más profesionales responsables de este proceso.	La evaluación es responsabilidad del profesional que determinó la admisibilidad del potencial cliente. Pueden participar otros profesionales de INDAP o externos.
Monto de las transferencias y periodo de intervención.	Aproximadamente \$480.000 en total sobre un período de intervención de entre 5 y 8 meses. Además, cada beneficiario puede recibir un monto adicional para financiar la compra de herramientas e insumos.	El monto máximo transferido al ejecutor intermediario es de \$400.000 por usuario y la duración máxima de los apoyos es de 12 meses.	El incentivo financia hasta un 80% del valor neto de las acciones de apoyo requeridas, con topes máximos anuales por tipo de beneficiario: Empresa Individual: 60 UF Grupo de Empresas Individuales: 180 UF Empresa Asociativa: 300 UF Grupos de Empresas Asociativas: 420 UF	Hasta un 80% del costo fijo anual de operación de un CEGE, con tope de 675 UF y hasta el 80% del costo variable, que depende de la cantidad de clientes y su nivel de ventas. En todo caso, el monto anual para un CEGE no puede superar las 5.900 U.F.	Los valores anuales del programa por etapa son: Incubación de redes 300 UF, Formación y constitución de redes 600 UF y Desarrollo y consolidación de redes 900 UF.
Modalidad de Pago	No hay formas establecidas de pago a nivel central, no obstante se paga por usuario atendido que egresa a través de un mecanismo de rendiciones de gasto mediante el pago de cuotas.	En cuotas, establecidas en un acuerdo operativo, contra entrega de informes parciales de avance e informe final.	En cuotas, establecidas en el Contrato suscrito entre INDAP y el operador, según los productos y/o informes que allí se especifiquen.	En cuotas, establecidas en el Contrato suscrito entre INDAP y la Empresa Administradora, contra entrega de informes de avance.	En cuotas, establecidas en el Contrato suscrito entre INDAP y el grupo de empresas que conforman la Red, contra entrega de informes de avance.
Cauciones y recuperación de gasto	Cauciones habituales vinculadas al traspaso de fondos públicos, tales como Garantías de Anticipos y de Fiel Cumplimiento, a través de póliza de garantía o boleta bancaria de garantía.	Cauciones habituales vinculadas al traspaso de fondos públicos, tales como póliza de garantía o boleta bancaria de garantía.	Cauciones habituales vinculadas al traspaso de fondos público, tales como boleta de garantía bancaria, póliza de seguro de ejecución inmediata, hipoteca o prenda, por un monto equivalente al 10 % del valor total del incentivo comprometido por INDAP.	Cauciones habituales vinculadas al traspaso de fondos públicos, tales como boleta de garantía bancaria o póliza de seguro de ejecución inmediata, por un monto equivalente al 20% del total de los recursos asignados.	El programa no contempla Cauciones y no aplica el concepto recuperación de gasto, más allá de la facultad de suspender los apoyos en función de incumplimientos de los clientes.

Cuadro N°2: Descripción de los Programas de Microemprendimiento (Continuación).

	PRODES (INDAP)	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM (SERCOTEC)	CHILE EMPRENDE
Año de inicio	2002	2004	1991	1997	2004 ⁶
Marco Jurídico	Ley Orgánica INDAP N° 18.910	Ley Orgánica INDAP N° 18.910	Ley Orgánica del INDAP N° 18.910	No tiene.	Decreto Supremo N° 290
Objetivos	El programa no tiene definido Fin y Propósito, no obstante de documentos institucionales se desprende que su objetivo general es contribuir al desarrollo de capacidades permanentes de gestión en las organizaciones de representación de pequeños productores agrícolas y/o campesinos, tales como confederaciones a nivel nacional y federaciones u organizaciones de base.	<u>Fin:</u> Promover condiciones, generar capacidades y apoyar el desarrollo productivo sustentable de la AFC. <u>Propósito:</u> que pequeños productores dispongan de recursos para cofinanciar inversiones, que permitan a sus empresas sustentarse de mejor manera en el mercado.	<u>Fin:</u> Contribuir al aumento del ingreso productivo de los productores agrícolas y sustentar el desarrollo económico de su actividad. <u>Propósito:</u> que pequeños productores agrícolas, aumenten su capacidad productiva y su producción agrícola.	<u>Fin:</u> Contribuir al desarrollo sustentable de la MIPE en sus capacidades internas y respecto a las redes de su entorno. <u>Propósito:</u> que las MIPES cuenten con redes de apoyo e instrumentos adecuados para materializar acciones de desarrollo empresarial en territorios y/o sistemas definidos.	<u>Fin:</u> Contribuir a mejorar los niveles de ingresos y las condiciones de trabajo de las MIPES y de sus trabajadores. <u>Propósito:</u> Desarrollar oportunidades de negocio para las MIPES.
Población Potencial	A nivel central, federaciones, confederaciones o asociaciones de organizaciones, con presencia de entidades asociadas en al menos tres regiones. A nivel regional, organizaciones regionales, federaciones u organizaciones de base.	- Empresas individuales - Grupos de empresas individuales - Empresas asociativas - Grupo de empresas asociativas Todas deben cumplir la Ley Orgánica de INDAP.	- Organizaciones de usuarios de aguas (al menos un 50% más uno de usuarios INDAP). - Comunidades de aguas no constituidas legalmente (al menos un 50% más uno de usuarios INDAP). - Grupos de usuarios de aguas conformados por pequeños productores agrícolas.	Los municipios por componente de entorno y las microempresas con ventas iguales o inferiores a 2.400UF en el año y pequeñas empresas con ventas mayores a 2.400 UF e iguales o inferiores a 25.000 UF al año.	Actores colectivos privados (asociaciones, organizaciones o redes empresariales locales) y MIPES que participan de los respectivos planes territoriales.
Modalidad Provisión de Servicios	La Asistencia Técnica es contratada directamente por la organización adjudicataria.	El apoyo a la inversión y ejecución de los proyectos de inversión, son proporcionados por operadores externos inscritos en el Directorio Nacional de Operadores de Asesorías Técnicas y Riego de INDAP.	Los servicios del programa son provistos por un consultor de riego, inscrito en el Directorio Nacional de Operadores de Asesorías Técnicas y Riego de INDAP.	Ejecución de proyectos en el marco de un Convenio con organismos que sean los ejecutores directos o bien sub contraten su ejecución. Se aprueba la ejecución de proyectos con clientes, estableciendo compromisos de cofinanciamiento y de resultados.	De acuerdo a Bases y Normas Técnicas de los instrumentos de las instituciones públicas a través de las cuales se canalizan los recursos; a saber: INDAP, SERCOTEC, SENCE e INDAP.

⁶ Este programa funcionó de manera piloto entre los años 2001 y 2004, para institucionalizarse a fines de ese año.

	PRODES (INDAP)	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM (SERCOTEC)	CHILE EMPRENDE
Descripción general y servicios entregados	Cofinancia entre un 70% y un 90% de asistencia técnica para la ejecución de proyectos de desarrollo organizacional de organizaciones campesinas, que incorporan: -Capacitación en habilidades organizacionales, técnicas o dirigenciales -Difusión y desarrollo comunicacional de las organizaciones -Fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y de gestión de las organizaciones (para lo cual se contrata personal administrativo o de aporte jurídico) -Visitas y difusión de experiencias exitosas de desarrollo organizacional.	Cofinancia hasta el 80% de un proyecto de inversión, que considera los siguientes beneficios: -Desarrollo agrícola y agroindustrial (inversiones asociadas a incorporar nuevos rubros, ampliar rubros rentables con perspectivas de mercado, entre otras) -Desarrollo Pecuario (inversiones asociadas a construir, adquirir o mejorar infraestructura o equipamiento productivo, entre otras). -Desarrollo del riego intrapredial (inversiones asociadas a construir, reparar y ampliar obras de riego intrapredial, como estanques, tranques pequeños, entre otros).	Cofinancia hasta en un 90% de obras y proyectos de riego, considerando las siguientes líneas: -Apoyo a la formulación del proyecto (orientada al levantamiento técnico necesario para la ejecución posterior de la obra). -Apoyo a la inversión (destinado a la concreción de inversiones en obras de riego o drenaje extrapredial). -Apoyo para la ejecución de las inversiones.	Cofinancia hasta un 90% de la ejecución de los proyectos vinculados con: -Profesionalización gestión empresarial (incorpora las líneas: asesoría y desarrollo de competencias de comportamiento, asesoría y formación de competencias estratégicas, asesoría y formación de competencias técnicas, soporte gerencial a las MIPE y otras iniciativas de profesionalización). -Desarrollo cultura asociativa (incorpora las líneas: desarrollo de habilidades, desarrollo de la asociatividad y desarrollo del negocio). -Negocio asociativo (incorpora etapas: puesta en marcha, desarrollo y autogestión, que incorporan diversas líneas de acción). Fortalecimiento Municipal para el desarrollo económico – local (incorpora líneas orientadas a potenciar los servicios y capacidades municipales y a apoyar la gestión municipal asociativa). -Buenas prácticas (que incorpora las líneas: apoyo al plan comunal de desarrollo local y fomento productivo, promoción de los mismos, apoyo a la formación de asociaciones municipales, entre otros). -Estudios de Mercado (incorpora producción de estudios y talleres) -Diseño, elaboración y evaluación de proyectos, programas y estudios (incorpora evaluación de resultados de proyectos regionales y nacionales, satisfacción y estudios sectoriales).	Financia o cofinancia proyectos a nivel territorial, instaurados a través de planes de desarrollo económico local, que contribuyen a mejorar los niveles de ingresos y las condiciones de trabajo de las MIPES y de sus trabajadores. Estos proyectos se operacionalizan a través de diferentes instituciones públicas, como FOSIS, INDAP, SENCE y SERCOTEC. El programa también opera en alianza con municipios y gobiernos regionales.
Monto de las transferencias y periodo de intervención.	No se establece monto en el diseño del programa.	Se financia hasta un 80% de las inversiones requeridas, con tope máximos anuales por tipo de beneficiario: Empresa Individual: M\$ 3.300 Grupo de Empresas Individuales: M\$	Para obras extraprediales, el monto máximo del incentivo es de M\$2.500 por usuario, con tope de M\$32.000 por proyecto. Para los proyectos con obras intraprediales, además de las extraprediales, el monto máximo del incentivo es de M\$3.200 por usuario, con tope de M\$32.000 por proyecto.	Negocios Asociativos: Los Proyectos tienen una duración máxima de 3 años. La subvención es de un monto máximo de UF 200 anuales por empresa, con tope de UF 1.500 por Proyecto.	No corresponde.

		20.000 Empresa Asociativa: M\$ 15.000 Grupos de Empresas Asociativas: M\$ 20.000			
Modalidad de Pago	Se cancela en 3 cuotas anuales según convenio firmado entre INDAP y la organización, contra entrega de informes de avance.	INDAP cancela al beneficiario montos acordados en proyecto, contra presentación de documentación de gastos.	INDAP cancela directamente al beneficiario los montos acordados en la resolución adjudicatoria, contra presentación de documentación de rendición de gastos.	A través de rendiciones de cuentas mensuales, establecidas en los respectivos contratos.	De acuerdo a Bases y Normas Técnicas de los instrumentos de las instituciones públicas a través de las cuales se canalizan los recursos.

	PRODES (INDAP)	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM (SERCOTEC)	CHILE EMPRENDE
Criterios de Selección	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinencia (30%) - Calidad Técnica (30%) - Estructura de Costos (10%) - Capacidad de la organización del postulante y sus asociados (15%) - Participación de mujeres y jóvenes (10%) - Porcentaje del aporte organizacional (5%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia del proyecto con las Estrategias Regionales de Competitividad por rubro y territorio y mercado de destino (50%) - Porcentaje de cofinanciamiento del proyecto (10%) - Asociatividad (10%) - Buenos cumplimientos de sus compromisos crediticios (10%) - Usuarios nuevos (10%) - Otras variables técnicas y/o estratégicas (10%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia con las Estrategias Regionales de Competitividad por rubro y/o territorio y definiciones estratégicas regionales y territoriales de desarrollo (40%) - Complementariedad con otros programas o servicios de INDAP u otra institución (20%) - Porcentaje de cofinanciamiento del proyecto (20%) - Otras variables técnicas y/o estratégicas (20%). 	<p>En primer lugar el sistema de Gestión de Fomento evalúa: Pertinencia (25%), Coherencia (30%), Eficiencia y eficacia (20%), Evaluabilidad (15%), Sostenibilidad (10%)</p> <p>Los proyectos aprobados son evaluados por Comité Ejecutivo Regional (formado por el Director Regional, el Jefe Administrativo de la Dirección Regional, los Jefes Provinciales de la región y el Coordinador Regional de Planificación y Operaciones) que considera su pertinencia estratégica y elementos técnicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atributos o requisitos relativos a la oportunidad de negocio y empleo - Atributos o requisitos relativos a las dimensiones del capital territorial (capacidades) necesarias para capturar y aprovechar la oportunidad.
Entidad evaluadora	A nivel central, evalúa un comité de cinco personas de la institución, presidido por jefe de División de Planificación y Sistemas de INDAP. A nivel regional, evalúa la Dirección Regional y/o la Agencia de Área respectiva previa	La evaluación de los proyectos de inversión (montos iguales o menores a \$900.000) las realiza el Ejecutivo Integral de INDAP. La evaluación de los proyectos (por montos entre \$ 900.000 y \$ 5.000.000) es apoyada por un evaluador externo. La evaluación de los proyectos (por montos superiores a \$ 5.000.000) y las convocatorias especial, las realiza un equipo de trabajo que	La Dirección Regional constituye un equipo de trabajo para realizar la evaluación de los proyectos, para lo cual puede incorporar apoyos de otros profesionales de INDAP, con conocimientos del tema, o externos.	Los proyectos de financiamiento directo, el Director Regional define a lo menos dos evaluadores (se excluye al que formuló el proyecto). Los proyectos tercerizados son evaluados por Comisiones Evaluadoras; en el ámbito central son designadas por el Gerente General, Subgerente o Gerente de Área y en regiones por los Director Regional.	Consejo Público Privado de Desarrollo Territorial, conformados por los actores públicos y privados relevantes del territorio ⁷

⁷ Por ejemplo, el Consejo de Desarrollo de Limarí, que abarca las comunas de Combarbalá, Monte Patria, Punitaqui, Ovalle y Río Hurtado, está compuesto por SERCOTEC, FOSIS, INDAP, la Asociación de Municipalidades, el Terminal del Agro de Ovalle, la Asociación de Regantes, los productores de queso, representantes de los exportadores, empresarios turísticos y el Banco del Desarrollo.

	conformación de un comité.	constituye la Dirección Regional.			
Cauciones y mecanismos de recuperación del gasto	Cauciones vinculadas al traspaso de fondos públicos (garantía fiel cumplimiento de obligaciones que contrae la organización adjudicataria, correspondiente al 5% del valor total del incentivo adjudicado. La garantía otorgada puede ser un vale vista, una póliza de seguro o un depósito a plazo.	El programa no contempla cauciones y no aplica el concepto recuperación de gasto. La modalidad de operación indica que el beneficiario realiza los gastos e INDAP los reembolsa.	El cliente puede conferir mandato a INDAP, facultándolo para que en su representación efectúe el pago de las cuotas según el estado de avance de la obra, sujeto a un informe de inspección técnica favorable.	Cauciones habituales vinculadas al traspaso de fondos públicos tales como vales vista, boletas de garantía, pólizas de seguros, depósito a plazo endosado a favor de SERCOTEC.	No aplica recuperación del gasto (sin embargo, se reestructuran las asignaciones según desempeño). Los servicios públicos ejecutores (INDAP, FOSIS, SERCOTEC y SENCE) aplican las cauciones y normas de cofinanciamiento.

II. Resultados de la Evaluación

1. Diseño de los programas de Microemprendimiento

1.1 Programas FOSIS

1.1.1 Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)

Existe plena coherencia entre la población objetivo y los objetivos definidos por el PAME con los lineamientos estratégicos del FOSIS, por lo que su inserción institucional es coherente y adecuada.

El PAME dispone de un diagnóstico formal de la problemática referida a la baja capacidad de las familias más vulnerables para insertarse en el mercado a través de empleos dependientes. Este diagnóstico está avalado en cifras oficiales y análisis de índole cualitativo, que justifican la existencia del programa.

Los servicios que otorga el programa son heterogéneos y abarcan una diversidad de ámbitos vinculados a desarrollo de capacidades emprendedoras, adquisición de oficios, comercialización, administración, entre otros, sin que exista para los ejecutores (consultores) una clara definición de cuáles de éstos factores son críticos para el logro de los resultados del programa y cuáles son los niveles mínimos que se deben alcanzar. Este análisis también es válido para los servicios entregados por PAAE, puesto que ambos programas siguen procesos muy similares.

Los montos entregados a los ejecutores por beneficiario atendido, son bajos en comparación con los servicios solicitados. Si se considera un valor referencial de 1UF por hora consultor, el monto permitiría que cada beneficiario tuviera aproximadamente 7 horas de asesoría distribuidas en un período de 5 a 8 meses, lo que permitiría financiar un 13% de la intervención.

A pesar de que PAME incorpora un acompañamiento a la implementación, éste se orienta sólo a la ejecución del Plan de Negocios y no considera un asesoramiento posterior, lo cual constituye una debilidad del programa, particularmente para la sustentabilidad de los emprendimientos (un 46% de los encuestados manifestó que no había realizado ventas en los últimos 12 meses previos a la aplicación de la encuesta).

Desde una perspectiva de diseño la sustentabilidad del programa podría ser abordada, incentivando que los egresados de PAME accedan al PAAE para seguir fortaleciendo sus emprendimientos. Actualmente el PAAE no incorpora como criterio de selección preferente ser egresado del PAME.

El proceso de selección de beneficiarios incorpora una instancia de carácter participativo con representantes del FOSIS, Programa Puente, Ejecutor y Sistema Chile Solidario, la que en base a listados entregados por FOSIS prioriza las familias y las invita a participar. Este mecanismo es adecuado, sin embargo, no da cabida a que potenciales beneficiarios interesados en realizar emprendimientos puedan postular al programa, lo cual constituye una falencia, dado que la motivación del beneficiario es un factor relevante para el éxito de los emprendimientos.

1.1.2 Programa de Apoyo a Acciones Económicas (PAAE)

Existe plena coherencia entre la población objetivo y los objetivos definidos por el programa, con los lineamientos estratégicos del FOSIS, por lo que su inserción institucional es coherente y adecuada.

El problema del que se hace cargo el programa se sustenta en un diagnóstico levantado por la institución en 2005, en el cual se analiza cuantitativa y cualitativamente la problemática vinculada al grupo de unidades económicas informales. Este diagnóstico es consistente con los objetivos declarados por el programa, mientras que la estrategia de generación de ingresos mediante el desarrollo de pequeños emprendimientos es coherente con las características de la población objetivo.

Tal como puede observarse en el Cuadro N°2, el programa consta de cuatro componentes. Sin embargo, su producción se concentra mayoritariamente en la entrega de servicios especializados en combinación con una línea de financiamiento individual (más del 50% de los proyectos), lo que genera en esta porción de proyectos gran similitud con el PAME. Si a esto se suma que su definición de población objetivo incorpora a “potenciales microempresarios”, se tiene que una misma persona puede ingresar por PAME o PAAE y además recibir servicios muy similares.

1.2 Programas INDAP

1.2.1 Servicio de Asistencia Técnica (SAT)

El programa no cuenta con diagnósticos formales, pero es posible, a partir del análisis de estudios realizados y de las opiniones de entrevistados institucionales, determinar que responde a un problema real: la brecha de competitividad de la AFC.

Según sus objetivos, el programa se orienta al segmento de la AFC con mayor orientación comercial. Sin embargo, la selección de beneficiarios sólo considera la formalización tributaria como un criterio que apunta a esta condición. Esto es insuficiente y puede limitar los resultados que se esperan del SAT. Además, la avanzada edad y la baja escolaridad de los beneficiarios INDAP, constituyen barreras para lograr su desarrollo comercial, que no están incorporadas en el diseño del programa.

Se considera adecuado que existan cofinanciamientos, ya que constituye una práctica que incentiva el compromiso de los beneficiarios con el proceso de aprendizaje, generando mayores posibilidades de obtener resultados positivos.

El programa maneja información sobre número de asistencias técnicas ejecutadas. Además, se realizan evaluaciones del grado de satisfacción de usuarios en forma bianual y existen supervisiones muestrales a los intermediarios por parte de los equipos locales. Sin embargo, dado que no se declaran las metas y resultados esperados de la intervención, estas supervisiones terminan concentrándose en aspectos administrativos.

Se consideran positivas las reformulaciones del año 2008 que establecen diagnósticos de brechas individuales, procesos de asistencia técnica a 3 años plazo y evaluación de efectos.

1.2.2 Centros de Gestión (CEGES)

Los servicios entregados por los CEGES son coherentes con el diagnóstico obtenido de una evaluación realizada el año 2002⁸ que plantea que los pequeños agricultores no visualizan su trabajo como un negocio, ni cuentan con registros de producción, rentabilidad y costos, lo que les impide participar en mercados más exigentes.

Los objetivos de CEGES plantean una focalización en aquellos agricultores con mayores

⁸ Halabí, Ricardo (2002). “Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina: rol y desafíos de INDAP”. En “El Chile Rural en la Globalización”. INDAP – CED.

niveles de desarrollo comercial. Sin embargo, al igual que SAT, la avanzada edad y el bajo nivel escolaridad de los beneficiarios va en contra de este objetivo.

No existe una justificación para la ubicación geográfica de los centros, la que además no es acorde a la distribución de su población objetivo⁹. Tampoco existe una justificación para el período de financiamiento máximo de 10 años, sobre todo considerando que la elaboración e implementación del plan de negocios ocurre durante los primeros 5 años.

El INDAP supervisa al 100% de los CEGES y a una muestra de los agricultores clientes. El INDAP cuenta con una base de datos de los beneficiarios de CEGES y ha desarrollado una evaluación de su satisfacción en 2006. Estas prácticas permiten analizar el avance del programa.

1.2.3 Redes Pro Rubro

Si bien no existe un diagnóstico formal, a partir de entrevistas con los profesionales del programa, se pudo establecer que el problema central que pretende resolver el programa son las dificultades de las Empresas Asociativas Campesinas (EAC) para acceder a canales de comercialización formales, rentables y sostenibles en el tiempo (supermercados, agroindustria, exportadoras, casinos). Esta problemática está bien definida y la estrategia de desarrollar redes por rubros específicos es consistente con ella.

Las fases de incubación, formación y constitución, desarrollo y consolidación de las redes, presentan una estructuración lógica y progresiva hacia la generación de redes. Además, se plantean los resultados que debe tener cada etapa para pasar a la siguiente. Sin embargo, las bases no entregan lineamientos específicos que objetiven la selección de las redes a crear, el número de empresas que deben formar un Red, ni de las características que deben tener las empresas campesinas que participan.

La entrega de los recursos en forma directa a los clientes de la red, sin un intermediario que apoye la articulación de las empresas que conforman la red, constituye una falencia de diseño, al igual que el pago en base a informes autoreportados.

Dada la inexistencia de un estudio al respecto, el período de duración máximo que se establece para cada etapa parece como arbitrario¹⁰. Por ejemplo, no queda claro por qué son necesarios tres años para que las redes recién comiencen a hacer negocios en conjunto.

Se considera adecuado el cofinanciamiento de 20% por parte de los beneficiarios, puesto que genera apropiación por parte de los beneficiarios. Sin embargo, al ser constante en el tiempo no genera incentivos para el egreso de los beneficiarios, como sí ocurriría con un cofinanciamiento creciente en el tiempo.

1.2.4 Fondos de Proyectos de Desarrollo Organizacional (PRODES)

No existen estudios que permitan caracterizar las condiciones de las organizaciones de representación de pequeños productores agrícolas y/o campesinos en cuanto a sus capacidades, ni las brechas que el programa debiera resolver, por lo que la definición del problema es débil.

⁹ En la mayoría de las regiones sólo funciona un CEGE, algunas regiones (I, II, III, XI y XII) no tienen CEGES en ninguno de los años evaluados, la V región no ha tenido CEGE funcionando en los años 2005 al 2007 y la IV en el año 2007. En el período 2004 al 2007, el programa atendió a 687 empresas a nivel nacional, muchas de las cuales participan en más de un año. Asimismo, en dicho período se crearon 16 CEGES, de los cuales sólo 11 estaban en funcionamiento en el año 2007. Por su parte, de acuerdo a cifras del Censo Agropecuario 1997, los pequeños agricultores (menos de 10 hectáreas), se concentran entre las regiones IV y X (96% del total).

¹⁰ De acuerdo a las Normas Técnicas, la etapa de Incubación de Redes tiene una duración máxima de un año, la etapa de Formación y Constitución de Redes tiene una duración máxima de dos años y la etapa de Desarrollo y Consolidación de Redes tiene una duración máxima de cinco años.

Los objetivos de PRODES están formulados en torno al desarrollo de capacidades por parte de las organizaciones. No queda claro en esta formulación para qué INDAP desarrolla estas capacidades, ni por qué es relevante hacerlo en el marco de su estrategia de fomento.

Son las mismas organizaciones las que definen sus necesidades y contratan a los consultores que las apoyan en sus procesos de fortalecimiento, lo que es inconsistente con el diagnóstico referido a las bajas capacidades profesionales de las organizaciones.

Desde 2007, PRODES aumentó la duración de los proyectos a tres años, lo que responde a consideraciones de índole administrativa y no técnica, ya que no se identifican fases por las cuales deban transitar las organizaciones para aumentar sus capacidades. Esto último constituye una falencia, puesto que el diseño programa podría entregar señales respecto a la progresión de resultados esperados en ese período de tres años.

No existe una política de egreso de las organizaciones. Estas pueden seguir recibiendo beneficios por tiempos indeterminados, no existiendo restricciones para repostular a los concursos. Los niveles de financiamiento de INDAP son parejos en el tiempo, lo que tampoco estimula el egreso del programa.

El nivel de financiamiento entregado a las organizaciones depende de criterios como calidad técnica, capacidad organizacional y estructura de costos, entre otros; por lo que es probable que los puntajes más altos correspondan a organizaciones más desarrolladas y que, por lo tanto, tienen menor necesidad de fortalecimiento.

No se observan instancias donde se registre información centralizada y sistematizada de cada proyecto. Tampoco se observan estudios de satisfacción de usuarios. Las supervisiones realizadas por PRODES se orientan a la verificación de actividades y gastos, no incorporándose evaluaciones de los resultados obtenidos. Este problema, que es frecuente en los programas evaluados, resulta crítico en este programa en particular, dado que aquí son los propios beneficiarios, con el apoyo consultores, quienes diseñan y ejecutan las acciones de fortalecimiento.

1.2.5 Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)

Respecto al problema, aunque no existen diagnósticos específicos de las necesidades de inversión de las AFC, el programa cuenta con diagnósticos globales del sector que avalan la existencia de brechas de activos productivos entre los pequeños y grandes productores, lo que justificaría la existencia del PDI.

Este programa se focaliza en aquellos productores que tienen una mayor probabilidad de insertarse en mercados de mayor nivel de formalización y exigencia. Esto es reforzado por el PDI a través de entregar mayores montos a las EAC y grupos de EAC. Sin embargo, no está suficientemente definida la calidad de empresarizable de los beneficiarios. Al igual que en otros programas de INDAP, el diseño no reconoce que la alta edad y la baja escolaridad de los beneficiarios puede ser una restricción para la empresarización buscada.

El programa realiza talleres anuales para revisar las normas técnicas, auditorías internas y visitas a regiones. En regiones se supervisa aleatoriamente al 15% de los proyectos en terreno, y además, en 2004 se realizó una evaluación externa de la satisfacción de usuarios. Todas estas actividades constituyen buenas prácticas en la ejecución del programa.

1.2.6 Riego Asociativo

No se cuenta con un diagnóstico de la situación de riego de la AFC ni con un catastro de las condiciones de los canales en Chile. Los entrevistados en el marco de esta evaluación plantean que el programa se hace cargo de un vacío de la Ley 18.450 (bonificación para la inversión de riego), que deja fuera a la AFC. Aunque esta problemática justifica la existencia del programa, no existe evidencia respecto de la magnitud y características de las necesidades de inversión de este sector.

La entrega del subsidio se acompaña de apoyos a la formulación del proyecto y a la ejecución del mismo. Además, el programa incorpora un sistema de participación y control social del riego, que obliga a los proyectos de costos elevados y alta convocatoria a constituir un comité de riego que controla, supervisa y evalúa las obras realizadas, el cual recibe un aporte para su funcionamiento. Esto constituye un aporte para la calidad técnica de las obras, así como un resguardo de la satisfacción de los usuarios de las mismas.

1.3 Instrumentos del Programa de Fomento a la Micro Empresa (PFME), SERCOTEC

Los siete instrumentos evaluados no se estructuran adecuadamente como componentes de un programa, sino que cada uno aparece como un microprograma con su propia lógica interna. La multiplicidad de instrumentos que contempla el PFME (25 en 2007), así como el rediseño constante de los mismos, dificulta la comprensión y el acceso de los beneficiarios al programa.

En las líneas Cultura Asociativa, Profesionalización de la Gestión Empresarial y Negocios Asociativos, que se traducen en un conjunto de actividades sugeridas, no es posible determinar cuáles son las actividades críticas para el logro del objetivo y cuáles son de carácter secundario, lo que podría afectar el logro de los resultados esperados.

El diseño actual de la línea Negocios Asociativos implica que los beneficiarios pueden llegar a esperar hasta tres años para iniciar el negocio propiamente tal¹¹. Lo anterior, genera la posibilidad de desmotivación y deserción de los beneficiarios. El diseño establece ciertas actividades para ciertos años, en tanto algunos empresarios o grupos de ellos podrían requerir aplicarlas en otros plazos. Además, se observa un alto número de actividades sugeridas para cada fase de intervención, sin dejar claro cuáles de ellas son las más relevantes e imprescindibles. Todo lo anterior habla de una sobreestructuración de este instrumento.

En los instrumentos en que SERCOTEC entrega directamente el financiamiento al cliente¹², los clientes presentan proyectos formulados con el apoyo de un consultor o un ejecutivo de fomento, quien verifica criterios de admisibilidad y realiza una evaluación ex - ante. Sin embargo, no se considera apropiado que los mismos ejecutivos de fomento que realizan la evaluación ex ante de los proyectos, sean quienes posteriormente realizan la evaluación de los mismos, pues esto reduce su objetividad para seleccionar las mejores propuestas.

Respecto de estos instrumentos, deberían incorporarse mayores controles respecto de las actividades realizadas, el número de beneficiarios efectivos y los resultados obtenidos.

¹¹ De acuerdo a la Guía Operativa, el negocio se inicia en la etapa de desarrollo, esto es al segundo año de intervención. Si se suma a estos dos años, un año para la ejecución del instrumento de Desarrollo de la Cultura Asociativa, pueden pasar hasta 3 años para iniciar el negocio.

¹² Estos son Desarrollo de la cultura asociativa, Negocio asociativo y Profesionalización de la Gestión Empresarial. Se hace la aclaración para distinguirlo de aquellos instrumentos cuya ejecución se licita a través del Portal Chilecompras, tales como; Estudios de Mercado y Proyectos de Entorno.

1.4 Programa Chile Emprende

La definición del problema que da origen al programa, obtenida a partir de documentación y entrevistas a los encargados, es coherente con los objetivos, estrategias y diseño de Chile Emprende.

La brecha de competitividad de las MIPES es identificada a través de un Plan de Desarrollo Económico Territorial se considera adecuado, ya que contiene el diagnóstico del capital territorial, la identificación de las oportunidades de desarrollo y una programación de acciones e inversiones necesarias en cada territorio.

El diseño considera el levantamiento de una línea de base en cada territorio y acciones concretas de seguimiento y evaluación. Asimismo, los planes establecen metas y medios de verificación. No obstante, el programa no cuenta con un sistema de registro centralizado en donde se identifique la población atendida; así como la ejecución de las actividades en los territorios. Las Secretarías Técnica de cada territorio por tampoco posee las facultades necesarias para hacer que las instituciones públicas ejecutoras le reporten en forma periódica sobre la ejecución del programa y el uso de recursos, lo que limita la posibilidad de contar con información actualizada para supervisar la administración de los recursos.

2. Duplicidades y Complementariedad

En relación a PAME y PAAE la evaluación señala que desde la perspectiva del perfil de la población objetivo atendida y de los servicios entregados, se produce duplicidad entre los programas FOSIS. Sin embargo, no es posible que un mismo beneficiario pueda recibir ambos programas al mismo tiempo.

A partir del reporte de los entrevistados, no aparecen programas en el ámbito público o privado que puedan duplicar las acciones del Programas de Redes Pro Rubro.

Respecto de SAT, CEGES, PDI, de acuerdo al análisis, se aprecia que al interior de INDAP podrían duplicarse éstos programas, dada la superposición de objetivos relativos a apoyar la competitividad de la AFC. Lo anterior, desde una perspectiva operativa se resuelve a través de las normas técnicas, que establecen que los usuarios no pueden tener otras prestaciones de la institución con el mismo objetivo, y también a través de los sistemas de información vía RUT, donde INDAP evita las duplicidades.

3 Organización y gestión

3.1 Programas FOSIS

La estructura organizacional y los mecanismos de coordinación del programa son apropiados¹³, ya que permite ejecutar cada proyecto de acuerdo a los lineamientos y orientaciones del diseño. Además, los criterios de selección de beneficiarios han operado según su diseño.

El mecanismo de pago en base a actividades realizadas incentiva la entrega de los productos comprometidos. Sin embargo, no incentiva el cumplimiento de resultados intermedios y finales.

¹³ La opinión se fundamenta en entrevistas realizadas a Directores Regionales, directores de gestión de programas, encargados regionales del Programa, supervisores de los proyectos de las direcciones regionales Metropolitana, de Valparaíso y del Libertador B. O'Higgins, y en la revisión y análisis de Bases Generales y Regionales, carpetas de beneficiarios por proyecto, actas de supervisión y datos ingresados en el Sistema de Gestión (SGI).

Las funciones y actividades de seguimiento son apropiadas, permitiendo obtener información oportuna sobre resultados a nivel de producto como también del nivel de satisfacción de los usuarios.

3.2 Programas INDAP¹⁴

En términos generales, la estructura organizacional de los programas de INDAP y sus mecanismos de coordinación permiten la entrega de los apoyos a los beneficiarios de acuerdo a las normas técnicas definidas.

Los mecanismos de selección permiten operacionalizar en forma adecuada los criterios de focalización definidos en las orientaciones estratégicas y normas técnicas de cada programa.

Con excepción de Redes y PRODES, los programas cuentan con procedimientos estandarizados para su supervisión y seguimiento que permiten constatar que se realizan las actividades comprometidas en los convenios.

Los mecanismos de pago en base a actividades realizadas, incentivan la entrega de los productos comprometidos, pero no incentiva el logro de resultados intermedios y finales.

3.2 Organización y Gestión Instrumentos Evaluados del PFME (SERCOTEC)

La estructura organizacional y los mecanismos de coordinación del programa se adecuan a las necesidades de su ejecución, permitiendo que las iniciativas de fomento se implementen de acuerdo a los procedimientos establecidos en las guías operativas. Asimismo, la estructura contempla mecanismos de control, seguimiento y soporte a la implementación de los proyectos.

De acuerdo a las entrevistas e información obtenida en el marco de esta evaluación, los mecanismos de selección de beneficiarios se implementan adecuadamente, pues siguen las pautas y procedimientos establecidos en las guías operativas de SERCOTEC.

Los mecanismos de pago en base a actividades incentivan la entrega de los productos comprometidos. Sin embargo, no incentivan el logro de resultados intermedios y finales.

3.3 Organización y Gestión del Programa Chile Emprende

La estructura organizacional del programa es adecuada, pues se trata de modelo genérico que puede ser adaptado a las particularidades de cada territorio.

Los mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades son adecuados, por cuanto consideran el compromiso por escrito de los aportes que realizará cada uno de los actores en el desarrollo del Plan territorial.

La operacionalización de los criterios de focalización se realiza de acuerdo a lo determinado en el Plan Territorial. No obstante, la selección de los beneficiarios la realizan las instituciones socias de Chile Emprende. El Consejo Público Privado (CPP) puede solicitar información a estas instituciones, pero no tiene facultades para supervisar el proceso de selección, hecho que dificulta la gestión del programa.

¹⁴ Las opiniones del equipo evaluador se fundamentan en entrevistas realizadas a los jefes de fomento, encargados de programas y ejecutivos de área de la región de Valparaíso y de la región del Maule. En el Nivel Central de INDAP, se realizaron entrevistas al Jefe de la División de Fomento y a los encargados nacionales de programas.

En la mayoría de los territorios en que se aplica el Plan Territorial, se cumplen las funciones y actividades de seguimiento y evaluación determinadas por el programa. El seguimiento realizado a los distintos planes territoriales ha permitido tomar nuevos acuerdos que han favorecido el logro de los objetivos de Chile Emprende.

4. Eficacia de los programas de apoyo a los microemprendimientos

La evaluación de eficacia de los programas se basó en tres fuentes de información:

- Bases de datos de los programas evaluados. En el caso de FOSIS se utilizó la Base de Datos del Sistema Nacional de Usuario (SNU), en INDAP la Base de Datos Financiera de Análisis de Cliente (ANCLI) y en SERCOTEC, la Base de Datos de Clientes y Proyectos.
- Encuestas a muestras representativas de beneficiarios y controles de los programas PAME, PAAE, SAT, PDI y Programa de Riego Asociativo. La encuesta se planificó con un error muestral de 5% para cada una de las muestras, pero posteriormente hubo dificultades para localizar a los beneficiarios en terreno, lo que llevó a que éstos errores muestrales subieran en la práctica¹⁵.
- Entrevistas en profundidad a los actores de los programas PRODES, Chile Emprende y los Instrumentos Asociados a Entorno Municipio de SERCOTEC.

Las encuestas se realizaron a una muestra representativa de beneficiarios y controles, estructurándose a partir de 6 cuestionarios de aproximadamente 90 preguntas, segmentados según institución y tipo de encuestado (beneficiario y control). Las encuestas indagaron sobre características generales (nivel educacional, edad, sexo, etc.), situación laboral, emprendimientos, ingresos y percepciones sobre cambios en la situación personal de los entrevistados.

En total se obtuvieron 1.927 encuestas efectivas de beneficiarios de los diversos programas y 814 encuestas a grupos de control (ver Cuadro 2). El levantamiento de la información se realizó entre el 15 de septiembre y el 5 de diciembre de 2008¹⁶.

Cuadro 2: Muestras Efectivas y Universos, según programa.

	Beneficiarios			Muestra Control
	Universo	Muestra	Error	
- INDAP				
CEGES	677	74	10,8%	247
SAT	38.054	203	6,9%	
REDES	430	25	19,0%	
PDI	25.102	205	6,8%	
RIEGO	3.310	143	8,0%	
- FOSIS				
PAME	52.278	399	4,9%	160
PAAE	24.026	250	6,2%	196
- INSTRUMENTOS PFME				
Acciones Colectivas	4.012	462	4,3%	211
Negocios Asociativos	892	166	6,9%	

Fuente: Elaboración STATCOM a partir de bases de datos encuestas evaluación.

¹⁵ Cabe destacar que las muestras de REDES y CEGES no fueron representativas por lo que no se utilizaron en el análisis de satisfacción, resultados intermedios y finales.

¹⁶ A partir de la distribución de la muestra y su respectivo universo en variables tales como edad, sexo y macrozona, se aplicaron factores de ponderación que permitieron la estimación a partir de la muestra efectiva, manteniendo la representatividad estadística.

Cabe destacar que las muestras con un error mayor al 7% (CEGES, Redes Pro Rubro y Riego Asociativo) fueron descartadas para el análisis de resultados intermedios y finales.

La encuesta permitió indagar sobre resultados a nivel de producto, intermedios y finales de los programas. Respecto de los resultados a nivel de producto se indagó sobre: (i) cobertura; (ii) focalización; (iii) caracterización de los beneficiarios; y, (iv) satisfacción.

Respecto de resultados intermedios se consultó sobre: i) percepción respecto a la adicionalidad del programa; ii) percepción sobre utilidad de los servicios recibidos y, la iii) existencia de mejoramientos en diversos aspectos vinculados a los emprendimientos. Las variables de impacto o resultados finales considerados fueron: situación ocupacional, ingreso individual del trabajo, vigencia del emprendimiento en el caso de los programas de FOSIS; ventas anuales, utilidad anual y probabilidad de exportar, en el caso de los programas de INDAP. En el caso de los instrumentos evaluados de SERCOTEC, solo se consideró ventas y utilidades anuales.

El diseño metodológico escogido para evaluar el impacto de los programas de microemprendimiento fue uno de carácter cuasi-experimental. En este diseño se aplican procedimientos econométricos para minimizar las diferencias entre los grupos de beneficiarios y controles. En concreto, se aplicó una técnica no paramétrica basada en el matching o emparejamiento entre beneficiario y controles. En esta técnica se calcula para beneficiarios y controles un score que corresponde a la probabilidad estimada de ser beneficiario, dadas sus características observables (edad, sexo, región, nivel socioeconómico, etc.). El grupo de control corresponde a aquellos individuos que tienen los scores más parecidos a los beneficiarios (vecinos cercanos)¹⁷. Posteriormente se realiza la estimación del impacto del programa aplicando una metodología de diferencias en diferencias. Primero se calcula, para beneficiarios y controles, el cambio en las variables de impacto seleccionadas entre el momento actual (encuesta) y el momento previo al inicio del programa. Luego se calcula la diferencia entre el cambio registrado en los beneficiarios y el cambio registrado en los controles. Si esta diferencia es estadísticamente significativa se habla de impacto positivo o negativo del programa, según corresponda.

Los resultados intermedios y finales de los programas PAME, PAAE, SAT, PDI e instrumentos del PFME de SERCOTEC fueron estimados con este diseño cuasi experimental.

Para PAME y PAAE el grupo de control se obtuvo a partir de la base de datos del Sistema Chile Solidario. A los individuos incorporados en esta base, se aplicó un matching, seleccionando como controles a los beneficiarios de Chile Solidario que presentaran características similares a los participantes del PAME.

Para los programas de INDAP, el grupo de control se construyó a partir de beneficiarios de 2008 que no habían participado previamente en ninguno de los programas en estudio y que en el período 2005-2006 cumplían los requisitos para ser beneficiarios potenciales de INDAP. Para los programas cuyas muestras finales de beneficiarios y control aseguraban validez estadística (SAT y PDI).

Para SERCOTEC el grupo de control fue conformado por los beneficiarios del año 2008 que no habían participado con anterioridad en programas de dicha institución. Para ello, a partir de la base de datos correspondiente a los inscritos en el 2008, en terreno se aplicó una encuesta filtro para verificar que entre los años 2005 y 2006 sus ventas estaban en el rango estipulado por la

¹⁷ Esta una de las metodologías más utilizadas en evaluaciones de impacto, cuando no es posible construir un diseño experimental. Existe mucha bibliografía teórica y empírica sobre estos métodos, pero un buen resumen de ellas en español puede encontrarse en: "Evaluación de Impacto", Cristián Aedo, Serie Manuales N°45, División de Desarrollo Económico, CEPAL/GTZ (noviembre de 2005).

institución y tenían un emprendimiento. Esto genera un posible sesgo en la estimación de impacto puesto que los beneficiarios de 2008 podrían presentar características distintas a las de los beneficiarios de años anteriores. Esto pues, a pesar de que los criterios de selección no han cambiado, SERCOTEC plantea que en los últimos años ha orientando sus servicios hacia microempresarios con mayor potencial de desarrollo.

Para PRODES se optó por un análisis de carácter cualitativo basado en entrevistas en profundidad a profesionales de 13 organizaciones campesinas¹⁸. Para los instrumentos vinculados a desarrollo del entorno de SERCOTEC, particularmente municipios, se realizó una evaluación cualitativa a través de 5 entrevistas en profundidad a actores de 4 Municipios (La Pintana, Peñalolén, Isla de Maipo y Maipú). Todos entrevistados tenían cargos directivos de las unidades de desarrollo económico. En el caso de Chile Emprende se realizó un estudio de caso, correspondiente al territorio del Secano Libertador en la VI Región. Cabe destacar que dado el carácter cualitativo de estas metodologías, los resultados obtenidos no son representativos del funcionamiento de los programas a lo largo del país.

¹⁸ Cuatro de ellas corresponden a confederaciones de representación nacional y las nueve restantes corresponden a organizaciones campesinas de carácter local de las regiones de Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana.

4.1 Resultados a Nivel de Producto

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)
Período analizado	2004 - 2007	2003 – 2007	2005 - 2007	2000 - 2007	2005 -2007
Servicios entregados	72.829 proyectos	42.322 proyectos	11.383 proyectos	Entre 11 y 13 Centros de Gestión.	247 proyectos.
Beneficiarios	72.829	42.322	58.867	2.085	618 empresas asociativas o individuales.
Características de los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • 83% mujer, 48% tiene entre 30 y 44 años; seguido de un 28% que tiene entre 45 y 59 años. • 98% Programa Puente, 27% se encontraba en hogares bajo la línea de la indigencia • 11% terminó la enseñanza media, 7% no tiene educación formal. • El 46% es jefe de hogar y el 39% es cónyuge o pareja. 	<ul style="list-style-type: none"> • 69% mujer, 43% tiene de 30 a 44 años, 34% tiene entre 45 y 59 años. • 60% pertenece al Programa Puente, 56% percibe ingresos que no superan la línea de la indigencia. • 11% egresó de la educación media y un 17% de la educación básica. • 57% es jefe de hogar y un 34% ser cónyuge o pareja. • 6% pertenece a alguna organización vinculada a la actividad económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • 27% mujer, 34% tiene entre 45 y 59 años de edad y 40% tiene más de 60 años. • 10% egresó de la educación media y un 39% de la educación básica. • 80% es jefe de hogar y un 10% cónyuge o pareja. • 75% declaró pertenecer a alguna organización vinculada a la AFC. 	Sin dato.	Sin dato.
Cobertura	31% (2004) y 54% (2007)	20% (2003) y 12% (2005)	21% ¹⁹	1,2% ²⁰	Sin Dato ²¹
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> • 70% de los encuestados no tenía ningún tipo de trabajo al momento de postular. • Un 53% trabajaba en forma independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • 90% declaró cumplir con criterios de selección del programa. • 90% es Sistema Chile Solidario o es egresado de él. 	<ul style="list-style-type: none"> • 52% dijo tener menos de 3.500 UF de patrimonio; 43% no sabía o no recordada su patrimonio. • 80% declaró haber explotado directamente el predio. • 93% declaró no tener deudas o no tener deudas morosas con INDAP. • 77% declaró explotar el predio 	El número de observaciones no permite hacer inferencias.	El número de observaciones no permite hacer inferencias.

¹⁹ Se utiliza como denominador la cifra de 278.840 productores pertenecientes a la AFC, reportada por el VI Censo Agropecuario del año 1997. INDAP se encuentra realizando un estudio para determinar su población potencial en base a los resultados del Censo Agropecuario 2007, sin embargo sus resultados no alcanzaron a estar disponibles para este estudio. Lo anterior se debe a un retraso en la entrega de los resultados del Censo por parte del INE.

²⁰ Se utiliza como denominador la cifra de 176.074 pequeños productores agrícolas empresariales, reportada por el VI Censo Agropecuario del año 1997. INDAP se encuentra realizando un estudio para determinar su población potencial en base a los resultados del Censo Agropecuario 2007, sin embargo sus resultados no alcanzaron a estar disponibles para este estudio. Lo anterior se debe a un retraso en la entrega de los resultados del Censo por parte del INE.

²¹ No existe una estimación del número potencial de redes de productores que se pueden formar, por lo que no es posible calcular la población potencial de este programa.

			como negocio.		
Satisfacción del usuario	72% calificó al programa con nota 6 ó 7.	78% calificó el programa con nota 6 ó 7 (muy bueno).	52% calificó al programa con nota 6 o 7 (muy bueno).	El N°de observaciones no permite hacer inferencias.	El número de observaciones no permite hacer inferencia.
	PRODES (INDAP)	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM (SERCOTEC)	CHILE EMPRENDE
Período analizado	2005 -2007	2005 -2007	2005- 2007	2003 -2007	2007
Servicios entregados	247 proyectos.	30.294 proyectos	348 subsidios.	616 proyectos	17 territorios
Beneficiarios	247 organizaciones.	35.376	3.763	10.796	5.086
Características de los beneficiarios	Sin Dato	<ul style="list-style-type: none"> • 36% mujer; 37% tiene entre 45 y 59 años de edad y el 36% tiene más de 60 años. • 11% egresó de la educación media y un 21% de la educación básica. • 70% es jefe de hogar y el 22% cónyuge o pareja. • 66% dijo participar de alguna otra organización vinculada a la AFC. 	<ul style="list-style-type: none"> • 36% mujer; 25% tiene entre 45 y 59 años de edad y el 64% tiene más de 60 años. • 10% completó la enseñanza media, 12% la enseñanza básica, 22% no tiene educación formal. • 92% es jefe de hogar. • 80% pertenece a alguna organización relacionada con su actividad productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% mujer; 44% tiene entre 45 y 59 años de edad y el 20% tiene más de 60 años. • 31% terminó la educación media y un 30% la educación básica. • 83% es jefe de hogar y 9% cónyuge o pareja. • 44% dijo participar en organizaciones vinculadas con su actividad económica. 	Sin dato.
Cobertura	12% ²²	13% ²³	Sin Dato ²⁴	Entre 0,8% en 2003 y 2005 y 0,3% en 2004.	Sin Dato ²⁵
Focalización	De acuerdo a estudio cualitativo, el programa está bien focalizado.	94% manifestó tener menos de 3.500 UF de patrimonio o no recordar su patrimonio. 83% declaró haber explotado directamente el predio. 95% declaró no tener deudas o no tener deudas morosas con INDAP.	98% manifestó tener menos de 3.500 UF de patrimonio o no recordar su patrimonio.80% declaró haber explotado directamente el predio.86% declaró no tener deudas o no tener deudas morosas con	100% corresponde a micro o pequeños empresarios.	De acuerdo a estudio cualitativo, existe correspondencia entre el grupo intervenido y la población objetivo declarada.

²² Se utiliza como denominador la cifra de 2.044 organizaciones campesinas al año 2001, reportado en “Situación de la Agricultura Familiar Campesina y los Efectos de la Globalización”. Fundación Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina (OCAC), Santiago, Febrero de 2006. Esta cifra fue construida en base a información de INDAP.

²³ Se utiliza como denominador la cifra de 278.840 productores pertenecientes a la AFC, reportada por el VI Censo Agropecuario del año 1997. INDAP se encuentra realizando un estudio para determinar su población potencial en base a los resultados del Censo Agropecuario 2007, sin embargo sus resultados no alcanzaron a estar disponibles para este estudio. Lo anterior se debe a un retraso en la entrega de los resultados del Censo por parte del INE.

²⁴ No existe una estimación de la demanda potencial por obras de riego extraprediales en el segmento de la AFC, por lo que no es posible calcular la población potencial de este programa.

²⁵ No se ha realizado una estimación de la población potencial de este programa, en términos de número de territorios o número de beneficiarios potenciales.

		70% declaró explotar el predio como negocio.	INDAP.77% declaró explotar el predio como negocio.		
Satisfacción del usuario	De acuerdo a estudio cualitativo, los usuarios están satisfechos con el programa.	62% de los encuestados calificó al programa con nota 6 ó 7.	49% de los encuestados calificó al programa con nota 6 ó 7.	32% de los encuestados calificó con nota 6 ó 7.	Según estudio cualitativo, los usuarios están satisfechos con el programa.

4.2 Resultados Intermedios

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)
Período analizado	2004 - 2007	2003 – 2007	2005 - 2007	2000 - 2007	2005 -2007
Emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • 52% creó su emprendimiento durante su y 13% después de su participación. • 18% declaró no haber formado ningún emprendimiento <ul style="list-style-type: none"> • 46% declaró tener vigente su microemprendimiento (ventas 12 meses anteriores a la encuesta). 	<ul style="list-style-type: none"> • 47% creó su emprendimiento durante su participación y 7% después de su egreso. • 27% declaró no haber formado ningún emprendimiento. • 41% declaró tener vigente su microemprendimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60% declaró que las ventas asociadas al rubro de intervención del programa existían antes del mismo, 6% que éstas surgieron durante su participación y un 7% después. • 65% manifestó que su emprendimiento está vigente (había tenido ventas en los últimos 12 meses previos a la encuesta). 	La encuesta desarrollada no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios. Esto por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio.	La encuesta desarrollada no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios. Esto por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio.
Adicionalidad	80% declara que de no haber participado en el PAME no habrían desarrollado o intentado desarrollar el emprendimiento.	78% declara que de no haber participado en el PAAE no habrían desarrollado o intentado desarrollar el emprendimiento.	46% manifiesta que de no haber sido por el programa no habrían realizado las actividades que realizaron. El análisis econométrico de este resultado señala que la adicionalidad se asocia con la zona geográfica (los beneficiarios de la zona norte valoran más este aspecto).		
Utilidad	Más de 85% consideró útil o muy útil al PAME para salir adelante con su familia, aportar mayores ingresos a la familia y encontrar nuevas posibilidades de generar ingresos.	87% declaró como útil o muy útil al PAAE para salir adelante con su familia. 85% consideró que el programa fue útil o muy útil aportar mayores ingresos a la familia y para encontrar nuevas posibilidades de generar ingresos.	Cerca de 2/3 de los beneficiarios consultados considera al programa útil o muy útil.		
Mejoramientos	40% considera que mejoró en algún aspecto la gestión de su emprendimiento. 37% percibe que en mejoró algún aspecto de la producción 33% en algún aspecto de la comercialización.	38% percibe que mejoró en algún aspecto de la gestión del emprendimiento. 39% percibe que mejoró en algún aspecto de la producción 36% en algún aspecto de la comercialización.	54% percibió mejoramiento en algún aspecto de la gestión. 31% percibió mejoramiento en algún aspecto de la producción 32% en algún en algún aspecto de la innovación.		

	PRODES (INDAP)²⁶	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM (SERCOTEC)	CHILE EMPRENDE²⁷
Período analizado	2005 -2007	2005 -2007	2005- 2007	2003 -2007	2007
Emprendimiento		54% declaró que las ventas existían antes del mismo, un 9% que éstas surgieron durante su participación y otro 9% después. 77% manifestó que su emprendimiento está vigente (ventas 12 meses previos a la encuesta).	La encuesta desarrollada no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios. Esto se explica principalmente por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio	82% declaró que tenía ventas con anterioridad a su participación, 79% manifestó que su emprendimiento está vigente (ventas 12 meses previos la encuesta).	
Adicionalidad		64% manifiesta que de no haber sido por el programa no habrían realizado las actividades que realizaron.		30% manifiesta que de no haber sido por SERCOTEC no habrían realizado las actividades que realizaron.	
Utilidad	La percepción de los entrevistados, muestra buenos resultados en lo que respecta a empoderamiento de las bases, adquisición de nuevas capacidades e información sobre instrumentos de desarrollo campesino	Se aprecian valoraciones positivas aunque dispares de los atributos consultados. El peor evaluado es contar con maquinarias y herramientas (55% percibe como útil o muy útil). Los mejores evaluados: mejoramiento del predio, descubrir que se puede salir adelante y encontrar posibilidades de generar ingresos (sobre 80%).		Entre 40 y 50% considero útil o muy útil los distintos aspectos consultados. El aspecto considerado más útil fue “adquisición de nuevos conocimientos relativos al oficio o la actividad” (50% lo califica como útil o muy útil). El menos útil fue el aporte de mayores ingresos para la familia (41,7%).	Percepción sobre resultados positivos en lo que respecta a oportunidades de comercialización de los productos en mercados nuevos. En cambio, los resultados en el ámbito de asociatividad y generación de redes de empresarios son discretos.
Mejoramientos		16% percibió mejoramiento en algún aspecto de la gestión 41% en algún aspecto de la producción 44% en algún aspecto de la innovación.		<u>Acciones colectivas:</u> 65% percibió mejoramiento en algún aspecto de la gestión; 63% en algún aspecto de producción, 40% en algún aspecto de innovación. <u>Proyectos asociativos:</u> un 56% percibió mejoramiento en algún aspecto de gestión, 44% en la producción y el 29% en algún aspecto de la innovación.	

²⁶ Se realizaron 13 entrevistas a representantes de 13 organizaciones campesinas. Cuatro de ellas corresponden a confederaciones de representación nacional y las nueve restantes corresponden a organizaciones campesinas de carácter local de las regiones de Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana.

²⁷ Se entrevistó a 16 personas del territorio: el presidente del Consejo Público Privado, 2 profesionales del programa, 2 asesores municipales, 1 consultor externos y 10 pequeños empresarios integrantes de las mesas técnicas de turismo, agroalimentaria y pesca.

4.3 Resultados Finales

PAME

Existe impacto positivo del programa en la probabilidad de tener un emprendimiento. Aun cuando dicha probabilidad se reduce en el grupo de beneficiarios, esta disminución es significativamente mayor para el grupo de control (entre 17²⁸ y 21²⁹ puntos porcentuales a favor de los beneficiarios). En las demás variables (situación ocupacional e ingreso individual del trabajo) no se registran diferencias estadísticamente significativas entre beneficiarios y controles.

PAAE

El PAAE tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en la probabilidad de estar ocupado de los beneficiarios³⁰. Así, los beneficiarios han aumentado la probabilidad de estar ocupados respecto de los controles entre 13³¹ y 21³² puntos porcentuales.

En los ingresos provenientes del trabajo, también se registran impactos positivos y significativos a favor de los beneficiarios, los que han incrementado en promedio entre \$17.990 y \$ 23.980 su ingreso mensual respecto del grupo control.

Existe impacto positivo del programa en la probabilidad de tener un emprendimiento. Aun cuando los beneficiarios han disminuido su probabilidad, esta disminución ha sido significativamente mayor para los controles (en torno a 10³³ puntos porcentuales menos).

SAT

No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre el grupo de beneficiarios y el grupo de control en las variables de impacto seleccionadas (ventas anuales, utilidades anuales y probabilidad de exportar).

CEGES

La encuesta desarrollada en el ámbito de esta evaluación no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios, para realizar el análisis de resultados finales. Esto se explica principalmente por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio.

Redes Pro Rubro

La encuesta desarrollada en el ámbito de esta evaluación no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios, para realizar el análisis de resultados intermedios y finales. Esto se explica principalmente por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio.

PRODES

Según la percepción de los entrevistados, en general PRODES responde de buena forma a la tarea de fortalecimiento de las organizaciones campesinas. Sin embargo, no ha mostrado efectos en la incorporación de mujeres y jóvenes en las distintas directivas.

PDI

²⁸ Intervalo de confianza : -0,166+/-0,074 al 95% de confianza.

²⁹ Intervalo de confianza : --0,213+/-0,082 al 95% de confianza.

³⁰ Se aplicaron 5 modelos de regresión logística con diferencias en las variables explicativas incorporadas y Propensity Scores Matching con 5 alternativas de vecinos cercanos. En tres de estos modelos se registraron efectos positivos y estadísticamente significativos en la probabilidad de estar empleado de los beneficiarios del programa.

³¹ Intervalo de confianza : 0,133+/-0,15 al 95% de confianza

³² Intervalo de confianza : 0,208+/-0,16 al 95% de confianza

³³ Intervalo de confianza : -0,098+/-0,097 al 95% de confianza

El programa presenta un impacto positivo y estadísticamente significativo en las utilidades anuales. En promedio, los beneficiarios han mejorado sus utilidades entre M\$41 y M\$485 por sobre el grupo de control³⁴. Sin embargo, existen efectos estadísticamente significativos con respecto al grupo de control para las ventas anuales y la probabilidad de exportar.

Riego Asociativo

La encuesta desarrollada en el ámbito de esta evaluación no logró contactar a un número suficiente de beneficiarios, para realizar el análisis de resultados intermedios y finales. Esto se explica principalmente por problemas en las bases de datos de INDAP o por que los beneficiarios habían cambiado de domicilio.

PFME

Para el análisis de impacto de los instrumentos de SERCOTEC, fueron considerados 2 indicadores: Ventas anuales y utilidades anuales. En ambos casos, no se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre beneficiarios y controles.

Chile Emprende

La metodología empleada no permite obtener una evaluación robusta de resultados finales.

5. Uso de recursos

Aspectos Metodológicos

El análisis del uso de recursos de los programas evaluados distingue las distintas fuentes de financiamiento de los programas: ingresos que aparecen consignados en la Ley de Presupuestos del servicio que ejecuta el programa; transferencias que recibe desde los presupuestos de otras instituciones públicas (también consignados en la Ley de Presupuestos) y aportes de terceros (instituciones privadas, municipios, cofinanciamiento de beneficiarios, entre otros). Entre los gastos se distingue el gasto total efectivamente incurrido o devengado, los gastos administrativos devengados y, su complemento, los gastos de producción devengados.

5.1 Análisis de los Recursos Financieros

En el siguiente cuadro se muestra el presupuesto y el gasto efectivo de los programas evaluados, así como indicadores de eficiencia tales como porcentaje de gastos administrativos y gastos efectivos promedio por beneficiario y por servicios entregados.

Cuadro 3: Indicadores de Gasto por año y programa (cifras en miles de pesos, año 2008).

	PAME (FOSIS)	PAAE (FOSIS)	SAT (INDAP)	CEGES (INDAP)	REDES (INDAP)	PRODES (INDAP)	PDI (INDAP)	RIEGO (INDAP)	PFM SERCOTEC	CHILE EMPREN DE
Periodo Analizado	2004-2007	2003 - 2007	2004 - 2007	2004 - 2007	2004 - 2007	2004 - 2007	2004 - 2007	2003 - 2007	2005-2007	2006-2007
Presupuesto 2007	15.106.603	5.679.317	5.658.805	723.880	272.310	708.581	9.413.736	1.611.225	2.501.803	5.700.038
Gasto Efectivo 2007	13.629.770	5.594.702	5.582.521	721.831	271.539	706.575	9.384.579	1.606.235	2.476.610	5.683.158

³⁴ Se aplicó un modelo de Propensity Scores Matching con 5 alternativas de vecinos cercanos. En tres de estos modelos se registraron efectos positivos y estadísticamente significativos en la probabilidad de estar empleado de los beneficiarios del programa.

Porcentaje del presupuesto institucional	30%	11%	4,50%	0,70%	0,30%	0,50%	8,40%	1%	Entre un 27% (2005) y 12% (2007).	
Porcentaje de ejecución	93%	97%	99%	100%	100%	100%	100%	99%	86%	Entre 95% y 97%.
Porcentaje de gastos administrativos	11%	13%	8%	8%	8%	8%	6%	6%	26%	
Gasto promedio por beneficiario	Entre M\$959 (2005) y M\$632 (2007).	Entre M\$501 (2003) y M\$407 (2006).	Entre M\$270 (2006) y M\$231 (2004).	M\$1.794 (2004-2007)	M\$1.644 por empresa participante (2005-2007).	Entre M\$4.622 por organización (2005) y M\$2.462 (2006).	M\$ 826 por beneficiario (2005 – 2007).	M\$1.021 por participante (2005-2007).	M\$1.205 (2005-2007)	M\$4.959 (2007).
Gasto promedio por Servicio entregado (1)	Entre M\$959 (2005) y M\$632 (2007).	Entre M\$501 (2003) y M\$407 (2006).	Entre M\$1.1371 por proyecto (2005-2007).	M\$57.704 (2004-2007) por año y por centro (2004-2007).	Entre M\$4.364 por proyecto (2005) y M\$3.739 (2006).	Entre M\$4.622 por proyecto (2005) y M\$2.462 (2006).	Entre M\$1.060 por proyecto (2007) y M\$926 (2005).	M\$11.046 por proyecto de riego asociativo (2005-2007)-	M\$15.052 Por proyecto (2005-2007).	M\$646.662 por territorio (2007)

(1) En la mayor parte de los programas la unidad de medida de los servicios entregados corresponde a “proyecto”, con excepción de CEGES, que corresponde a “centro”; Riego Asociativo, que corresponde a obra subsidiada y Chile Emprende, que corresponde a territorio.

Los programas evaluados, en general presentan un alto porcentaje de ejecución presupuestaria, con la excepción de los instrumentos del PFMC de SERCOTEC, que ejecutaron en promedio del 86% de su presupuesto en el período 2005-2007. Respecto a las razones que explican esta baja ejecución, la principal corresponde a la diferencia existente entre la estimación de beneficiarios y el número efectivo de los mismos en cada año.

El porcentaje de gastos administrativos de los programas evaluados, fluctúa entre 6% y 11%, salvo para los instrumentos del PFME de SERCOTEC, que registran un porcentaje promedio de 26% para el período 2005-2007, el que se explica en parte por el mayor gasto en personal del año 2005³⁵.

6. Justificación de la continuidad de los programas

El análisis de la justificación de la continuidad de los programas se fundamenta en dos elementos; la permanencia del problema que dio origen al programa y los resultados obtenidos, particularmente a nivel de resultados intermedios e impacto.

A partir del análisis anterior **se justifica la continuidad** de los siguientes programas en tanto el problema que dio origen al programa aún persiste; así como los resultados obtenidos en alguno de ellos:

- PAME
- PAAE
- SAT
- CEGES
- PDI
- Redes Pro Rubro
- Riego Asociativo

³⁵ Sí se elimina el año 2005 del cálculo, el porcentaje de gastos administrativos se reduce al 18%.

- Chile Emprende.

En el caso de los Programas CEGES y Redes Pro Rubro se orientan a resolver una problemática aún vigente en la población; éstos requieren de rediseños sustantivos.

Por otra parte en el caso del PFME, dada la permanencia y relevancia del problema de las MIPES en el país se justifica su continuidad, no obstante resulta relevante que SERCOTEC rediseñe este programa incorporando las adecuaciones necesarias que permitan generar mayores niveles de impacto entre sus beneficiarios y partir de ello pueda destinar recursos de una magnitud acorde con el problema que pretende resolver. En este sentido, se debe señalar que en 2009 el programa fue rediseñado por SERCOTEC.

A partir del análisis **no se justifica la continuidad** de PRODES, ya que existen incógnitas respecto de: diagnóstico del problema que dio origen a su formulación y de la forma en que las organizaciones están ocupando el programa en la práctica. El programa puede aparecer como un medio permanente de financiamiento de las organizaciones de representatividad, lo cual no es consistente con la misión de INDAP.

7. Recomendaciones

PAME

1. Incorporar en los objetivos del programa el concepto de sustentabilidad de los emprendimientos generados por los beneficiarios. En esta línea, se propone un proceso de acompañamiento posterior a la implementación del plan de negocios, intensivo en los primeros meses y que vaya decreciendo en forma paulatina.
2. Estudiar la problemática de la población beneficiaria en el desarrollo de actividades económicas, de modo de dimensionar cuáles son los ámbitos críticos mínimos que los ejecutores deben incorporar en la intervención, más allá de la elaboración y ejecución de los planes de negocio. Por ejemplo, número de horas de desarrollo de habilidades emprendedoras, número de horas de capacitación laboral si el microemprendimiento lo amerita, entre otras. A partir de esto, determinar la duración del servicio y los montos asociados al pago de los ejecutores.

PAAE

1. Potenciar la coordinación con PAME, permitiendo el efectivo escalonamiento de la oferta programática de FOSIS, restringiendo la población objetivo a aquellos que tienen un emprendimiento en funcionamiento, privilegiando además a los beneficiarios egresados del Programa PAME.
2. Respecto a la línea de servicios especializados, se reiteran las mismas recomendaciones efectuadas al PAME en términos de determinar y dimensionar los ámbitos críticos mínimos.
3. Incorporar mecanismos para que la población pobre que posee microemprendimientos en funcionamiento pueda acceder al programa.

SAT

1. Incorporar sistemas de información que contemplen variables tales como rubros intervenidos, número de hectáreas de riego básico, etc., de modo de establecer líneas de base que permitan un mejor seguimiento y evaluación de los programas. Esta recomendación es aplicable a todos los programas INDAP en evaluación.

2. Incorporar en el diseño el análisis de brechas de productividad de los agricultores, de modo de entregar asistencias técnicas en los ámbitos más pertinentes.
3. Revisar la definición de población objetivo del programa, de modo que efectivamente corresponda a un perfil “empresarizable”, analizando, por ejemplo, la pertinencia de incorporar criterios tales como: ventas mínimas, nivel de educación, edad máxima, entre otros.

CEGES

1. Analizar la efectividad del modelo de intervención implícito en CEGES (presencia territorial, baja cobertura, entre otros).
2. Analizar el mecanismo de pago en base a informes autoreportados, en términos de los incentivos que esta modalidad genera para la gestión de las empresas administradoras.
3. Respecto al perfil empresarizable de los beneficiarios, se reitera la recomendación realizada en SAT, en términos de revisar la definición de población objetivo, analizando la pertinencia de incorporar otras variables a la definición de beneficiarios.
4. Analizar la pertinencia del periodo de financiamiento de 10 años, sobre todo considerando que la elaboración e implementación de los proyectos ocurre en los primeros 5 años.

REDES

1. Realizar un diagnóstico de las empresas campesinas en cuanto a prácticas de producción y comercialización, de modo de analizar cuáles son las características mínimas que éstas deben tener para participar en el programa. Asimismo, se debe analizar el número mínimo de empresas que debe tener cada red para un funcionamiento efectivo.
2. Analizar los años de duración de las fases y las actividades y resultados que se deben considerar en cada una de ellas. Por ejemplo, podría evaluarse el período de preparación que hace que las empresas campesinas participantes esperen hasta 3 años para hacer negocios conjuntos.
3. Estudiar un mecanismo de egreso de las redes del programa, pudiendo considerar, por ejemplo, la disminución paulatina de los aportes entregados para generar incentivos al egreso, así como la definición del nivel de maduración que éstas deben alcanzar para tener un nivel de sustentación mínimo en el tiempo.
4. Incorporar en el diseño la presencia de un intermediario que apoye, guíe y articule la ejecución de las etapas del programa.

PRODES

En caso que se decida continuar con el programa, se debe:

- Determinar cuáles son las fases por las cuales las organizaciones deben transitar en el período de ejecución de 3 años de intervención y los resultados que se deben alcanzar en cada una de ellas.
- Crear bases de datos de la ejecución del programa que permita identificar el número y tipo de organizaciones participantes y las actividades realizadas.
- Incorporar en los criterios de selección de los beneficiarios, ítems orientados a identificar las necesidades de fortalecimiento de las organizaciones postulantes.

PDI

1. Al igual que en SAT, revisar la definición de población objetivo del programa, de modo que efectivamente ésta tenga un perfil “empresarizable”, analizando la pertinencia de incorporar criterios tales como ventas mínimas, contratación de personal, edad y educación.

Riego Asociativo

1. Dimensionar la población potencial del programa, realizando un catastro que permita cuantificar las necesidades de riego de la AFC.

Instrumentos Evaluados del PFME

A pesar de que SERCOTEC incorporó un proceso de rediseño de su oferta programática, el equipo evaluador entrega las siguientes recomendaciones generales:

- Se sugiere el diseño de los instrumentos, sean estructurados como componentes de programas acotados a diversos tipos de población objetivo o problemática de las MYPES, esto con el objeto de facilitar la comprensión de los mismos por parte de los clientes de SERCOTEC y su posterior evaluación.
- Respecto a los rediseños, se plantea la necesidad de mantenerlos por tiempos razonables de modo de facilitar su comprensión por parte de sus usuarios y su evaluación.
- Incorporar acciones de difusión en la realización de las actividades de los instrumentos de acción directa de modo de posicionar a SERCOTEC entre sus clientes atendidos.

Chile Emprende.

1. Incorporar un sistema centralizado de información relativa a la operación del programa y la población beneficiaria del mismo.
2. Acordar un mecanismo estable de retroalimentación con los servicios públicos referente a la ejecución del presupuesto de Chile Emprende, con el propósito de que las Secretarías Técnicas accedan a información respecto de la administración de los recursos y al desarrollo de los Planes Territoriales.

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

AGOSTO 2009

MIDEPLAN ORD. N° 13 / 1745

ANT. : Ord. N° 917 – 03 Agosto 2009

MAT. : Envío informe de comentarios de FOSIS al Informe Final de Evaluación de Impacto de los Programas de Microemprendimiento MYPE.

SANTIAGO, 12 de Agosto del 2009

A : ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : EDUARDO ABEDRAPO BUSTOS
MINISTRO DE PLANIFICACIÓN (S)

Conforme a lo solicitado a través del Ord. N° 917, adjunto envío informe de comentarios al Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programas de Microemprendimiento MYPE, realizado bajo la coordinación del departamento de Evaluación de Programas de su Institución, que incluye a los siguientes programas de FOSIS:

- Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)
- Programa de Apoyo a Acciones Económicas (PAAE)

Sin otro particular, saluda atentamente,



EDUARDO ABEDRAPO BUSTOS
MINISTRO DE PLANIFICACIÓN (S)

MRA / LMV

DISTRIBUCIÓN:

1. MIDEPLAN, Archivo Gabinete del Subsecretario
2. DIPRES, Jefe Departamento de Evaluación - María Teresa Hamuy
3. FOSIS, Director Ejecutivo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social – Pablo Coloma
4. FOSIS, Jefe Departamento de Estudios y Evaluación – Marcos Sánchez
5. FOSIS, Subdirectora de Gestión de Programas - Francisca Rivero
6. FOSIS, Fiscal, Gerardo Bravo
7. FOSIS, Subdirector de Desarrollo Institucional – Rodrigo Salas
8. FOSIS, Dirección – Raúl Perry
9. MIDEPLAN, Archivo Control de Gestión
10. MIDEPLAN, Oficina de Partes (2)

INFORME

A través del presente, remito a usted la respuesta Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS -, respecto del proceso y resultado de la evaluación realizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales, a los programas de generación de ingresos, en particular a los Programas de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) y de Apoyo a Actividades Económica (PAAE) realizados por FOSIS.

En primer lugar, cabe destacar que la evaluación realizada ha constituido un proceso enriquecedor y valioso, en la medida que ha sido una oportunidad para revisar y reflexionar sobre las intervenciones y prácticas institucionales que se desarrollan en el ámbito del microemprendimiento, particularmente en los programas que destinados a las personas más carenciadas de nuestra población.

Especialmente valioso ha sido el resultado obtenido en esta evaluación ya que nos ha permitido ratificar los logros y aciertos, así como identificar algunos elementos que deben ser fortalecidos.

Dentro de los resultados de la evaluación, relevamos lo señalado en relación con el diseño de los programas, los cuales se presentan como apropiados para resolver la problemática abordada y que justifican plenamente su existencia como instrumentos de generación de ingresos. También destacamos la mención de la lógica horizontal de los programas, que en función de la metodología del marco lógico, determina sus indicadores a nivel de fin, propósito y producción, permitiendo efectivamente identificar el avance de los programas en cuanto a los objetivos planteados.

Del mismo modo, la evaluación pone énfasis en la adecuada **definición, selección y focalización** de los beneficiarios de los programas los cuales se ajustan tanto, a la problemática identificada como, a la definición de los objetivos y a la inserción en el Sistema Chile Solidario, respondiendo así a la necesidades de las familias de extrema pobreza de contar con estrategias factibles de generación de ingresos.

En relación al enfoque de género, a juicio del equipo evaluador, la aplicación del enfoque es coherente a la problemática analizada y las actividades son consistentes con dicho diagnóstico.

Respecto de la estructura de los programas se señala que es apropiada, ya que permiten ejecutar cada proyecto de acuerdo a los lineamientos y orientaciones de su diseño, explicitados en las bases generales y regionales.

Los programas poseen estudios de satisfacción de usuarios en forma permanente, los cuales constituye una buena práctica en el ámbito de gestión de programas públicos. Los resultados obtenidos presentan altos grados de aprobación.

En lo relativo a la ejecución de los programas, la evaluación valora positivamente la focalización de los recursos basada en un proceso de planificación territorial, la cual se sustenta en lógicas territoriales acotadas y temáticas vinculadas a la gestión programática de la institución.

Otro resultado relevante dice relación con altos niveles de captura de información ex ante, durante y ex post a la ejecución de los programas en los sistemas informáticos de FOSIS, lo cual, desde una lógica de diseño, monitoreo y evaluación, es absolutamente imprescindible.

Si bien se señala en el informe que la inclusión de los beneficiarios del PAAE con negocios potenciales genera un riesgo de **duplicidad entre este programa y el PAME**, se debe señalar que en la actualidad se realizó **una readecuación** de dicha oferta programática. Hoy en día, PAAE exige un mínimo de experiencia de 6 meses en el ámbito del microemprendimientos. Esta readecuación fue **considerada por los evaluadores como oportuna** ya que apunta a solucionar el posible problema de duplicidad.

Sin perjuicio de lo anterior, y en relación a los resultados presentados en cuanto a la eficacia de los programas, nos permitimos señalar dos aspectos de suma importancia que a nuestro juicio no reflejan ni recogen de manera adecuada el impacto del PAME y del PAAE.

El primero de ello dice relación que los resultados presentan altas diferencias entre la información disponible en los sistemas institucionales y la información obtenida mediante la encuesta recordatoria, la cual puede presentar un alto sesgo dado los años transcurridos. La información del servicio sólo se utilizó de manera descriptiva y no para evaluar el impacto de los programas.

Un ejemplo de esto es en PAME donde las bases de datos de FOSIS señalan que el 13.5% tenía un emprendimiento al inicio de la intervención versus, la encuesta recordatoria que señal que el 68% lo tenía al inicio, cifra que llama mucho la atención para un programa que busca insertar a las personas en el empleo independiente.

El segundo problema que presenta el estudio es de carácter metodológico y se manifiesta en el bajo número de encuestas que se utilizaron en la construcción de los grupos de control. Especialmente importante se torna este punto en el grupo control de PAME (menos de 160 casos). Este hecho, sumado a la considerable variabilidad de los ingresos, hace imprecisas las estimaciones de impacto. Este problema se gráfica muy claramente en el hecho de que a pesar de que los beneficiarios aumentaron sus ingresos autónomos en promedio un 53.9% mas que los controles, esta diferencia no sea estadísticamente significativa.

En contraste, en el grupo control de PAAE, donde se logró conformar un grupo de control un 25% más grande que el de PAME, si se logra visualizar impacto.

Finalmente, agradecemos a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, su disposición continua al diálogo y a la reflexión conjunta, lo que permitió hacer de esta evaluación un proceso colaborativo y enriquecedor.

⁴ Grado de satisfacción de los usuarios PAAE: año 2005: 93.8%
Grado de satisfacción de los usuarios PAAE: año 2006: 91.5%
Grado de satisfacción de los usuarios PAAE: año 2007: 94.3%
Grado de satisfacción de los usuarios PAME: año 2005: 90.3%
Grado de satisfacción de los usuarios PAAE: año 2006: 90.3%
Grado de satisfacción de los usuarios PAAE: año 2007: 91.9%



ORD. N° 803 /

ANT. No hay.

MAT. Respuesta Institucional
Evaluación Programas de
Microemprendimiento.

SANTIAGO, 13 AGO 2009

DE : **MARIGEN HORNKOHL VENEGAS**
MINISTRA DE AGRICULTURA

A : **ALBERTO ARENAS DE MESA**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En el marco del Protocolo de Acuerdo del Presupuesto 2007, se llevó a cabo la evaluación de impacto de los Programas de Microemprendimiento que incluyó a los siguiente programas de INDAP: Programa Servicio Asistencia Técnica (SAT), Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), Programa de Desarrollo (PRODES), Programa Centros de Gestión (CEGES), Programa Riego Asociativo (Riego) y Programa de Desarrollo de Redes Pro-Rubro (Redes Pro-Rubro).

De acuerdo a las etapas establecidas y para informar los resultados de dicha evaluación al H. Congreso Nacional, se adjunta la respuesta Institucional de INDAP.

Saluda atentamente a Ud.,



MARIGEN HORNKOHL VENEGAS
MINISTRA DE AGRICULTURA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
14 AGO. 2009 Control de
ENVIADO A: <u>Gestión</u>

DIRECCION NACIONAL



ORD. N°

519

ANT. : Oficio N°737 del 14/11/2006 y
Ord. N°918 del 3/08/2009, de la
Dipres

MAT. : Evaluación de impacto de los
Programas de
Microemprendimientos MYPE

SANTIAGO, 12 AGO 2009

A : SRA. MARIKEN HORNKOLH VENEGAS
MINISTRA DE AGRICULTUA

DE : SR. HERNAN ROJAS OLAVARRIA
DIRECTOR NACIONAL DE INDAP

En relación a la solicitud planteada en antecedente, me es grato remitir a Ud. la respuesta institucional de INDAP respecto de la Evaluación en Profundidad de Programas de Microemprendimiento MYPE, que incluye los programas Servicio de Asistencia Técnica (SAT), Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), Programa de Desarrollo (PRODES), Programa de centros de Gestión (CEGES), Programa de Riego Asociativo (Riego) y Programa de Desarrollo de Redes Pro-Rubro (Redes Pro Rubro).

Respecto de las recomendaciones realizadas en el estudio en forma general, me permito comentarle que la Institución comenzó en el año 2006 un proceso de reordenamiento de su oferta de programas desde dos puntos de vista: uno de carácter estratégico, relacionado con elementos de focalización y articulación de los programas; y otro de carácter operativo, que buscaba mejorar los procedimientos operativos de la puesta en terreno de los mismos.

En relación al reordenamiento estratégico de la oferta de programas de apoyo a la agricultura familiar campesina, la Institución cuenta hoy con una Política de Fomento validada y desplegada en todo el país que, fundamentalmente, entrega los lineamientos que ordenan y articulan la operación de los programas de asistencia técnica (SAT y PRODESAL) con los programas de Inversiones, considerando la pertinencia de los proyectos postulados de acuerdo a las oportunidades y desafíos que los pequeños productores evidencian en cada una de las cadenas agrocomerciales y en los territorios en los que se desenvuelven. De acuerdo con los aspectos operativos, las normas técnicas que ordenan la implementación de los programas, desde el año 2007 y 2008 han ido recogido las principales observaciones planteadas en el estudio.

De la misma manera, aquellas observaciones y comentarios del estudio relacionados con la necesidad de mejorar los criterios y metodologías de focalización, de acuerdo al perfil de productor, principalmente comercial, establecido en las declaraciones estratégicas de los programas, serán subsanadas con los análisis de la información del VII Censo Agropecuario, que la Institución se encuentra realizando, y que serán incorporadas durante el ejercicio presupuestario 2010.

Respecto a los comentarios realizados relativos a cada uno de los Programas, en forma particular, me permito comentar lo siguiente:

I. Servicio de Asistencia Técnica SAT.

La mayoría de las sugerencias emanadas del informe de micro-emprendimiento fueron recogidas en el rediseño del instrumento (normas técnicas, resolución exenta nº 937 del 31 de agosto de 2007). En ellas se establecen diagnósticos oficiales que identifican brechas de competitividad a cada productor. En base a este diagnóstico se determinan la intensidad y el alcance de asistencia técnica entregado individualmente. A partir del diagnóstico se establece un plan de negocios, a partir de un compromiso a largo plazo de asistencia técnica (3 años) y de un aumento en el valor a pagar por el servicio recibido de los consultores. Se estima que estos cambios afectan positivamente el atractivo a participar del servicio aumentando, en consecuencia, su calidad.

Adicionalmente, el Instituto está implementando una política orientada al fortalecimiento de los intermediarios (consultores) del SAT. En ella, en concordancia con los compromisos presidenciales de certificación de competencias laborales, se procedió a actualizar el antiguo Directorio de Operadores SAT por el Registro de Operadores de Fomento, a partir de un nuevo reglamento establecido por decreto ministerial, y a la realización de capacitación para la certificación de competencias, todo ello con el objeto de garantizar mayores estándares de calidad en la prestación de la asistencia técnica. Sumado a los esfuerzos anteriores, INDAP junto a FOSIS, SERCOTEC y SENCE firmaron un convenio de trabajo con Chile Compra para establecer un directorio común de operadores de servicios de fomento. Finalmente, se encuentra en implementación el Sistema de Seguimiento de los Servicios de Fomento (SISFO), que realizará seguimiento a las actividades y los resultados de la asistencia técnica, a través de los planes de negocios establecidos luego de los diagnósticos. Este sistema es externalizado en su operación y gestión e informatizado para el procesamiento de la información que generará.

Respecto a la debilidad planteada que “el programa no presenta acciones concretas destinadas a paliar situación que enfrentan las mujeres productoras, de mayores barreras entrada a los mercados por aspectos culturales”, podemos informar que esta afirmación no da cuenta de la realidad, ya que a fin de corregir las distintas inequidades, incluidas las de género, las Áreas de INDAP están facultadas para privilegiar el cofinanciamiento de demandas pertenecientes a territorios, poblaciones y/o actividades económicas productivas, que haya decidido potenciar; así como para definir montos de recursos acotados para la ejecución de estas actividades, que no necesariamente corresponden a los rubros de priorización regional. Esto permitió aumentar la participación de mujeres en este instrumento de las 4.180 del año 2007 a 4.820 en el año 2008.

La recomendación respecto de identificar con mayor claridad los criterios de selección de usuarios será considerada en el marco de los estudios que la Institución está finalizando respecto del VII Censo Agropecuario.

II. Programa de Centros de Gestión CEGES.

Sobre el análisis de la viabilidad de los CEGES, respecto de su capacidad de constituirse en un modelo de intervención con la suficiente presencia territorial que permita atender las coberturas acordes a las necesidades de las empresas campesinas, cabe mencionar que este Programa está enfocado a un segmento especial que son los productores de mayor desarrollo comercial, más empresarizables, es decir, con vida tributaria y con un nivel mínimo de ventas, lo cual responde a la estrategia y política de fomento de INDAP. Lo anterior debe ser entendido en el contexto de un segmento pequeño de productores que han alcanzado escalas productivas de carácter empresarial y que requieren apoyos específicos. Sin perjuicio de lo anterior, INDAP desde el año 2004, viene realizando una fuerte apuesta en el fortalecimiento de los Centros de Gestión y, específicamente, aumentando su cobertura y su posicionamiento territorial. Como resultado de este proceso se ha aumentado la cobertura desde 172 empresas usuarias a 650 empresas actualmente atendidas y, gracias a un concurso regional, está en proceso de constitución un nuevo Centro de Gestión en la región de Arica y Parinacota. Finalmente, para consolidar este modelo de intervención territorial, INDAP está constituyendo su Plataforma de Atención a Empresas Asociativas Campesinas, donde los CEGEs serán los operadores territoriales del Programa de Fomento a Emprendimientos Asociativos y Organizaciones Económico Productivas,

prestando servicios especializados a grupos de emprendedores, empresas asociativas y redes de empresas asociativas, ampliando de esta forma su cantidad de usuarios y de servicios prestados.

En relación al análisis de la duración máxima de intervención, identificando con mayor precisión las actividades y productos que el Programa debe entregar entre los años 6 a 10, donde se mantiene el financiamiento a los CEGES y a sus beneficiarios, se precisa que actualmente INDAP tiene definidas las actividades y productos que el Programa debe entregar entre los años 6 a 10 y que corresponde a acciones de acompañamiento de las empresas campesinas cuando han logrado alcanzar un estadio de desarrollo, luego de 6 años, que es preciso mantener.

Respecto a la opinión de que “de acuerdo al reporte de los entrevistados, no se incorpora el tema de género en el programa, no hay, entonces, actividades ni incentivos especiales para las mujeres”, puedo comentarle que este párrafo denota errores conceptuales importantes, desde entender el enfoque de género como un “tema”, hasta circunscribirlo u homologarlo con acciones dirigidas exclusivamente a mujeres; toda vez que un programa puede hacerse cargo de las especificidades de género, sin necesariamente tener “actividades ni incentivos especiales para las mujeres” u hombres que participan en él. A continuación se plantea: “De acuerdo al juicio del equipo evaluador, esto es adecuado en tanto los clientes habituales son empresas asociativas donde es difícil determinar la orientación de género de las mismas”. Al respecto cabe precisar que las empresas no tienen este tipo de orientación, y señalar que aún estando dirigido a empresas, este instrumento no es neutro desde el punto de vista de género; por lo que es perfectamente posible hacer diagnósticos aplicando este enfoque, e implementar acciones en consecuencia con ellos. Así es como en el PMG de Equidad de Género 2008 se incluyó como medida de acción afirmativa, rebajar el mínimo de ventas exigido para la incorporación al programa CEGES, favoreciendo el acceso de productoras a este instrumento.

Respecto al perfil empresarizable de los beneficiarios, se incorporarán variables socio demográficas al Programa CEGE, tales como edad y educación. Los niveles de ventas mínimos, que describen un perfil comercial en los productores, hoy ya están incorporados en el Instrumento.

III. Programa Redes por Rubros.

INDAP comparte el juicio de las debilidades que adolecía el Programa Redes por Rubro, que principalmente, correspondían a: falta de diagnóstico a nivel de fortalecimiento de las Empresas Asociativas Campesinas (EAC) para eliminar las brechas que les impiden acceder a canales de comercialización más formales, en forma sostenibles en el tiempo; falta de fortalecimiento en EAC, en las capacidades de gestión, especialmente en las líneas de comercialización; falta de calidad de los productos que se transan a través de las redes, falta de volúmenes y continuidad en la oferta de los productos transados en las redes, y falta de instancias negociadoras para generar mejores negocios, entre otros; considerando, además de lo anterior, las demandas que tienen dichas empresas campesinas de contar con apoyos para potenciar negocios colectivos, que conduzcan a mejorar la rentabilidad y competitividad individual de sus negocios y, en consideración de la actual Política de Fomento, se ha comenzado el diseño de un nuevo programa que de respuesta a la actual problemática de las EAC. Este nuevo Programa, denominado Fomento a Emprendimientos Asociativos y Organizaciones Económico Productivas tiene como objetivo dar una respuesta más integral a las demandas de las EAC, en donde se consideran, entre otros elementos de gestión administrativa, financiera y comercial, los encadenamientos productivos, la asociatividad como elemento central del desarrollo de las EAC y se incorpora el concepto de territorialidad y género en todo el desarrollo del Servicio.

Por tanto, los objetivos del actual programa Redes por Rubros, han quedado incorporados dentro de esta nuevo Servicio y se han dado respuesta a los requerimientos planteados en el informe. Al ponerse en marcha el nuevo Servicio Redes por Rubros de discontinúa.

IV. Programa de Riego Asociativo.

Respecto a la recomendación relacionada con la incorporación de la aplicación del porcentaje de incentivo sobre el valor bruto de la inversión, esta ya ha sido incorporada a las normas vigentes en el año 2009 del Programa de Riego Asociativo.

Con respecto a la observación de que el Programa de Riego Asociativo “no posee sistemas de información de la ejecución de sus programas”, se debe advertir que la institución posee un sistema, denominado Tesorería, que permite visualizar la ejecución presupuestaria y otro sistema, denominado Sistema Integral de Gestión (SIGE), que monitorea el avance en número de usuarios, número de obras, número de hectáreas anualmente conseguidas.

Respecto de la observación que plantea la inexistencia de diagnósticos de la magnitud y características de las necesidades de la inversión, es preciso comentar que INDAP dispone de instrumentos de planificación, en cada una de las Direcciones Regionales que perfilan y direccionan las inversiones en Riego aun cuando se reconoce la ausencia de elementos de carácter cuantitativo en estos instrumentos. A la vez, es preciso destacar que INDAP entregó Términos Técnicos de Referencia, a la DIPRES, para la realización de un estudio de demanda potencial insatisfecha del Programa de Riego Asociativo, por un financiamiento, aproximado, de 120 millones de pesos. En este sentido, el proyecto de presupuesto 2010 considera la demanda de financiamiento para esta actividad.

V. Programa de Desarrollo de inversiones PDI.

Con relación al comentario referido a analizar los criterios para determinar la población objetivo, a modo de que efectivamente ésta tenga un perfil “empresarizable”, debemos comentar que esta focalización se realiza, principalmente, de acuerdo a los rubros que los productores explotan y que han sido priorizados en los niveles regionales de la Institución. No obstante lo anterior, se evalúa favorablemente la recomendación de incorporar criterios referidos a niveles de ventas mínimos, contratación de personal y variables socioeconómicas, como elementos adicionales para la focalización del programa, elementos que serán incorporados en las normas técnicas 2010, una vez analizada su viabilidad en el marco de los estudios que la Institución está finalizando respecto del VII Censo Agropecuario.

VI. Programa de Desarrollo Organizacional PRODES.

Antes de cualquier análisis de los resultados de la evaluación, cabe mencionar que la Institución se manifestó reiteradamente respecto al inconveniente de incluir el programa PRODES dentro de este estudio de instrumentos de microemprendimiento, toda vez que este programa no responde a esa clasificación. Como reafirmación de la anterior se puede mencionar que la misma evaluación (pto. 6.1.1.) reconoce la orientación del PRODES hacia el desarrollo organizacional y fomento al liderazgo de las organizaciones de representación y de base. Esto no es trivial, toda vez que el análisis y la evaluación del Programa deben responder a la naturaleza del mismo, que no responde cabalmente a la lógica del microemprendimiento. De la misma manera, llama la atención lo categórico de las recomendaciones, referidas a la continuidad del Programa, teniendo en consideración la cantidad de opiniones positivas vertidas por los propios evaluadores en el Informe.

Es discutible si la debilidad está en la definición del problema que da origen a la existencia del programa, más bien, la Institución es de la opinión de que las debilidades guardan relación con una fundamentación insuficiente. De este modo, se compromete una fundamentación más detallada y explícita desde la perspectiva de la importancia estratégica de este instrumento para la Institución, con el objeto de relevar el rol de socios estratégicos de los dirigentes de organizaciones campesinas, y en esa línea, la importancia del PRODES como instrumento habilitador en el proceso de formación de nuevos liderazgos y consolidación de los existentes.

De la misma manera, la Institución compromete el desarrollo de un proceso de mejoramiento y planificación participativa del instrumento. Esto considerará la realización de un diagnóstico de competencias y caracterización de las Organizaciones, para fundamentar la necesidad del Programa e incorporar el enfoque de competencias laborales (diagnóstico, modularización de capacitaciones, etc.) del perfil del/a dirigente campesino/a.

Se compromete, también, a condicionar la aprobación de los programas de acción, al diagnóstico de necesidades (y priorización de las mismas) con apoyo profesional especializado. A la vez se establecerá un área de trabajo obligatoria en los programas, dedicada a la planificación estratégica de cada organización, y sobre esa base elaborar los proyectos. En la misma perspectiva y, de acuerdo al diagnóstico, levantamiento de competencias y la planificación señaladas, plantear PRODES anuales y trianuales. Incorporar en el diseño, una matriz de resultados esperados por nivel/año del Programa (similar a la del Convenio INDAP – PRODEMU).

Sobre esta base, se definirán indicadores de desempeño y la realización de una evaluación de resultados/impacto del Programa.

Saluda atentamente a Ud.,



BERNAN ROJAS OLAVARRIA
DIRECTOR NACIONAL



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE ECONOMIA,
FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

ORD. N° 4053 06 AGO. 2009

Unidad de Monitoreo y
Evaluación
111180409

ANT: ORD. N° 919 Enviado al Ministro de
Economía, Fomento y Reconstrucción
Sr. Hugo Lavados Montes

ADJ.:

ORD. GG N° 000056 del Servicio de Cooperación
Técnica

MAT.: Remite Respuesta Institucional al Proceso
de Evaluación en Profundidad de los Programas de
Microemprendimiento

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
06 AGO. 2009
ENVIADO A: <i>Evaluación</i>

**DE: JEAN JACQUES DUHART
MINISTRO SUBROGANTE DE ECONOMIA,
FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN**

**PARA: ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

A través de la presente, remito a usted la respuesta institucional del Ministerio de Economía respecto del proceso, resultados, y recomendaciones de la Evaluación en Profundidad de Programas de Microemprendimiento realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2007.

Para el Ministerio de Economía resulta de fundamental importancia participar en los procesos de evaluación relacionados al ámbito de su competencia. En este contexto, para facilitar un proceso de colaboración mutua entre el Ministerio y las instituciones involucradas, se nominó como Coordinador Ministerial en estas materias al Jefe de la Unidad de Monitoreo y Evaluación. En consecuencia, tanto la respuesta institucional como los adjuntos reflejan dicho trabajo conjunto.

Respecto de la Evaluación en Profundidad de Programas de Microemprendimiento, es necesario reconocer el nivel de complejidad que significa evaluar diez programas compuestos por una serie de instrumentos o componentes, y ofrecidos por tres instituciones: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Concordamos con el espíritu de intentar obtener una visión global del instrumental de fomento dirigido a la microempresa. Sin embargo, el riesgo de una evaluación tan ambiciosa es no alcanzar un nivel suficiente de profundidad que permita obtener resultados y recomendaciones sólidos y robustos sobre los cuales establecer compromisos que contribuyan a mejorar efectivamente el instrumental de fomento.

En particular, la evaluación de los instrumentos de fomento dirigidos a las empresas de menor tamaño proporciona al Ministerio elementos valiosos para reforzar y/o reformular sus políticas en esta área. Desde esa perspectiva, el Ministerio valora el esfuerzo realizado en la evaluación de los programas implementados por SERCOTEC correspondientes a: (i) Programa de Fomento a la Microempresa (PFME); y (ii) Programa Chile Emprende.

Respecto de la evaluación del PFME cabe señalar que, la utilidad de los resultados es limitada, pues de los siete instrumentos evaluados — asociados fundamentalmente a acciones de capacitación — la mayor parte fue discontinuada debido a un cambio en la oferta programática de SERCOTEC implementado a partir del año 2009. Por otra parte, la rigurosidad en la aplicación de la metodología utilizada y la interpretación de los resultados son cuestionables.

La evaluación de Chile Emprende constituyó un esfuerzo para aproximarse a los resultados preliminares de dicho programa y al cumplimiento de los objetivos para el cual está siendo implementado. Dada la poca disponibilidad de información se aplicó una metodología cualitativa para la evaluación del diseño, organización, y gestión del programa, mientras que la eficacia se analizó mediante el estudio de un sólo caso. Es por esto que este estudio constituye un primer paso para la posterior realización de una evaluación más profunda que permita contar con un horizonte de evaluación amplio y con información cuantitativa más detallada a nivel nacional.

Respecto de aspectos relacionados con el proceso en sí mismo tenemos las siguientes observaciones y sugerencias:

- i. Consideramos que hay espacio para mejoras en la planificación, de forma tal que en cada etapa se prevea un tiempo razonable para las contrapartes, teniendo en cuenta lo extenso de los informes tanto de avance como finales.
- ii. En la misma línea, creemos posible hacer más sistemático y riguroso el proceso incorporación de comentarios de las instituciones evaluadas, documentando cómo se incorporan los comentarios y por qué ciertos comentarios no son incorporados.

Finalmente, tanto el Ministerio como SERCOTEC agradecen la dedicación y esfuerzo del equipo de la Dirección de Presupuestos que lideró el proceso. Cabe destacar la labor coordinadora, que en este caso involucró a distintos ministerios y servicios relacionados.

Los comentarios específicos de SERCOTEC se presentan adjuntos.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,




JEAN JACQUES DUHART
MINISTRO SUBROGANTE DE ECONOMIA,
FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN




HLM/HFM/ELT/DZM/lcm
Distribución:
María Teresa Hamuy (DIPRES)
Paula Darville (DIPRES)
Cristina Orellana (SERCOTEC)
Marco Chandía (SERCOTEC)
Helmut Franken (Ministerio de Economía)
Isabel Zuñiga (Ministerio de Economía)
Ximena Clark (Ministerio de Economía)
Katia Makhoulouf (Ministerio de Economía)
Ernesto Laura (Ministerio de Economía)



GOBIERNO DE CHILE
SERCOTEC

OF. : ORD. GG N° 0 0 0 0 5 6

ANT. : No hay

MAT. : Programa Microempresa, Estudio
Statcom.

Santiago, agosto 03 de 2009.-

**DE : CRISTINA ORELLANA QUEZADA
GERENTA GENERAL
SERVICIO DE COOPERACION TECNICA - SERCOTEC**

**A : HELMUT FRANKEN MONTERRIOS
JEFE UNIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
MINISTERIO DE ECONOMÍA**

Estimado Sr. Franken:

En el año 2007, por mandato de DIPRES, se inició el proceso de evaluación de un conjunto de instrumentos del Programa Microempresa, a través de la consultora Statcom.

Sercotec valora este tipo de evaluaciones como un importante insumo para el aprendizaje institucional y el mejoramiento de su quehacer.

Dado el tiempo que se ha demorado el proceso de evaluación, cuyos resultados se esperaban originalmente para el primer semestre de 2008, el alcance que tiene para SERCOTEC las mejoras y sugerencias que se plantean en el informe son limitadas dado que a partir del año 2009 contamos con una nueva oferta de servicios y los instrumentos evaluados ya no son parte de ella.

No obstante, dado que nos inspira el prestigio institucional, nuestro compromiso con nuestros clientes y mandantes y la consecuencia con los resultados hasta ahora demostrados, SERCOTEC deja constancia de sus observaciones respecto a los productos obtenidos y las conclusiones presentadas en los distintos informes y en la presentación final de los resultados de este trabajo. Estas observaciones fueron entregadas en sucesivos informes a DIPRES.

SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Huérfanos 1117, piso 9

Fono: (56-2) 675 4300

www.sercotec.cl • <http://oirs.sercotec.cl>

Santiago Chile



SERCOTEC aprecia que la consultora haya incorporado varias de estas observaciones en su Informe Final de modo de dar más contexto y aclarar parte de los juicios allí emitidos. Sin embargo, persisten diferencias con el trabajo efectuado, las que se pueden sintetizar en los siguientes ámbitos:

1. Diseño de los instrumentos:

- Imprecisa explicación y vinculación entre instrumentos evaluados e instrumentos contemplados en los Términos Técnicos de Referencia de DIPRES que ha inducido a formular juicios erróneos y poco precisos.
- Cuestionamientos poco procedentes respecto a la pertinencia de que Sercotec estimule la asociatividad entre los empresarios y al contenido de los instrumentos de asociatividad.
- Desconocimiento del objetivo de las líneas de fortalecimiento municipal, de sus procesos y de los resultados que persiguen. Confusión con el Programa Buenas Prácticas de Gestión Municipal de la Unión Europea y las líneas del Programa de Fortalecimiento Municipal de Sercotec y con otras intervenciones de organismos del Estado al interior de los municipios.
- Análisis del uso de los instrumentos frecuentemente descontextualizado.
- Baja comprensión del contenido de los instrumentos y de la articulación del programa Microempresa

2. Metodología utilizada del Programa

Se formularon cuestionamientos técnicos a la metodología utilizada tales como:

- conformación de los grupos de control de la evaluación, dado que se usaron grupos no comparables en rigor

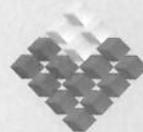
SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Huérfanos 1117, piso 9

Fono: (56-2) 675 4300

www.sercotec.cl • <http://oirs.sercotec.cl>

Santiago Chile



GOBIERNO DE CHILE
SERCOTEC

- fuentes de información para evaluar impacto del programa, dado que ésta se definió a partir de la percepción de los beneficiarios. En este sentido, el informe recoge la satisfacción de los clientes con los instrumentos en que participaron, pero no el impacto real de dichos instrumentos.
- representatividad de la muestra para levantamiento de información cualitativa y presentación de los resultados en el Informe Final (conjunto de frases sin antecedentes de contexto), entre otros.

Ello ha implicado, que para varios ámbitos de la evaluación no sea factible extraer conclusiones con fundamentos al respecto.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



CRISTINA ORELLANA QUEZADA
GERENTA GENERAL

COL/jel.-

Distribución:

- Archivo

SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Huérfanos 1117, piso 9

Fono: (56-2) 675 4300

www.sercotec.cl • <http://oirs.sercotec.cl>

Santiago Chile