

**RESUMEN EJECUTIVO  
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

**E**

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN  
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA CAPITAL SEMILLA EMPRENDIMIENTO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO  
SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

**ENERO – AGOSTO 2012**

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

**PROGRAMA CAPITAL SEMILLA EMPRENDIMIENTO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO  
SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

**PANELISTAS:  
Hernán Reyes G. (COORDINADOR)  
Rodrigo Salas P.  
Marcelo Silva R.**

**ENERO – JULIO 2012**

**NOMBRE PROGRAMA: CAPITAL SEMILLA EMPRENDIMIENTO**  
**AÑO DE INICIO: 2008**  
**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE ECONOMIA**  
**SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA- SERCOTEC**

## RESUMEN EJECUTIVO

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 – 2011**  
**AÑO DE INICIO: 2008**  
**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$6.790 millones (asignación específica).**

### 1. Descripción general del programa

El programa “Capital Semilla Emprendimiento” (CSE) deriva del programa “Capital Semilla” (CS) de SERCOTEC. Este último, nace el año 2005 como respuesta a la necesidad de apoyar técnica y financieramente iniciativas de inversión de emprendedores y microempresarios.

Luego de que en el periodo 2005 - 2007 se realizaran 5 llamados generales al concurso CS, a partir del año 2008 el programa se divide en dos líneas de financiamiento, configurando así un concurso exclusivo para “emprendedores”, que separa esta iniciativa de los fondos concursables para “empresas” con más de 1 año de antigüedad. Es así como el programa CSE se transforma en una iniciativa dirigida a emprendedores y microempresarios incipientes que desean concretar o consolidar sus ideas de negocios.

El programa CSE se enmarca en la línea de servicios de transferencia directa de recursos que posee SERCOTEC, y responde al objetivo estratégico de “mejorar el desarrollo, productividad y competitividad de las micro y pequeñas empresas y el emprendimiento a través de transferencia directa de recursos”. En tanto que el producto estratégico asociado al programa es “Financiamiento de planes de negocios para emprendedores con CS”.

En el año 2011 se lleva a cabo el ejercicio de construcción de los distintos niveles de objetivos, utilizando para ello la matriz de marco lógico (MML) como herramienta de trabajo, que se presenta a continuación:

**Cuadro N°1: Matriz Marco Lógico - Programa Capital Semilla Emprendimiento.**

Objetivo	Definición
Fin	Contribuir al aumento y desarrollo de la base empresarial de las MIPES.
Propósito	Implementar proyectos de inversión en negocios nuevos y/o incipientes
Componentes	COMPONENTE 1
	Proyectos de Inversión Capital Semilla en nuevos negocios y negocios incipientes
	COMPONENTE 2
	Asistencia Técnica para implementación de Proyectos de Inversión Capital Semilla en nuevos negocios y negocios incipientes
Actividades	ACTIVIDADES COMPONENTE 1
	i) Diagnostico a Empresarios
	ii) Elaboración y entrega Plan Emprrende
	iii) Evaluación de admisibilidad y gabinete
	iv) Evaluación en terreno
	v) Ratificación Jurado
	ACTIVIDADES COMPONENTE 2
	i) Acompañamiento

Fuente: Estudio Desuc – SERCOTEC

Los dos productos o componentes, son por tanto:

*Proyecto de inversión.* Idea que, luego de ser expresada en un plan de negocios, ha sido evaluada, aprobada y ejecutada. El plan de negocios (plan Emprende) contiene: a. Antecedentes del/la emprendedor/a, en los que se explique las competencias profesionales, técnicas y/o personales de quien promueve la idea. b. Desarrollo de la idea de negocio, con un nivel de detalle suficiente que justifique su viabilidad. c. Información de aspectos financieros de la idea de negocio, que permita evaluar en un nivel básico algunos parámetros de viabilidad.

*Asistencia técnica.* Engloba las acciones y los programas destinados a la formación de habilidades, asistencia técnica y acompañamiento. La primera se refiere al desarrollo de competencias empresariales relacionadas a la gestión: comercial, de producción, interna, para la generación de redes y manejo de TIC's, además, habilidades empresariales relacionadas a capacidad de aprendizaje, motivación, liderazgo y negociación. En el caso de la asistencia técnica y acompañamiento, se refiere a la implementación del plan de negocios, la puesta en marcha del proyecto y un acompañamiento en el proceso de rendición de gastos.

El programa llega a los beneficiarios a través de un fondo concursable que, además del proceso de formación y asesoría para el emprendimiento antes descrito, entrega un financiamiento inicial no reembolsable de entre 1 y 2 millones de pesos como incentivo a la inversión inicial.

Los procesos de producción del servicio, en términos generales, dicen relación con las etapas que se señalan en el cuadro siguiente:

**Cuadro N°2: Etapas del concurso CSE.**

Proceso	Objetivo	Alcance
Difusión del concurso	Difundir la existencia del Concurso Capital Semilla y sus características para que se acceda a dicho servicio.	Se aplica en todas las Direcciones Regionales y el Nivel Central, desde el inicio de la postulación hasta la premiación, para los servicios definidos en la guía de servicios.
Postulación al concurso	Realizar las acciones para facilitar la postulación al Concurso Capital Semilla.	Se aplica en todas las Direcciones Regionales y el Nivel Central, incluyendo por ejemplo: realización de cursos de alfabetización digital, tutoriales, orientación y derivación a los postulantes.
Evaluación y Selección	Evaluar los planes de empresa y/o emprendimiento y seleccionar a los ganadores.	Se aplica en todas las Direcciones Regionales a los planes de empresa y/o emprendimiento evaluados.
Formalización de Ganadores	Formalizar contractualmente el vínculo entre ganadores de Capital Semilla y SERCOTEC.	Se aplica en todas las Direcciones Regionales a los planes de empresa y/o emprendimiento evaluados.
Seguimiento y Acompañamiento a Ganadores	Supervisar, asesorar y apoyar la elaboración e implementación de los planes de empresa y/o emprendimiento.	Se aplica en todas las Direcciones Regionales a los planes de empresa y/o emprendimiento evaluados.

Fuente: Elaboración propia en base a información SERCOTEC

La calidad de ganador del concurso CSE, se obtiene luego pasar las fases de: Diagnóstico y entrevista personal de potencial empresarial, Evaluación del Plan Emprende y Presentación del Plan Emprende.

La Población Objetivo se desprende de lo establecido por el Protocolo del Programa para el año 2011: *“El programa está dirigido a emprendedores que sólo cuentan con una idea de negocio que requiera un financiamiento inicial para materializarla, y*

personas naturales o jurídicas con ventas netas menores a 25.000 UF al año, que no tengan inicio de actividades, o que si la tienen esta sea de menos de 12 meses”.<sup>1</sup>

En específico, se establecen para la participación en el programa el siguiente conjunto de requisitos:

- Que a la fecha de postulación (fecha de envío de diagnóstico) los emprendedores no tengan iniciación de actividades ni en primera ni en segunda categoría ante el Servicio de Impuestos Internos.
- Que en el evento de tener inicio de actividades en primera categoría ante el SII, ésta no supere los 12 meses de antigüedad contados desde la fecha de término de la etapa de diagnóstico.
- Personas naturales, mayores de 18 años, con inicio de actividad ante el SII en segunda categoría, cualquiera sea su antigüedad.
- Tener ventas netas anuales iguales o inferiores a 25.000 UF.
- Tener un puntaje igual o superior a 8.501 puntos en la ficha de protección social administrada por el Ministerio de Desarrollo Social. De no contar el emprendedor con la ficha, se le considerará como “no vulnerable”, esto es, con puntaje superior a 8.501 puntos.
- No haber sido ganador (a) de cualquiera de los concursos anteriores de Capital Semilla, sin limitación de años, o cualquier otro Capital Semilla administrado por el Servicio de Cooperación Técnica (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Unión Europea, Fondo Nacional de Desarrollo u otro de carácter regional).
- No formar parte de una empresa con personalidad jurídica que tenga entre sus socios a un ganador de capital semilla según lo señalado en el párrafo anterior, con una participación igual o superior al 25% del capital social, de dicha empresa.
- No haber obtenido financiamiento por parte de otra Institución del Estado para el mismo plan de negocio, con el objeto de evitar el doble subsidio del Estado.
- No pertenecer actualmente a, o ser empleado(a), ya sea de planta, a contrata, a honorarios o en virtud de un contrato de trabajo, de Instituciones Públicas especializadas en Fomento Productivo, dependientes del Estado, ni su cónyuge o parientes directos o colaterales.

Los beneficiarios efectivos responden estrictamente a los requisitos solicitados para postular y su cuantificación se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°3: N° de Beneficiarios Efectivos Años 2008-2011**

	2008	2009	2010	2011	% Variación 2009-2011
<i>Componente 1</i>					
<b>Proyectos de Inversión realizados con Capital Semilla en nuevos negocios y negocios incipientes.</b>	433	2.041	1.282	1.272	193,76%
<i>Componente 2</i>					
<b>Asistencia Técnica entregada para implementación de Proyectos de Inversión Capital Semilla en nuevos negocios y negocios incipientes.</b>	433	2.041	1.282	1.272	193,76%
<i>Total</i>	433	2.041	1.282	1.272	193,76%

Fuente: Información de cumplimiento de indicadores del formulario H y base de datos de ganadores de CSE 2011

Con relación al ámbito de acción territorial, el programa CSE se ejecuta en todas las regiones del país a través de las Direcciones Regionales de SERCOTEC. En cada una

<sup>1</sup>SERCOTEC (2011), Guía de Servicios y Programas

de las regiones, el programa permite establecer criterios complementarios de evaluación, esto, de acuerdo al interés de desarrollo empresarial de cada una de ellas.

Las fuentes de financiamiento del Programa son fundamentalmente los recursos asignados desde SERCOTEC al Programa más los aportes de la institución en lo que a soporte administrativo respecta (subtítulos 21, 22 y 29) y como fuentes de financiamiento extrapresupuestarios son los aportes de los mismos beneficiarios *tal como se muestra en el cuadro siguiente:*

**Cuadro N° 4: Fuentes de Financiamiento del programa 2008-2012 (Miles de \$ 2012)**

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		2012		Variación 2008-2012
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
<b>1. Presupuestarias<sup>2</sup></b>	<b>3.081.318</b>	<b>82</b>	<b>3.646.776</b>	<b>83</b>	<b>4.873.068</b>	<b>82</b>	<b>5.246.266</b>	<b>81</b>	<b>8.062.893</b>	<b>80</b>	<b>162%</b>
1.1. Asignación específica al programa	2.182.000	58	2.478.540	56	3.658.060	61	4.117.079	64	6.789.879	67	211%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros <sup>3</sup> )	899.318	24	1.168.236	27	1.215.008	20	1.129.187	17	1.273.014	13	42%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas <sup>4</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
<b>2. Extrapresupuestarias<sup>5</sup></b>	<b>654.600</b>	<b>18</b>	<b>743.562</b>	<b>17</b>	<b>1.097.418</b>	<b>18</b>	<b>1.235.124</b>	<b>19</b>	<b>2.036.964</b>	<b>20</b>	<b>211%</b>
<b>Total</b>	<b>3.735.918</b>	<b>100</b>	<b>4.390.338</b>	<b>100</b>	<b>5.970.486</b>	<b>100</b>	<b>6.481.390</b>	<b>100</b>	<b>10.099.857</b>	<b>100</b>	<b>170%</b>

Fuente: SERCOTEC

## 2. Resultados de la Evaluación

### a) Justificación del Programa y su diseño

En cuanto a la población potencial y objetivo del Programa, el panel considera que las definiciones planteadas por SERCOTEC pueden ser mejoradas. Ello puesto que en los beneficiarios potenciales del programa, las definiciones permiten diferenciar con precisión dos grupos distintos de intervención, esto es, los emprendedores con algún nivel de formalización y los emprendedores no formalizados, convirtiendo a ambos grupos sujetos de competencia por una misma

<sup>2</sup> Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada anualmente por el Congreso Nacional.

<sup>3</sup> Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros" del presupuesto de SERCOTEC. Específicamente, el cálculo corresponde a la cantidad de funcionarios dedicados directamente al trabajo directo con los empresarios y aquellos que tienen tareas parcializadas dedicadas, una parte al trabajo de apoyo a las actividades de fomento corresponde a un 65% del gasto total de estos subtítulos. Lo anterior evaluándose el esfuerzo que significa el trabajo directo para el programa Capital Semilla Emprendimiento, estimándose en 25%. Por lo tanto, la fórmula de cálculo utilizada es: ((subtítulos 21+ subtítulo 22)\*65%)\*25% (estimación realizada por la unidad de control de gestión de SERCOTEC)

<sup>4</sup> Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

<sup>5</sup> Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden en este caso específicamente al monto que aportan los ganadores del premio capital semilla como cofinanciamiento al proyecto presentado.

cantidad de cupos para el programa. En tal sentido, y considerando esta heterogeneidad resulta cuestionable la posibilidad de estructurar un mecanismo estándar, válido y efectivo de selección a partir de una base de comparación precaria, con información secundaria heterogénea que no posibilita una evaluación adecuada. Una de las consecuencias más evidentes de este problema es la estimación de más de un millón y medio de emprendedores, sujetos entre los cuales resulta particularmente difícil identificar con precisión el cumplimiento de los requisitos establecidos por el programa, debido a la informalidad con que desarrollan sus acciones. Por otro lado, el panel determinó que esta amplia definición se traduce en una cobertura de menos de 7,8% de la población objetivo del Programa (definida por el número de postulantes al concurso).

También se considera que la secuencia de objetivos del Programa presentada mediante su matriz de Marco Lógico, permite identificar una correcta ordenación de objetivos a nivel de propósito con las actividades. No obstante lo anterior, resulta necesario destacar la necesidad de perfeccionar la secuencia de objetivos del programa de manera de modificar la importancia de la formalización que se releva como un indicador de propósito para transformarlo en un indicador a nivel de actividad o componente.

b) De la eficacia y calidad

Sobre resultados del programa en la formalización y consolidación de la idea de negocio en el tiempo, en esta evaluación se solicitó al Servicio de Impuestos Internos la información de ventas e inicio de actividades de ganadores de Capital Semilla, así como también de un grupo de comparación conformado por aquellos que estuvieron cerca de obtener el premio, para años anteriores de ejecución del programa. El objetivo de este ejercicio es revisar el comportamiento de estas dos variables y analizar si existe diferencia significativa entre ambos grupos.

El proceso de producción del Capital Semilla genera importantes grados de frustración entre los postulantes debido fundamentalmente a que a) Son muchos los postulantes y pocos los beneficiados, b) El período de materialización del beneficio es muy largo: 6 a 8 meses desde que se postula hasta que se reciben los fondos; c) La información no es explícita a los postulantes sobre los puntos anteriores generándose mucha expectativa de ganarse en forma rápida y por el sólo hecho de tener una buena idea de negocio, lo cual lleva a una mala imagen sobre el beneficio.

c) De la economía

La ejecución presupuestaria del programa se ajusta al presupuesto a pesar de las variaciones que se tienen en cada año, lográndose un buen desempeño al respecto.

El programa contempla que los beneficiarios realicen un aporte de 30% al proyecto que sale favorecido, el que se ingresa al inicio de la ejecución sin problemas y aunque es un requisito, también es una evidencia de que están realmente interesados en el Programa, y su utilización es coherente con la experiencia de otros programas de fomento empresarial. Para el año 2011 el aporte de los beneficiarios a los proyectos bordeó los \$970 mil c/u.

d) Eficiencia

La medición de los gastos administrativos indicaría que éstos no varían sustantivamente ante aumentos importantes de ejecución, lo que puede ser un indicador de que el programa debe analizar si la estructura es elevada para los fondos destinados al Programa. En el período 2008-2011 los gastos administrativos han estado alrededor del 20% salvo el año 2010 en que superaron el 30%.

En relación a los costos unitarios, en promedio el costo por cada uno de los (proyectos) beneficiados fue de M\$ 2.760 en el período evaluado. De estos recursos, la mayoría corresponde al primer componente, y sólo un 6% corresponde a la asistencia técnica.

#### e) Organización y Gestión

En términos generales, la organización se considera apropiada a los requerimientos del programa, aún cuando es en la figura del Ejecutivo de Fomento en donde recaen la mayoría de las responsabilidades del proceso directo de producción del servicio. Una parte importante de los procesos (evaluación, formación y seguimiento) son externalizados y los ejecutivos de fomento tienen la función de acompañar y supervisar, éstos podrían verse sobrepasados en capacidades y tiempo para asegurar que las empresas consultores ejecuten sus labores en forma correcta y según lo esperado.

En el sentido de lo antes comentado, podrían no existir controles suficientes a los servicios contratados a terceros. Esta situación se podría ver agravada por el hecho de que en algunas regiones el universo de empresas consultoras con experiencia en las labores de evaluación, acompañamiento y formación, es acotado.

Se constató que - en el caso de la Región Metropolitana - los cambios realizados en el proceso 2011, generaron una carga de trabajo excesivamente alta respecto a concursos anteriores. Sobre acumulación de archivos con antecedentes y extensas jornadas de entrevistas psicológicas, dan cuenta de un problema que debería ser tratado desde el punto de vista de la estructura organizativa.

SERCOTEC tiene procedimientos de seguimiento y evaluación, pero con un alcance limitado respecto al proceso de evaluación del programa. Las actividades existentes apuntan, por un lado, a dar un buen término de la intervención desde el punto de vista de la correcta y oportuna ejecución de actividades de acompañamiento y recursos financieros utilizados, y por otro, recoger la percepción de los clientes del programa.

Gran parte de la información se registra en forma manual, en papel y no es digitalizada de tal manera de poder observar en detalle y en serie de tiempo lo que sucede con la población atendida por el programa.

A su vez, las fuentes de información de la que el Programa dispone para la materialización de sus objetivos se encuentran sub utilizadas desde dos perspectivas. En primer lugar, considerando los convenios firmados con el SII y el Ministerio de Desarrollo Social, nada impediría el actualizar la información de los emprendedores a partir de dichas fuentes de manera contar con información que permita la construcción de un panel de información de cada emprendedor beneficiado con el Programa, información con la cual se podría efectuar una evaluación del cumplimiento de los objetivos del Programa para cada ganador del concurso. En segundo lugar, una vez comenzada la intervención, el Panel ha

detectado que las obligaciones establecidas para el ejecutor en relación con el registro de la implementación de los programas de negocios en los sistemas de SERCOTEC resulta precaria. En particular, se evidencia la inexistencia de información centralizada y estandarizada relativa al desempeño a nivel de resultados de los proyectos financiados con el fondo, que permita monitorear la continuidad de las empresas y las variaciones en las ventas mensuales. Ello genera déficit importantes de información para la evaluación del Programa. Si se pudiera disponer de dicha información de manera centralizada, la determinación del cumplimiento de los objetivos del Programa en cualquiera de sus niveles se facilitaría significativamente.

Si bien la Gerencia de Programas tiene entre sus funciones desarrollar estudios que permitan obtener información sobre los resultados de los programas y su impacto, no se recoge información ex - post (posterior a la entrega del premio), por lo que no se cuenta con indicadores que permitan medir resultados e impactos como una actividad regular de la institución.

Es, justamente, la elaboración de indicadores y de una línea base que permita llevar a cabo este tipo de evaluaciones en el futuro, el actual esfuerzo de la institución a través del estudio que ejecuta en conjunto con Desuc. De hecho, el estudio se denomina “Diseño e Implementación de un Sistema de Evaluación de Resultados de la Oferta de Servicios y Programas”, lo que da cuenta del déficit institucional en la materia, déficit que la ejecución del estudio, y sobre todo la operacionalización de los resultados, ayudará a eliminar. El propio estudio Desuc lo indica: “cabe señalar que la Institución no realiza evaluación de resultados intermedios o finales en forma periódica y sistemática. Se han realizado algunas evaluaciones de resultados en el pasado, pero sin obedecer a un sistema de control de gestión y de evaluación de alcance permanente”.

A partir de otros estudios de evaluación, revisados por el Panel<sup>6</sup>, destacamos las siguientes conclusiones que podrían orientar un mejoramiento o rediseño del programa:

- Uno los elementos críticos para quienes emprenden un nuevo negocio – y gatillada por la escasez de recursos propios - es el acceso a los recursos financieros.
- Existe una percepción de que el sistema de postulación no es de fácil acceso y comprensión. Esto, apunta, en parte al uso de los sistemas virtuales como mecanismos de postulación.
- Existe una necesidad de contar con apoyos externos en la elaboración de los planes de negocios, lo que – por cierto – puede llegar a ser un costo significativo en relación al monto del subsidio.
- El acompañamiento parece estar más enfocado en la rendición de gastos que en un apoyo al proceso de ejecución del proyecto (adquisiciones, estrategias, recomendaciones de mejoras, etc.)

Respecto del enfoque de género, el programa posee 3 indicadores de PMG de Género. Estos se relacionan a la participación de mujeres en los talleres asociados al concurso y a los criterios que favorecen su participación.

Con relación a las acciones que favorecen la equidad de género y que son parte del diseño e implementación de programa CSE, se tienen las siguientes:

---

<sup>6</sup>Ver Bibliografía consultada

- En el diseño se incorporan, a nivel nacional, acciones positivas hacia mujeres en el acceso a la información y participación en tutoriales durante el proceso de postulación, con el objeto de entregar la información necesaria y dejarlas mejor habilitadas para el acceso al servicio.
- Existe una disponibilidad mínima de 30 a 50 cupos para la participación de mujeres en tutoriales por región, durante el proceso de postulación.
- Se incorpora en los fondos concursables de financiamiento Capital Semilla Empresa y Emprendimiento, un incremento del 33% en las horas de acompañamiento para la implementación de los planes ganadores de mujeres de ambos concursos, siendo de 40 horas para los hombres y 55 horas para las mujeres, con la finalidad de traspasar conocimientos y habilidades a las mujeres ganadoras, así como apoyarlas en la implementación de sus planes de negocio.
- Dentro del proceso de selección de Capital Semilla Emprendimiento se puede señalar como un factor de acción positiva hacia mujeres el que en el proceso de selección final frente a dos postulantes, hombre y mujer, en igualdad de puntuación, se discrimina positivamente a la mujer.

### **3. Principales Recomendaciones**

#### a) En el Diseño del Programa:

- En relación con la definición de la población objetivo del programa, el panel recomienda revisar la focalización del programa toda vez que se mezclan dos poblaciones (emprendedores informales y empresarios) que podrían tener características y necesidades distintas y que, en el caso de las empresas (con menos de un año de antigüedad), son también atendidas por el programa CS empresas. La actual configuración de requisitos del programa adolece no sólo de la heterogeneidad de los criterios requeridos, sino que también de la dificultad para corroborar que los requisitos establecidos efectivamente se cumplan. Por otra parte, establecer un criterio de tiempo (plazos) de formalización para las empresas, solo garantiza una similitud (entre empresas y emprendedores) de acuerdo a dicho parámetro. En ese sentido, podría ser el tamaño de la empresa (por ejemplo, medido en ventas) el criterio más apropiado para homologarse a las características de un emprendedor, suponiendo que se decide mantener a ambos grupos como beneficiarios del concurso CS emprendimiento.
- Otro aspecto de fundamental relevancia que debe ser potenciado consiste en el uso intensivo de las tecnologías de información a efectos de uniformar y centralizar el tratamiento de la información de los beneficiarios del Programa. Actualmente se constata la existencia de sistemas de información para el registro de las postulaciones al Capital Semilla, no obstante lo cual se detecta la inexistencia de sistemas de información de aplicación universal para que los consultores que efectúan el acompañamiento de los planes de negocio registren la información que recogen periódicamente producto de su interacción con los ganadores del Programa durante la implementación de los planes definidos. En tal sentido, el panel recomienda simultáneamente el desarrollo de sistemas de información tales como Business Process Management y Business Intelligence. El desarrollo de estos modelos de negocio, en conjunto con la modificación de los requisitos a los ejecutores establecidos vía las bases de licitación permitirían que SERCOTEC contase con una base de información más adecuada para el monitoreo y la posterior evaluación del Programa.

- En paralelo con lo anterior, se recomienda maximizar el uso que el Servicio realiza de los convenios de intercambio de información que tiene establecidos con el SII y con el Ministerio de Desarrollo Social a objeto no sólo de obtener información para efectos de validar las postulaciones al concurso, sino que también de recoger información de los beneficiarios durante el desarrollo de los planes o bien a su término, de manera de consolidar un panel de información que facilite su monitoreo y proporcione insumos de información para futuras evaluaciones.
- En conjunto con lo anterior, se recomienda el relevar las acciones tendientes a la convocatoria de los emprendedores que se espera postulen al Capital Semilla de manera de lograr simultáneamente dos objetivos: Incentivar a aquellos postulantes que cumplen con las características requeridas por el Programa y desincentivar aquellas postulaciones de individuos no compatibles con la población potencial y objetivo definidas para el Programa.

b) En la Organización y Gestión del Programa:

- Con relación a los procesos de producción del servicio y los efectos no deseados de las modificaciones que se realizaron al programa CSE en 2010, se recomienda – en el futuro - llevar a cabo cambios graduales, a nivel piloto (una región) y bien justificados, ojalá con un diagnóstico consensuado por todos los actores del proceso.
- El Panel estima que, si bien SERCOTEC dice contar con mecanismos de coordinación bien establecidos - sobre todo en la relación entre las Direcciones Regionales y la Gerencia de Programas - es conveniente fortalecer los mecanismos de coordinación explícitos, formales y planificados entre la Gerencia de Programas y las otras gerencias, toda vez que las mejoras del programa no sólo dicen relación con los procesos de producción directos del servicio, sino, también con un red de apoyo que sostiene los distintos pilares de producto que entrega SERCOTEC a través de Capital Semilla. En particular, se recomienda establecer una relación más estrecha con los encargados regionales del programa CSE y hacerlos sujetos activos de cambio y rediseño, descentralizando aún más esta función. Si bien SERCOTEC declara la existencia de un procedimiento de levantamiento de necesidades y experiencias regionales, queda la impresión de que los rediseños responden finalmente a decisiones muy centralizadas.
- Es importante tener en cuenta que los mecanismos de coordinación deben ser funcionales, no sólo para canalizar los flujos de información y mejorar procesos administrativos, sino también, para mejorar los programas en cuanto a la calidad del servicio, resultados e impactos alcanzados. En particular, las Direcciones Regionales deberían ser capaces de llevar a cabo estudios de resultados del concurso, gestionados por la dirección regional descentralizadamente, más aun considerando que existen en regiones ciertos intereses particulares que son internalizados en los criterios de evaluación<sup>7</sup>.
- Con relación a la coordinación entre programas, ambos programas CS SERCOTEC aceptan microempresarios ya formalizados, y si bien unos tienen mayor antigüedad que los otros, no es claro que tengan diferencias que les impida a todos postular directamente al CS Empresas. Esta observación es

---

<sup>7</sup>Es decir tal como se plantea en párrafos anteriores, la recomendación es descentralizar la función de evaluación.

compartida por el estudio Desuc-SERCOTEC: “no es apropiado apuntar a dos poblaciones que están en situación tan diversa como las aquí señaladas. Atendiendo incluso al nombre del programa, la población objetivo debiera quedar circunscrita a los nuevos emprendedores, y pasar a los micro y pequeños empresarios que tengan una nueva idea de negocio al Programa Capital Semilla Empresas”. No obstante lo anterior, es conveniente, en la toma de decisión, contar con mayor evidencia que justifique una u otra opción. Al respecto, SERCOTEC nos entrega un elemento que puede ser interesante de analizar y es el hecho de aquellos que tienen más de 1 año tendrían un perfil que se relaciona con mayores necesidades de financiamiento y mayor liquidez para hacer aportes propios, y esto sería consistente con el subsidio que se entrega a uno y otro perfil, 1,5 millones para Capital Semilla Emprendimiento y entre 3 y 6 millones para CS Empresa. En definitiva, se recomienda, a efectos de focalizar correctamente, revisar el grado de diferenciación o similitud entre un microempresario con un proyecto en marcha y un emprendedor con una idea de negocios. Lo anterior es muy importante puesto que se puede caer en la exclusión de empresas “jóvenes” del concurso capital semilla emprendimiento. Estas empresas podrían quedar fuera del perfil de ambos programas capital semilla (ejemplo: microempresarios formalizados con un bajo nivel de ventas y gestión, y con un bajo y básico desarrollo de su negocio)”. Este problema sugiere el uso de un criterio de “tamaño de empresas” más preciso que el que actualmente se utiliza, complementario o alternativo al de “antigüedad” de la misma.

- Si bien no se observan duplicidades evidentes entre ambos programas CS de FOSIS y SERCOTEC, el Panel considera conveniente establecer mecanismos formales de coordinación entre ambas instituciones que permitan analizar resultados globales de las iniciativas de los fondos al emprendimiento, más aun considerando que las personas que están en la vecindad del puntaje de corte CAS, seguramente tienen características y condiciones muy similares. Las acciones de colaboración deberían apuntar a revisar las experiencias alcanzadas y las evaluaciones realizadas en ambas iniciativas.
- El panel considera conveniente replantearse las modalidades de formación y cómo mejor podrían responder y ser más útiles a “concurstantes” y “ganadores”. Sobre todo si entre los objetivos está dejar conocimientos instalados y mejorar las probabilidades de éxito del emprendimiento. Entonces, las modificaciones en esa línea deberían tener una mejor evaluación previa, de manera de no tener que realizar modificaciones año a año. Específicamente, se recomienda revisar la relación contenido/horas y reorientar la formación según el propósito del programa y las reales necesidades e intereses del postulante.
- Se recomienda establecer procedimientos para el seguimiento de indicadores a partir de una línea base y realizar modificaciones organizacionales para dejar instaladas las capacidades profesionales mínimas que permitan llevar a cabo, en forma continua, acciones para evaluar – internamente - los resultados e impactos del programa.
- El diseño del programa (Matriz de Marco Lógico) no incorpora elementos de género a nivel de definiciones ni de indicadores de objetivos. Se considera conveniente incorporarlos como indicadores de actividades (postulación, evaluación y selección)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Ver anexo 4 Análisis de Género

c) En Eficacia, Calidad, Economía y Eficiencia:

- Es imprescindible que el Programa realice mediciones sobre los indicadores que el mismo se ha construido de tal manera de poder darle un adecuado seguimiento y realizar las mejoras en eficacia, calidad, economía y eficiencia. La información pertinente se encuentra en forma digital al menos para un año y en las carpetas de los beneficiados para el resto de los años.
- Es importante también hacerse cargo de verificar que los beneficiados hayan avanzado efectivamente en sus proyectos de tal manera de que el programa se asegure que los recursos fueron bien empleados. El indicador de formalización (que lo cumplen los beneficiados) aparece como insuficiente para las pretensiones del Programa de contribuir al aumento y desarrollo de la base empresarial de las MIPES (FIN) y de implementar proyectos de inversión nuevos o incipientes (Propósito). Visto de otra forma, si lo que se mide es fundamentalmente formalización, en la práctica lo más importante es la formalización de las empresas, entonces se debieran ajustar los objetivos a ese importante tema y el programa debiese ajustar su presupuesto y actividades a fomentar la formalización. El panel entiende que no es tan sólo formalización, entonces hay que desarrollar actividades y mediciones que aseguren que se está invirtiendo en proyectos de inversión efectivos y con probabilidades de éxito, es decir, que los proyectos efectivamente permitan que las ideas se transformen en empresas que subsistan y se desarrollen en el tiempo.
- Por otro lado, se recomienda que se incorpore a la matriz de Marco Lógico del Programa un conjunto de actividades que permita relevar las acciones concretas de cuya materialización depende el éxito del Programa. Se trata, en particular, de acciones vinculadas a la selección de los consultores que efectuarán la evaluación de los Planes de negocio, acciones que van desde la confección de las bases de licitación a la convocatoria de las consultoras que cuenten con las competencias específicas que permitan cumplir con la tarea encargada.
- Se recomienda ser más explícito en la información entregada a los postulantes desde un inicio en donde se señale los tiempos, las etapas y el porcentaje promedio de los ganadores de tal manera de no crear falsas expectativas que pueden desprestigiar el programa e incluso inhibir el desarrollo de emprendimientos.
- Es importante revisar todo el proceso de producción de tal manera de disminuir la materialización de la entrega del premio a plazos que los futuros empresarios vean como atractivos y no desalentar la postulación al premio al transparentar los tiempos reales en que se les entregará el beneficio.

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

**AGOSTO 2012**

OF. : G.G. / N° 069

ANT. : No hay

MAT. : Respuesta Carta C-95/12

Santiago, agosto 29 de 2012

**DE : GABRIEL ROJAS CABREJOS**  
**GERENTE GENERAL (S)**  
**SERVICIO DE COOPERACION TECNICA - SERCOTEC**

**A : PAULA DARVILLE A.**  
**JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN**  
**DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludarle, mediante la presente tengo a bien dar respuesta a su carta C-95, de fecha 14 de agosto del presente.

Sobre el proceso de evaluación: El proceso fue llevado a cabo de manera fluida con el panel, entregándose la información requerida por este y llevando a cabo las coordinaciones que el panel requirió para obtener información que no se encontraba en la Gerencia de Programas (Gerencia de Administración y Finanzas y Dirección Regional Metropolitana)

Sobre los resultados del proceso:

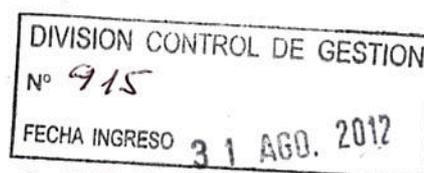
a) Del diseño

a.1) Se acoge la sugerencia de separar ambas líneas de capital semilla en poblaciones diferentes de potenciales beneficiarios, una de ellas orientada a empresas formales (línea empresa) y otra orientada a personas informales (línea emprendimiento).

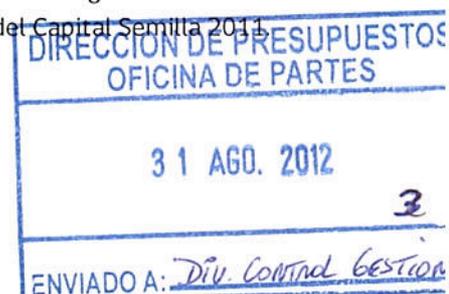
No obstante, se analizará los cambios que son factibles de implementar dados los recursos disponibles para el año 2013. En cualquier caso se haría una implementación gradual de un ajuste en este sentido.

a.2) Por otro lado, respecto de la alusión del panel a la precariedad de la información de base de los postulantes y su disponibilidad, a partir del año 2011 Sercotec se encuentra implementando un sistema que le permita sentar las bases para llevar a cabo evaluaciones de este y otros programas de manera regular.

Para ello se está realizando un estudio de levantamiento de línea base para el proceso de Capital Semilla 2012 y además incorporará una serie de preguntas en los sistemas informáticos de registro de usuario, que permita contar con una línea base por el solo hecho de haber contestado el diagnóstico en línea. Se encuentra próximo a iniciarse también el proceso de evaluación de resultados del Capital Semilla 2011.



0107502012



Hay que mencionar también que a contar del 2012 se cuenta con una nueva versión de la plataforma que soporta el Capital Semilla, en la cual será posible contar de manera centralizada con los resultados del proceso de evaluación de los postulantes.

Por último respecto de este punto, sería interesante que el panel contextualizara esta realidad sobre la prioridad que se da a los procesos de evaluación, con lo que ocurre con los programas y servicios del Estado en general, ya que no es un problema de Sercotec solamente.

a.3) Sobre los convenios de intercambio de información, Sercotec actualmente puede acceder a información del Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Desarrollo Social, Dirección del Trabajo, Tesorería General de la República y Registro Civil para efectos de contar con información de los postulantes. No obstante, esta información es solo la que permite al Servicio llevar a cabo el proceso de evaluación de admisibilidad o posterior, para determinar si cada postulante es apto para adjudicarse el subsidio. Los convenios están establecidos con ese alcance.

En el caso de SII, a solicitud de dicho Servicio, la relación no se hace a través de convenio sino a través de solicitud de información vía oficio, la cual es evaluada por el SII. En esta solicitud de información el SII no entrega por ejemplo las ventas individualizadas de las personas (por Rut), ya que constituye secreto tributario. Estos oficios se envían al SII en unas fechas definidas durante el año, no siendo posible para Sercotec hacer solicitudes de información cada vez que se requiera.

a.4) En lo relativo al aspecto comunicacional y al alto nivel de frustración generado en los postulantes, producto de que Sercotec no comunica adecuadamente el extenso proceso y los requisitos para adjudicarse el premio, Sercotec trabajará durante este semestre simplificar los procesos de concurso y la comunicación al cliente, poniendo a disposición de ellos información explicativa del proceso y requisitos en un lenguaje más accesible.

Del mismo modo la Unidad de Comunicaciones de Sercotec hará el esfuerzo conjunto con la Gerencia de Programas para focalizar de mejor manera la difusión del programa y simplificar el mensaje.

a.5) Respecto de la importancia de la formalización corresponde a una definición que surgió de una metodología participativa y es constitutivo de la existencia o no de una empresa a criterio del Servicio. Además es uno de tres indicadores, no el único.

b) En la Organización y Gestión del Programa:

b.1) Respecto de la descentralización del diseño del programa, es posible avanzar en esta línea pero con restricciones toda vez que Sercotec es un servicio con una estructura centralizada donde los presupuestos se asignan centralizadamente. No obstante ello, la Gerencia de Programas incluirá en el rediseño para el año 2013 la mirada regional en los comités que materializan dicho proceso.

Al respecto, es deseable que el panel hubiera precisado mejor qué problemas de coordinación entre el nivel central y las Direcciones Regionales visualizó.

b.2) Respecto de la recomendación de instalar las capacidades en los equipos regionales para que ellos hagan sus propios estudios y evaluaciones, sería posible hacerlo en la medida que se contara con recursos para ello, no obstante implicaría una ineficiencia puesto que el diseño del programa es centralizado.

b.3) Con respecto a la coordinación entre ambas líneas de concurso, en base al modelo actual ningún segmento queda excluido, cayendo todos los que cumplan con los requisitos de tamaño (tramo de ventas) en una línea de concurso u otra. No se entiende la afirmación del panel de que las empresas jóvenes podrían quedar excluidas.



b.4) Sobre la coordinación entre FOSIS y Sercotec, ya se hizo el esfuerzo en este sentido, a raíz del cual se incorporó como criterio de admisibilidad el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social. No obstante ello, se llevarán a cabo esfuerzos en el sentido de llegar a definir mejor los perfiles de cada una de las instituciones y mejorar o generar mecanismos que eviten el traslape de beneficios, tales como intercambio de bases de datos de beneficiarios entre ambas instituciones.

b.5) Los programas de formación de Sercotec en el marco de Capital Semilla han sido reformulados de acuerdo a los fundamentos empíricos de los procesos de aprendizaje en adultos.

b.6) Se trabajará en la incorporación de elementos de género en la matriz.

c) En Eficacia, Calidad, Economía y Eficiencia:

c.1) Sobre la importancia que se le da a la formalización en la matriz de marco lógico del programa, cabe señalar que el indicador de formalización no es el único que contribuye al propósito, siendo solo uno de tres indicadores definidos.

Por otro lado, estas definiciones son las que surgieron de un proceso participativo y subjetivo en su naturaleza por lo que siempre pueden haber opiniones divergentes.

c.2) Sobre la incorporación en la matriz de marco lógico de las acciones de contratación y evaluación de consultores, estas son acciones no exclusivas del programa Capital Semilla, sino que se trata de acciones transversales a la oferta que cuentan con procedimientos establecidos los que se detallan en los respectivos protocolos operativos.

c.3) Respecto de la recomendación de acortar los procesos para aumentar la satisfacción de los usuarios, Sercotec permanentemente realiza esfuerzos en este sentido, no obstante el compromiso claro es el de transparentar de mejor manera los tiempos involucrados.

d) Otros comentarios:

La cifra de un 27% destinada a gastos administrativos del programa contrasta con la de 5% que maneja Sercotec.

Por regla interna, el programa no puede tener más de un 5% de su presupuesto destinado a soporte, entendiendo por soporte fundamentalmente las contrataciones de consultorías para evaluación de postulantes. No se ha considerado en este 5% el sueldo de los ejecutivos ni los bienes y servicios de consumo, porque corresponden a gasto institucional que no está vinculado exclusivamente a capital semilla emprendimiento, que tiene su propia asignación dentro del subtítulo 24.

En el informe se asignó un peso porcentual a los ítems 21 y 22 para adjudicárselo al capital semilla, lo que es un ejercicio arbitrario, pero que en alguna medida da cuenta de la importancia que tiene el programa en términos de tiempo y esfuerzo que demanda de las DRR. No obstante hay que considerar que hay diferencias entre regiones. Algunas duplican el presupuesto Sercotec operando programas FNDR (caso de Araucanía y Biobío) con los mismos ejecutivos, otras tuvieron a un solo ejecutivo a cargo de ambas líneas de concurso como Biobío y Los Ríos (la mayoría tiene dos), algunas gastan más recursos que otras en visitas a terreno dada la dispersión geográfica, etc.

Se considera que un 25% como estimación del "esfuerzo" dedicado a CS Emprendimiento es una cifra muy alta y que más bien está en torno al 14%, que es la cifra que da al hacer el ejercicio de expresar el número de encargados del programa como porcentaje del número de profesionales en cada DR (ejecutivos,



coordinadores, gerentes territoriales, sin contar a secretarías, estafetas y al Director) y multiplicar por 1,5 en el caso de regiones que tienen al mismo ejecutivo dedicado a otros programas (porque tiene menos tiempo y por lo tanto dedica más esfuerzo). Tomando este factor de 14%, el gasto en soporte promedio da un 16%. En la lectura de estas cifras hay que considerar que Capital Semilla es el programa más masivo en cuanto a la cantidad de postulantes, es el más caro y el más complejo de operar dada la cantidad de etapas y procesos que tiene. El número de postulantes aumenta año a año (el 2011 fueron 40 mil en ambas líneas). A los que van pasando las etapas hay que orientarlos, evaluarlos, capacitarlos, hacerles seguimiento, velar de que rindan los recursos, atender consultas y reclamos, etc. Hay que sumar a eso las dificultades de operar en plataformas tecnológicas no exentas de complejidad y que demandan recursos institucionales no solo de las DDRR sino también del nivel central.

Como antecedente adicional, cabe mencionar que la estimación de gasto administrativo respecto al gasto social del Capital Semilla Emprendimiento versión 2011, llevada para el Ministerio de Desarrollo Social, es incluso menor, llegando a un 8,5% correspondiente a gasto administrativo indirecto y 87,9% de gasto social.

Gasto Directo	6.144.434	Porcentaje del gasto total destinado al programa
Gasto Social	5.901.986	87,9%
Gasto Administrativo Directo	242.448	3,6%
Gasto Administrativo Indirecto (Asignables al programa)	570.092	8,5%
Gasto administrativo total	812.540	12,1%
<b>Gasto total del programa</b>		
	6.714.526	

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,




**GABRIEL ROJAS CABREJOS**  
GERENTE GENERAL (S)



SGC/jel-

Distribución:

- Archivo

