



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
FONDO DE FOMENTO
DE LA PESCA
ARTESANAL
(FFPA-SERNAPESCA)**

**MINISTERIO DE
ECONOMIA**

JUNIO 2002

**SINTESIS EJECUTIVA – Nº04
FONDO DE FOMENTO PARA LA PESCA ARTESANAL
SERVICIO NACIONAL DE PESCA
MINISTERIO DE ECONOMIA FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: \$152.7 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir al desarrollo sustentable del sector pesquero artesanal chileno.

1.2 Propósito

Organizaciones pesqueras artesanales legalmente constituidas fortalecen e incrementan sus capacidades organizacionales, productivas y/o comerciales.

1.3 Población Objetivo

Organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas, las que suman 595¹ organizaciones que agrupan a 37.332 pescadores artesanales.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria del FFPA asciende a 123 organizaciones de pescadores en el período 1998–2001, las que agrupan a 7.718 pescadores artesanales. El porcentaje de organizaciones beneficiadas en relación al total de las organizaciones existentes durante el período evaluado equivale a un 21%.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal (FFPA), dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, fue creado por el artículo 56 del DS Nº 430 de 1992. El FFPA es administrado por el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, instancia responsable de la administración del presupuesto y de la asignación de recursos. El Consejo está presidido por el Director Nacional de Pesca y como consejeros actúan: El Director Nacional de Obras Portuarias (DOP), el Director Ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), un representante de la Subsecretaría de Pesca, un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y seis representantes de los Pescadores Artesanales.

La misión del FFPA es promover el desarrollo del sector pesquero artesanal, mediante el financiamiento de proyectos gestionados por las organizaciones de pescadores, normado por la ley general de Pesca y Acuicultura². Su ámbito de acción territorial es nacional. La ejecución del

¹ Fuente: Servicio Nacional de Pesca

² párrafo 3, artículos 60, 61 y 62,

programa está a cargo de un Consejo y su Secretaría Ejecutiva en coordinación con el Departamento de Pesca Artesanal que es parte del Servicio Nacional de Pesca.

El proceso de ejecución se inicia con un llamado a concurso anual para que las Organizaciones de Pescadores Artesanales del país presenten Ideas de Proyectos. Para ello se formula una Ficha y Guía de presentación de Ideas, la que es distribuida por las Direcciones Regionales de Pesca. Estas reciben las Ideas de Proyectos de las organizaciones, evalúan si cumplen los requisitos establecidos en la guía y las remiten al Departamento de Pesca Artesanal, quien las ordena y presenta al Consejo del FFFPA, el que pre selecciona ideas y formula el Programa Anual de Inversión.

En esta fase el programa contrata a consultores externos para transformar las ideas pre-seleccionadas en proyectos, elaborados de acuerdo a las exigencias de Mideplan y del Consejo del Fondo. Los proyectos formulados son ingresados por las Direcciones Regionales de Pesca a las SERPLAC Regionales, donde son evaluados para obtener la Recomendación Satisfactoria (RS) de SERPLAC. Los proyectos con RS son analizados por el Consejo quien, considerando el presupuesto disponible, selecciona aquellos que serán licitados públicamente para ser ejecutados por terceros.

Una vez adjudicados los proyectos a los ejecutores, se firman los respectivos contratos y las organizaciones beneficiarias hacen efectivo los aportes en dinero comprometidos y estipulados en la carta de compromiso. La ejecución de los proyectos es supervisada por las Direcciones Regionales de Sernapesca, en base a los informes de avance del ejecutor. Finalizada la ejecución, los activos resultantes de los proyecto son traspasados mediante acta de entrega a las organizaciones.

Componente 1: Proyectos ejecutados

El componente incluye 4 líneas de fomento: i) Desarrollo de la infraestructura para la pesca artesanal; ii) Capacitación y Asistencia Técnica; iii) Repoblamiento de Recursos Hidrobiológicos mayoritariamente explotados por los pescadores artesanales y el Cultivo Artificial de ellos; y iv) Comercialización de los Productos Pesqueros y la Administración de Centros de Producción.

- i) Desarrollo de Infraestructura para la pesca artesanal: acciones dirigidas al financiamiento de proyectos centrados en el mejoramiento y renovación de la infraestructura portuaria menor, tales como la reparación y mantención de embarcaciones, infraestructura de acopio y trabajo, y equipamiento productivo.
- ii) Capacitación y Asistencia Técnica: dirigida a los pescadores artesanales y sus organizaciones y orientada a fortalecer capacidades de administración de la Caleta e infraestructura portuaria existente, gestión y administración de centros de cultivo y áreas de manejo. Conjuntamente contempla la transferencia de tecnología y conocimientos para el desarrollo de las actividades pesqueras de extracción, manipulación, procesamiento, cultivo y comercialización según los requerimientos de las normativas vigentes y el estándar de calidad exigidos por los mercados, y aquellas orientadas a introducir tecnologías apropiadas e innovativas de extracción y localización de stock.
- iii) Repoblamiento de los Recursos Hidrobiológicos y su Cultivo Artificial: tiene por objeto potenciar la producción y la diversificación de los recursos marinos explotados en los centros de cultivo y áreas de manejo, en forma racional y rentable, a fin de disminuir la presión de captura y al mismo tiempo, elevar los niveles de ingreso de los pescadores artesanales y la capacidad en el manejo y protección de los recursos explotados. Incluye acciones de repoblamiento, capacitación y apoyo a la tramitación de concesiones de acuicultura.

- iv) Comercialización de los Productos Pesqueros Artesanales y la Administración de los Centros de Producción: acciones dirigidas a mejorar la comercialización de los productos extraídos por los pescadores artesanales. Esta línea contempla acciones de asistencia técnica y capacitación en gestión y administración de centros de producción.

1.6 Antecedentes Financieros

El FFPA se financia a través de aporte fiscal directo, multas por infracción a la ley general de pesca y acuicultura (50 % de lo recaudado por infracciones) y por aporte de beneficiarios y venta de bases, siendo las multas el aporte más significativo del programa en los dos últimos años.

En el año 2001, el programa recibe un aporte fiscal de M\$ 87 millones que equivale al 42% de los ingresos, recursos que son asignados al presupuesto de Sernapesca quién los transfiere al FFPA. El presupuesto asignado al programa para el año 2002 es de M\$ 152.7 millones

El porcentaje de recursos ingresados al programa a través de multas a la infracción de la ley General de Pesca en relación a los ingresos totales ha tenido un incremento permanente durante el período, alcanzando su mayor participación el año 2000 con un 78%, bajando levemente a un 53% en el año 2001.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

En términos generales, el Panel estima que el diseño del programa presenta una fortaleza al considerar cuatro líneas de fomento necesarias para la sustentabilidad y el desarrollo integral del sector pesquero artesanal chileno. Sin embargo, en el programa esta visión conceptual no ha sido contrastada con un diagnóstico que caracterice las necesidades de la población objetivo, lo que no permite evaluar la pertinencia y efectividad de la propuesta.

Los objetivos del programa se consideran en términos generales adecuados. El componente y las líneas de acción planteadas son pertinentes para el logro del propósito. Sin embargo, las actividades y procedimientos para la producción, evaluación y selección de proyectos se consideran excesivas, entorpeciendo y alargando el proceso de adjudicación de los proyectos.

Respecto de los indicadores éstos presentan limitaciones. Por una parte, son muy generales y no siempre dan cuenta del cumplimiento del objetivo perseguido. Por ejemplo, no se ha operacionalizado adecuadamente que se entenderá por organizaciones que han incrementado o fortalecido sus capacidades organizacionales, productivas y /o comerciales. Adicionalmente, la información que actualmente maneja el programa es muy restringida y no está sistematizada de modo que tampoco se pueden medir resultados a nivel de propósito.

También se observan debilidades en los criterios de selección y priorización de ideas de proyectos. En cuanto a los criterios de selección de proyectos, el concepto de integralidad debería concretarse a través del financiamiento de proyectos que apunten a la sustentabilidad del sector pesquero artesanal. En este sentido, aquellos criterios para elegir proyectos asociados con el seleccionar un máximo de 2 ideas de proyecto por región y el no financiar como principio general las organizaciones o caletas que anteriormente hayan tenido proyectos financiados por el FFPA, no son adecuados.

Respecto de los criterios de priorización de proyectos en función de las caletas con menor nivel de desarrollo socio-económico o con mayor necesidad, no existe un diagnóstico de las necesidades de las organizaciones que sustenten estas priorizaciones.

Por otra parte no existen criterios de focalización de beneficiarios, lo que se considera una debilidad del programa considerando que este cuenta con escasos recursos para una población objetivo que presenta un importante grado de heterogeneidad.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del programa presenta debilidades que dificultan la gestión del FFPA en la consecución de su componente, dado que la mayor parte de las tareas operativas están depositadas en las direcciones regionales del Sernapesca, entidades que no tienen dependencia directa, ni nivel jerárquico con el Fondo. Esto ha significado en la práctica que las responsabilidades de los funcionarios de Sernapesca respecto de la operación del programa se hayan disipado, afectando –entre otros- una adecuada verificación en terreno de la ejecución de los proyectos financiados.

Existiendo un Consejo formado por cinco representantes de instituciones de relevancia en el sector pesquero, lo que se considera una fortaleza para el programa, no se da una coordinación interinstitucional que repercuta en un mejor funcionamiento y potenciamiento de su accionar. Por otra parte, el programa no se coordina con otras instituciones públicas y privadas que ejecutan programas de fomento productivo y que benefician a pescadores artesanales.

Se detectan actividades prescindibles en la producción del componente del programa. Estas actividades asociadas con la formulación y evaluación de los proyectos, producen retrasos en el proceso de adjudicación de los proyectos. Sobre todo si se considera el bajo monto anual que maneja el programa y el monto de los proyectos que financia.

En relación con los mecanismos de transferencia de recursos por parte del programa a los ejecutores, éstos se consideran adecuados, con procedimientos regulados en forma clara y transparente.

El Programa no realiza actividades de seguimiento ni evaluación permanente, lo que no permite contar con información relevante para realizar ajustes, mejoras o modificaciones sustanciales. También presenta serias deficiencias para generar la información de costos y presupuesto del Programa. Esto incide negativamente en la gestión.

2.3 Eficacia y Calidad

El Programa definió atender al 100% de población objetivo (595 organizaciones) en el período 1998-2001. Durante el período de evaluación 1998 - 2001, el programa sólo ha beneficiado a 123 organizaciones de pescadores artesanales, lo que equivale a una cobertura de atención de un 20.6%.

El programa tampoco cuenta con información sistematizada que permita medir resultados a nivel del propósito, por lo que no es posible concluir sobre eficacia en este nivel de objetivos. Existe información para medir resultados a nivel del componente. El análisis indica para el período evaluado lo siguiente:

La cantidad de proyectos financiados se ha mantenido relativamente estable, siendo en promedio 15 proyectos al año, los que se han concentrado en los últimos tres años en infraestructura y capacitación y asistencia técnica.

Los proyectos ejecutados se han concentrado durante los años 1999 al 2001 en las líneas de Infraestructura (fluctuando entre un 67% y 44% respectivamente) y Capacitación y Asistencia Técnica (entre un 33% y 56%). Centrar los proyectos sólo en estas dos líneas implica –a juicio del Panel- desperfilar la visión integral que a nivel de diseño tiene el programa, ya que no ha financiado proyectos en las líneas de repoblamiento y cultivo y comercialización.

El porcentaje de ideas de proyectos “admisibles” tuvo un aumento entre el año 2000 al 2001 de 52% a 81% lo que refleja un mejoramiento en la formulación de las ideas que presentan las organizaciones en los últimos dos años.

Respecto de la externalización de actividades en consultores externos, se evalúa positivamente, ya que ha mejorado la calidad de la elaboración de los proyectos.

2.4 Economía / Eficiencia (desempeño financiero)

Eficiencia

El gasto de administración sobre el presupuesto total asignado³ se han incrementado en el periodo de evaluación, variando de 10% a un 12%, comparado con otros programas este costo se considera aceptable.

El número de actividades para la generación del componente se estima excesiva considerando el monto total de recursos que maneja el programa.

No es posible concluir acerca del costo total del programa por beneficiario efectivo, debido a la variabilidad en el número de integrantes por organización y en los montos adjudicados por proyectos.

Economía

Se observa ineficiencia en el manejo presupuestario del programa. El gasto efectivo disminuyó entre los años 1998 y 2001, alcanzando en este último año un 13% respecto del presupuesto asignado. Esta disminución refleja problemas de gestión presupuestaria e ineficiencia en el gasto. Por una parte, retrasos en el proceso de adjudicación de los proyectos y por otra, un cambio en el manejo contable del Fondo,⁴ explican un menor gasto efectivo anual. El programa traspasa los recursos no gastados al año siguiente.

El porcentaje de recuperación de costo (aporte beneficiarios y venta de bases) como proporción del gasto efectivo ha aumentado en el período, desde un 5% en 1999 a un 35,6% en el 2001; El grueso de este aporte proviene de los beneficiarios, política implementada en los últimos años que se estima positiva y bien acogida por los usuarios del programa.

³ Los costos de administración se calcularon en base al presupuesto total asignado y no en relación al gasto efectivo, debido a que éste último es muy errático y distorsiona esta estimación.

⁴ Para los años 1998 y 1999 se definió como gasto efectivo el gasto devengado.

2.5 Principales Recomendaciones*

1. Por la amplia diversidad de niveles de desarrollo existentes entre las organizaciones de pescadores artesanales se recomienda realizar un diagnóstico base, que caracterice claramente la situación de la población objetivo del programa y que permita hacer seguimiento y evaluación de los efectos del mismo. Esto debería permitir focalizar la inversión en el grupo de organizaciones más vulnerable y actualizar los criterios de selección y priorización de proyectos.
2. Definir mecanismos concretos de coordinación con otras instituciones que intervienen en el sector pesquero artesanal como por ejemplo Sercotec, Sence y Fosis entre otras, de manera de hacer confluir los esfuerzos y recursos a la misma población objetivo que se focalice.
3. Fortalecer la estructura organizacional actual de manera que la institución que cobije al FFPA, tenga una relación directa con éste y le proporcione la infraestructura y los recursos humanos suficientes e idóneos para su buen funcionamiento.
4. Con el objeto de mejorar la eficacia del FFPA y agilizar el proceso de producción del componente y considerando el bajo monto del presupuesto del programa así como de los proyectos que financia, se recomienda que éste estudie en conjunto con Mideplan el procedimiento de obtención del RS, ante lo cual esa institución tiene una disposición favorable. Además se sugiere estudiar la incorporación de elementos de elegibilidad en las fichas de presentación de ideas de proyectos como una forma de acortar el proceso y disminuir gastos.
5. Operacionalizar los conceptos de lo que el FFPA entenderá por “organizaciones que fortalecen sus capacidades organizacionales, productivas y comerciales” de modo de elaborar los indicadores pertinentes para medir resultados a nivel del propósito del programa. El Panel hace algunas sugerencias para ello en la nueva matriz de Marco Lógico que se anexa.
6. Se sugiere que el FFPA estudie con las entidades públicas pertinentes la forma de resolver los problemas que presenta la restricción de subir el gasto de administración más allá de un 5% del presupuesto asignado.
7. Para potenciar la participación de los representantes de los pescadores artesanales en el Consejo del FFPA, se recomienda reforzar su capacitación en temas relacionados con su accionar en el Consejo, tales como: Políticas de desarrollo del sector, planificación estratégica e instrumentos de fomento productivo, entre otros.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.