

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900)	1,135,269
	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	3,202,499
	Programa de Alimentación Escolar	45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	30,482,206
	Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa	40,248,250
	Mejoramiento Comunitario	2,532,000
	Programa de Subsidios Especiales	19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral	733,440
	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	29,667,990
	Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS)	97,579,711
	Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE)	9,115,590
	(FOSIS)	3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450	8,651,000
	Fontec	6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

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

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE ASISTENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL (PAMMA.)

MINISTERIO DE MINERÍA

PANEL DE EVALUACIÓN:

**CARLOS TRONCOSO - Evaluador Externo (Coord.)
MAGDALENA VARGAS - Evaluadora Externa
PATRICIO VALLESPÍN - Evaluador Externo
JAIME GATICA - Ministerio de Economía
NANCY WHITTLE - MIDEPLAN**

AGOSTO - 1997

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

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO / PROGRAMA				
1.- Nombre del Proyecto / Programa: PROGRAMA DE ASISTENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL (PAMMA)				Código 20
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Política social y de superación de la extrema pobreza				
2.- Ministerio Responsable: Ministerio de Minería.				
2.1.- Servicio responsable (si corresponde) Subsecretaría de Minería.				
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto / programa: Departamento Técnico del Ministerio de Minería.				
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto / programa: Hugo Muñoz, Jefe del Dpto. Técnico.				
3.- Año de Inicio del Proyecto / Programa			1992	
3.1.- Principales cambios introducidos por año (si corresponde)				Año
1) Cambia la administración del programa de ENAMI a Minería.				1993
2) Cambia gerencia y se enfatiza instrumentación hacia lo productivo.				1995
4.- Aporte Fiscal (en millones de pesos de cada año):				
Presupuesto Actualizado (millones de pesos)	1994	1995	1996	1997
Presupuesto Inicial Aprobado	465	378	700	791
Presupuesto Inicial Aprobado+ Presupuesto de Arrastre	788	861	1248	1566
Gasto Ejecutado	305	313	473	n.d.
Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Minuta 14.07.97, Reg. 232/xx.				

II. CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

5.- Justificación que da origen al proyecto:

5.1.- Justificación a nivel de políticas públicas:

En su origen el Programa se justificó por la extrema pobreza en este sector y la ausencia de apoyo por el Estado.

La política social del Gobierno, enmarcada en la estrategia de Crecimiento con Equidad, tiene como objetivo generar oportunidades de integración al desarrollo a todos los sectores postergados y marginados de la sociedad. Los mineros artesanales trabajan en condiciones extremadamente precarias, perciben escasos ingresos, no cuentan con sistemas de seguridad social y viven en zonas donde prácticamente casi no existen otras alternativas laborales.

El PAMMA se suscribe entonces principalmente en los objetivos básicos que impulsa el gobierno en el combate por la superación de la extrema pobreza. Además el estado tenía políticas para los sectores de mediana y gran minería pero no para la pequeña minería, por lo que debía completar su política minera en forma integral para evitar discriminación y dar estabilidad al sistema de apoyo a la minería en general.

5.2.- Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:

La Pequeña Minería Artesanal (PMA) se caracteriza por una gran precariedad económica y social, conformadas por pequeños empresarios independientes que, individualmente o asociados, se dedican a la explotación de pequeños yacimientos mineros, generalmente ajenos, con equipo muy rudimentario y baja productividad e ingresos haciéndose dueños de los minerales que extraen y pagando al dueño de la pertenencia minera, cuando corresponde, una regalía.

La inestabilidad del mercado asociada a la volatilidad del precio de los minerales en los mercados internacionales, genera un componente adicional de riesgo a las actividades de la PMA.

La política para ella por lo tanto consiste en generar oportunidades de sustentabilidad económica y de desarrollo productivo para mejorar la calidad de vida para este sector de extrema pobreza.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:

Para entender el marco legal por el cual se rige el PAMMA es necesario considerar que la Compañía Minera Nacional (COMINA), empresa compuesta en su propiedad por un 99% de parte de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y por un 1% por el Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas (CIMM), es una entidad que anualmente se ha adjudicado la ejecución del programa PAMMA. Dicha adjudicación queda sancionada por medio de un contrato para la realización del proyecto "Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal" suscrito entre el Ministerio de Minería y COMINA.

Dichos contratos anuales se legalizan mediante Decretos del Ministerio, previa aprobación por la Contraloría General de la República.

En relación a las políticas de inversión del sector, se plantea que intentar llegar a la PMA con políticas e instrumentos similares a aquellos orientados a los grupos con viabilidad productiva, ha demostrado no ser una buena solución. Por ello, la acción pública encaminada a la superación de la pobreza en áreas mineras es diferente y se enfoca en función de consideraciones sociales y productivas según el caso. Dicha acción promueve, condiciones adecuadas para mejorar el rubro minero o reconvertir la capacidad emprendedora de los beneficiarios hacia actividades afines, capaces de generar mayores ingresos y mejores empleos.

6.- Supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto / programa

6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

No existen otras entidades públicas co-ejecutoras.

6.2.- A nivel de otras instituciones públicas:

A nivel central la coordinación está en el Ministerio de Minería.

A nivel regional y local, la coordinación es con los organismos de los gobiernos regionales y/o locales. En particular con las SEREMI de Minería, Intendencias y Municipalidades.

El éxito de este programa depende fundamentalmente de factores endógenos al proyecto. No existen factores institucionales exógenos fuera del control de los ejecutores, que pudieran poner en peligro el logro de los objetivos del programa.

6.3.- A nivel de las condiciones sociales, económicas y políticas:

Hay voluntad política del Gobierno de enfrentar la realidad de la pobreza de la PMA y de contar con una política integral para la minería.

Existen organizaciones gremiales constituidas y por desarrollar, que permitan una interlocución fluida con los beneficiarios de los programas.

Los precios internacionales son volátiles y la política de sustentación de ENAMI no es adecuada para este tipo de producción.

La precariedad productiva de la PMA mencionada en los puntos anteriores, puede ampliarse por la presencia de trabajadores migrantes en épocas de crisis en otras actividades como la agricultura, ganadería y pesca regionales.

Hay aceptación, credibilidad y disciplina por parte de los potenciales beneficiarios.

En la determinación de las reservas de los yacimientos existe el riesgo geológico que afecta a los proyectos del programa.

6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:

La licitación anual supone la existencia de empresas privadas interesadas en adjudicarse y participar en el programa.

7.- Objetivos del proyecto / programa

7.1.- ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?:

En los Decretos de aprobación de los Convenios entre el Ministerio de Minería y COMINA para la ejecución del Programa se indica como objetivo general lo siguiente:

Promover el desarrollo organizacional, generar trabajos dignos, permanentes y productivos, sea tanto a través del impulso de proyectos autosustentables en el tiempo, como incorporando mayor tecnología en las faenas mineras artesanales.

Se definen como objetivos específicos:

Mejorar las condiciones de vida y de trabajo del pirquinero o minero artesanal
Aumentar la exigua potencialidad de desarrollo de dichas faenas.

Asimismo se establecen dos líneas de acción prioritarias:

Apoyo para la adquisición de equipos y materiales por parte del minero, que le permita elevar su productividad.

Entrega de asistencia técnica en capacitación operacional y administrativa para ir generando las condiciones de sustentabilidad de los proyectos.

En documentos del Ministerio de Minería que se presentan anualmente a MIDEPLAN para el proceso presupuestario se mencionan objetivos un poco más precisos, éstos son:

Integrar criterios de sustentabilidad económica de fomento productivo y erradicar tanto la marginalidad social como la extrema pobreza, asegurando una mejor calidad de vida a los mineros artesanales.

En aquellos casos en que lo anterior no sea posible, se realizarán programas de reconversión laboral que permitan la inserción de los mineros artesanales en otras actividades económicas.

En cuanto a objetivos específicos, que respondan a la problemática del sector, y sirvan para orientar el diseño de los planes de trabajo del programa, se han establecido los siguientes:

1. Aumentar el nivel de ingreso per cápita.
2. Aumentar la productividad en las faenas.
3. Mejorar las condiciones laborales: en seguridad minera, medio ambiente e infraestructura minera.
4. Promover condiciones de integración social: equidad del trabajo, acceso a la previsión social y salud.

5. Promover condiciones de estabilidad, permanencia y legalidad en las faenas.
6. Insertar nuevas alternativas laborales.

Se debe señalar que el Ministerio tiene como objetivo que el Programa atienda en el futuro todo el territorio nacional y toda la gama de minerales, no sólo de cobre, entre los cuales visualiza más específicamente en el sur la PMA de lavaderos de oro y el carbón.

7.2.- ¿ Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultados del programa?

No se ha definido un conjunto de indicadores que permitan observar el cumplimiento de los objetivos.

Dos estudios de monitoreo estuvieron a cargo de MIDEPLAN uno de diciembre de 1995, Informe Preliminar Monitoreo al PAMMA en las regiones II, IV, V y VI, y el otro realizado recientemente por Zeit Consultores, para el año 1995, analizó algunos indicadores sobre los resultados del programa.

En el pto. 11 se caracterizan los indicadores.

7.3.- ¿ Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa ?

El programa no ha explicitado metas.

7.4.- ¿ Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa ?

En la evaluación de Zeit Consultores que corresponde a la evaluación del año 1995, se concluye que los beneficiarios tienen una buena imagen del PAMMA, valoran muy bien la capacitación y la asistencia técnica, pero asistencia legal no se había entregado a los encuestados. En proyectos productivos es relativo, ya que los que tienen proyectos operativos encuentran bueno el programa pero hay un porcentaje de fracaso en proyectos sin que sean establecidas las causas exactas. Sin embargo, la evaluación de los proyectos productivos de Zeit se refiere a un momento dado y no a todo el tiempo en que los proyectos pudieran estar en producción.

La percepción de la mayoría de los beneficiarios es que no han mejorado su ingreso, aunque la eficiencia, seguridad en las faenas y productividad han mejorado en el trabajo como consecuencia de la capacitación.

Respecto a logros objetivos en los resultados, sólo se registra lo que dice el documento de Zeit Consultores: en relación a la producción en la totalidad de los proyectos analizados las metas no fueron cumplidas, el número de beneficiarios en la mayoría fué menor de lo proyectado y las condiciones de seguridad en la mayoría mejoró.

La evaluación de COCHILCO fué solicitada por el Panel pero no fué proporcionada.

7.5.- ¿ En que medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del programa?

De acuerdo a la fuente referida de Zeit:

Se ha cumplido un rol social importante en apoyo de los pirquineros, éstos sienten que el gobierno se preocupa ahora de ellos aunque no lo suficiente en cuanto a recursos.

Ha mejorado al parecer la seguridad en las minas y condiciones de trabajo.

En cuanto a pobreza, sus ingresos aún son muy bajos e inestables. No se ha logrado una alta proporción de proyectos sostenibles en el tiempo.

En reconversión laboral, si bien se ha valorizado la capacitación por parte de los mineros, no se conocen sus resultados en cuanto a la reubicación de beneficiarios.

III. ANTECEDENTES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO:

8.- Descripción de los bienes y/o servicios que produce el proyecto / programa:

El PAMMA entrega bienes y servicios, según sean las acciones o proyectos que realiza.

Los bienes son relacionados con:

a) *Equipamiento*: es un aporte de nuevos equipos y/o mejoras en la infraestructura de la mina. El aporte consiste en equipos adquiridos por el Ministerio y se establece un contrato de arrendamiento con opción de compra del equipo, que permite obtener el uso del mismo por el minero durante la duración del contrato y ser dueño al terminar de pagar las cuotas de arrendamiento. Los equipos, son así de propiedad fiscal y son asegurados por el contratista COMINA, imputando a costos el gasto del seguro.

Los créditos se otorgan con base en un proyecto considerando en la decisión 6 aspectos respecto a la pertinencia y calidad de los proyectos:

- ☞ Potencialidad geológica
- ☞ Continuidad en la venta de minerales
- ☞ Distancia a los centros procesadores de minerales
- ☞ Propiedad y organización minera
- ☞ Localización geográfica
- ☞ Estudio y selección de los beneficiarios

b) *Infraestructura minera*: se aportan proyectos de infraestructura para apoyo a la producción, de modo de facilitar la explotación.

c) *Obras mineras*: consisten en proyectos de laboreos mineros de preparación y explotación, que pueden incluir polvorines, galerías, piques, escalerajes, etc.

- d) *Equipo menor*: El programa entrega herramientas y equipamiento de seguridad para los pirquineros.
- e) *Capital de trabajo*: su propósito es financiar gastos de operación productiva, lo que puede ser realizado por un aporte de capital a través de un mutuo, que entrega una cantidad de dinero determinada que debe ser devuelta a través del pago de cuotas mensuales. En la actualidad este servicio ha dejado de ofrecerse, aunque en el pasado se otorgó con cierta frecuencia.

La política que se ha adoptado en los últimos años para el PAMMA, es abordar los proyectos en forma integral incluyendo todos los tipos de bienes y servicios necesarios y en toda la secuencia de sus etapas.

En materia de servicios, los proyectos se agrupan en:

- a) *Asistencia técnica*: se otorga a los pequeños mineros artesanales que desean desarrollar proyectos productivos en un determinado yacimiento. Los productores artesanales reciben asistencia técnica a través de la realización de los estudios geológicos, económicos y de gestión del proyecto, tanto en la etapa preliminar como en la puesta en marcha y ejecución.
- b) *Capacitación*:
Capacitación productiva, que procura que los pirquineros mejoren sus procesos productivos, aumenten el valor agregado de sus productos y eleven su capacidad de gestión.

Capacitación para ampliar su campo laboral, es de dos tipos: ① para mejorar posibilidades de empleo en la pequeña y mediana minería y aporta entrenamiento para la operación de equipos y mantenimiento, enmaderación, manejo de explosivos, etc. y ② para dar formación laboral en actividades ajenas a la minería, con objeto que los trabajadores estén en condiciones de desempeñarse en otros rubros productivos.
- c) *Estudios preinversionales*: son estudios de un distrito minero, orientados a identificar potencialidades para proyectos de explotación.
- d) *Asistencia legal*: ayuda para regularizar la situación legal de la propiedad minera, en proyectos con potencial adecuado en la que laboran los pirquineros. Se regularizan contratos de arriendo, llevándolos a plazos consistentes con el horizonte de vida del proyecto. Ayuda para constituir propiedad minera en las instancias a que dé lugar la tramitación de las pertenencias.

9.- Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios:

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios:

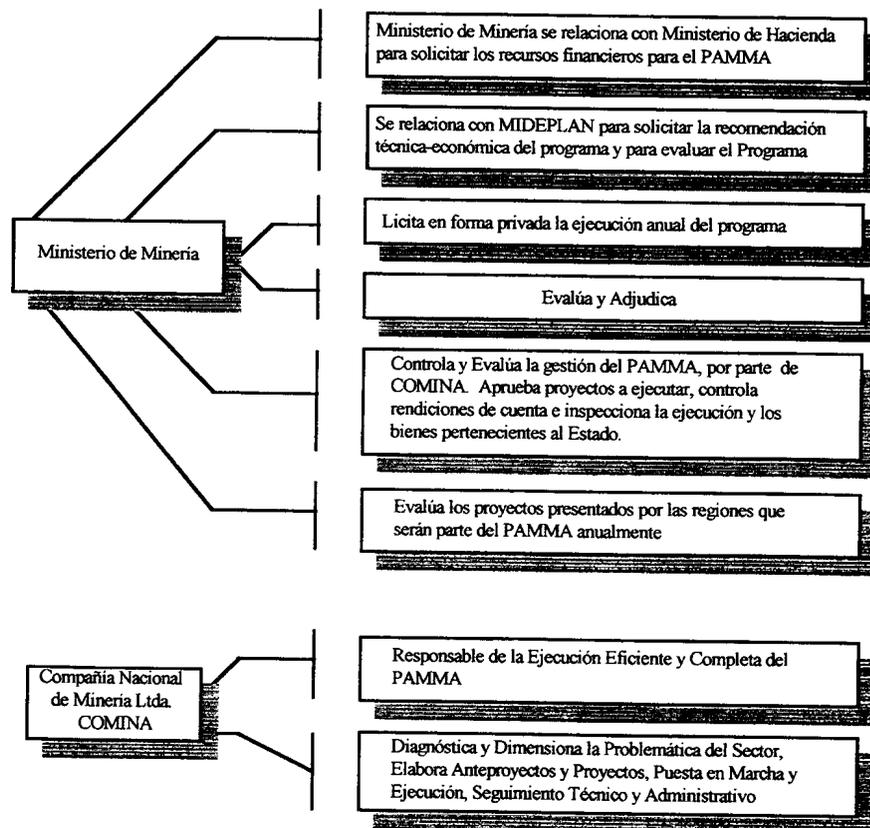
El PAMMA se lleva a cabo, en general, a través de un mecanismo de contratación mediante licitación privada de una empresa ejecutora del programa, que es la responsable de producir los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios en la PMA.

Este mecanismo se estableció en 1993, primer año del programa, y se ha mantenido hasta la fecha. Desde el inicio, se adjudicó el contrato en cada año presupuestario a la misma empresa, la Compañía Minera Nacional Ltda. (COMINA), que es una empresa de personalidad jurídica privada pero cuyo capital es 100% estatal.

COMINA se ha dotado de una estructura gerencial nacional y regional, con un mínimo de personal permanente en las funciones técnicas, contables y secretariales. Cuenta con una Oficina Central (Gerencia) en Santiago en el Ministerio de Minería y dos Oficinas Regionales (III y IV Región). Esta estructura cuenta también con un ingeniero a honorarios en Antofagasta que cubre la I y II Región, en Cabildo también a honorarios que cubre V.R, R.M. y la VI.R, y con asesores externos que se contratan por proyectos.

En lo que respecta a la detección de beneficiarios y generación de proyectos, los mecanismos principales son las organizaciones gremiales de pirquineros, las SEREMI de Minería, las Intendencias Regionales y las oficinas regionales de COMINA que establecen el contacto con los beneficiarios potenciales.

**MECANISMO MEDIANTE EL CUAL SE PRODUCEN
LOS BIENES Y SERVICIOS DEL PAMMA**



9.2.- Descripción de la organización que se ha dado el proyecto para la producción de los bienes y/o servicios:

Principales etapas del proceso de producción:

1. Solicitud de apoyo por parte de los pirquineros:
es canalizada a nivel de Región en COMINA a través de la SEREMI de Minería, y a nivel nacional a través de la gerencia de COMINA o el Ministerio de Minería.

2. COMINA a nivel Regional formula el proyecto según las siguientes etapas:

- Se recibe la solicitud de ayuda.
- Se estudian los documentos presentados.
- Se visita el terreno y se verifica si los documentos corresponden a la realidad.
- Se estudian las necesidades del minero.
- Se analiza si existen las condiciones económicas para que el apoyo que se brinde sea efectivo en un plazo prudente.
- Se evalúa económicamente las necesidades y si éstas son efectivas de acuerdo al punto anterior, se continúa con los puntos siguientes.
- Elaboración de un proyecto.
- Se prioriza una cartera de proyectos de acuerdo con la SEREMI de Minería y de los recursos disponibles.
- Se envía a la oficina central para la aprobación por el Ministerio.

En el desarrollo de estas etapas de formulación trabaja siempre un profesional de COMINA

3. Revisión técnica-económica a nivel nacional por parte de la Comisión Ministerial del Ministerio de Minería.
4. Priorización final de la cartera de proyectos a cargo de la Gerencia de COMINA y la Subsecretaría del Ministerio de Minería.
5. Se comunica a los encargados regionales la aprobación de los recursos correspondientes.
6. La Unidad de Control Administrativo y Presupuestario del Ministerio de Minería entrega los recursos a COMINA, previa presentación de los documentos asociados a los contratos efectuados.
7. Se inicia la ejecución de los proyectos con financiamiento con el apoyo administrativo del Coordinador Nacional de Proyecto de COMINA. En dicha ejecución pueden participar subcontratistas.

Los proyectos aprobados se ejecutan de la siguiente forma:

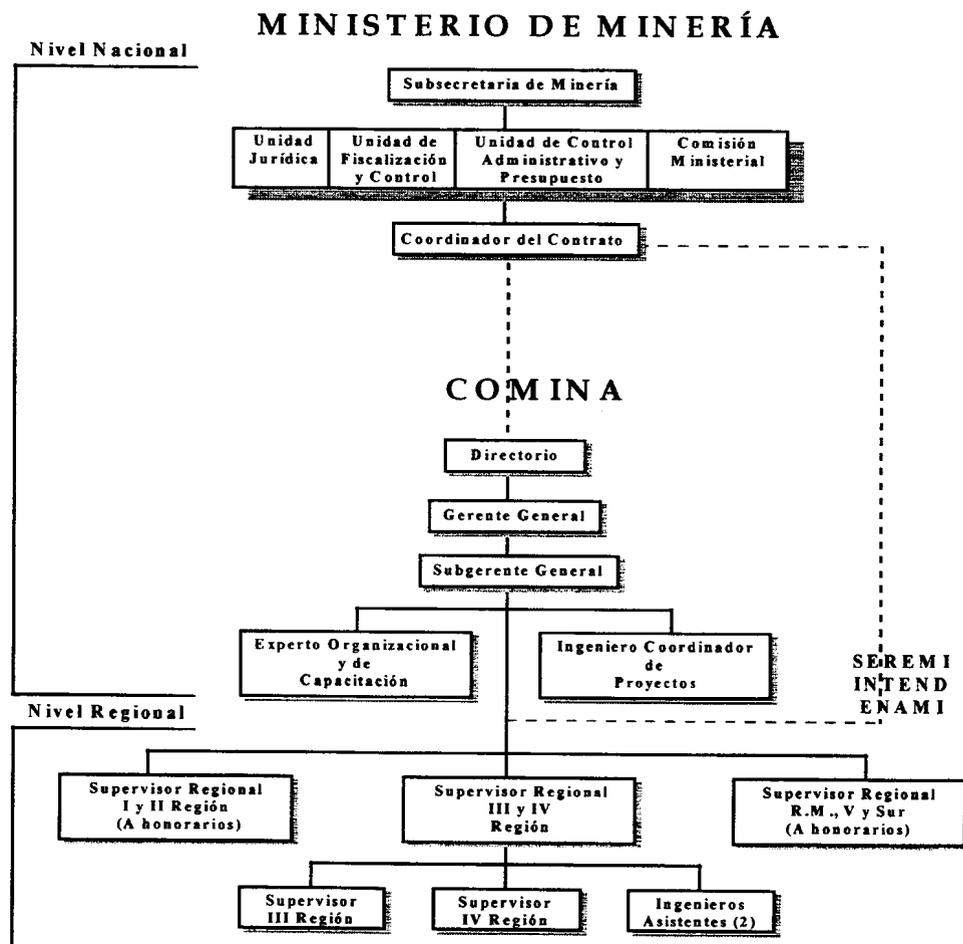
- Se ponen las órdenes de compra correspondientes por el nivel central.
- Se adquieren los bienes necesarios por el nivel central y se destinan a regiones.

- Se ejecutan por parte de subcontratistas las obras aprobadas.
- Se instalan de la misma forma anterior los equipos aprobados.
- La oficina regional sirve de contraparte técnica a un inspector contratado.
- La oficina regional informa de cada una de las etapas a la oficina central.
- Se rinde cuenta de los gastos efectuados, por intermedio de la gerencia general.
- La cancelación de los gastos anteriores se hace directamente desde la oficina central con cheque de COMINA y se reciben facturas a nombre del Ministerio.
- Se emiten informes de acuerdo a la naturaleza de los gastos y según los plazos estipulados en el contrato con el Ministerio.

8. La supervisión de la ejecución y operación de los proyectos es realizada por los Supervisores Regionales y por la Unidad de Fiscalización y Control del Ministerio de Minería.

9.3.- Descripción de los niveles y organizaciones públicas o privadas que participan en el proyecto:

A la descripción del punto 9.2. anterior, sólo cabe agregar la estructura general con sus niveles.



9.4.- Descripción de la estructura de la gerencia del Proyecto y de sus responsabilidades:

Las responsabilidades de las principales Unidades de esta estructura son las que se describen a continuación:

I. MINISTERIO DE MINERÍA:

Subsecretaría:

Origina las Bases del Programa, establece las prioridades, selecciona los agentes involucrados en el programa, los contrata, verifica la calificación técnica de los proyectos, establece los presupuestos destinados al programa, organiza la participación central y regional de los agentes del Estado en el Programa y verifica su correcta ejecución.

Unidad Jurídica del Ministerio de Minería:

La responsabilidad de la unidad jurídica, será llevar a cabo el proceso de licitación del PAMMA, cubriendo las actividades desde la elaboración de la propuesta hasta la firma de los contratos con la empresa adjudicada, por ello a continuación se señalan parte de sus actividades:

1. Elaboración de bases Administrativas y Técnicas
2. Llamado a propuesta
3. Evaluación de las ofertas o propuestas para la ejecución del Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal.
4. Adjudicación del PAMMA
5. Firma del Convenio o Contrato anual pertinente

Comisión Ministerial:

Es la encargada de revisar y aprobar las formulaciones de proyectos que provienen desde regiones y del nivel nacional.

Unidad de Fiscalización y Control:

Es la contraparte coordinadora del Contrato con COMINA.

Su rol es velar por las acciones del contratista con base en las Bases Administrativas y Técnicas del Contrato y en las orientaciones del Ministerio de Minería, sus actividades son:

1. A través del Encargado de Proyectos se ocupa de la Supervisión, Control y Fiscalización de la empresa adjudicada, respecto de los proyectos aprobados y puestos en marcha y por ende ejecutados.
2. Evaluación del Programa de Asistencia y Modernización a la Minería Artesanal en forma integral. Normalizar los estados de Avance del PAMMA. (En forma técnica y administrativa).

3. Cuantificación de los logros alcanzados.
4. Emisión de Informes Anuales.

Unidad de Control Administrativo y Presupuestario:

Esta unidad depende del Ministerio de Minería, cumpliendo las siguientes actividades:

1. A través del Coordinador Fiscal, deberá Impartir los Estados de Pagos.
2. Administrar las Rendiciones de COMINA.
3. Velar por las devoluciones crediticias.
4. Velar por la Normalización de los Contratos.

II. COMPAÑÍA MINERA NACIONAL

Directorio

Se desconocen sus acciones y tipo de funciones reales, sólo se sabe que son tres profesionales.

Gerente General:

- Representa a COMINA a nivel nacional y ante el Ministerio de Minería.
- Supervisa gestiones entre las unidades pertenecientes al Ministerio de Minería y COMINA.
- Presenta Estados Financieros y Operacionales a ENAMI y Ministerio de Minería.
- Promueve la realización de otros contratos de COMINA.
- Promueve Políticas de acción del PAMMA.

Subgerente:

- Coordina la unidad de proyecto del PAMMA.
- Coordina técnicamente las regiones con las organizaciones mineras.
- Presenta a la Comisión Ministerial de Evaluación proyectos para su aprobación.
- Coordina el seguimiento de proyectos.
- Establece estrategias de acción del PAMMA en regiones.
- Difunde las Políticas del programa en las regiones.
- Revisa y evalúa proyectos.

Experto Organizacional y de Capacitación:

- Evalúa las organizaciones de los beneficiarios del PAMMA.
- Responsable de la Capacitación.
- Organiza grupos de mineros para ser beneficiados por el PAMMA.
- Participa y Coordina la capacitación y los proyectos de esta índole.
- **Apoya a los mineros para asociaciones de beneficiarios de proyectos**

Supervisor Regional:

- Representa a COMINA en la región correspondiente ante las organizaciones mineras e instituciones regionales.
- Estudios estratégicos regionales de acción del programa.
- Elabora, propone y ejecuta proyectos.

9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del proyecto a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996, a nivel de:

Los antecedentes asociados a gastos y costos puestos a disposición por el Ministerio de Minería permiten establecer las siguientes relaciones:

**TABLA DE GASTOS GENERALES Y COSTOS DE EJECUCIÓN
SEGÚN PRESUPUESTO DEL PROGRAMA
(miles de \$)**

ÍTEM AÑO	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	% DEL TOTAL	GASTOS DE INVERSIÓN	% DEL TOTAL	TOTAL DEL PRESUPUESTO DEL PAMMA	TOTAL
1992						
1993					400.000.000	100%
1994	90.150.000	19,38%	375.040.000	80,62%	465.190.000	100%
1995	95.000.000	20,08%	283.066.000	74,87%	378.066.000	100%
1996	209.650.000	29,95%	490.350.000	70,05%	700.000.000	100%
1997					791.250.000	100%

Fuente: Convenios Aprobados PAMMA (1993-1996). Solicitud a MIDEPLAN (1997).

TABLA DE REMUNERACIONES, GASTOS EJECUTADOS E INVERSIONES
(miles de \$)

ÍTEM AÑO	GASTOS GENERALES DE ADMINISTRACIÓN	GASTOS DE INVERSIÓN
1992		
1993		
1994	90.150.000	375.040.000
1995	95.000.000	282.659.243
1996	209.350.000	484.304.039 *
1997		

* Hasta junio 1997.

Fuente: Memorándum No. 970612 Ministerio de Minería 13.06.97

No se conoce el gasto del Ministerio imputable al Programa.

Por otra parte, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda presenta la siguiente información sobre la ejecución presupuestaria del PAMMA:

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
(miles de \$)

AÑO	PRESUPUESTO ACTUALIZADO	EJECUCIÓN	% DE EJECUCIÓN
1994	787.690	305.055	38.7
1995	860.701	313.208	36.3
1996	1.247.493	472.863	37.9
1997	1.528.134	(*) 42.808	2.8
TOTAL	4.424.018	1.133.934	25.6

(*) Ejecución del gasto a Mayo de 1997.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Minuta 14.07.97, Reg. 232/XX

El presupuesto actualizado incorpora en cada año el aporte fiscal y los saldos comprometidos de los años anteriores en proyectos que están en ejecución o por ejecutarse en años posteriores.

La modalidad de ejecución del Programa a través de un contratista, genera un amplio desfase entre la asignación presupuestaria y el gasto efectivo en cada proyecto, desfase que puede alcanzar entre uno a dos años.

Las cifras revelan que en el lapso de cuatro años se ha ejecutado un 25,6% del presupuesto asignado. Al eliminar el año 1997, por tener éstas cifras sólo de los primeros cinco meses en que no se había hecho el Contrato, la ejecución de los presupuestos acumulados 1994-96 alcanza a 37,7% y el nivel de ejecución sería de unos 500 millones anuales en la actualidad.

No se pudo obtener la información sobre estructura del gasto según remuneraciones, bienes y servicios de consumo, evaluación y estudios, transferencias y otros, según lo ha solicitado el Panel y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda al Ministerio de Minería en relación a este Programa.

Las discrepancias entre las cifras presupuestarias de los Ministerios de Minería y de Hacienda, especialmente en cuanto a gasto ejecutado, deben ser resueltas por dichos Ministerios.

10.- Presentación del para qué y/o para quienes se producen los bienes y/o servicios del proyecto

10.1.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa?

Según estudios catastrales realizados entre 1992-1995, las condiciones sociales en que se desenvuelve la minería artesanal se pueden caracterizar mediante algunos indicadores que fueron extraídos de las presentaciones del programa PAMMA por parte del Ministerio de Minería a MIDEPLAN 1995.

Previsión y Salud

Un 85% no cuenta con previsión de salud ni fondos de pensión. Este aspecto se ve agravado por las condiciones de aislamiento donde laboran, existiendo dificultad de acceso y grandes distancias a centros asistenciales.

Nivel de Ingresos

Según Presentación MIDEPLAN el salario promedio es de \$ 63.000 mensuales.

Rangos de Edad

El rango de edad predominante está comprendido entre 26 y 40 años, existiendo también importantes concentraciones de trabajadores menores de 18 años.

Nivel Educativo

Un segmento importante de los pirquineros no tiene instrucción o bien sólo tiene instrucción primaria (básica), es así como el 55% posee sólo educación básica y un 21% no tiene instrucción alguna.

Los rasgos antes enunciados dan cuenta de las características generales de la PMA. No obstante, al interior de este grupo existen tres categorías distintas.

La primera de ellas, llamado segmento marginal, está compuesto por trabajadores con poca permanencia en el sector, estimulados por la carencia de alternativas ocupacionales en la localidad, con escasa preparación y pocos medios para el trabajo minero; este segmento está muy presente en los lavaderos de oro y, en algunos casos en laboreo de desmontes. La existencia y dimensión de

este segmento es muy variable, se explica más como variable de ajuste de desempleo, que como actividad tradicional.

Un segundo grupo, mayoritario, está constituido por el segmento pirquinero, compuesto por trabajadores con mayor preparación quienes establecen algún tipo de acuerdo con los propietarios del yacimiento, pero no venden directamente su producción a ENAMI. Desde el punto de vista productivo, este segmento muestra diferenciaciones con el nivel de equipamiento, lo que explica las diferencias en cuanto a nivel de productividad.

Un tercer grupo, denominado segmento minero asociado está compuesto por trabajadores que generalmente desde el segmento anterior acceden a la propiedad, desarrollan formas de trabajo asociado, cuentan con escaso equipamiento productivo, comercializan con ENAMI, pero no son sujetos de asistencia técnica ni financiera. Este segmento marca el límite con la pequeña Minería. (CESCO, Octubre 1991).

PERFIL DE LA PEQUEÑA MINERÍA

	Segmento más precario	Segmento Intermedio	Pequeña Minería
Nº de trabajadores	1-6	7-10	11 y más
Producción (ton/mes)	1-90	105-300	301-1500
Costo (US\$/ton)	> 37	18-37	< 18
Nivel de equipamiento	Nada / Mínimo	Propio / Arrendado	Adecuado
Relación propiedad	Sin relación / intermediarios	Arriendo / Propio	Propio / Arrendado
Seguridad de la faena	Insegura	Insegura a segura	Segura
Salarios trabajadores	< Mínimo legal	> Mínimo legal	> \$70.000
Nº productores	3.000	4.440	2.000

Fuente: (Presentación MIDEPLAN 1994)

Este universo y su perfil según el Ministerio de Minería corresponde a un estudio parcial, pero que se adoptó por no haber otra referencia en la época y en el entendido que durante el desarrollo del Programa se iría conociendo mejor el universo de la PMA. A este avance del conocimiento, correspondería el universo que se describe en el punto 10.2. siguiente.

10.2.- Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos

La minería artesanal si bien se desarrolla en todo el país, se concentra principalmente en la III y IV Región. Una estimación *preliminar*, que incorpora el universo total se sitúa en el orden de

11.500 trabajadores, llegando en algunas épocas de crisis de otros sectores productivos, como la sequía que impide el pastoreo de cabras, a más de 20.000 mineros. La población indirectamente beneficiaria del programa la componen el grupo familiar de cada trabajador, integrado en promedio por 3 personas, dando una suma beneficiarios indirectos de 35.000 personas. (Presentación MIDEPLAN Julio 1995).

Otras estimaciones del universo de la minería artesanal sitúan al sector en el orden de 27.000 a 30.000 trabajadores, llegando en períodos de crisis de otros sectores a más de 50.000 mineros. (Propuesta de estudio de monitoreo MIDEPLAN-COMINA, Enero 1997).

UNIVERSO DEL PAMMA

REGIÓN	MINEROS ARTESANALES *	PEQUEÑOS MINEROS **
I	150	50
II	680	200
III	2.750	1.500
IV	2.600	1.800
V	450	120
R.M.	350	50
VI	100	50
VII	Sin información	Sin información
VIII	Sin información	Sin información
IX	200	50
X	50	20
XI	Sin información	Sin información
XII	100	20
TOTAL	7.440	3.860

Fuente: (Presentación MIDEPLAN 1994)

* No están incluidos los mineros del carbón, ni los sectores flotantes entre la agricultura y la minería. "Determinación de Grupos Beneficiarios para el Programa de Fomento de la Minería Metálica de Menor Tamaño", CESCO 1992, Estimaciones PAMMA.

** Se considera en estas estadísticas una columna de pequeños mineros que incluye a los trabajadores de Plantas Artesanales y Mineros que están fuera del esquema de servicios de ENAMI. Presentación MIDEPLAN 1995.

Este cuadro tuvo modificaciones radicales en una presentación hecha por el Ministerio de Minería al Panel de Evaluación y correspondería a un mayor conocimiento del Universo actual.

COMPARACIÓN DE ESTIMACIONES DEL UNIVERSO DEL PAMMA

FUENTE	MINEROS ARTESANALES	PEQUEÑOS MINEROS	TOTAL
Presentación a MIDEPLAN 94	7.440	3.860	11.300
Informe Min.Minería 13/Junio/97	31.000	19.000	50.000

En ambas estimaciones no están incluidos los mineros del carbón. La diferencia podría tal vez ser explicada por la fracción de personas cuya actividad fluctúa, según las condiciones, entre las actividades agrícolas y pesqueras y la PMA. El Ministerio no ha aportado una explicación más precisa respecto a la ampliación del universo estimado.

10.3.- Identificación del N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios producidos por el proyecto

PAMMA 1994

COMPONENTES	N° PROY.	N° BENEF.	INV. (MS)	MS /BENEF.
CAPACITACIÓN	11	1.265	102.439	81
PRODUCCIÓN	34	251	203.245	810
PREINVERSIONALES	10	390	47.640	122
LABORES MINERAS	5	45	10.294	229
MENSURAS	3	41	1.229	30
ESPECIALES	1	0	6.140	
TOTALES	64	1.992	370.987	186

Fuente: Memorandum Ministerio de Minería, listados de proyecto.

PAMMA 1995

COMPONENTES	Nº PROY.	Nº BENEF.	INV. (M\$)	MS /BENEF.
CAPACITACIÓN	6	181	33.658	186
PRODUCCIÓN	18	301	185.450	616
PREINVERSIONALES	4	330	35.995	109
LABORES MINERAS	2	128	27.240	213
MENSURAS	2	2	750	375
ESPECIALES	0	0	0	0
TOTALES	32	942	283.093	300

Fuente: Memorándum Ministerio de Minería, listados de proyecto.

PAMMA 1996

COMPONENTES	Nº PROY.	Nº BENEF.	INV. (M\$)	MS /BENEF.
CAPACITACIÓN	7	430	90.382	210
PRODUCCIÓN	37	506	267.830	529
PREINVERSIONALES	8	408	39.009	96
LABORES MINERAS	6	175	79.950	457
MENSURAS	4	45	9.780	217
ESPECIALES	1	0	0	
TOTALES	63	1.564	486.951	311

Fuente: Memorándum Ministerio de Minería, listados de proyecto.

10.4.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales del programa:

Según informe de la Consultora Zeit y referido a su muestra:

Nivel Educativo de Beneficiarios: un 69,7% de los pirquineros no logró llegar a la enseñanza media, teniendo sólo una formación del nivel de educación básica. Un 23,7% logró alcanzar algún curso de educación media y sólo un 1,3% de ellos tiene formación técnico - profesional. En un 3,9% de ellos se constató ausencia total de educación.

Lo anterior muestra que el nivel educacional de los entrevistados es muy baja, arrojando en promedio una escolaridad de 6° básico.

Rango de Edad

El estudio arrojó un promedio de edad de 43 años.

Un 8,0% se encuentra en un rango de 16 a 25 años.

Un 69,7% se encuentra en un rango de 26 a 55 años.

Un 21,0% de los beneficiarios son mayores de 56 años.

Tamaño Grupo Familiar

Los pirquineros de la muestra escogida poseen grupos familiares constituidos de 4 a 7 personas en promedio. Al desagregar estos datos, un 27,6% constituye un grupo de 3 personas, en tanto un 63,6% posee un grupo familiar entre 4 y 7 personas. Sólo 9,2% de los casos presentan grupos familiares más extensivos.

Situación Previsional

El estudio constató que la mayoría de los beneficiarios no cuenta con un sistema de previsión tanto en salud como de jubilación. Un 48,7% manifestó no tener previsión de salud y lo mismo en cuanto a jubilación.

Nivel de Ingresos

El tema de los ingresos resulta heterogéneo, pero siempre en niveles de precariedad. Un 31,3% tiene salarios inferiores a \$ 50.000, un 49,5% entre \$ 50.000 y \$ 100.000, o sea un 80% gana menos de \$ 100.000.

11.- Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto:

COMINA dentro de sus actividades define que existen instancias de Supervisión y Control tanto a nivel Regional como Global. Sin embargo no puede establecer monitoreo permanente de metas y resultados por el costo involucrado. Por ello no ha estado planteado.

Dentro de las actividades del Ministerio de Minería existe la de Monitoreo y Evaluación, pero la documentación existente no da cuenta del desarrollo de esta actividad. El Ministerio ha expresado que no dispone de los recursos para un monitoreo permanente del Programa.

Sin embargo, existen estudios de evaluación realizados por otras entidades como MIDEPLAN y COCHILCO que han aportado información al Programa pero no responden a un seguimiento continuo.

Los estudios antes mencionados son los siguientes:

1. Monitoreo realizado por MIDEPLAN a la gestión 92-93 del PAMMA, en las regiones II, IV, V y VI.

2. Estudio III región, para 215 beneficiarios. SERNAGEOMIN, 1993.
3. Informe preliminar: Monitoreo Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA) efectuado por MIDEPLAN a través de su División social a cargo del consultor Leonardo Herrera. Diciembre '95.
4. Informe Monitoreo al Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal PAMMA. Año 1995 a cargo de la consultora Zeit Consultores Asociados Enero '97.
5. Evaluación del Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal 1996, PAMMA., elaborado por COCHILCO en 1997. No fué puesta a disposición del Panel, pese a haber sido solicitada.

11.1.- Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto

Según información de COMINA:

Según información directa de COMINA, de 50 créditos bajo contrato de mutuo por un valor total de 82,9 millones al 31.12.96 sólo se habían recuperado 22,0 millones, esto es, un 26,5%. Dichos contratos están vigentes

También parece haber baja cobranza en los contratos de arrendamiento de equipos con opción de compra (Zeit), sin embargo no se ha puesto información a disposición del Panel en forma cuantitativa.

RELACIÓN ENTRE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES

AÑO	1994	1995	1996
%	24,3	33,8	43,2

Fuente: Cuadro Punto 9.5.

Según los convenios suscritos con el Ministerio, COMINA debe entregar informes trimestrales y anuales de su gestión., en donde deberían haber algunos indicadores de gestión. Sin embargo, sólo se refieren al avance de los proyectos en ejecución y ejecutados.

En cuanto a indicadores de impacto:

En el documento Informe Preliminar Monitoreo al PAMMA, se determina la apreciación de los beneficiarios de 26 proyectos entrevistados respecto a la variación de ciertos aspectos producto del PAMMA, en relación a:

Productividad	(52% respondió que aumentó)
Ingresos promedio mensual del pirquinero	(79,6% respondió que se mantuvieron)
Variación cantidad de trabajadores por faenas	(30% aumentó, 26% disminuyó)
Calidad del apoyo recibido	(46% buena calificación)
	(Notas de 1 a 7)
Calificación de la capacitación	(nota promedio 6,8)
Calificación de la herramientas recibidas	(nota promedio 6,0)
Calificación de la asistencia técnica	(nota promedio 5,3)

En el documento de Zeit Consultores también hay un conjunto de indicadores que configuran la apreciación de los beneficiarios de los efectos del PAMMA extraída de la muestra, en relación a:

Ingresos	(15,8% han subido, 47,4 igual)
Calidad de la capacitación	(93,6% calificación buena)
<i>Efecto de la capacitación en:</i>	
➤ desempeño actual	(79,4% calificación buena)
➤ productividad	(68,3% calificación buena)
➤ seguridad de las faenas	(85,7% alto impacto)
➤ impacto para lograr otro empleo mejor	(73,0% alto impacto)

Por otra parte fueron analizados en dicho estudio 15 proyectos productivos que se visitaron en terreno lográndose algunos datos cuantitativos así como de la revisión de “Ficha de Registro productivo” y de la “Matriz descriptiva de los Proyectos Ejecutados”:

Producción: ninguno de los 15 proyectos cumplió la meta: en su conjunto aumentaron un 12% habiéndose proyectado un aumento del 228% en la producción.

Beneficiarios: los proyectos tenían registrado originalmente 59 beneficiarios directos, pero se estableció que había sólo 38 personas trabajando en ellos.

Indicador de cambio en condiciones de trabajo por el PAMMA, nota de 1 a 5:

Contacto con el poder comprador:	4,3
Presencia de maquinaria para producción:	4,1
Existencia de un método de trabajo:	4,0
Mejoría en la condiciones de vida:	3,6
Disponibilidad de equipamiento personal:	3,5

IV.- PROYECCIONES EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO
(en base a la opinión de la institución responsable):

12.- Presentación en torno a la sustentabilidad del proyecto

12.1.- Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano o largo plazo:

La apreciación positiva manifestada por los beneficiarios del Programa en los estudios de evaluación citados (MIDEPLAN, ZEIT) indican que se genera por el Programa un retorno significativo de índole social y política.

La experiencia que se viene adquiriendo en la gestión del PAMMA, los estudios de preinversión que se realizan y los ajustes en el diseño de objetivos mejorarán los retornos económicos y la sustentabilidad del proyecto a mediano plazo.

12.2.- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto:

Cabe destacar que el Programa PAMMA no es un programa aislado, sino que forma parte integrante y global de las políticas de desarrollo del Sector Minero del Gobierno del Presidente Eduardo Frei. Como Gobierno no se entiende el desarrollo sólo de la gran minería y la mediana minería sin atender también los sectores de la microempresa dentro de nuestro sector minero. Esto es tan importante, no sólo del punto de vista del concepto de democracia y equidad económica, sino que además fortalece la legitimidad del sistema y del modelo de desarrollo estratégico de país a largo plazo.

Al estimular el desarrollo de los pequeños empresarios mineros, aprovechando su capacidad emprendedora y con eso reforzar la calidad de vida de la gente al sentirse no dependiente, sino que dueño de su propio destino, se puede defender con mayor fuerza el desarrollo total del sector minero, al permitir mantener el respaldo a la mediana y a la gran minería para hacer sus inversiones, que le dan crecimiento, estabilidad y proyección al futuro de Chile.

Sólo si también se tiende la mano a aquellos pequeños productores mineros de modo que se den cuenta que el país está organizado también para darle respuesta a sus esfuerzos productivos, será legítimo el modelo de desarrollo y creíble el crecimiento con equidad.

Todos los sectores económicos chilenos incluyen la gama completa de empresas, desde las más grandes hasta las microempresas artesanales, y el Estado tiene planes específicos para apoyar a éstos últimos, para darle coherencia y equidad, y por ende legitimidad, al desarrollo nacional.

El crecimiento integral da sustentabilidad al modelo a largo plazo. El crecimiento parcial y quienes se sienten abandonados por el respaldo del Gobierno, obviamente ponen en peligro la estabilidad del sistema en un mediano o largo plazo. De allí la necesidad de mantener la continuidad de un programa como el PAMMA, que es parte intrínseca del desarrollo del sector minero con una visión de país.

En caso de descontinuarse el programa, se agravaría la situación de extrema pobreza del subsector de la minería artesanal, que en la actualidad está siendo atendido por este único programa, el que tiende a solucionar las condiciones de marginalidad en que se desenvuelve el sector y sus efectos sólo tendrán sentido en la medida en que este esfuerzo del Gobierno tenga los plazos que permitan cubrir el universo de los mineros artesanales y producir las transformaciones estructurales necesarias.

Finalmente, la discontinuidad del programa iría en contra de la “voluntad política del Gobierno de enfrentar la realidad de la pobreza de la PMA”, como establece el Panel en el punto 6.3.

13.- Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que queja la ejecución del proyecto:

La respuesta del Ministerio a esta pregunta es:

La principal lección y aprendizaje del programa PAMMA, corresponde a una determinación más exacta de los mineros artesanales, su situación socioeconómica y la validez de un programa como éste en el cual su verdadero fin, es la eliminación de la pobreza en una extensa capa de nuestra población, intentando que sea la obtención de este logro mediante la producción de bienes o de mineral.. Si bien es cierto que existe un subsidio a este grupo mayoritario de mineros, sin duda es la única ayuda y en general la única forma de sacarla de esta pobreza.

En forma específica, y también según el Ministerio los principales aprendizajes serían:

- a) Las líneas de trabajo que actualmente ha impreso la dirección del PAMMA al programa son las adecuadas a la resolución de los problemas que aquejan al sector, lo que queda evidenciado por el alto grado de aceptación de parte de los mineros que indican los informes de MIDEPLAN.
- b) Otro logro es la creciente coordinación y colaboración que se ha logrado con las instituciones estatales como CORFO, Intendencias y SEREMIS, Municipalidades y Organizaciones no Gubernamentales que se ocupan de este subsector, obteniéndose una sinergia significativa en torno al programa.
- c) Se ha obtenido una visión más clara sobre la manera de combinar hacia el futuro proyectos de fuerte contenido social con proyectos de fomento productivo.
- d) Una lección importante es la necesidad de impulsar la asociatividad como base para el desarrollo de proyectos en distritos mineros, por ejemplo complejos mina-planta, identificando adecuadamente las etapas del proceso productivo para aprovechar economías de escala.
- e) Aprovechar la capacidad emprendedora de los mineros artesanales mediante la identificación de alternativas que permitan diversificar su capacitación, orientándolos no sólo hacia una mayor productividad, sino que también hacia su reconversión en otros oficios dentro de la cultura minera, de tal modo que puedan acceder a empleos en la mediana y gran minería.

- f) Se ha logrado introducir equipos más modernos y de mejores rendimientos económicos que los que se entregaban cuando el programa comenzó, incluso con tecnología no contaminante como los equipos Knelsons.

13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Los beneficiarios del aprendizaje antes descrito son los mineros artesanales y sus familias, ya que al ganar el programa en eficiencia y eficacia los beneficios que otorga son mayores. Por otro lado, al activarse más la economía de las zonas rurales deprimidas en que estas faenas se desarrollan, se beneficia también la comunidad rural en su conjunto, además de los sectores que proporcionan servicios y abastecimientos.

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

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO / PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto / Programa: PROGRAMA DE ASISTENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL	Código 20
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Política social y de superación de la extrema pobreza.	
2.- Ministerio Responsable Ministerio de Minería.	
2.1.- Servicio responsable (si corresponde) Subsecretaría de Minería	
II.- OBSERVACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROYECTO / PROGRAMA	
3.- Observaciones y Comentarios en Torno a la Justificación que da Origen al Proyecto:	
3.1.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas: <p>La creación de un programa destinado a generar oportunidades a la PMA se justifica plenamente a nivel de las políticas públicas, que deben dar cobertura a todos los subsectores de la minería, de empresas grandes, medianas y pequeñas, así como a los sectores de extrema pobreza..</p> <p>Los objetivos básicos del PAMMA, en términos de distinguir los casos que requieren fomento productivo, de los casos que requieren de reconversión, también se inserta en las definiciones de política que el Gobierno ha definido en este campo.</p> <p>Sin embargo, en la operación misma del programa existe una tensión entre el objetivo de fomento productivo, que genera un determinado conjunto de acciones destinadas a elevar la producción y productividad de la PMA, y el objetivo de reconversión que supone un conjunto de acciones muy diferentes a las anteriores, destinadas a relocalizar productivamente al minero artesanal hacia otra actividad productiva.</p>	

Este es un asunto de ponderación clave, donde el PAMMA en su gestión no estuvo dando soluciones satisfactorias aunque ahora se propone un énfasis mayor hacia la reconversión.

3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las condiciones económicas y/o sociales:

Las condiciones sociales y económicas - productivas de la PMA, descritas en el Formato A, están vigentes. Sin embargo, la información disponible respecto de la caracterización de las condiciones económicas y sociales actuales de la PMA es todavía insuficiente por un insuficiente seguimiento, lo cual ha repercutido negativamente tanto en el diseño, focalización, operación y posterior evaluación del programa.

3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, administrativos, legales y de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto:

Debido a la urgencia con que se inició el programa, se justificó durante la primera etapa la presencia activa del Ministerio de Minería en su operación. En opinión del Panel, debería existir en el futuro una mayor independencia entre la entidad ejecutora y el Ministerio de Minería. Este último debería jugar un rol de fijación de políticas y estrategias y de fiscalización y no participar en ninguna etapa de la ejecución del programa, ya que genera un problema de ser juez y parte.

4.- Observaciones y Comentarios en Relación a los Supuestos Involucrados en la Ejecución del Proyecto / Programa

4.1.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

No hay.

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas:

La participación de los Gobiernos Regionales y de las entidades desconcentradas de los Ministerios en las decisiones respecto de prioridades y algunos aspectos de la operación no cuentan con mecanismos e instrumentos sistemáticos definidos.

A pesar de que el PAMMA ejecuta sus proyectos a través de empresas y entes regionales, particularmente en capacitaciones, no se coordina con otras instituciones especializadas en programas sociales, tales como FOSIS, SENCE, etc.

4.3.- Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicos y políticos:

Parece ser que un aspecto importante para el éxito del programa es la existencia de organizaciones bien constituidas. Por lo tanto, se sugiere que el programa contemple el reforzamiento de la organización de estos beneficiarios, con un seguimiento a la misma.

Por otra parte, al parecer, el espacio de yacimientos posibles de explotar sustentablemente por la PMA es cada vez más reducido. En otras palabras, la probabilidad de encontrar yacimientos productivos, susceptibles de ser explotados eficientemente a escala artesanal parece ser cada vez menor. Esto se debe a que las grandes compañías mineras, junto con la mediana y pequeña minería (que también recibe apoyo del Estado a través de la ENAMI), ocupan los yacimientos más rentables, dejando cada vez menos espacio productivo a la minería artesanal.

A pesar de que por cada gran yacimiento que se sigue descubriendo hay muchas vetas o cuerpos de pequeño tamaño en sus cercanías, que se prestan a explotación en pequeña escala, existe un vacío legal en lo que respecta a dejarles inaccesibles a los pequeños mineros debido a estar cubiertas por las pertenencias de los grandes propietarios.

Esta situación sugiere la necesidad de que los estudios preinversionales que se realizan sean precisos y acuciosos, de esta manera se reduce en parte el riesgo asociado a este tipo de proyectos, mejora la probabilidad de éxito del componente de fomento productivo del programa y da base a la sustentabilidad a mayor plazo al proporcionar yacimientos de reemplazo a las explotaciones que se agoten.

5.- Observaciones y Comentarios en Torno a los Objetivos del Proyecto / Programa:

5.1.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultado del programa:

En los objetivos existe una mezcla de aspectos sociales y productivos sin definir lo prioritario. En lo productivo se hace énfasis en lograr la sustentabilidad de los proyectos y mejorar las condiciones de trabajo, pero esto parece una tarea difícil por las características del sector. En general, los objetivos no están acompañados de metas a mediano plazo ni anuales.

Todo indica que en forma previa a invertir tantos recursos en proyectos productivos, para lograr el objetivo de sustentabilidad, es imprescindible disponer de un diagnóstico muy preciso de las reales posibilidades de este sector, precisando en términos territoriales, económicos y sociales el grupo posible de beneficiar con líneas de acción y metas orientadas a lograr tal objetivo.

En relación al objetivo social que se refiere a sacar de la marginalidad y extrema pobreza a los pirquineros y sus familias, las líneas de acción que se llevan a cabo que son: capacitación, producción, laboreos, mensuras y estudios preinversionales; están todas orientadas a la producción, no hay acciones que están relacionadas directamente con el logro de este objetivo social. Se podría quizás aceptar que la capacitación en su tipo de reconversión laboral, especialmente cuando se trata de jóvenes, es una acción con sentido social, sin embargo ésta no ha sido una acción prioritaria. Al respecto no existe información del número de cursos de este tipo y de los beneficiados, así como sus resultados en la reinserción laboral. En la evaluación ex-post de Zeit Consultores se aprecia que la capacitación en su mayoría es de complemento a los proyectos productivos o de mejoras en las técnicas de trabajo; al menos en la muestra seleccionada para dicho trabajo, ningún entrevistado habla de haber recibido capacitación para reconversión laboral. Al respecto tampoco hubo metas.

5.2.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa:

Ya se comentó en la Ficha A que no existe un sistema de metas ni indicadores definidos ni seguimiento que permita realizar un análisis del cumplimiento de los objetivos de resultados. De no implantarse, el Programa se desarrollará sin la necesaria retroalimentación.

5.3.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa:

El Programa no tiene definidas metas de resultados.

Para poder definir metas se debe tener un conocimiento de la situación sin proyecto, los niveles de los indicadores que se quiere cambiar y a partir de estos valores, que se denomina línea base, se definen las metas que se desean alcanzar y en qué tiempo. Esto no es difícil técnicamente, pero **exige recursos para su seguimiento y evaluación.**

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios:

No existe información que permita con certeza analizar este punto; sin embargo, todo indica que el uso que los beneficiarios están haciendo de los bienes y servicios que entrega el programa no está produciendo en forma intensa los efectos deseados. Por ejemplo, a pesar de entregar proyectos de equipamiento, de infraestructura, etc., y los servicios de capacitación y asistencia técnica, los beneficiarios no han logrado mejorar significativamente la productividad ni sus ingresos, según los indicadores que se señalan en el punto A 11.1.

Según opinión de algunos encargados del Programa, los beneficiarios sólo incorporan cambios en su trabajo mientras están siendo supervisados; basta un tiempo sin ser visitados para que vuelvan a su sistema anterior, es decir, todo el esfuerzo y recurso gastado se pierden fácilmente. Se podría pensar que se está en una situación de desconocimiento de las características del grupo objetivo y de falta de seguimiento. Si los beneficiarios no incorporan los aprendizajes en forma permanente es porque no se está entregando lo adecuado o bien no se está entregando en forma adecuada, para lo que se necesitaría un mayor conocimiento del comportamiento y costumbre del grupo objetivo y un seguimiento adecuado.

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultados del programa:

En el caso de este Programa se encontró que al menos se tienen dos objetivos generales, uno netamente social y otro productivo. Según los antecedentes analizados las acciones que se realizan en su mayoría apuntan al objetivo productivo. En el cuadro siguiente se muestran las líneas de acción que se ejecutaron en el período 1994 - 1996 y los recursos gastados en cada una de éstas.

Cuadro No. 1

Línea de Acción	Invers. 1994	%	Invers. 1995	%	Invers. 1996	%
	MS 1996	Participación	MS 1996	Participación	MS 1996	Participación
Capacitación	119.363	27,7	36.436	11,9	90.382	18,6
Producción	236.823	54,9	200.758	65,68	267.830	55,0
Labores Mineras	11.994	2,8	29.240	9,5	79.950	16,4
Est. Pre Invers.	55.510	12,9	38.995	12,7	39.009	8,0
Mensuras	1.432	0,3	811	0,3	9.780	2,0
Otros	6.154	1,4	0	-	0	0
TOTAL	119.363		306.240		486.951	

Del cuadro se visualiza que las acciones están orientadas principalmente a mejorar potencialidad y productividad de las minas. La excepción en cuanto a orientarse al objetivo social, podría estar en la capacitación, especialmente si se orientara a la reconversión. Las estadísticas disponibles no muestran qué porcentaje del gasto en capacitación va a cursos de reconversión y cuanto a capacitación del tipo productivo directo. Por otra parte, se aprecia que la participación del gasto de la línea de capacitación ha estado disminuyendo notablemente, en 1994 fue un 27,7 % y en 1996 sólo un 18,6 %, principalmente como efecto del creciente gasto en proyectos de producción. De esto es posible observar que el énfasis en este programa está en lo productivo y no en lo social.

En relación al logro de los objetivos en los productivo, a pesar de lo creciente de los recursos, no se dilucida un logro de buenos resultados. En el cuadro siguiente se muestra como ha evolucionado la inversión en el período 1994 - 1996.

Cuadro No. 2

Año	Invers. M\$ 1996	Tasa %	No. Benef.	Invers / Benef. \$ 1996
1994	431.276	-	1.992	216.504
1995	306.240	-29,0	897	311.405
1996	486.951	73,8	1.564	311.350

Del cuadro se aprecia que si bien en 1995 hubo una leve disminución de los recursos invertidos hubo crecimiento con creces en 1996, lo que supera el nivel de 1994. También se aprecia que la inversión por beneficiario aumentó casi en un 50% entre 1994 y 1995 (Ver Cuadro No. 2). Este aumento se explica porque en 1994 se destinaron más recursos para capacitación cuyo costo por beneficiario es menor, comparado con 1995 y 1996 en que se invirtió en mayor proporción en proyectos productivos incluyendo labores mineras, que son más costosos por beneficiario. En el cuadro siguiente se muestra esta relación.

Cuadro No. 3
(miles de \$1996)

Tipo de Inversión	Costo / Proy. 1994	Costo / Proy. 1995	Costo / Proy. 1996	Costo / Benef. 1994	Costo / Benef. 1995	Costo / Benef. 1996
Capacitación	10.850	6.972	12.911	94,3	201	210,1
Producción	6.965	11.153	7.238	943,5	666,9	529,3

De alguna manera este cambio en las asignaciones en las líneas de acción, demuestran un cambio de énfasis en los objetivos de lo social a lo productivo.

III.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

6.- Observaciones y Comentarios en Torno a los Bienes y/o Servicios Provistos por el Proyecto / Programa:

No hay comentarios.

7.- Observaciones y Comentarios en Torno al o los Sistemas de Producción de Bienes y/o Servicios

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios del proyecto / programa:

El mecanismo de ejecución consistente en la contratación anual de COMINA, merece algunas observaciones.

Una es que los tiempos entre que se postula un proyecto, se llama a propuesta y se contrata anualmente la ejecución conlleva un desfase excesivo entre la postulación original de los proyectos por los mineros y la asignación efectiva de los recursos. En algunos casos de proyectos, cuando aparecen los recursos el proyecto correspondiente ya no tiene vigencia, y, en todos los casos, hay quejas por la tardía ejecución de los proyectos. Esto obedece principalmente a la tardanza del proceso en la asignación presupuestaria al Ministerio y la posterior formalización del contrato con COMINA.

Otra observación se refiere a la excesiva centralización en las decisiones para cada proyecto en la ejecución del PAMMA. La ejecución del programa podría ser también conferida a más de una empresa, orientándose hacia empresas regionales, dirigidas por el Ministerio.

El hecho que el contratista, COMINA, tenga sus oficinas en el propio Ministerio en Santiago y en sus dependencias regionales, puede generar inconvenientes relaciones para el adecuado control de ejecución y, de hecho, es un subsidio adicional no cuantificado.

Los mecanismos de difusión hacia potenciales beneficiarios y de canalización de postulantes son informales. De hecho, un postulante puede presentarse en las oficinas regionales o directamente en las oficinas del Ministerio, que se congestionan con frecuencia por esta razón.

El auspicio de proyectos no se sustenta en adecuados estudios de factibilidad y prioridad, intervienen también urgencias y prioridades poco fundamentadas. Falta un sistema normativo que garantice transparencia en la evaluación y priorización, y sea replicable.

7.2.- En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el proyecto / programa:

En la estructura general de la organización del programa no se advierten mayores insuficiencias. No se puede afirmar lo mismo respecto a los procesos efectivos que se dan en la gestión del programa, especialmente en lo que sigue.

No hay una normativa adecuada y uniforme para evaluar proyectos, especialmente en cuanto criterios de precios, de reservas y años mínimos de explotación.

No hay un sistema de priorización de proyectos ni de asignación interregional de recursos.

No hay sistemas de gestión estratégica por objetivos ni control de gestión, más allá de la gestión presupuestaria tradicional.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organizaciones públicas o privadas que participan en el proyecto:

Hay participación de empresas privadas en carácter de subcontratistas del Programa, no en la administración regional del Programa. Las Instituciones Públicas, como Intendencias y Municipios, tienen participación asistemática, generalmente en reacción a emergencias y crisis en algunas de sus localidades; no están definidos en el Programa sus roles ni sistemas de participación.

7.4.- En relación a la estructura de gerencia del programa y sus responsabilidades:

En el funcionamiento efectivo de la gerencia del Programa se destacan insuficiencias que se definen como ausencia de planificación estratégica y gestión correspondiente.

Ello se traduce en que no hay indicadores y metas a mediano plazo ni anuales en cuanto a lograr objetivos y resultados los adecuados por proyectos y para el Programa en su conjunto (capacitación, productivos, de seguridad, etc.) ni un sistema de seguimiento durante (eficacia, eficiencia) y ex-post de la ejecución de los proyectos del Programa en su conjunto a lo largo de su vida útil proyectada (efectividad).

7.5.- En relación a la descripción de los gastos y costos del proyecto / programa:

Se destaca la incidencia creciente y a un nivel muy alto, de los gastos de administración del programa en relación al gasto de inversión o transferencia efectiva de beneficios. La cobranza de créditos y arrendamientos es poco efectiva.

8.- Observaciones y Comentarios en Relación a quienes está Dirigido el Proyecto:

8.1.- En relación a la Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa:

La caracterización socio-económica de los beneficiarios se presenta en términos globales relativamente adecuada en los aspectos de marginalidad social, inestabilidad laboral y bajos rendimientos productivos.

Esta clasificación de los beneficiarios podría ser un buen instrumento para focalizar el programa, pero con metas a mediano plazo.

8.2.- En relación al universo total de potencias beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización:

Originalmente se planteó este programa, como su nombre lo indica, como una acción de apoyo a la minería artesanal. posteriormente se incorporó a un sector de la pequeña minería que no estaba en condiciones de optar al fomento de ENAMI.

Las inconsistencias mostradas en la información disponible acerca del universo potencial, hace pensar en que no existe una investigación apropiada de éste, existiendo cifras que fluctúan entre los 11.300 y 50.000 beneficiarios potenciales; universo que no incluye a los pirquimeros del carbón, ni a los sectores flotantes entre la agricultura y a minería. Aún cuando se justificó el arranque del Programa sin esperar a contar con un universo relativamente preciso, ahora parece necesario una referencia clara. De un punto de vista práctico e inmediato, es suficientemente útil el universo original dimensionado.

El Programa pretende una cobertura nacional, y en toda la gama de pastas concentrándose su accionar en la III y IV región por la mayor demanda, pero no tiene una referencia respecto al universo nacional y las exigencias orgánicas y de recursos para un tal programa.

8.3.- En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios del proyecto y sus mecanismos de integración y participación en el mismo:

Sólo existe información del número de proyectos y de mineros potencialmente beneficiados, pero no se cuenta con información sobre el número real de mineros beneficiados. No obstante la evaluación de Zeit menciona algunas diferencias observadas en proyectos ejecutados, en que los beneficiarios reales son menos que los inicialmente considerados. La falta de un sistema de seguimiento de los proyectos no permite tener una visión completa del resultado logrado en cuanto a beneficiarios en proyectos productivos.

No se ha evaluado la recurrencia de beneficiarios, en los proyectos (beneficiarios en más de una línea de acción y proyectos) el Programa ni su aporte a la sustentabilidad del mismo.

8.4.- En relación a la caracterización socio-económica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del proyecto

No hay una caracterización socio-económica explícita de los beneficiarios reales que son objeto de los proyectos, aunque probablemente tengan un perfil similar a los del universo de potenciales beneficiarios.

9.- Observaciones y Comentarios a los Sistemas de Monitoreo, Seguimiento y/o Evaluación del Proyecto.

No existe planificación de metas del programa a alcanzar en un plazo determinado. Tampoco existe en consecuencia un sistema de seguimiento y evaluación del PAMMA al respecto. Las acciones de monitoreo y evaluación realizadas hasta ahora han sido parciales, aisladas y con muestras no representativas de todo el universo; lo cual no ha permitido tomar medidas correctivas o de mayor focalización del programa.

En la presentación a MIDEPLAN para el proceso presupuestario 1997, el Ministerio de Minería manifestó la intención de aplicar un sistema de seguimiento y evaluación permanente del programa cuyos objetivos específicos serían:

- ⇒ Determinar en qué medida los beneficiarios corresponden a la población objetivo del programa. (Confirma el comentario del punto 8.4 anterior)

- Determinar en qué medida el programa ha logrado mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios en cuanto a empleos e ingresos.
- Determinar en qué medida los beneficios del programa han podido desarrollar una actividad económica sustentable en el tiempo.

➤ **Identificar el apoyo en herramientas de trabajo a beneficiarios para desempeñar su actividad** laboral y ponderar la mayor productividad y mejoramiento de las condiciones de trabajo (menor esfuerzo bruto).

- Identificar las expectativas de los beneficiarios sobre los objetivos y actividades del programa.

Sin embargo, no existe un diseño de tal sistema más allá de estos propósitos generales ni menos una aplicación.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto:

Como se expresara anteriormente en relación a insuficiencias del sistema de gestión, el programa no cuenta con monitoreo y evaluación sistemático y recurre hasta ahora, sólo a evaluaciones en un momento (año 1995) a través de consultores externos. (MIDEPLAN, COCHILCO, ZEIT). Esto no permite conocer oportunamente las ineficiencias o desviaciones que requieren rápida acción correctora ni establecer sistemas de incentivos para los operadores exitosos.

Sólo están los resultados de la evaluación ex-post de Zeit Consultores que indica que el logro de los objetivos es pobre. Se ha logrado mejorar las condiciones de trabajo en las minas mediante la capacitación, seguridad y equipamiento, pero no se ha logrado la sustentabilidad de los proyectos, ni mejoras en los ingresos y menos aún la erradicación en algún grado, de la extrema pobreza y marginalidad en que vive este grupo de la población.

Lo que es positivo junto con la mejoría de las condiciones de trabajo es la buena imagen que tiene el PAMMA entre los pirquineros. Estos sienten que a pesar que el programa no ha logrado resultados concretos importantes, al menos se ha manifestado una preocupación de parte del Gobierno por el sector; además, sienten que el personal regional del PAMMA, tiene muy buena disposición y hacen lo que pueden a pesar de los pocos recursos que tienen.

En relación a indicadores de gestión, se podrían mencionar los siguientes comentarios:

a) Eficiencia en el Gasto: Se ha venido arrastrando un gran desfase en el gasto de los recursos asignados anualmente para este programa, teniendo disponibilidad del saldo de caja de presupuestos anteriores, más los recursos nuevos asignados para cada año. El gasto ejecutado en relación al presupuesto actualizado es bajo.

b) Relación Gasto de Administración/Costo Total: Para 1994 y 1995 el gasto de administración del programa es muy alto y creciente.

Se aprecia una disminución de la participación relativa del componente Capacitación en el número de proyectos y de beneficiarios, a pesar de que esta línea de acción es la que ha logrado un mayor impacto en los beneficiarios.

Con respecto a lograr sustentabilidad económica de los proyectos productivos, los resultados han sido parciales. La evaluación de Zeit Consultores muestra que si bien los proyectos presentaron un incremento de producción, existió un gran desfase entre las metas propuestas y las efectivamente logradas.

El principio aplicado por promotores de grandes empresas, relativo a que el éxito en pocos proyectos del total promovido puede dar rentabilidad al total invertido no se aviene al caso del PAMMA en cuanto a que los proyectos fracasados no se benefician con el éxito del resto.

En cuanto a la erradicación de la marginalidad social y la extrema pobreza, no existen antecedentes que señalen un cambio significativo en las características socio-económicas de los beneficiarios por el programa.

IV.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECIFICOS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROYECTO / PROGRAMA (por parte del Panel de Expertos):

10.- Observaciones y Comentarios en Torno a Sustentabilidad del Proyecto:

10.1.- Observaciones o comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad:

No cabe duda en que el Programa tiene una fuerte sustentabilidad basada en sus retornos sociales y políticos. El retorno en lo económico es menor y no es suficiente en sí. Aún cuando mejore significativamente la proporción de proyectos productivos exitosos, la sustentabilidad podría darse mejor con base en mayor capacitación y reconversión, ya que junto con los respectivos retornos sociales y políticos esta acción puede generar importantes retornos económicos a largo plazo.

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del proyecto:

Un escenario futuro sin un programa de apoyo a la PMA sería injustificable, por la situación de extrema pobreza del universo de la PMA y por la discriminación que caracterizaría a la política minera del estado, al ocuparse sólo de los extratos de minería grande y mediana que sí son capaces de autosustentarse. Efectivamente se daría un factor de inestabilidad del sistema económico y político, por lo menos en las regiones donde hay importante presencia de población relacionada con la PMA.

11.- Observaciones y Comentarios en Torno a los Principales Aprendizajes y Lecciones que deja la Ejecución del Proyecto:

Es necesario reconocer que frente a la complejidad que tiene el programa éste requiere acumular un acervo de experiencia muy importante, tanto en su direccionalidad como en su dotación de personal para diseñar y ejecutar los proyectos, lo que requiere un tiempo prolongado de varios años de acción persistente y de evaluación continua. En 1995, se dismanteló la dotación de personal técnico por el cambio de la administración de COMINA, lo que significó perder el personal regional de mayor experiencia.

Se puede afirmar que el PAMMA está aún en un proceso de aprendizaje, iniciado en 1995, que ha dejado lecciones significativas como las señaladas en el punto 13 del formato A, pero que aún necesita completarse y mejorarse.

El aprendizaje aún insuficiente se presenta en el diseño del Programa, en cuanto a sus objetivos sociales y productivos debidamente priorizados, y más aún hacia una gestión más eficaz y eficiente. Lo primero es más sencillo mientras lo segundo, que debe responder a los objetivos de propósito, requiere establecer un sistema de gestión estratégica cuyo diseño y puesta en práctica exige un tiempo mayor, posiblemente de un par de años para demostrar su eficacia y eficiencia.

En consecuencia, queda aún por delante un importante aprendizaje.

11.1.- Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Los beneficiarios del aprendizaje referido son principalmente los mineros del universo que aún no han contado con apoyo del Programa, que son la mayoría y que corren el riesgo de no contar en el futuro con dicho apoyo si el Programa se descontinúa por demostrarse ineficaz, y que en caso de recibir apoyos éstos serán mejor focalizados y gestionados con el consiguiente mayor retorno para ellos y su entorno.

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

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECIFICAS

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO / PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto / Programa: PROGRAMA DE ASISTENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL (PAMMA)	Código 20
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Política social y de superación de la extrema pobreza.	
2.- Ministerio Responsable: Ministerio de Minería.	
2.1.- Servicio responsable (si corresponde) Subsecretaría de Minería.	
II.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROYECTO / PROGRAMA	
3.- Conclusiones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del proyecto <p>El Programa mantiene su validez y pertinencia desde su origen y hasta la actualidad, ya que es el único apoyo del Estado que recibe la PMA y completa la integralidad de la política minera en relación a los distintos estratos de empresas, contribuyendo así a reducir los problemas de extrema pobreza, a la equidad de los incentivos por parte del Estado y a la sustentación del sistema social y económico.</p> <p>Sin embargo, no parece pertinente por ahora ampliar la cobertura del Programa a nivel nacional, en nuevos territorios y a toda la diversidad de minerales, tales como el carbón y lavaderos de oro en el sur; hasta tanto no se consolide una mejor organización y capacidad de gestión del Programa.</p>	
4.- Conclusiones en torno a los supuestos de ejecución del proyecto: <p>Los supuestos relativos a lo difícil de prever precios y reservas, no deben impedir establecer pisos o niveles mínimos en estos aspectos para la calificación y reducción del riesgo, en la fase de evaluación de la factibilidad de los proyectos. Falta una normativa al respecto.</p>	

5.- Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del proyecto:

En su definición conceptual el texto de los objetivos aparece bien definido, sin embargo al no definirse priorización, indicadores y metas para sus propósitos a mediano y corto plazo, no permite evaluar adecuadamente su cumplimiento. Aún cuando las acciones se orientan en la dirección de los objetivos, no hay priorización y ponderación entre las distintas líneas de acción y al interior de ellas para la intensidad relativa necesaria entre ellas, especialmente en cuanto al área de reconversión. Esta situación impide establecer un adecuado sistema de monitoreo general del Programa.

Las acciones se concentran en lo económico productivo. No hay una línea de acción adicional que facilite el acceso a todos los potenciales beneficiarios con sus familias a otros programas del Estado en el ámbito social, tales como vivienda, salud, educación, etc.

III.- CONCLUSIONES ESPECIFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROYECTO

6.- Conclusiones específicas en torno a la eficacia del proyecto

La eficacia del Programa se ve comprometida por las mismas razones anteriores del punto 5 y, en el tiempo, por la modalidad presupuestaria y de contratación de la ejecución del Programa. La ejecución de los proyectos de diversa índole demora del orden de dos años y más, desde su postulación hasta la puesta en marcha, debido a los tiempos prolongados que toma la recomendación (R/S) del Programa, la asignación del presupuesto, la licitación del Contrato y el proceso posterior de preparación y ejecución de la cartera de proyectos.

Ello explica la gran brecha que se aprecia entre el presupuesto actualizado y el gasto ejecutado, el que no llega al 40% del primero entre 1994 y 1996. En otros términos, la ejecución presupuestaria aparece como poco eficaz en relación al período anual y no se dispone de horizonte preestablecido de ejecución.

La evaluación de Zeit no profundiza en la apreciación de la eficacia y eficiencia de la ejecución, sólo señala que habría un número alto de proyectos no exitosos. Tampoco se puede observar eficacia en los proyectos de reconversión. No hay acciones en lo social respecto a la familia, educación, previsión social, vivienda.

7.- Conclusiones específicas en torno a la eficiencia del proyecto

Hasta ahora, debido al proceso de aprendizaje en el diseño y ejecución del Programa, así como a que no existe un sistema de gestión estratégica, la ejecución del Programa resulta poco eficiente.

Un indicador al respecto es que los gastos de administración del Programa son muy elevados y crecientes en relación al gasto de inversión pese a que en alguna medida hay un subsidio del Ministerio en relación a gastos de oficina. Aún cuando COMINA se propone reducir la relación para este año a 26%, esta incidencia seguiría siendo alta. El ítem remuneraciones ha crecido más que los recursos totales, lo que no evita una alta rotación del personal profesional. Sin embargo, es

muy difícil de que COMINA pueda competir bien en el mercado de profesionales con las empresas mineras medianas y grandes. No se plantea una masa mínima de proyectos a nivel nacional y por regiones para justificar mejor el nivel de gastos fijos de la administración.

No hay información respecto a la eficiencia específica de ejecución por proyecto por lo que no fué posible sacar conclusiones al respecto.

No hay procedimientos suficientemente claros y uniformes en general y entre regiones.

En la ejecución del Programa no se ha considerado la contratación de empresas regionales y la mayor delegación de facultades de decisión a las autoridades regionales en la priorización y asignación de recursos localmente. El Ministerio tendría que mantener las facultades de priorizar y distribuir interregionalmente los recursos, además del control presupuestario y de seguimiento y evaluación de la gestión en general.

8.- Conclusiones en torno a la efectividad del proyecto

El programa no cuenta aún con una completa evaluación de su efectividad, debido al relativo poco tiempo en su ejecución y a que no se han instrumentado evaluaciones adecuadas.

Algunas conclusiones más específicas, fundamentadas en la información de que dispone el Panel son:

El programa ha sido efectivo en mejorar la situación de los beneficiarios en cuanto capacitación, seguridad en las faenas y facilitar la producción con menor esfuerzo físico por el equipamiento. Asimismo ha logrado una suficiente imagen para provocar un alto grado de aceptación por los beneficiarios atendidos.

No parece efectivo en cuanto a empleo, productividad y mejoramiento significativo de ingresos en el promedio de los proyectos productivos. Ello se debería a que sólo una proporción de los proyectos tiene éxito en sostener la explotación por varios años, debido principalmente a sobreestimación de reservas y de precios internacionales.

Aún cuando los proyectos mineros son por su naturaleza de alto riesgo, éste se puede reducir en alguna medida al establecer para su evaluación de factibilidad pisos de referencia, para los precios mínimos probables y para la reserva de minerales necesaria para el volumen y número de años de explotación adecuados para la PMA.

Los criterios para la evaluación que se manejan en el Programa en estos aspectos no son uniformes ni normativos, lo que permea con mayor riesgo del necesario al paquete de proyectos.

Además, el criterio que manejan las empresas grandes mineras de que se puede tener fracasos en varios proyectos de un paquete promovido siempre que los que tuvieron éxito más que compensen a los que fracasaron en la rentabilidad global de la empresa, no es aplicable al PAMMA,

ya que el programa no contempla subsidios cruzados entre proyectos, no hay redistribución de beneficios de los exitosos con los fracasados y los mineros de estos últimos quedan afectados.

De los antecedentes disponibles se puede concluir que el componente de reconversión del Programa no ha contado con la necesaria ponderación en la acción y, respecto a lo realizado se desconoce su impacto.

No hay efectos en los niveles de educación, salud y otros aspectos vulnerables de la PMA, ya que no hay acciones al respecto ni el grado de mejoramiento económico de ella ha generado ingresos para que los beneficiarios puedan acceder a dichos servicios.

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

FORMATO “D”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO / PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto / Programa: PROGRAMA DE ASISTENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL (PAMMA)	Código 20
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Política social y de superación de la extrema pobreza.	
2.- Ministerio Responsable: Ministerio de Minería.	
2.1.- Servicio responsable (si corresponde) Subsecretaría de Minería.	
II.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	
3.- Recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del proyecto / programa. En atención a la falta de un diagnóstico actualizado y más completo de la PMA y a la conveniencia de validar mejor el diseño del Programa, se recomienda realizar un taller, con participación de representantes de los principales actores involucrados en el Programa tales como del sector PMA, SEREMIS y de la Subsecretaría de Minería y COMINA para extraer conclusiones respecto a la justificación, supuestos especialmente en relación a participación de otras instituciones en la ejecución, precisión y jerarquización de problemas a enfrentar. Dicho taller puede contar con la referencia de la presente evaluación y otras que aportase la Subsecretaría.	
4.- Conclusiones y recomendaciones en torno al diseño del proyecto: La conclusión principal respecto al diseño del programa es que si bien el objetivo esta enunciado correctamente, las acciones que se están realizan no aseguran el total cumplimiento del objetivo. Por esto se recomienda revisar el diseño del programa y definir tres componentes: una productiva, una de reconversión y otra social. Para cada componente se deben definir claramente las acciones a realizar con sus criterios de entrada, especialmente necesarios para la componente productiva referida a aquellos proyectos que	

son autosustentables en el tiempo. Para ésta se recomienda que se defina un piso en: precio del cobre, reservas, nivel de producción y puestos de trabajo mínimos para cada proyecto. También se recomienda que se mantenga e incluso se refuerce el criterio de hacer proyectos integrales, es decir, que cumplan todas las etapas desde mensura hasta laboreo y capacitación.

El diseño del Programa deberá incluir la definición de indicadores asociados al fin, objetivo, a cada una de las componentes y cada una de las acciones.

Se propone crear la componente social que incluya acciones que involucren al minero y su familia, esto es educación y capacitación para hijos de mineros, capacitación a la mujer, mejoramiento de infraestructura de la vivienda y su entorno, otras acciones. Se hace especial mención que el Programa no tendrá la capacidad de ejecutar todas estas acciones, pero deberá servir como instancia de identificación, coordinación e intermediación entre los mineros potencialmente beneficiarios y los programas gubernamentales existentes (FOSIS, SENCE, ETC)

El componente de reconversión está dirigido para los mineros que no tienen acceso a proyectos viables. Este componente aunque está presente en el diseño actual es, sin duda, el más débil en su ejecución. Se recomienda fortalecer las acciones que correspondan, pero considerando debidamente la demanda potencial de trabajadores que exista en los sectores de la minería y de las alternativas de empleo existente en la región. Un ejemplo exitoso de ésta línea de acción es el Proyecto de Chile Joven.

5.- Conclusiones y recomendaciones en torno a la gestión del proyecto:

Se recomienda establecer un sistema de gestión estratégica que incluya un plan a mediano plazo, de 3 a 5 años, planes anuales de acción, organización y gestión por resultados y un sistema de seguimiento y evaluación para el nuevo diseño del proyecto.

Asimismo debe incluir las normas de criterios y formatos de calificación inicial para los posibles proyectos y de evaluación posterior de su factibilidad.

El sistema de monitoreo y evaluación de resultados debe permitir establecer responsabilidades como asimismo incentivos por la adecuada ejecución.

También es necesario realizar un profundo examen del proceso presupuestario y de su ejecución, principalmente con el propósito de reducir lo más posible el tiempo entre la postulación y ejecución de los proyectos.

En cuanto a la contratación para la ejecución del Programa se recomienda evaluar: a) una mayor descentralización de las decisiones a nivel de proyectos; b) las condiciones para fraccionar la ejecución a través de contratos regionales; c) establecer, contratos marco para tres a cinco años de ejecución.

Para un mejor desempeño del rol del Ministerio, se recomienda a) establecer un sistema de control por resultados; b) diseñar y aplicar un sistema de priorización de la asignación de recursos para el Programa en dos niveles: uno relativo para la asignación interregional del presupuesto anual y, el otro, para la priorización de la cartera de proyectos en cada región.

Por último, se recomienda ajustar la solicitud y luego la asignación presupuestaria para el Programa, tanto por el Ministerio de Minería como el de Hacienda, para que ella sea concordante con la capacidad de ejecución que se demuestre. Dichos ajustes deberían tomar en cuenta la brecha existente entre el presupuesto actualizado y el gasto ejecutado y la futura capacidad de ejecución que debería mejorar con el sistema de gestión recomendado.