N° 3: Ficha resumen de evaluación

Periodo de evaluación	Entidad pública evaluada	Evaluadores
Inicio: 22/04/2024	Programa Nacional de Diversificación Productiva – PNDP	<ul style="list-style-type: none">• Jesús Ivan Camasca Giraldo.• Monica Del Pilar Villaorduña Zegarra.• Ines Lidia Linares Vidal.• Miguel Angel Reyes Sulca.• Juan Carlos Benner Caycho.
Fin: 18/10/2024		

Descripción de la entidad pública evaluada

El Programa Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) fue creado el 20 de noviembre de 2014, mediante Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE. Según lo señalado en la mencionada norma, el programa tiene por finalidad “promover, impulsar y ejecutar acciones en el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva” y como objetivo general contribuir con la generación de nuevos motores de crecimiento económico y potenciar los existentes, la mejora de la productividad, competitividad y del comercio interno, a través de la promoción y el desarrollo de la infraestructura productiva específica, en el ámbito de sus competencias, que conlleve a la diversificación productiva. Posteriormente, el Plan de Implementación del PNDP, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 251-2016-PRODUCE, establece como compromiso máximo del Programa “Aumentar el acceso de las empresas a infraestructura productiva específica con mejores condiciones para la competitividad”

Para alcanzar este objetivo, el Plan establece tres productos: el primero orientado al desarrollo de la infraestructura productiva; el segundo encaminado a fortalecer la articulación entre diferentes entidades que implementan proyectos de infraestructura productiva; y, un tercer producto a través del cual se promocionaba la inversión privada en infraestructura productiva.

Hallazgos

Justificación / vigencia

El PNDP se sustenta en una necesidad objetiva expresada en el problema central establecido en el Plan de Implementación del 2016 el cual ha sido ratificado en los diagnósticos realizados en el marco de la elaboración de la Estrategia de Parques Industriales (2020) y la Hoja de Ruta de Mercado de Abastos (2021).

En esta línea, se estima que se mantiene vigente el objetivo planteado por el PNDP y en líneas generales los servicios que ofrece.

Además, el objetivo del PNDP se encuentra estrechamente relacionado a políticas y planes de carácter nacional, así como a los instrumentos de gestión del Sector Producción.

Se estima que, si bien ha habido actualizaciones parciales de la problemática de la infraestructura productiva, hechos actuales, como la inseguridad ciudadana o la apertura del puerto de Chancay, entre otros, hace que el análisis causal de la problemática se encuentre desactualizada.

Po otro lado, en la actualidad el análisis de la problemática no se encuentra en ningún documento de gestión del PNDP. El informe que sustenta la problemática tiene debilidad metodológica; además, las causas principales y secundarias no se encuentran debidamente sustentadas.

Adecuación

Es importante que los principales servicios que brinda el PNDP se encuentren enmarcados en el Sistema Nacional de Inversiones, ya que ello garantiza un estándar de calidad en todas las fases del ciclo de vida de estos servicios.

Si bien existe una definición de la población-objetivo, se estima que esta es aún muy general, pues involucra prácticamente a todas las unidades empresariales. Además, en ningún instrumento de gestión se establece una estrategia de priorización, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales del Programa. Asimismo, se estima que la estructura de objetivos del PNDP es confusa. Por ejemplo, en la norma que aprueba el Programa se definen un objetivo general, once objetivos específicos, tres componentes y tres líneas de intervención. Posteriormente, en el Plan de Implementación se realiza una precisión del objetivo general y se definen dos niveles de objetivos superiores. Adicionalmente, en este Plan se definen otros tres productos que no se articulan con los componentes o líneas de intervención antes señaladas.

Recursos

El PNDP establece sus necesidades presupuestales en el Cuadro Multianual de Necesidades (CMN), los cuales presentan el monto total requerido en base a los costos unitarios establecidos por el programa. Es de precisar que el CMN se contrasta con el Plan Operativo Institucional (POI) y el presupuesto asociado a los mismos.

Si bien el PNDP reporta en promedio, un alto nivel de ejecución física en el periodo 2018-2023 (77.7%), se evidencia que la unidad de medida corresponde principalmente a informes, siendo que la mayoría de los recursos presupuestarios se ubican en gastos de capital relacionado a las inversiones. En ese sentido, se debe evaluar una unidad de medida que tenga una mayor correspondencia con la ejecución de obra, según corresponda.

De las entrevistas se recoge que existen dificultades en los procedimientos referente a las actividades administrativas para la adquisición de bienes, servicios y obras que impide el cumplimiento de los plazos previstos; ya sea desde el programa como desde la Oficina de Abastecimiento del Ministerio de la Producción. En ese sentido, en atención a la figura de “organización desconcentrada” que define a un programa según el artículo 17 de los Lineamientos de Organización del Estado[11], aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, y las entrevistas desarrolladas; se recomienda simplificar los procedimientos para la ejecución del gasto y consecuentemente, la adquisición de sus bienes y servicios, considerando la especialización funcional en materia de inversiones que tiene a su cargo el programa y el presupuesto que maneja. Además, se recomienda reforzar el equipo administrativo y reforzar los canales de coordinación entre el Programa y el Ministerio para la programación y ejecución del gasto.

Procesos

El PNPD cuenta con un Manual de Procedimientos, en el que sus procesos misionales se vienen actualizando.

El artículo 17 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, señala que un programa “No tiene personería jurídica, pero puede contar con identidad organizacional para el cumplimiento de las funciones que determine su norma de creación y para la ejecución de sus procesos conforme se establezca en su Manual de Operaciones” (subrayado nuestro). En ese sentido, se deben realizar las acciones correspondientes a efectos de incorporar en la norma de creación del programa, las funciones de dicha entidad; ya que, a la fecha, el Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE que crea el programa no establece sus funciones generales, así como su Manual de Operaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 274-2016-PRODUCE.

Ahora bien, es menester asegurar los insumos informáticos, así como el personal de planta adecuado y en la cantidad que demande sus actividades, principalmente en la formulación y ejecución de proyectos de inversión. En ese sentido, por ejemplo, se debe contar con especialistas en ingeniería sanitaria para la elaboración de proyectos de inversión, revisión y/o elaboración de expedientes técnicos, supervisión de proyectos en la rama de sanitaria, recepciones de obra, etc.; así como profesionales y/o técnicos en la especialidad de mecánica de suelos y topografía.

Producto

Es relevante que los principales servicios que brinda el programa (desarrollo de infraestructura) se encuentre sustentada en la metodología establecida en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública. Esto garantiza evaluaciones ex – ante para los proyectos de mayor envergadura económica, la misma que incluye análisis de costo-beneficio y de rentabilidad.

Otro elemento destacable es que en el diseño e implementación de estos servicios se implique tanto a las unidades empresariales como a las autoridades de gobiernos subnacionales.

En el Plan de Implementación del PNPD (2016) no se sustenta adecuadamente la pertinencia de los productos señalados. Los proyectos de inversión y las IOARR se conciben generalmente como proyectos exclusivos de construcción de infraestructura, cuando básicamente son proyectos orientados al desarrollo productivo.

La metodología para proyectos de inversión implica la ejecución de la fase de evaluación ex – post. Sin embargo, el PNPD no ha previsto cómo implementar esta etapa, esto a pesar de que ya ha concluido con algunas intervenciones.

Por otro lado, algunos indicadores de desempeño no han sido evaluados lo que evidenciaría que nos son pertinentes o viables.

Seguimiento y evaluación

Un elemento relevante es la existencia de una unidad responsable de seguimiento y evaluación, al misma que tiene el mandato de diseñar la metodología de evaluación del impacto del programa. Además, existen reportes de avance de las actividades operativas implementadas por el PNPD, los mismos que llegan a la Coordinación Ejecutiva. Sin embargo, No existe una diferenciación entre las funciones de supervisión de proyectos y la de monitoreo y evaluación del PNPD.

Existe debilidad en el diseño indicadores de producción física y de desempeño, en varios de ellos no se cumplen en su totalidad los criterios SMART.

No existe un plan de seguimiento en el que se establezca la metodología y los productos que se desarrollarían de la implementación de esta función.

Efectos e impactos

Existe un registro administrativo básico que permite estimar algunos efectos de la intervención. Se cuenta con datos específicos de todos los proyectos de inversión, así como de los IOARR. Además, gran parte de esta información es pública.

En los casi 10 años de implementación el PNPD no ha desarrollado ningún tipo de evaluación: diseño, procesos, resultados o impacto. De haberlo hecho, es probable que se hubieran identificado algunas limitaciones que existen en su diseño lógico.

En el ámbito de los proyectos de inversión, no se han realizado evaluaciones ex – post de aquellos que han concluido.

Sostenibilidad

En el Marco Lógico del Plan de Implementación se trata mínimamente sobre las condiciones necesarias (supuestos) para que los resultados sean alcanzables.

El PNPD, no cuenta con una metodología que aborde la tarea de la sostenibilidad de sus intervenciones. No existe en los instrumentos de gestión ninguna referencia cómo asegurar la sostenibilidad de logros alcanzados. En el caso de los proyectos de inversión y de los IOARR, no existe el enfoque de desarrollo, sino el de construcción de obras civiles.

[11] Artículo 17.- Programas

17.1 Un programa es una forma de organización desconcentrada que adopta una entidad para resolver un problema, una situación crítica o implementar una política pública, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece. No tiene personería jurídica, pero puede contar con identidad organizacional para el cumplimiento de las funciones que determine su norma de creación y para la ejecución de sus procesos conforme se establezca en su Manual de Operaciones.

(...)

Recomendaciones

Dimensión	Recomendación	Prioridad
-----------	---------------	-----------

Efectos e Impactos	El PNDP debe programar la realización de por lo menos las siguientes evaluaciones: Evaluaciones de Resultados, las cuales se ejecutarán durante el periodo de implementación del PNDP y permitirá evaluar el avance estratégico del Programa. La periodicidad de estas evaluaciones pueden ser cada dos años.	No prioritaria
	Evaluaciones de Impacto. El programa debe prever la realización de por lo menos una evaluación de impacto al finalizar su nueva etapa. Sin embargo, es recomendable, dependiendo del periodo de ampliación del Programa, que se realice una evaluación de impacto durante la implementación del mismo.	
Sostenibilidad	Se recomienda que a partir de la evaluación intermedia del programa se analice en qué medida los productos y resultados del PNDP serán sostenibles, y proponer cuáles serían las intervenciones que el PNDP debe continuar implementando y reforzar.	No prioritaria

Calificación

Dimensión	Puntaje	Sustento
-----------	---------	----------

Justificación / vigencia	80%	<p>La intervención del PNDP se encuentra justificada en tanto se mantiene vigente el problema identificado en el momento de su creación. Esta situación se evidencia por ejemplo en el diagnóstico realizado en el marco de la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales, aprobada en el 2020 mediante Decreto Supremo N° 005-2020-PRODUCE. En este documento se señala que, pese a que se existen 19 parques industriales creados por ley, ninguno se encuentra operando. Además, insiste en que los problemas a nivel de infraestructura productiva restringen el desarrollo de la actividad industrial.</p> <p>Asimismo, diagnóstico realizado como insumo para la formulación de la Hoja de Ruta para la Modernización de los Mercados de Abastos, aprobada mediante Decreto Supremo N° 021-2021-PRODUCE, señala como problema la “limitada competitividad de los mercados de abastos”, la cual se genera, entre otros aspectos, por la baja inversión en la mejora de la infraestructura, así como una ineficiente distribución de los espacios y la falta de equipamiento para la conservación e higiene de los alimentos</p>
Adecuación	72.2%	<p>Esta dimensión evalúa la pertinencia de las soluciones propuestas, sobre la base de una población-objetivo identificada. Al respecto, señalaremos que existe una definición de la población-objetivo, la misma que incluye a las personas naturales y jurídicas de los sectores productivos y de servicios.</p> <p>Asimismo, se estima que el objetivo definido en el Plan de Implementación del PNDP “Aumentar el acceso de las empresas a infraestructura productiva específica con mejores condiciones para la competitividad” se encuentra vigente, ya que ha sido ratificado por otros instrumentos como la Estrategia de Parques Industriales y la Hoja de Ruta de Mercados de Abastos. Asimismo, existe evidencia internacional de que los servicios ofrecidos por el PNDP contribuyen a alcanzar el objetivo. Puede revisarse las evidencias señaladas en el Capítulo VII Revisión de literatura.</p>
Recursos	100%	<p>El PNDP establece sus necesidades presupuestales en el Cuadro Multianual de Necesidades del Ministerio de la Producción, los cuales presentan el monto total requerido en base a los costos unitarios establecidos por el programa. Es de precisar que el CMN se contrasta con el Plan Operativo Institucional (POI) y el presupuesto asociado a los mismos. Asimismo, el PNDP reportó, durante el periodo 2018-2023, en promedio una ejecución física de 77.7% y una ejecución financiera de 78.4%.</p>
Procesos	90.5%	<p>El Programa cuenta con una estructura de procesos en su Manual de Operaciones y Manual de Procedimientos. Este último instrumento se encuentra en proceso de actualización respecto a sus procesos misionales. En ese sentido, evalúa sus procesos identificando sus limitaciones y aplicando medidas correctivas periódicamente.</p>

Dimensión Puntaje

Sustento

Productos	66.7%	<p>En la medida que los servicios de formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión y se desarrollan en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, se garantiza un estándar de calidad durante todo el ciclo de vida de los mismos.</p> <p>Además, cuando los montos de inversión de los servicios (proyectos de inversión) son mayores, la metodología de diseño es más exigente, incluyendo evaluaciones ex – ante como pruebas de costo-beneficio. Otra de las ventajas en la implementación de los servicios es que todos deben ser consensuados con los potenciales usuarios, sean estos empresarios o autoridades locales.</p> <p>Sin embargo, a pesar que la metodología de los proyectos de inversión considera como la última etapa la evaluación ex – post, esta no se ha implementado en los proyectos culminados y no se evidencia la existencia de una metodología específica para hacerlo. Por otro lado, no se ha reportado avance a nivel de los indicadores de resultados especificados en el Plan de Implementación (2016). En lo que se refiere a los indicadores de producción física, no se cuenta con información de avance para aquellos definidos en el Plan de implementación (2016), pero sí para los definidos en el POI del Programa.</p>
Seguimiento y evaluación	66.7%	<p>El PNDP es el único programa del Sector Producción que tiene la fortaleza de incluir en su diseño organizacional una unidad responsable del seguimiento y evaluación. Esto favorece la institucionalización de la función de control y mejora en la gestión pública. Sin embargo, existen debilidades en la formulación de los indicadores de desempeño y producción física, así como en la configuración de un sistema de información eficiente y efectivo.</p>
Efectos e impactos	50.0%	<p>Se evidencia que el PNDP ha contribuido a cerrar las brechas en infraestructura productiva y además se estima que genera efectos tanto en el empleo como en los ingresos.</p> <p>Sin embargo, no se ha realizado ningún esfuerzo por implementar un diseño que permita la realización de una evaluación de impacto</p>
Procesos	11.1%	<p>El PNDP no ha establecido una estrategia que garantice la sostenibilidad de los logros alcanzados, en el mejor de los casos, se han establecido algunos supuestos en la matriz de marco lógico que sustenta el Programa.</p>
Total	71.1%	

Comentarios Adicionales