



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
DESARROLLO SOCIAL
(D. SOCIAL)**

**FONDO DE SOLIDARIDAD
E INVERSIÓN SOCIAL
(FOSIS)**

**MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y
COOPERACIÓN**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA – N° 17
PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL
FOSIS / MIDEPLAN

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2001: \$9.608 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a mejorar de manera sustentable las condiciones de vida e inclusión social de los Beneficiarios del programa, definidos como los habitantes de las Unidades de Intervención Local (UIL)¹ que forman parte de los grupos prioritarios de la política social del Gobierno, de grupos y de organizaciones sociales que viven en situación de pobreza.

1.2 Propósito

Los Beneficiarios potencian un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación, a través de la ejecución de micro proyectos propios o de servicios especializados a través de ejecutores intermediarios.

1.3 Población Objetivo

Habitantes de las unidades de intervención local (UIL), que viven en situación de pobreza y que pertenecen o forman parte de un grupo social prioritario (infancia, adulto mayor, jóvenes, pueblos originarios, mujeres y discapacitados) u organizaciones sociales.

El programa de desarrollo social busca fortalecer y desarrollar las capacidades de gestión, liderazgo y participación de sus beneficiarios, en una UIL, a través de micro-proyectos propios o de servicios especializados que otorgan intermediarios.

1.4 Población Beneficiaria

En este programa no es posible disponer de información precisa sobre los beneficiarios efectivos totales. Sólo es posible estimar para el año 2000 el total de beneficiarios que programó atender, correspondiente a 270.767 personas.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa tiene cobertura nacional e inició sus actividades en Mayo del año 2000. Es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, a través del Departamento de Desarrollo Social.

El programa está normado por Bases Generales de carácter nacional que definen el tipo de acciones que se pueden financiar, su objetivo y la población a atender. Los recursos se distribuyen a través del mecanismo de inversión regional de asignación local (IRAL) y son asignados mediante licitaciones públicas y privadas en el caso de los servicios

¹ El programa focaliza sus actividades en una unidad de intervención local (UIL)corresponde a una comuna o un conjunto de localidades al interior de una comuna

especializados y por asignación directa de recursos a beneficiarios en el caso de los proyectos autogestionados, mediante la firma de un contrato y un acuerdo operativo que define un cronograma de pagos y anticipos. La autorización del pago la realiza el supervisor de Fosis, en función de informes elaborados a partir de entrevistas, inspecciones y acompañamiento en terreno de los programas en ejecución.

La selección de las unidades de intervención local es una responsabilidad compartida entre el FOSIS y el Gobierno Regional y la selección de los proyectos está a cargo de la Mesa de Trabajo Comunal de acuerdo con prioridades fijadas en el nivel comunal.

El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Los Beneficiarios de las UIL focalizadas de comunas seleccionadas, con proyectos autogestionados cofinancian y ejecutan su implementación.

Co-financia proyectos propuestos y ejecutados por los beneficiarios, que se orientan a resolver problemas de integración social o satisfacer necesidades de la población pobre.

Componente 2: Los beneficiarios de las UIL focalizadas de comunas seleccionadas acceden a servicios sociales, a través de proyectos de prestación especializados, bajo una modalidad intermediada o directa.

Financia a través de ejecutores intermediarios (ONGs, corporaciones privadas), proyectos que facilitan el acceso de los beneficiarios a servicios sociales públicos o privados disponibles o la prestación de servicios directos cuando éstos no están disponibles de otro modo.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa en el año 2000, alcanzó a los \$5.404 millones. El presupuesto para el año 2001 es de \$9.608 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa constituye una buena respuesta a los problemas identificados. Es sensible a las diferencias regionales/locales, y tiene suficiente flexibilidad para incorporar temas emergentes. Además, favorece la agilización de los procedimientos administrativos, particularmente aquellos relativos a la distribución de la inversión social. El uso de la modalidad IRAL para asignar recursos, profundiza la desconcentración y descentralización de la inversión social posibilitando una priorización de los recursos en función de las demandas regionales.

A nivel central, existe, sin embargo, una debilidad asociada a la definición de indicadores que permitan establecer la calidad de los proyectos financiados. Tampoco han sido incorporadas sugerencias de evaluaciones previas de la DIPRES en torno a definir indicadores de proceso y de resultados.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del programa involucra tres niveles: central, regional y comunal en atención al carácter descentralizado del mismo. A nivel central el programa se inscribe en la Subdirección de Gestión de Programas y está a cargo del Departamento de Inversión Social y Gestión Programática.

El diseño organizacional del programa es muy completo, existiendo procedimientos claros y asignación de funciones bien definidas. Las instancias de asignación de recursos (Consejo Regional y Concejo Comunal) reciben la debida asesoría técnica por parte del programa en sus niveles regional y comunal.

Existe debilidad en la generación de información en el nivel central respecto de datos agregados de monitoreo del programa existiendo un nivel de desconocimiento de los tipos de proyectos y beneficiarios atendidos a nivel global del programa. Por otra parte, la información en línea, que es pertinente para la supervisión a nivel de proyecto, no cuenta con indicadores adecuados para medir resultados y un sistema suficientemente flexible para generar los datos agregados necesarios.

2.3 Eficacia y Calidad

El programa ha implementado un modelo de intervención descentralizado. No obstante, no cuenta con información adecuada que permita calcular los indicadores de cobertura y cumplimiento de metas propuestas que se han establecido para medir resultados a nivel de componentes y propósito. En el caso de cobertura, sólo se ha estimado el número de beneficiarios que se ha programado atender: 270.767 (223.814 en el componente 1 y 46.953 en el componente 2) con un total de 2000 proyectos en 204 comunas.

La información disponible sólo permite medir la rapidez de atención en el caso de los proyectos autogestionados (número de contratos firmados antes del 30 de septiembre), estableciéndose que solo un 2% firmó contrato dentro del plazo, un 91% firmó sus contratos fuera del plazo y un 6% no comenzó su ejecución.

La evaluación señala una contradicción en el establecimiento de metas por grupo prioritario que luego no se consideran, por cuanto el programa tienen una modalidad de intervención por proyecto. Debido a esto último, se considera poco probable que las metas puedan cumplirse como resultado espontáneo de la selección de proyectos.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

Para el año 2000, la ejecución presupuestaria es de un 98% respecto del presupuesto asignado.

Para el componente 1, los aportes de terceros representan un 26% del total del gasto para el año 2000. En el caso de los proyectos que consideran una contraparte, esta involucra aportes del municipio (7%), de los propios beneficiarios (13%) y de otras instituciones (6%). Las cifras muestran importantes discrepancias entre regiones, observándose que los mayores aportes relativos provienen de los propios beneficiarios.

Eficiencia

Los gastos administrativos² en el año 2000 alcanzan a un 29% del gasto total, considerándose elevado.

Se ha estimado un costo promedio por beneficiario para el año 2000 de \$13.900, apreciándose importantes diferencias entre regiones, con un rango que oscila entre los \$5.200 y \$91.300 debido a las diferentes tipologías de proyectos y a las diferencias de costos por región.

La relación de gastos entre proyectos autogestionados (84%) y servicios especializados (16%) muestran una tendencia a privilegiar el primer componente. No obstante, el panel señala que el programa carece de criterios o normas que regulen la asignación de recursos entre componentes.

2.5 Aspectos Innovadores

El nuevo diseño del programa involucra como aspectos innovadores la descentralización y desconcentración de las decisiones, hecho que posibilita abordar los problemas y necesidades sociales de los beneficiarios de manera ágil, integral y centrada en las especificidades locales.

Por otra parte, se considera que la priorización de los territorios como espacio de intervención -por sobre las definiciones temáticas- es un aspecto innovador que permite desarrollar una gestión articulada y complementaria con otras entidades abordando temas emergentes en un espacio geográfico específico.

2.6 Principales Recomendaciones*

1. Se recomienda: a) monitorear desde un comienzo el proceso de cumplimiento de propósito; b) formular metas globales en términos del total de beneficiarios sin distinción de tipo y porcentaje de aporte logrados de contraparte; c) generar información que refleje directamente la opinión de los beneficiarios acerca de la marcha y satisfacción con el programa y d) una evaluación en la etapa de cierre de los proyectos que mida: grado de satisfacción con los ejecutores y resultados logrados.
2. Calificación de los ejecutores intermediarios sobre la base de un instrumento estandarizado que los evalúe rigurosa y periódicamente.

² Los gastos administrativos corresponden al gasto que no está directamente asociado a la producción de los componentes. Incluye gastos asociados a la administración del programa propiamente tal (9%); de la administración de programas asociados, Pre Inversión 3%, Promoción 9% y Evaluación Ex-Ante 1%) y gastos generales (11%) de FOSIS correspondientes al programa.

* La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

3. Diseñar un adecuado sistema de centro de costos por programa y disminuir los gastos de administración a rangos inferiores (15 a 25 %) de modo que un mayor porcentaje de los recursos llegue directamente a los beneficiarios.
4. Condicionar el financiamiento de proyectos de vivienda, construcción y equipamiento a un compromiso formal y demostrable de aporte en mano de obra y/o materiales por parte de los beneficiarios y además incluir un número mínimo de beneficiarios. Estas condiciones propuestas surgen de la consideración que este tipo de proyectos no se acercan a cumplir por si solos el objetivo de participación definido en el propósito.
5. Motivar y favorecer la postulación de todas las organizaciones de las UIL a los concursos, evitando de este modo la ventajas de aquellas organizaciones que son contactadas por las instituciones intermediarias de promoción;

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL

PANELISTAS:
VICENTE ESPINOZA (COORDINADOR)
ESTRELLA DÍAZ
FRANCISCO COVARRUBIAS

JUNIO 2001

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL
AÑO DE INICIO:	2000
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
SERVICIO RESPONSABLE:	FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)

RESUMEN EJECUTIVO

1 Descripción del Programa

El Programa de Desarrollo Social es uno de los cuatro programas por medio de los cuales el FOSIS organiza su acción a favor de los sectores más pobres del país. Su objetivo general es contribuir a que sus beneficiarios mejoren sus condiciones de vida y su inclusión social. Los beneficiarios corresponden a personas que participan de los grupos y organizaciones sociales de base y/o cualesquiera de los seis grupos prioritarios o vulnerables (niños, jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios, mujeres y discapacitados) definidos en la política social del gobierno y que habitan en el espacio territorial local donde operarán los componentes y/o líneas de los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

El Programa tiene cobertura nacional e inició sus actividades en Mayo de 2000 con la planificación de las licitaciones y en Noviembre de 2003 espera realizar una evaluación de resultados. Su operación se efectúa a través de dos componentes destinados a potenciar entre los beneficiarios un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación. Uno de Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social; y otro de Proyectos de Servicios Especializados.

El Programa está normado por Bases Generales de carácter nacional, que definen el tipo de acciones que se pueden financiar, su objetivo y el grupo al cual se dirigen. Los recursos son asignados mediante licitaciones públicas y privadas o por asignación directa. Los proyectos son seleccionados por concurso, de acuerdo con las prioridades fijadas en instancias de trabajo comunal y regional. Los proyectos financiados pueden tener una duración máxima de 36 meses.

2 Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El diseño del nuevo modelo de intervención da una buena respuesta al diagnóstico de problemas que acompañaban al anterior modelo de intervención del FOSIS. Este diseño cierra el modelo de prioridades temáticas para abrir un gran compartimento que abarca diversos temas. Este diseño es sensible a las diferencias regionales y comunales, a la vez que tiene suficiente flexibilidad para incorporar temas emergentes. Asimismo, favorece la agilización de los procedimientos administrativos, lo que debe permitir racionalizar y mejorar la curva de ejecución presupuestaria.

En este marco, el Programa de Desarrollo Social permite realizar diversos avances en la gestión de la inversión social del FOSIS. Al ejercerse bajo la modalidad IRAL, se favorece la desconcentración y descentralización de la inversión social, posibilitando que los recursos sean asignados poniendo atención a la prioridades regionales, con el concurso del CORE, los alcaldes y los Concejos Municipales y dando mayor responsabilidad a las Direcciones Regionales. Asimismo, los recursos disponibles llegan de manera bastante directa a los beneficiarios, ya sea como financiamiento a sus propios proyectos o como servicios de ejecutores especializados.

La vinculación de los componentes con el propósito es el eslabón más delicado del programa porque, por definición, el financiamiento de los proyectos no garantiza por sí solo que éste se cumpla. El financiamiento es condición necesaria pero no suficiente para el logro del propósito, por lo que se requieren indicadores que permitan establecer la calidad del proyecto.

2.2. Organización y Gestión

El diseño organizacional del programa es muy completo, existen procedimientos claros y asignación de funciones bien definidas. El diseño organizacional contempla todas las instancias necesarias para el desempeño del programa y la asignación de roles esta definida en los niveles central, regional y comunal. Las instancias políticas de asignación de recursos contempladas (Consejo Regional y Concejo Comunal) reciben la debida asesoría técnica de la Dirección Regional del FOSIS y la Mesa Comunal con lo cual les permite tomar decisiones informadas. La existencia de un Agente de Desarrollo Local que acompaña y supervisa el proyecto debiera aportar a su buen desempeño.

Desde el punto de vista de la coordinación interna con otras instancias del FOSIS, el punto que genera más preocupación es el escaso flujo de información entre el Departamento de Apoyo y Control a la Gestión Programática y el Programa de Desarrollo Social. De una parte, la información necesaria para la gestión del programa no es actualmente generada por la unidad responsable lo cual resiente la eficacia de la gestión y toma de decisiones del programa. De otra parte, tampoco hay demandas o consultas del programa con relación a indicadores o información necesaria.

El modelo de intervención está diseñado de forma consistente especialmente en lo referido a gestión, sin embargo, el programa comenzó a operar y continúa haciéndolo sin contar con indicadores adecuados, lo cual pone en riesgo el futuro del modelo de intervención. El panel considera que, esperar a octubre del año 2001 para disponer de los indicadores esenciales del programa del 2000, es ya tarde, por cuanto, de ser necesario aplicar correctivos el año 2002, no se estará en condiciones de reaccionar oportunamente.

El FOSIS ha puesto sus prioridades en el sistema informático antes que en la generación de indicadores. El privilegio del soporte ha ido en desmedro de la disponibilidad de información adecuada. E incluso este soporte opera con deficiencias. De esta forma tanto la Dirección de Evaluación como el Apoyo a la Gestión Programática dedican sus esfuerzos al diseño del sistema y desarrollo de indicadores, postergando la entrega de información a los programas. La información que se recoge es pertinente como base para la generación de indicadores de gestión que orienten la toma de decisiones, pero se encuentra en un estado primario.

2.3. Eficacia y Calidad

El programa ha sido eficaz en la implementación de un modelo de intervención bajo una modalidad descentralizada. Los indicadores disponibles, permiten apreciar que se cumplieron todos los pasos contemplados en la programación, comprometiendo en esta gestión a diversos agentes de las instituciones políticas regionales y comunales. De esta forma, se cuenta con un número cercano a los 2000 proyectos financiados a lo largo del país en plena ejecución, que alcanzan unos 270.000 beneficiarios en 204 comunas. No se puede evaluar su eficacia con relación al propósito, porque los indicadores adecuados no están disponibles.

La dificultad para generar información sistemática de apoyo a la gestión es un aspecto que llama la atención al momento de acercarse a la evaluación de la eficacia del programa. Aunque se trate de una evaluación de diseño, ésta requiere de algunos mínimos elementos de contraste para establecer

si el diseño opera de acuerdo con lo presupuestado. El panel entiende que una "evaluación de diseño" no se reduce exclusivamente a la consistencia y validez literal de una propuesta. Durante gran parte de la evaluación, contamos sólo con la descripción del diseño y escasos elementos de contraste.

Estas dificultades para conseguir información parecen estar presentes también entre quienes gestionan el programa. Sus apreciaciones sobre eficacia del programa o la producción de los componentes suelen ser cualitativas, de lo cual se concluye que los responsables del programa no cuentan con una información cuantitativa actualizada con respecto a la eficacia del programa. En lo básico, el indicador clave es la marcha de la ejecución presupuestaria, el cual es monitoreado mensualmente. Las razones por las cuales la ejecución marcha de acuerdo con lo programado o retrasada no se pueden establecer con indicadores semejantes, sino que habitualmente requieren visitas a terreno de los encargados, donde reciben información cualitativa respecto de la marcha del programa en las regiones.

2.4. Eficiencia y Economía

Para el año 2001, alrededor de un 30% de los costos del Programa son gastos asociados, de administración y gastos generales. Los gastos de administración, propiamente tal ascienden a un 9%, los de Pre - Inversión a un 3%, Promoción un 9%, Evaluación Ex - Ante un 1% y Gastos generales un 11%. Existe una buena relación de ejecución presupuestaria con un nivel de 98% de gasto efectivo en relación a lo programado.

La relación de gastos entre proyectos autogestionados (84%) versus los proyectos de Servicios Especializados (16%) demuestra el privilegio que se otorga al componente autogestionado; no obstante, el programa carece de criterios o normas para regular la asignación de recursos entre componentes. Mayoritariamente los proyectos autogestionados se dirigen a infraestructura (67%) y a equipamiento (14%). A su vez, los proyectos de infraestructura, se destinan principalmente a mejoramiento de vivienda y urbanización (46%) y mejoramiento de sedes (37%).

2.5. Análisis sobre el Logro del Fin

Por encontrarse el programa en su primer año de implementación no resulta pertinente este análisis.

2.6. Justificación de la Continuidad

La pobreza, constituye un fenómeno económico y social, cuya solución difícilmente se encontrará en el corto plazo. Desde este punto de vista, la misión de FOSIS y la responsabilidad del Programa de Desarrollo Social están vigentes. Esta sola situación justifica la presencia del FOSIS y plantea los desafíos que la institución debe asumir para hacer más eficaz y eficiente su aporte. Por el momento el programa no da señales de enfrentar problemas de diseño que no tengan solución.

2.7. Sostenibilidad del Programa

El programa es sostenible pues forma parte de una estrategia de intervención consistente y que comprende a toda la institución FOSIS. El destino del programa esta, entonces, vinculado a la evolución de FOSIS. El programa es sostenible, además, porque para su implementación cuenta con el respaldo de la institución que lo cobija. Es sostenible porque el aprendizaje institucional es una práctica desarrollada en la institución; ello permitirá modificar, reformular o reorientar el programa si los resultados indican que no avanza al ritmo o en la dirección deseada.

2.8. Aspectos Innovadores

Uno de los aspectos innovadores más relevantes del nuevo diseño del Programa es la descentralización y desconcentración, como eje que puede contribuir a abordar los problemas y necesidades sociales de los beneficiarios de manera ágil, integral y focalizando las especificidades locales. Este constituye un desafío que la política social en su conjunto se ha planteado en el marco del proceso de modernización del Estado y cuyos alcances constituyen una materia de evaluación para el mediano plazo. La descentralización debiera permitir también aumentar la participación de los beneficiarios en la definición de sus prioridades de inversión y aumentar la participación de los beneficiarios y sus organizaciones en la gestión de los proyectos para apoyar un mayor ejercicio de la ciudadanía

La priorización de territorios por sobre las definiciones temáticas permite el paso desde la acción descoordinada a la acción complementaria con otros en cada territorio. Este cambio permite cumplir con la misión FOSIS, aumentando el impacto de su inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, generando y expandiendo las capacidades en las personas y familias pobres y generando oportunidades en el entorno donde residen. Más aún, la flexibilidad temática permite abordar temas emergentes, así como adoptar estrategias nuevas en el tratamiento de los problemas que plantean las situaciones de pobreza.

2.9. Principales Recomendaciones

Sobre Nivel de Logro del Fin se recomienda: a) evaluación de diseño e impacto del Programa de Promoción, dado su papel clave para la operación del FOSIS y el Programa de Desarrollo Social; b) evaluación ex – post de focalización por tipo de beneficiario que permita verificar su coherencia y sintonía con respecto de la definición establecida por el FOSIS.

Sobre el Diseño se recomienda: a) monitorear desde un comienzo el proceso de cumplimiento del propósito; b) medir de manera ex – post el cumplimiento del logro; c) formular las metas globales en términos de total de beneficiarios sin distinción de tipo y porcentaje de aportes logrados de contrapartes; d) generar información que refleje directamente la opinión de los beneficiarios acerca de la marcha y satisfacción respecto del Programa.

Sobre la Organización y Gestión se recomienda: a) ejercicio activo del nivel central de su función de monitoreo general, para lo cual es central la utilización de indicadores precisos y el manejo de información fidedigna acerca de los proyectos ejecutados y sus beneficiarios; b) capacitación de los Coordinadores de Proyecto para el cumplimiento del propósito del programa; c) calificación de los Ejecutores Intermedios no Beneficiarios sobre la base de un instrumento estandarizado que los evalúe rigurosa y periódicamente.

Sobre la Eficacia se recomienda: a) motivar y favorecer la postulación al concurso a todas las organizaciones de las UIL, de modo de evitar ventajas de aquéllas organizaciones que son contactadas por las instituciones intermedias de promoción; b) condicionar el financiamiento de proyectos de vivienda, construcción y equipamiento con la demostración del compromiso por parte de los beneficiarios de un porcentaje de aporte monetario, en mano de obra o materiales; c) recoger al cierre de los proyectos la evaluación de los beneficiarios en relación con su satisfacción con los ejecutores intermedios, el grado en que el proyecto permitió desarrollar nuevos líderes, legitimó o desprestigió a los existentes, mejoró la convivencia en el grupo y al interior de la comunidad, permitió establecer relaciones de trabajo con otras organizaciones sociales, organismos públicos o privados, permitió el acceso a servicios públicos y aprovechó las oportunidades del entorno.

Sobre la Eficiencia se recomienda: a) ubicar el conjunto de los costos asociados, de administración y gastos generales en un rango de 15% a 25% del costo del programa; b) diseñar para el FOSIS un adecuado sistema de centros de costos que permita para la totalidad de los Programas, sean estos, financiados a través de transferencias, gastos corrientes o de inversión, asociar los correspondientes gastos de administración, de otros programas relacionados y los gastos generales; c) motivar a los beneficiarios a aportar una mayor contraparte monetaria en cada proyecto, que permita asegurar su verdadero interés y necesidad de materialización del proyecto; d) promover el traspaso de la responsabilidad de ejecución presupuestaria a municipios eficientes.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1 Descripción General del programa

El Programa de Desarrollo Social es uno de los cuatro programas por medio de los cuales el FOSIS organiza su acción a favor de los sectores más pobres del país. Su objetivo general es contribuir a que sus beneficiarios mejoren sus condiciones de vida y su inclusión social.

El Programa tiene cobertura nacional. Inició sus actividades en Mayo de 2000 con la planificación de las licitaciones y en Noviembre de 2003 espera realizar una evaluación de resultados. Su operación se realiza a través de dos componentes que definen dos líneas específicas de trabajo:

- a) *Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social*, que busca desarrollar y fortalecer las capacidades de los beneficiarios, permitiéndoles participar activa y eficazmente en la ejecución de sus proyectos y/o nuevas iniciativas. Los grupos y organizaciones de beneficiarios administran los recursos para el financiamiento de los proyectos.
- b) *Proyectos de Servicios Especializados*, con sus líneas de acceso a servicios y de prestación de servicios. Este componente financia proyectos de prestación de servicios especializados destinados a satisfacer necesidades o resolver problemas de carácter social a los beneficiarios, presentados y ejecutados por ejecutores intermediarios especializados.

Los componentes del Programa están destinados a potenciar entre los beneficiarios un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación, a través de la ejecución de micro-proyectos propios, o de servicios especializados a través de ejecutores intermedios. El Programa está normado por Bases Generales de carácter nacional, que definen el tipo de acciones que se pueden financiar, su objetivo y el grupo al cual se dirigen. Los recursos son asignados mediante licitaciones públicas y privadas o por asignación directa. Los proyectos son seleccionados por concurso, de acuerdo con las prioridades fijadas en instancias de trabajo comunal y regional. Los proyectos financiados pueden tener una duración máxima de 36 meses.

Sus beneficiarios son personas que participan de los grupos y organizaciones sociales de base y/o cualesquiera de los seis grupos prioritarios o vulnerables (niños, jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios, mujeres y discapacitados) definidos en la política social del gobierno; y que habitan en el espacio territorial local donde operarán los componentes y/o líneas de los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)¹. La modalidad de intervención del Programa involucra a un conjunto de grupos sociales e instancias institucionales externas: ejecutores beneficiarios; instituciones privadas, públicas o de educación superior que actúan como ejecutores intermediarios; Municipios; servicios e instituciones públicas y privadas que realizan acciones referidas a la pobreza o complementarias a ellas.

¹ Cada región, con el apoyo de los programas de preinversión y promoción, puede decidir las características específicas de la licitación. Dentro de sus atribuciones más importantes se encuentran: establecer el o los beneficiarios a quienes se dirigirá la respectiva convocatoria, cuando corresponda; delimitar el espacio territorial que abarcará la convocatoria; decidir en qué momento se ejecutarán los proyectos; definir los temas prioritarios y los plazos de ejecución.

1.2 Justificación del programa

Un número relativamente alto de ciudadanos del país (alrededor de 5%) se encuentra atrapado en lo que se denomina el "círculo de la pobreza", vale decir a una situación de pobreza sostenida y reproducida constantemente. La marginalidad, la falta de oportunidades y la no generación de destrezas producen y reproducen dicho círculo. El FOSIS se define como un servicio público destinado a participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, al que aporta respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo que complementan a otros servicios del Estado. El FOSIS plantea que la pobreza no debe reducirse a la carencia de recursos, sino que debe concebir a los pobres como sujetos capaces de superar la situación en que se encuentran. La estrategia de intervención social de la institución, en consecuencia, busca generar simultáneamente capacidades en las personas y familias pobres, así como oportunidades en el entorno donde residen y/o trabajan. Así, se espera que a través del despliegue y utilización de sus potencialidades, dichas personas y comunidades inicien un proceso gradual y sustentable de mejoramiento en su calidad de vida e integración social.

Después de nueve años de acción del FOSIS, aún queda un número importante de personas y grupos que viven en unidades territoriales que no han sido objeto de la acción del FOSIS, y en general, no son sujetos de la acción de otros programas del Estado. Igualmente, existe un gran número de personas y grupos sociales que necesitan de apoyo para seguir desarrollando y fortaleciendo sus capacidades. Por otra parte, un número significativo de esas unidades territoriales son asentamientos precarios que agrupan a más de 100 mil familias ubicadas en zonas rurales y urbanas del país, que representan un tercio de las familias que viven en la extrema pobreza en el país, y que constituyen la expresión más evidente e integral de la población en estado de indigencia.

El actual modelo de intervención opera con un diagnóstico complejo de la población a atender. Tanto FOSIS como el Programa en evaluación reconocen distintas situaciones y manifestaciones de la pobreza, que incorpora aspectos materiales y no materiales. La pobreza material alude a carencias de ingreso, vivienda, posesión de bienes, alimentación, salud, agua, infraestructura sanitaria, y otros. La pobreza no material se refiere a la precariedad del desarrollo personal y psicosocial, de acceso efectivo a información y conocimiento, de apoyo en redes y organizaciones sociales, de seguridad social y personal, de baja autoestima, desesperanza aprendida, aislamiento, desconfianza frente al extraño y similares.

El FOSIS comprende la pobreza como un fenómeno multifacético, que no tiene una causa única sino que combina de modo complejo las diversas situaciones y procesos que la generan, perpetúan o la provocan. La pobreza es en parte resultado de cualidades de las personas, familias o comunidades pobres, pero deriva también de características del entorno social en que transcurre la vida cotidiana de los pobres o, incluso, de procesos globales de desarrollo económico y social. Hay pobres por atraso y pobres por mala calidad del empleo asalariado. Hay pobreza moderna que surge como consecuencia de procesos de desarrollo y de los cambios económicos, sociales y ambientales que estos conllevan. Hay pobres por generaciones y pobres recientes. Al mismo tiempo, existen problemas emergentes que afectan todos los sectores sociales y frente a los cuales los pobres son particularmente vulnerables o indefensos.

En la superación de la pobreza inciden las capacidades y limitaciones de las instituciones que trabajan en el ámbito del desarrollo social. Desde el momento que la pobreza responde a situaciones sociales muy diversas, se requieren de instrumentos de intervención social que tomen en cuenta tal diversidad. En este marco, en el año 2000 se puso en ejecución el Programa de Desarrollo Social. Durante el período 2000-2003 se llevarán a cabo las etapas y actividades necesarias para implementar plenamente la nueva modalidad de inversión e intervención social. El nuevo diseño de intervención surge de la reflexión llevada adelante por distintos estamentos del FOSIS, que fue acompañada por expertos externos. Recoge también la reflexión de jornadas de diagnóstico regionales en las que participaron ONGs, Municipios, y SERPLAC, entre otros. Estas instancias contribuyeron a evaluar cualitativamente la acción del FOSIS y permitieron visualizar una estructura de funcionamiento orientada a optimizar el cumplimiento de la misión del FOSIS. Esta reflexión identificó tres nudos críticos que la institución se planteó superar: a) un paradigma de intervención social basado en criterios temáticos; b) la dificultad para responder de manera ágil a demandas sociales y prioridades gubernamentales; c) la rigidez de los procedimientos administrativos de licitación.

Si bien el modelo de intervención anterior al actual planteaba la gestión territorial, su evaluación mostró que era necesario modificar algunos aspectos para lograr cambios sustantivos y sustentables en el tiempo. La intervención social basada en criterios temáticos llevó a desarrollar un excesivo número de programas, cuya coordinación demandaba altos costos a la institución². La proliferación de programas tampoco permitía actuar de manera integral y complementaria en un territorio, para abordar de manera rápida y ágil los distintos problemas y necesidades de los grupos sociales focalizados y/o las organizaciones de la comunidad. Un aspecto complementario es la flexibilización de los procesos administrativos para la licitación de proyectos a través de un reglamento marco, lo cual facilita las convocatorias regionales y reduce trámites³ que retardaban la respuesta expedita a las prioridades sociales gubernamentales y las demandas de los beneficiarios. El nuevo énfasis representa un avance en el logro de la misión del FOSIS, que recoge la experiencia de casi una década de contribuciones al compromiso nacional por superar las condiciones de pobreza de muchos chilenos y chilenas.

² Según la información del Encargado del Programa de Desarrollo Social, llegaron a operar 17 programas distintos. Además se ejecutaba otro amplio conjunto de intervenciones por medio de convenios interinstitucionales.

³ Según información proporcionada por el Encargado del Programa de Desarrollo Social, cada programa temático diseñado debía ser aprobado por Contraloría antes de operar.

1.3 **Objetivos del programa a nivel de fin y propósito**

Los objetivos del Programa enunciados en la matriz de marco lógico son los siguientes:

A nivel de fin:

Contribuir a mejorar de manera sustentable las condiciones de vida e inclusión social de los beneficiarios del Programa, definidos como los habitantes de las Unidades de Intervención Local (UIL) que forman parte de los grupos prioritarios de la política social del Gobierno, de grupos y de organizaciones sociales, que viven en situación de pobreza.

A nivel de propósito:

Los beneficiarios potencian un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación, a través de la ejecución de micro proyectos propios o de servicios especializados a través de ejecutores intermedios.

1.4. **Política global y/o sectorial a que pertenece el programa**

El Programa de Desarrollo Social es parte integrante del FOSIS, que se rige por la Ley Orgánica N°18.989, de Julio de 1990. Las bases generales del Programa fueron aprobadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación el 1 de Febrero de 2000, tomando razón la Contraloría General de la República el 22 de Febrero de 2000. Estas fijan las normas y procedimientos por las cuales se regirán las convocatorias regionales del Programa, que operará bajo el mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

El Programa de Desarrollo Social del FOSIS se inscribe en el ámbito de las políticas sociales destinadas a contribuir a la superación de la pobreza, avanzando por dicho medio al desarrollo humano y digno de las personas, y a la implementación de formas de convivencia con justicia social y estabilidad democrática. El FOSIS reconoce que la existencia de la pobreza representa una amenaza para la estabilidad de la democracia, un freno al desarrollo y un escándalo moral. En este contexto, se proyecta como un organismo técnico de alto nivel, preocupado por la eficacia y eficiencia de su inversión social.

La superación de la pobreza requiere que un grupo social, un conjunto de personas, familias o una comunidad inicien un proceso acumulativo de transformaciones que les posibilite optar entre cursos de acción, para ganar acceso a bienes, servicios que la sociedad posee. De esta forma podrán visualizar un futuro mejor con mayores oportunidades para los hijos, la comunidad en que residen, la actividad que ejercen. Este proceso debería permitir mejorar de modo sustentable la calidad de vida, ciudadanía e integración social de las personas afectadas por situación de pobreza. Dada la complejidad y diversidad del fenómeno, el FOSIS reconoce la necesidad que sus instrumentos de política social sean altamente diversificados y flexibles, de tal forma que tengan la capacidad de adecuarse a las prioridades y características socioculturales de los sectores pobres beneficiarios.

1.5 Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

El programa cuenta con dos componentes. El componente "Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social" del Programa de Desarrollo Social financia proyectos destinados a resolver problemas o satisfacer necesidades de la población pobres, que son propuestos y ejecutados por los propios beneficiarios. No obstante, si el carácter del proyecto así lo requiere, los ejecutores beneficiarios pueden contratar, bajo su responsabilidad, ejecutores técnicos especializados. El componente "Proyectos de Servicios Especializados" de este mismo programa financia la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades o resolver problemas sociales a través de "ejecutores intermediarios especializados". Una parte de estos proyectos se destina a facilitar el acceso a servicios públicos o privados disponibles y otra línea presta servicios directos, cuando ellos no están disponibles de otro modo.

En el año 2000, el Programa de Desarrollo Social apoyó un total de 1.912 proyectos y 270.767 beneficiarios (Banco de Apoyo a la Gestión de Proyectos)⁴. Su distribución regional por componentes se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro 1.1

NUMERO DE BENEFICIARIOS Y PROYECTOS POR REGION Y COMPONENTES

REGION	AUTOGESTION		PREST SERVICIOS		TOTAL	
	Beneficiarios	Proyectos	Beneficiarios	Proyectos	Beneficiarios	Proyectos
01	11240	118	599	2	11839	120
02	1458	56	1456	5	2914	61
03	1481	22	1774	10	3255	32
04	7510	58	720	5	8230	63
05	9170	48	24937	17	34107	65
06	36424	108	200	1	36624	109
07	16484	307	3180	3	19664	310
08	29286	389	1774	9	31060	398
09	15928	140	174	3	16102	143
10	11389	155	5019	12	16408	167
11	4446	37	561	3	5007	40
12	5079	99	304	3	5383	102
13	73919	292	6255	10	80174	302
Total	223814	1829	46953	83	270767	1912

Fuente: BAGPRO

El número total de beneficiarios es de 270.767, de los cuales 223.814 corresponden a la modalidad autogestionada, que corresponde al 83% de los beneficiarios efectivos. Por su parte, 96% del total de proyectos son financiados a través de la modalidad autogestionada. Estas tendencias porcentuales se expresan en prácticamente todas las regiones, con excepción de la III y la V Regiones, en que un número especialmente relevante de proyectos y beneficiarios se asocian con el componente prestación de servicios especializados.

⁴ El encargado del Programa sin embargo, manifestó serias reservas en relación con la confiabilidad de las cifras. Estas ameritarían un esfuerzo de validación, aspecto que requiere ser resuelto en el corto plazo.

El Programa de Desarrollo Social no ha definido metas diferenciadas por componente. Las metas propuestas fueron formuladas en términos de cobertura de beneficiarios directos para el año 2000, de acuerdo con los promedios de los programas que le dieron origen. Al sumar las metas parciales se obtiene un total de 66.000 personas de las Unidades Territoriales y/o comunas pobres seleccionadas. De acuerdo con los datos disponibles, esta meta ha sido superada ampliamente. Sin embargo, por ahora no es posible identificar al tipo de beneficiario.

Componentes	Metas por componente	Beneficiarios Efectivos
Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social.	Sin Definir	30.000 Adultos Mayores 7.000 Jóvenes 4.000 Niños y Niñas
Proyectos de Servicios Especializados	Sin Definir	25.000 Hombres y Mujeres que viven en las unidades territoriales y/o los asentamientos de la comuna.

La meta de cobertura constituye una orientación para las regiones, las cuales deberán precisar su aporte al universo de beneficiarios predefinidos. La coordinación del Programa está consciente de la complejidad que revista definir metas de grupos de beneficiarios de manera central en este diseño. En efecto, en la medida que la lógica de operación del Programa está sustentada en la relevancia de definiciones y condicionamientos regionales, incluyendo los grupos beneficiarios, el nivel central tiene escasa incidencia en la definición y selección de éstos.

1.6 Procesos de producción de los componentes y financiamiento

Los componentes del Programa de Desarrollo Social comprenden un año de producción hasta que los beneficiarios reciben el financiamiento a sus proyectos, y hasta un año y medio hasta completar el proyecto. El proceso de producción es similar para ambos componentes. El flujograma en la página siguiente presenta el proceso de manera gráfica.

El financiamiento del Programa de Desarrollo Social se ajusta a la modalidad "IRAL – Inversión Regional de Asignación Local". El IRAL es un mecanismo de asignación regionalizada de recursos públicos que busca facilitar la implementación de estrategias regionales y locales de superación de la pobreza. Debido a lo anterior, los planes de inversión deben ser acordados con el Intendente y el Consejo Regional (CORE). Dentro del mismo mecanismo, el Director de Regional de FOSIS, junto con el alcalde de cada comuna priorizada, convocan a una mesa de Trabajo Comunal, que es una instancia técnica para la implementación de la inversión IRAL en cada comuna.

La producción de los componentes se inicia con la definición de orientaciones estratégicas y compromisos nacionales de inversión por parte de la Dirección Ejecutiva del FOSIS. La Subdirección Nacional de Gestión de Programas en conjunto con la Subdirección Nacional de Administración y Finanzas elaboran las bases generales y distribuyen los presupuestos a las Direcciones Regionales. En el marco de la modalidad

IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), éstas incorporan las bases y el presupuesto en su planificación estratégica trienal, la cual queda expresada en propuestas de focalización de recursos por comunas. La propuesta de focalización de la Dirección Regional de FOSIS se somete a discusión con el Intendente Regional y es finalmente aprobada por el Consejo Regional (CORE). En el intertanto, la Dirección Regional convoca a los ejecutores del Programa de Preinversión. La Subdirección Nacional de Gestión de Programas asume el monitoreo de la Preinversión.

La Dirección Regional traspasa el presupuesto de focalización comunal aprobado por el CORE a la Mesa de Trabajo Comunal y al Alcalde, los cuales proponen un plan de inversión comunal que identifica localidades, temas y tipos de beneficiarios. La Mesa de Trabajo Comunal se encuentra integrada por: el Secretario Comunal de Planificación (SECPLAC) o su representante, el Director de Desarrollo Comunitario Municipal o su representante, el Agente de Desarrollo Local del FOSIS, miembros de instituciones relacionadas con proyectos FOSIS (por ejemplo Chile Barrio, ProRural, etc), y ejecutores intermedios.

Una vez que el Plan de Inversión Comunal propuesto por la Mesa de Trabajo Comunal recibe la sanción de la Dirección Regional del FOSIS, así como del Concejo Municipal, la Dirección Regional elabora las bases y convoca a ejecutores del Programa de Promoción. En seguida, la misma Dirección Regional convoca a ejecutores para la Evaluación ex-ante de los proyectos de Desarrollo Social. Tanto Promoción como Evaluación ex-ante reciben el monitoreo de la Subdirección Nacional.

La Dirección Regional presenta a la comuna los proyectos elegibles, vale decir aquellos que, de acuerdo con la evaluación ex-ante son formalmente admisibles y técnicamente elegibles. La Mesa de Trabajo Comunal realiza una preselección de estos proyectos, los cuales se presentan al Concejo Municipal que define a los seleccionados, asignando los recursos presupuestarios. De esta forma se pone fin a los procedimientos IRAL definidos por FOSIS y el énfasis pasa a la ejecución de los proyectos.

El coordinador de proyectos del FOSIS elabora acuerdos operativos con los ejecutores— sean éstos beneficiarios que autogestionan su proyecto o ejecutores institucionales de servicios especializados— de modo que asegure el cumplimiento de las metas de sus proyectos. La Dirección Regional, finalmente, celebra los contratos con los ejecutores y entrega el financiamiento. Durante la ejecución de los proyectos la Dirección Regional es responsable de su supervisión, delegando para ello la responsabilidad en un Coordinador de Proyectos⁵. El Departamento de Desarrollo Social de la Subdirección Nacional de Gestión de Programas es responsable por el monitoreo general de la gestión de los proyectos.

El Programa asigna sus recursos mediante Licitación Pública o Privada y por Asignación Directa. La licitación pública constituye la forma general y regular de convocatoria. Es obligatoria cuando uno o más de los contratos tengan o puedan tener un valor igual o superior a 1.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), equivalentes a unos \$28 millones; o cuando el monto total de los recursos de la convocatoria sea igual o superior

⁵ Quien ejercía esta función fue denominado "supervisor" desde la fundación del FOSIS hasta 1999. La denominación "Coordinador de Proyecto" estaba vigente durante el período al cual corresponde la evaluación del programa y es la que utilizamos, pese a que actualmente se le designa como "Agente de Desarrollo Local – ADL". Los cambios de nombre han intentado reconocer la relevancia que posee la función de supervisión para el cumplimiento de los objetivos del programa.

a 5.000 UTM (unos \$140 millones). El FOSIS puede convocar a licitación privada cuando el adecuado desarrollo del Programa así lo requiera y el monto de el o los contratos, o el monto de recursos a asignar no excedan las cantidades anteriores. El FOSIS puede asignar directamente recursos del Programa siempre y cuando los montos de los contratos o el monto total de recursos a asignar no excedan las cantidades consideradas para los proyectos licitados, y la asignación de recursos a un proyecto específico sea parte integrante de un proceso y metodología que se ha desarrollado con un grupo u organización social para algunos meses con el apoyo del Programa de Promoción FOSIS.

Las bases establecen montos máximos para el financiamiento de cada proyecto o iniciativa, señalando a la vez los ítems financiables. Los proyectos financian bienes o servicios que son recibidos directamente por los beneficiarios, los insumos materiales y de trabajo requeridos para su ejecución, las asesorías técnicas en el caso que sea pertinente, los gastos de administración y señalética. (Esta última corresponde a un letrado informativo de tipo estándar y que tiene carácter público. En él cada proyecto comunica a su entorno territorial sus datos más relevantes: nombre, número de beneficiarios, monto del proyecto, e incluye el logo del FOSIS. El costo promedio de este ítem rara vez asciende a más allá de \$30.000.) El financiamiento no puede destinarse a bienes materiales que no se consuman durante la ejecución del proyecto, financiamiento de profesionales no relacionados con la iniciativa, gastos generales de administración, iniciativas que puedan ser financiadas por otros servicios o por el ejecutor.

Una vez que los proyectos han sido adjudicados se procede a firmar un contrato entre el FOSIS y el ejecutor correspondiente, previo estudio de sus antecedentes legales; asimismo, el ejecutor debe constituir las garantías exigidas. El aporte del FOSIS se entrega al ejecutor de acuerdo con el cronograma de pagos y anticipos establecidos en un acuerdo operativo. Tales transferencias se encuentran condicionadas, en todo caso, al grado de avance de las actividades y resultados comprometidas por el ejecutor, lo cual FOSIS constata en terreno. El pago requiere cumplir además con otras condiciones formales: rendiciones de cuentas, entrega de informes de los ejecutores intermediarios, informe de supervisión, autorización del pago y constitución de garantías.

La participación de ejecutores privados en los programas de preinversión, promoción, evaluación ex-ante y servicios especializados responde coherentemente a utilizar las competencias técnicas de organismos especializados. La relación con instituciones externas está sujeta a una estricta regulación, desde el momento que se inicia su participación en el ciclo de los proyectos. Las instituciones deben estar inscritas en un registro público, deben acreditar su experiencia y demostrar su solvencia. El FOSIS cuenta también con un registro no sistemático de la historia de su relación con cada institución sobre la base de los informes de supervisión.

Cuando el proyecto compromete aporte del ejecutor o de terceras fuentes al financiamiento del proyecto, será necesario que tales aportes sean debidamente acreditados ante el FOSIS regional y validados por éste previo a la evaluación ex-ante. Cuando se trata de un proyecto de ejecutor-beneficiario que requiere la contratación de trabajo o servicios especializados con personas que no forman parte de él, deberá suscribirse un convenio de trabajo ante Notario entre las partes comprometidas, el que deberá ser aprobado por el FOSIS regional.

Dado que el año 2000 representó el inicio del Programa de Desarrollo Social bajo una modalidad descentralizada, los tiempos reales de implementación se desfasaron,

concretando los contratos de los proyectos autogestionados alrededor de noviembre y diciembre del 2000, en circunstancias que ello debió haberse logrado hacia mediados de año. Esta situación llevo a desfasar la iniciación de los proyectos para el año siguiente y, en algunos casos a anticipar en la Cuota N° 1 del proyecto hasta un 50% con el propósito de ejecutar la mayor proporción del presupuesto del programa durante el año 2000.

El hecho de iniciar los proyectos hacia fines de año significa que su plena ejecución debiera desarrollarse durante el mes de diciembre y el verano, meses que no son óptimos para implementar proyectos debido a la celebración de Navidad y las vacaciones de verano. Por la razón anterior, aun cuando no existe un indicador de gestión que lo avale, el inicio real de los proyectos licitados en el año 2000 recién ha comenzado en Marzo del 2001. Otro aspecto de la ejecución del programa de desarrollo social que se debe mencionar es que mayoritariamente los proyectos autogestionados fueron entregados bajo la modalidad de "asignación directa".

El Cronograma para el año 2001 para los Programa de Promoción y Desarrollo Social, fue presentado a las Direcciones Regionales en el documento "Orientaciones e Instrucciones para la Gestión Programática 2001" de Febrero del presente año. En el se puede apreciar que en Abril debiera iniciarse la ejecución del servicio de promoción y luego de 4 meses de trabajo, debieran presentar los proyectos al cierre de la licitación a mediados de Septiembre. Luego se realiza la evaluación ex - ante y, a mediados de octubre, se presentan los proyectos para a los Consejos y jurados.

Como meta y compromiso institucional para el presente año la inversión se debe ejecutar (Primera Cuota de proyectos) al 31 de Octubre. El cumplimiento de esta meta es fundamental para iniciar los proyectos en el año calendario de las licitaciones y, de esta forma, no generar atrasos en la implementación de los proyectos. EL cronograma correspondiente al 2001 no incorpora las actividades que involucran los proyectos adjudicados el 2000. De hecho, durante todo el presente el presente año se ejecutan y supervisan los proyectos del 2000.

1.7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo

El Programa de Desarrollo Social atiende a las personas que viven en territorios pobres y que pertenecen o forman un grupo social prioritario u organización social, que corresponda a una Unidad de Intervención Local (UIL), definida por el FOSIS. Las Unidades de Intervención Local (UIL) son localidades forman parte de las comunas seleccionadas por el Consejo Regional (CORE) a propuesta de la Dirección Regional del FOSIS, dentro de la modalidad IRAL. La propuesta de comunas que realiza FOSIS identifica aquellas pobres, ajustando según metas de inversión social nacional, compromisos institucionales de inversión (Chile-Barrio, Prorural) y prioridades regionales. En este ámbito juegan un papel relevante los insumos proporcionados por el Programa de Preinversión del FOSIS, cuyos estudios diagnósticos comunales proponen áreas y localidades prioritarias.

Un instrumento de planificación regional permite asignar puntaje que define las comunas prioritarias para la inversión social regional. El instrumento posee las mismas tres dimensiones en todo el país: Calidad de Vida, Orientaciones Estratégicas Nacionales, y Prioridades Regionales. Los indicadores varían según la disponibilidad de medios de verificación en cada región. El instrumento asigna puntajes de acuerdo con una escala ordinal de tres valores para cada indicador. Las dimensiones e indicadores se ponderan

de forma diferente en cada región, con el único requisito que los factores de ponderación sumen uno a través de las dimensiones. El FOSIS recomienda definir la importancia de dimensiones variables e indicadores de forma que "siempre se deben asignar puntajes que hagan posible que técnicamente se puedan focalizar comunas en las cuales FOSIS tenga particular interés en invertir" (Propuesta de Focalización Regional pág. 18). En otras palabras, el instrumento más que orientar permite justificar las decisiones.

El FOSIS y la Municipalidad convocan a una Mesa de Trabajo en todas las comunas seleccionadas, a la cual concurren los actores locales relevantes, pertinentes y representativos. La Mesa de Trabajo identifica las localidades dentro de las comunas donde se llevarán a cabo inversiones, señalando el tipo de beneficiario prioritario en cada una. La mesa realiza un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) en cada localidad, para definir a partir de ella los ejes de intervención, esto es, los programas FOSIS pertinentes para cada una de ellas. En este proceso se realizan "prospecciones" con actores locales, especialmente la municipalidad. La Propuesta de Focalización de las UIL recibe la sanción de la Dirección Regional FOSIS.

De acuerdo con las "Orientaciones Operativas 2000-2001" la definición de cada UIL deberá poseer la flexibilidad suficiente como para considerar grupos especiales de beneficiarios. En efecto, junto con la acción territorial, el Programa de Desarrollo Social, asume la prioridad que el FOSIS asigna a los grupos de Adulto Mayor, Infancia y Juventud dentro de los seis grupos prioritarios definidos en la Política Social de Gobierno. Además atiende a las personas que viven en territorios pobres y que pertenecen o forman un grupo u organización social. La caracterización de los grupos objetivo es sistemática y exhaustiva; no obstante, las cifras disponibles hacen referencia al volumen nacional de los grupos objetivos, sin que sea posible conseguir el volumen de población en las localidades priorizadas para inversión. Se entregan a continuación los elementos de caracterización correspondientes a cada uno de ellos.

La calidad de vida del **Adulto Mayor Pobre** se caracteriza por enfrentar situaciones de aislamiento y abandono, inexistencia de un rol social definido, deterioro psicofísico acelerado, necesidades básicas insatisfechas y bajos niveles de ingresos. Estos rasgos les convierten en un grupo vulnerable, propenso de ingresar a la pobreza. Si bien no hay pleno consenso sobre las relaciones causales entre dichos elementos, el Programa releva el aislamiento, el abandono y la inexistencia de un rol social, para la definición de orientaciones estratégicas y operativas de la iniciativa que se propone.

La tendencia al incremento de la población sobre los 60 años, significa una mayor demanda de bienes y especialmente de algunos servicios, ya sean éstos del sector público como privado. El tipo de servicios a entregar, su cobertura, especialización, complementariedad y coordinación deben ajustarse a esta realidad. Por ejemplo, los grandes programas de salud han estado centrados tradicionalmente en la atención materno-infantil, en la actualidad, sin embargo, el 74% de los adultos mayores es beneficiario del Sistema Público de Salud y casi el 50% de la población mayor de 60 años recibe atención gratuita.

El Programa aporta los siguientes datos secundarios que cuantifican y caracterizan la población objetivo de adultos mayores pobres.

Variable	Indicador
Población urbana pobre del país mayor de 60 años	9.75%
Población rural pobre del país mayor de 60 años	16.56%
Hombres urbanos pobres mayores de 60 años	9.85%
Mujeres urbanas pobres mayores de 60 años	9.68%
Hombres rurales pobres mayores de 60 años	15.58%
Mujeres rurales pobres mayores de 60 años	17.56%
Regiones con mayor proporción de adultos/as mayores pobres	VII (20.5%) IX (19.3%) VIII (18.8%) X (16.6%)

Fuente: MIDEPLAN. "Encuesta CASEN 1998". Tomado de FOSIS. Documento de Orientación Temática.

Los **jóvenes pobres** logran escaso acceso a espacios formales de participación e integración a su comunidad, de los cuales han sido rechazados o han hecho abandono. Por otra parte, ven dificultado el uso de sus propios espacios, por ejemplo las esquinas. El FOSIS considera que los grupos de pares son el lugar propicio para el desarrollo de prácticas sociales que inciden en el descubrimiento de nuevas posibilidades y acciones para el desarrollo e integración social juvenil.

El Programa afirma que los fundamentos que dieron origen a la intervención FOSIS en juventud, siguen siendo válidas, ya que las carencias detectadas en la década de los noventa continúan presentándose, ahora con nuevas complejidades⁶. Además, argumentan, la oferta pública orientada a los jóvenes es aún insuficiente como para atender sus problemáticas contribuyendo a consolidar procesos de construcción de identidad y articulación de un proyecto de vida coherente. De persistir las insuficiencias de la política social, la comunidad perdería una oportunidad de contar con un número mayor de jóvenes que aporten a su desarrollo.

Entre los elementos de inversión social que podrían contribuir al mejoramiento de la condición de la juventud se cuentan: el apoyo a la generación y fortalecimiento de capacidades juveniles y el cambio en la relación que la comunidad y las instituciones locales establecen con los jóvenes en general y, con los jóvenes pobres en particular. Estos elementos han constituido los ejes de la intervención del FOSIS en juventud. Sin las acciones emprendidas por el Programa de Desarrollo Social, las consecuencias para la juventud pobre serían: menor capacidad de emprender acciones entre jóvenes; mayor riesgo de caer en la drogadicción y la delincuencia; mayor probabilidad de "perpetuación" de las conductas de marginalidad social de los jóvenes y de "rechazo" por parte de la comunidad; mayores posibilidades de mantener una relación de desconfianza con el "mundo adulto" y las instituciones; mayores niveles de problemas de salud reproductiva; menor nivel de participación juvenil y de desarrollo local.

El Programa aporta los siguientes datos secundarios que cuantifican y caracterizan la población objetivo juvenil pobre y/o rasgos de la problemática que enfrentan.

⁶ Citando el "Informe Final de la Evaluación del Programa Local de Desarrollo Juvenil" DIPRES. Julio 1999.

Variable	Indicador
Regiones con un mayor índice de jóvenes pobres entre 15 y 29 años	IX, VIII, X, VII, III, IV
Regiones con mayor cantidad de jóvenes pobres	RM, VIII, IX, X, V, VII
Pobres no indigentes entre los jóvenes de 15 y 29 años	15.4%
Indigentes entre los jóvenes de 15 y 29 años	5.2%
Total de jóvenes en pobreza e indigencia	20.6%
Incidencia nacional de la pobreza e indigencia en el grupo etáreo de los 19 a los 29 años	19.8%
Jóvenes de estratos bajos que no viven con sus padres	33.7%
Porcentaje de embarazos entre 15 y 29 años	66%
Jóvenes desocupados entre 15 y 29 años	16.7%
Jóvenes desocupados entre 15 y 29 años pertenecientes al quintil 1	39.3%
Jóvenes desocupados entre 15 y 29 años pertenecientes al quintil 2	18%
Porcentaje de jefes de hogar jóvenes	11.6%
Inasistencia a establecimiento escolar de jóvenes de 14 y 17 años	13%
Jóvenes incorporados al mercado laboral sin contrato de trabajo	28.9%
Robos con violencia por menores de 19 años	48%
Población penal menor de 30 años	60%
Jóvenes que no participan en ningún tipo de agrupación juvenil	55%
Jóvenes que no se encuentran inscritos en los registros electorales	52.6%

Fuente: MIDEPLAN. "Resultados Encuesta CASEN 1998"; INJUV. Segunda Encuesta Nacional de Juventud. Tomado de FOSIS. Documento de Orientación Temática.

Para la **infancia**, que comprende niños y niñas de 0 a 14 años, el Programa centra su acción en temas como maltrato, abuso sexual, pornografía y comercio sexual infantil, consumo de alcohol y drogas, trabajo infantil, derechos de los niños y niñas. En el país opera un Plan Nacional de la Infancia, así como Planes Regionales, ambos orientados por un enfoque basado en los derechos del niño, que abre caminos a su integración social y los protege de las amenazas del medio. La implementación de estos planes, sin embargo, encuentra serios problemas, dado que si bien se obtienen recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), éstos se orientan principalmente hacia las inversiones convencionales en infraestructura, habilitación de locales. No existen fondos suficientemente flexibles para operar en "temas emergentes" y de manera particular que favorezcan la gestión comunal y local en infancia.

La realidad a nivel de las comunas es aún más compleja porque la mayoría, y particularmente las comunas pobres, no tiene planes locales de infancia y no posee recursos destinados a esta área. Algunos municipios han desarrollado un esfuerzo importante, pero no logran darle a éstos la articulación y coordinación necesaria para garantizar su impacto. Aunque la realidad de la infancia difiere entre comunas, puede enumerarse como: insuficiencia de programas de apoyo a nivel local, insuficiencia de los sistemas de detección-pesquisa-intervención de las situaciones de amenaza o violación de los derechos del niño, fragmentación de los programas existentes, desconocimiento de la población con respecto a los beneficios, recursos estatales y comunitarios que existen referidos a infancia. A lo anterior se suma la precariedad en que operan estos Programas, jugándose cada año la subsistencia, tensionando de esta manera, tanto a la población beneficiaria como a los profesionales que trabajan en ellos. Esta situación da cuenta de una importante falencia en términos de gestión en políticas sociales de

infancia a nivel local, ya sea por falta de recursos económicos o de capacidades profesionales adecuadas⁷.

El Programa aporta los siguientes datos secundarios que cuantifican y caracterizan la población objetivo infantil pobre y/o rasgos de la problemática que enfrentan.

Variable	Indicador
Niños y niñas del país menores de 18 años que viven en pobreza	32.4%
Incidencia de la pobreza (quintiles 1 y 2) en infancia en las zonas rurales	81.2%
Incidencia de la pobreza (quintiles 1 y 2) en infancia en las zonas urbanas	51%
Regiones con mayor incidencia de pobreza en infancia	IX, VIII, X, III, VII, IV
Cobertura de niños y niñas que no asisten a ningún centro preescolar	69.7%
Niños entre 14 y 17 años que no están incorporados al sistema escolar	13.6%
Niños y niñas que delinquen y son ingresados a unidades especiales	2.400
Niños y niñas que corresponden al primer quintil que no disponen de agua potable	16.5%
Niños y niñas de 6 a 14 años que trabajan sin contar con las mínimas condiciones de protección	47.000
Niños y niñas de 12 a 14 años que trabajan sin contar con las mínimas condiciones de protección	32.000
Niños y niñas que trabajan y que están fuera del sistema escolar	39.6%
Niños y niñas de 15 a 17 años que trabajan	78.000
Niños y niñas de 15 a 17 años que trabajan y que están fuera del sistema educacional	77.3%
Niños y niñas son internados en centros del SENAME por razones de abandono, por protección simple o por diversos impedimentos de sus tutores o padres	23.700
Niños y niñas que son víctimas de algún tipo de maltrato	63%
Niños y niñas que son víctimas de algún tipo de maltrato acompañado de abuso sexual o violación	44%

Fuente: MIDEPLAN. "Información Estadística para el Seguimiento del Plan Nacional de la Infancia 1990-1998". Junio 1999. Tomado de FOSIS. Documento de Orientación Temática.

Las **personas que forman parte de grupos u organizaciones sociales de territorios pobres**, de acuerdo con el Programa, experimentarían situaciones de vulnerabilidad social y problemas de acceso a los recursos y a las oportunidades que genera el país. Por su condición de pobreza y marginalidad, estas personas y grupos sociales presentan escasas capacidades para emprender iniciativas propias y débiles procesos asociativos. Además, tienen escasa experiencia y conocimientos para afrontar la tarea de formular y gestionar acciones y proyectos destinados a iniciar y/o fortalecer procesos de cambio positivos en su calidad de vida. Faltan entre ellos de acciones de promoción de capacidades y destrezas que los habilite para abordar de manera integral y protagónica la solución de la situación de pobreza en la que viven. Debido a lo anterior, estos grupos y organizaciones carecen de posibilidades de apoyo y financiamiento en proyectos de inversión social, que tengan un alto impacto en el mejoramiento de las

⁷ Jorge Alvarez Chuart. Proyecto PLADES. Situación y Perspectivas de los Gobiernos Locales en el Área Infancia. Agosto 1996.

condiciones de vida de los habitantes de esas unidades territoriales. Tampoco reciben apoyo y financiamiento en proyectos de inversión social, que tengan por objetivo la entrega de servicios específicos a los habitantes, grupos y organizaciones sociales de las unidades territoriales para aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de ellos. El trabajo con estos grupos busca facilitar el apoyo y el fortalecimiento de las personas, grupos y organizaciones sociales existentes, para aportar a la creación de redes de apoyo con instituciones públicas y privadas y de articulaciones entre las propias organizaciones para promover el desarrollo de proyectos asociativos de un mayor impacto social.

1.8 Programas complementarios

La coordinación y/o complementariedad con otros organismos, organizaciones y/o programas son supuestos claves para el cumplimiento de los distintos niveles de objetivos propuestos por el Programa de Desarrollo Social. En el "Flujograma de la Modalidad de Intervención FOSIS" se establecen orientaciones sobre la complementariedad y el trabajo con otros. Al respecto se indica que en todas las regiones deben considerarse como aliados estratégicos los Intendentes, Consejos Regionales, Alcaldes y Concejos Municipales. Además, cada Dirección Regional debe establecer una política de relaciones institucionales, privilegiando aquellos organismos con los cuales el FOSIS mantiene compromisos o convenios vigentes (Chile Barrio, PRORURAL, SERCOTEC, SERNAM, SENCE, entre otros). Se aportan también orientaciones específicas para involucrar y comprometer con la acción FOSIS a las Municipalidades; así como mejorar y fortalecer las relaciones con las Mesas de Trabajo Regionales, los Comités de Asignación Regional (CAR), las Mesas de Trabajo Comunales, los Ejecutores Intermediarios y el Tercer Sector.

El Programa se coordina además con otras instituciones públicas y privadas que orientan su acción a la misma población objetivo. La modalidad y contenido de la coordinación se encuentra especificada en convenios interinstitucionales. Algunos de los más relevantes son: Chile Barrio, SERNAM, PRODEMU, Ministerio de Educación, INTEGRA, JUNJI y Ministerio de Salud.

Las Bases Generales del Programa de Desarrollo Social también consignan requerimientos para los contenidos de los proyectos postulantes a recursos. Estos deben contener "la especificación de los organismos, organizaciones y programas públicos o privados con quienes se coordinará y/o complementará durante su ejecución, tanto a nivel local, comunal, regional como nacional para alcanzar sus objetivos y lograr los resultados propuestos".

Al interior del FOSIS los Programas complementarios son básicamente los de Pre-inversión y de Promoción, cuyas normas y procedimientos de coordinación están establecidos por la modalidad de Inversión Regional y de Asignación Local (IRAL) y las Orientaciones Estratégicas 2000 - 2001. De acuerdo con éstos, la intervención del Programa de Desarrollo Social en cada localidad ocurre de manera relacionada con los otros programas FOSIS, con los cuales observa una coordinación espacial y secuencial (Orientaciones Operativas 2000-2001).

El Programa de Pre-Inversión tiene como objetivo general "aportar con elementos relevantes para que los beneficiarios cuenten con una inversión FOSIS pertinente a sus realidades y necesidades particulares". Ello lo concreta a través de acciones orientadas a: a) entregar datos relevantes de caracterización de los beneficiarios FOSIS y del

entorno en el cual habitan; b) contribuir en la elaboración del Plan de Inversión Comunal FOSIS; c) respaldar con estudios de factibilidad la implementación del Plan de Inversión Comunal FOSIS; d) fortalecer las capacidades de la institucionalidad local vinculada a la inversión FOSIS en cuanto a competencias, habilidades y destrezas para la entrega de servicios y complementariedad de los programas de Promoción, Desarrollo Social y Fomento Productivo.

Los componentes del Programa de preinversión son: a) proyectos para el estudio de caracterización; b) proyectos para estudios de factibilidad; c) proyectos para el fortalecimiento de la institucionalidad local. En dicho marco, financia acciones destinadas a: a) elaboración, actualización y sistematización de diagnósticos locales y comunales; b) elaboración de Planes de Desarrollo Local y planes de inversión FOSIS; c) estudios de factibilidad de planes y proyectos; d) proyectos destinados a mejorar y fortalecer las organizaciones sociales y las instituciones públicas o privadas cuyo objetivo sea colaborar en el desafío de superar la pobreza a nivel local.

El Programa de Promoción por su parte, tiene como objetivo general “empoderar a los beneficiarios del FOSIS fortaleciendo su capital humano mediante el desarrollo de sus capacidades para la generación y apropiación de oportunidades”. Ello lo concreta a través de acciones orientadas a: a) aportar al fortalecimiento de las organizaciones sociales en su funcionamiento interno y en su inserción en redes; b) desarrollar las capacidades de los beneficiarios para elaborar su visión de futuro; c) desarrollar capacidades en los beneficiarios para reconocer las barreras que dificultan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y considerar medidas para superarlas; d) desarrollar capacidades en los beneficiarios para la formulación de proyectos sociales y/o productivos; e) capacitar a los beneficiarios para la autogestión y autoevaluación de sus iniciativas sociales y/o productivas; f) apoyar la implementación de la inversión FOSIS en los territorios, mediante el fortalecimiento de la coordinación de actores, inversiones y apoyos y el funcionamiento de redes durante el seguimiento de los proyectos.

El Programa de Promoción posee tres componentes: desarrollo del capital humano, generación de proyectos y acompañamiento de éstos. Financia acciones orientadas a: a) apoyar a los beneficiarios y organizaciones sociales para que formulen proyectos de desarrollo social o fomento productivo; b) apoyar en la gestión y gerenciamiento de proyectos. A primera vista, sólo el primero puede considerarse un beneficio directo para los beneficiarios, mientras que los otros constituirían una etapa previa para otros programas. De hecho, el Encargado del Programa estima que entre 80 y 90% de los proyectos financiados provienen del Programa de Promoción, ello hace que el Programa de Desarrollo Social tenga escasa incidencia al momento de definir el tipo de proyectos financiables. Desde este punto de vista, al menos uno de los componentes del Programa de Promoción se encuentra en la situación de constituir un supuesto del diseño.

El Programa de Desarrollo Social, y más específicamente su componente proyectos autogestionados, mantiene una relación secuencial con el Programa de Promoción y más centralmente con los componentes de apoyo a la elaboración de proyectos y acompañamiento de su ejecución. En efecto, prácticamente la totalidad de los proyectos financiados por Desarrollo Social provienen del Programa de Promoción. Aún cuando grupos u organizaciones sociales pueden presentar sus postulaciones de manera independiente, ello ocurre en raras ocasiones. La mayor parte de las organizaciones requiere asesoría y, más aún, todos los grupos u organizaciones adjudicatarias deben ser apoyadas en su gestión, para garantizar el cumplimiento de logros esperados.

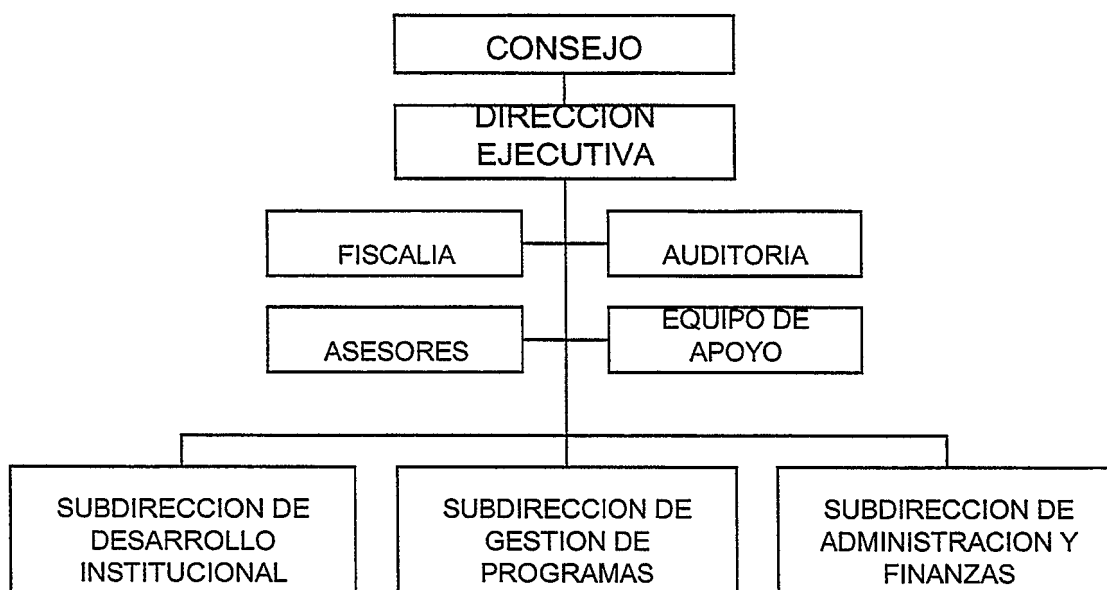
1.9 Período de ejecución del programa

Durante 1999 la Dirección Ejecativa FOSIS formuló sus orientaciones estratégicas, metas y compromisos nacionales de inversión. Las subdirecciones correspondientes transmitieron las bases y la distribución del presupuesto a las Direcciones Regionales, las cuales incluyeron éstas en su planificación estratégica trienal, en el marco IRAL. Las Bases Generales del Programa de Desarrollo Social fueron aprobadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación el 1 de febrero de 2000. En mayo de 2000 inició su operación a través "Departamento de Inversión Social y Gestión Programática⁸" con la planificación de las licitaciones. De acuerdo con la programación, en Noviembre de 2003 concluirá la programación trienal, y el programa podrá aplicarse en otras localidades.

1.10 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del FOSIS está definida en tres niveles geográficos: nacional, regional y comunal, en atención al carácter descentralizado del programa. El siguiente organigrama representa el nivel nacional:

Figura 2
Organigrama Fosis Nivel Central



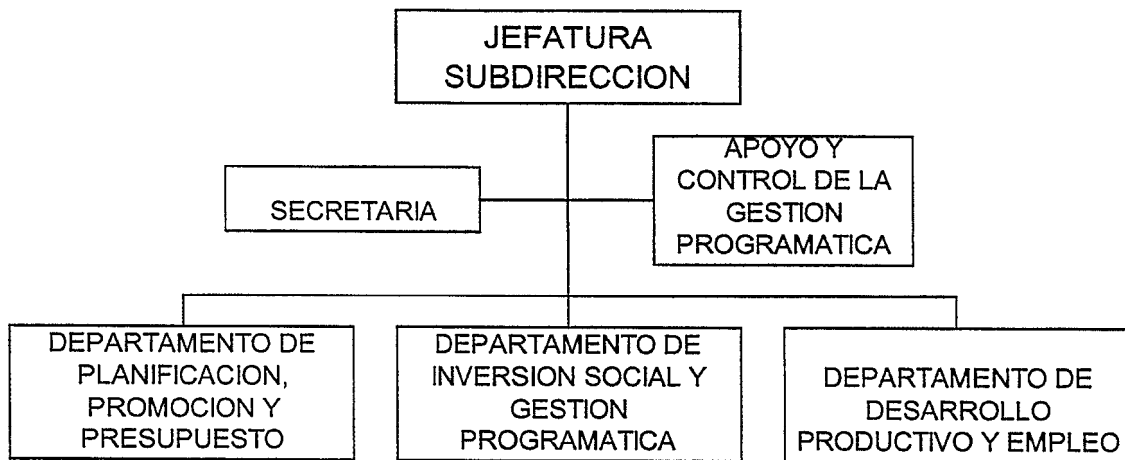
La Subdirección de Desarrollo Institucional esta formada por los Departamentos de Estudios y Evaluación, Planificación y Control de Gestión, Gestión de Recursos Humanos Internos y el Departamento de Comunicaciones.

⁸ El nombre definitivo de la unidad que gestionará el Programa de Desarrollo Social está aún por definirse.

La Subdirección de Administración y Finanzas se integra con los Departamentos de Presupuesto y Gestión, Contabilidad, Administración y Servicios, Operación y Mantenimiento de Sistemas Informáticos.

El Programa de Desarrollo Social se inscribe en la SubDirección de Gestión de Programas y, específicamente, en el Departamento de Inversión Social y Gestión Programática, como lo muestra el correspondiente organigrama de la Subdirección:

Figura 3
Organigrama Subdirección Gestión de Programas



Cada uno de los Departamentos, están a cargo de los programas medulares del Fosis, es así como, el Departamento de Planificación, Promoción y Presupuesto se encarga de los programas de Preinversión y Promoción, el Departamento de Inversión Social del programa de Desarrollo Social y, por último, el Departamento de Desarrollo Productivo y Empleo, del Programa de Fomento Productivo.

Las funciones específicas que realiza el Departamento de Inversión Social y Gestión Programática son las siguientes:

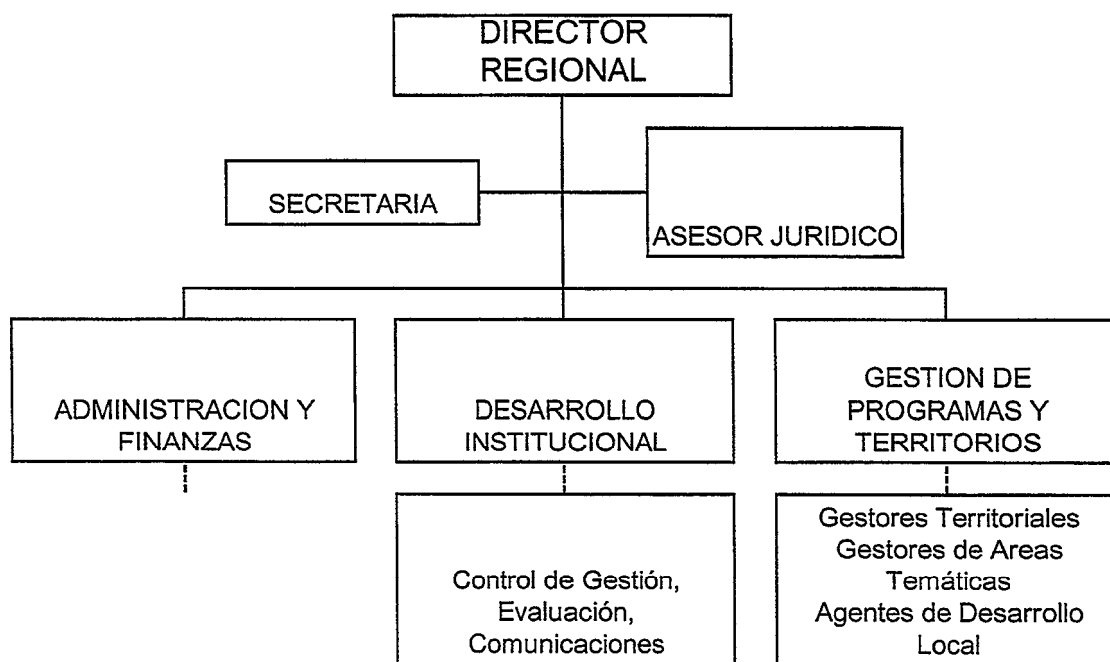
- a) Diseño técnico y operacional de los programas regulares (Desarrollo Social) y pilotos de inversión social.
- b) Apoyo a regiones en la ejecución programática
- c) Seguimiento y sistematización de la ejecución programática;
- d) Control de gestión de la ejecución programática;
- e) Coordinación y relación del Programa con otras instancias internas institucionales y externas a FOSIS;
- f) Administración de la ejecución de convenios.

En el nivel regional, participan el Intendente regional, el Consejo Regional – CORE, las Direcciones Regionales de Fosis, el Equipo Territorial Fosis a través de sus Coordinadores Territoriales, todos los cuales cumplen diversas funciones relacionadas con la operación descentralizada del programa de Desarrollo Social. Los Coordinadores Territoriales que

operaron durante el año 2000 se modificarán en el curso del año 2001 por Profesionales de Areas Programáticas, gestores territoriales o gestores de Areas Temáticas. A su vez, el Coordinador de Proyectos para a denominarse Agente de Desarrollo Local.

Las oficinas regionales elaboraron sus organigramas de acuerdo con la estrategia de intervención regional. El Organigrama de las Direcciones Regionales se presenta a continuación. Para las regiones pequeñas (I, II, III, XI y XII) sólo se cuenta con Agentes de Desarrollo Local, las medianas (IV, V, VII, IX y X), cuentan además con Gestores Territoriales y de Areas Temáticas y, por último, las regiones mas grandes (V, VIII, y RM) disponen adicionalmente un Profesional de Areas Programáticas.

Figura 4
Organigrama Direcciones Regionales



A su vez, en el nivel comunal, participan en la coordinación el Alcalde, el Concejo Comunal, la Mesa de Trabajo Comunal y el Coordinador de Proyectos. El Coordinador de Proyectos que trabajo durante el año 2000, pasa a llamarse Agente de Desarrollo Local ADL.

El Programa cuenta con los siguientes actores privados que participan como ejecutores en diversas fases y modalidades:

- a) En la Promoción de los Proyectos: se cuenta con **Ejecutores Intermediarios de Promoción** que formulan y presentan proyectos a las licitaciones de los Programas de Desarrollo Social.
- b) En la evaluación ex - ante de los proyectos: se dispone de **Ejecutores de la Evaluación Ex - Ante** que seleccionan técnicamente los proyectos elegibles.
- c) En la ejecución misma de los proyectos: participan los **Ejecutores Intermediarios Especializados** del Componente de Prestación de Servicios a los Beneficiarios y los **Ejecutores Directos Autogestionados** del Componente de Proyectos Autogestionados.

Las actividades mas sustanciales del Programa de Desarrollo Social. se encuentran representadas gráficamente en el flujograma, el que además incorpora la dimensión temporal. Una forma simple de establecer el grado de cumplimiento de estas funciones consiste en establecer los tiempos reales en los que se cumplieron. Lamentablemente, esta información no alcanzó a ser elaborada en FOSIS con todo el detalle requerido para este informe.

1.11 Antecedentes Financieros

El Programa de Desarrollo Social(PDS) lleva a la fecha dos asignaciones presupuestarias correspondientes a los años 2000 y 2001. A continuación se presenta el presupuesto asignado (presupuestado) y ejecutado para el programa y su comparación con el presupuesto total del Fosis.

Cuadro N° 1.1
Presupuesto Asignado al Programa de Desarrollo Social (PDS) comparado con FOSIS (Monto en miles de \$)

PARTIDA	AÑO 2000		AÑO 2001
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado
Gastos Totales Programa de Desarrollo Social	5.488	5.404	9.608
Total Gastos FOSIS	31.255	30.102	27.383
Proporción %	17,6%	18,0%	35,1%

Los gastos totales del Programa incluyen los gastos asociados, de administración y gastos generales y su desglose se puede visualizar en el cuadro N° 4.1 del capítulo 4 del presente informe.

Durante el año 2000 la fracción del presupuesto del programa ascendió a un 18% en comparación al total del presupuesto del Fosis. Esta relación es baja por cuanto correspondió al año de transición con los anteriores programas Fosis relacionados con el área social (Entre todos, PLDJ, Adulto. Mayor). Durante el primer semestre del año 2000 se terminaron de ejecutar los programas anteriores y, sólo hacia fines del año 2000, se comenzó a ejecutar el Programa de Desarrollo Social, propiamente tal.

Esta situación se muestra en el cuadro siguiente, donde es posible apreciar que los gastos directos en los proyectos asignados en el año 2000 ascienden solo a \$ 3.700 millones. A su vez, el 59% del monto de los proyectos se ejecutaron en el año 2000.

Cuadro N° 1.2
Distribución 2000-2001 de Gastos Directos en Proyectos Licitación 2000. (Montos en Mill. \$ Año 2001)

	Total Licitación 2000	Ejecutado 2000	Presupuestado 2001
Montos Licitación 2000	6.482	3.722	2.621
Porcentajes 2000 y 2001	100%	59%	41%

NB: Ejecutado = Efectivo.

El año 2001, en cambio, recoge el presupuesto del saldo de los proyectos asignados el 2000 y aquellos recursos de los proyectos que se asignarán el 2001 y que se cancelarán en dicho año. En este caso, la preponderancia del PDS en el año 2001 es significativa, alcanzando sobre un tercio del total del presupuesto del Fosis.

El cuadro siguiente muestra que las tres cuartas partes de los montos de la licitación del año 2001 se presupuestan gastar en el mismo año, lo cual sumado al saldo de los proyectos de la Licitación 2000 constituyen una suma que alcanza a los 6.400 millones en gasto directo de los proyectos.

Cuadro N° 1.3
Distribución 2001-2002 de Gastos Directos en Proyectos Licitación 2001.
(Montos en Mill. \$ Año 2001)

	Total Licitación 2001	Presupuestado 2001	Presupuestado 2002
Montos Licitación 2001	4.984	3.784	1.200
Porcentajes 2001 y 2002	100%	76%	24%

1.12 Reformulaciones del Programa

El Programa de Desarrollo Social inició sus actividades en Mayo de 2000 y a la fecha no ha experimentado reformulaciones de sus objetivos.

1.13 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

Los proyectos que postulan al financiamiento del Programa de Desarrollo Social son sometidos a una evaluación ex-ante por parte de una entidad externa, que evalúa su admisibilidad en base a criterios técnicos. Esta evaluación considera diversas dimensiones, que poseen indicadores específicos: Experiencia y Capacidad Institucional del Ejecutor. Pertinencia para resolver el problema necesidad o carencia que da origen al proyecto. Complementariedad con otras iniciativas. Garantía de continuidad en las acciones iniciadas por el proyecto. Ajuste a los requerimientos de las bases. Coherencia de formulación del proyecto. Calidad y experiencia de los recursos humanos involucrados. Adecuación del presupuesto.

Los proyectos adjudicados establecen un acuerdo operativo respecto del grado esperado de cumplimiento de los objetivos, que es un requisito para recibir el financiamiento. Según se señala en las Bases Generales del Programa de Desarrollo Social los proyectos en ejecución reciben supervisión en terreno por el FOSIS para: a) apoyar su ejecución; b) asegurar que se realice conforme a lo comprometido en el proyecto adjudicado, el contrato y sus anexos y las normativas que rigen la correspondiente convocatoria; c) velar por el logro de los productos y el buen uso de los recursos asignados al proyecto.

El monitoreo de los proyectos es responsabilidad de la Subdirección de Gestión de Programas y específicamente por el Departamento de Inversión Social y Gestión Programática desde el nivel central, a través de Coordinadores de Proyectos que dependen de la Dirección Regional del Fosis. El responsable final de la evaluación de los resultados de los programas es el jefe del DEI, quien diseña el proceso de evaluación, encarga y coordina la evaluación, analiza y sistematiza sus resultados y, finalmente, los difunde⁹.

⁹ La sigla DEI corresponde a Departamento de Evaluación de Impacto, entidad que ya no existe y cuyas funciones se encuentran en proceso de traspaso hacia el Departamento de Estudios y

El monitoreo de los proyectos en terreno lo realiza un "Coordinador de Proyectos", quien elabora tres informes a lo largo de la ejecución del proyecto, que contienen ítems prefijados así como apreciaciones cualitativas. El Coordinador de Proyectos realiza una supervisión definida como "acompañamiento y control", por lo que sus funciones son claves para el adecuado resultado del proyecto.

- a) Acompaña técnicamente a los beneficiarios en la ejecución de sus proyectos durante el tiempo establecido en las bases regionales
- b) Implementa el sistema de control social y de gestión de uso de los recursos
- c) Define la puesta en marcha de los proyectos, concretando los aportes propios y de terceros.
- d) Aplica el manual y pautas de supervisión
- e) Fiscaliza la ejecución de los proyectos elaborando los correspondientes informes
- f) Autoriza los desembolsos
- g) Realiza el cierre de los proyectos

Los informes de supervisión son la pieza básica de información con que se cuenta respecto de los proyectos. En la actualidad, la parte de información correspondiente a los proyectos de concursos anteriores al 2001 se almacena en una base de datos denominada BAGPRO (Banco de Datos de Apoyo a la Gestión de Proyectos). La información que se utiliza para monitorear la gestión de proyectos es el avance de la ejecución presupuestaria de los proyectos y el cumplimiento de la cobertura de beneficiarios ofrecida por los proyectos. A contar del 2001, toda la información se almacenará en el Sistema Nacional de Supervisión y Control de Gestión, que opera en línea.

Debido a que el BAGPRO requiere una alimentación autónoma del proceso de supervisión, a la vez que se han detectado problemas de validación, se ha diseñado un sistema de supervisión de proyectos y programas en red informática, en el que participan los coordinadores de proyectos FOSIS y los ejecutores de los proyectos. A nivel del Programa de Desarrollo Social el responsable es la SubDirección de Gestión de Programas. La información de la ejecución y del logro de los resultados de los proyectos financiados por cada Programa se registran en la Internet y quedan disponibles en línea. El funcionamiento de este sistema es monitoreado regularmente por las autoridades regionales y nacionales del Servicio y está en proceso de conexión con el sistema de control de gestión que implementa el FOSIS. El sistema está operativo y tiene como función principal apoyar el monitoreo de los proyectos; se ha planeado vincularlo con el Sistema Nacional de Supervisión y Control de Gestión de Proyectos dentro del año 2001, generando indicadores específicos, aún por diseñar.

FOSIS externaliza diversas funciones relacionadas con los proyectos, tales como su evaluación ex-ante, la promoción y su ejecución misma. Debido a lo anterior cuenta con información relativa a la calidad de los ejecutores, que se almacena en un Registro Público de Ejecutores. La información del Registro de Ejecutores forma parte del sistema de control de gestión. El Registro contiene información relativa a experiencia temática, conocimiento e implantación en las localidades, experiencia con población beneficiaria, experiencia y calidad en la ejecución de proyectos FOSIS, ejecución de proyectos similares, experiencia con la red pública asociada al proyecto, infraestructura y equipamiento.

Evaluación y el Departamento de Información y Planificación. La sigla DEI se conserva porque el traspaso no ha sido completado y la función no posee un responsable definido.

En la actualidad, el principal instrumento de monitoreo con que cuenta la unidad ejecutora es la información relativa a ejecución regional del presupuesto del programa que mensualmente le entrega la Subdirección de Gestión de Programas, sobre la base se la información de la Subdirección de Administración y Finanzas. Los retrasos de la ejecución presupuestaria motivan el contacto directo del Encargado de Programa con las Direcciones Regionales, incluidas visitas, de forma que se identifica la raíz del problema y se definen cursos de acción. De hecho FOSIS no posee indicadores de desempeño para el conjunto de la institución.

La unidad ejecutora también cuenta con información detallada de los informes de supervisión por proyecto, pero ésta no se utiliza para fines de monitoreo o evaluación. Los informes de supervisión se originan en el Encargado de Proyecto, que realiza entrevistas, inspecciones y acompañamiento en terreno de los proyectos en ejecución. Los informes de supervisión contienen una formulación operacional de los objetivos del programa, con un cronograma, del cual se supervisa su cumplimiento. Los informes de supervisión contienen información sobre la cobertura del proyecto y el grado de satisfacción de los usuarios. Finalmente, los informes de supervisión recogen apreciaciones cualitativas de los Encargados de Programa.

El diseño del Sistema Nacional de Supervisión y Control de Proyectos busca constituir un sistema transparente a toda la institución, que permita evaluar periódicamente el proceso y la calidad de ejecución de todos los proyectos, registrando la información que de ellos derive y los fundamentos de las decisiones que se adopten. El sistema proveerá instrumentos simples, flexibles y homogéneos en su aplicación, para ser utilizados en los proyectos financiados por la institución. Por el momento se cuenta con un Manual Técnico, herramienta que facilita la gestión y supervisión de los proyectos, entrega las orientaciones para su implementación, señala los instrumentos que se deben aplicar y describe sucintamente los sistemas informáticos que apoyan su operatoria (Sistema Nacional de Supervisión de Proyectos, Manual Técnico 2000). El diseño del sistema considera un mecanismo de mantención que permitirá incorporar las adecuaciones y mejoras sugeridas por las Direcciones Regionales detectadas en su funcionamiento a la fecha. En este marco se inscribe también, la demanda de información que los distintos Programas FOSIS requieren para la verificación de sus indicadores.

La puesta en marcha del sistema ha involucrado e involucrará un fuerte desarrollo de la plataforma tecnológica informática con sistemas en red que permiten la generación de datos desde el lugar de ejecución de los proyectos. Ello se inscribe en el desarrollo del Plan Informático del FOSIS que tiene por objetivo dotar a la institución con una tecnología que de cuenta de los requerimientos de procesos, análisis e intercambio de información que exigen sus objetivos y estrategias, así como del entorno en el que se desenvuelve. También la entrega de herramientas y el desarrollo de habilidades al personal ejecutor de los proyectos es muy fundamental en el logro de una información confiable y válida (Balance de Gestión Integral, 2000). La experiencia de los evaluadores es que el servidor de este sistema es altamente inestable, por lo que sólo en contadas ocasiones puede tenerse acceso a la base informativa.

Esta evaluación de la DIPRES es la primera externa a este programa. Hasta el momento no se ha realizado otra evaluación externa, en gran medida porque se encuentra operativo desde hace un año. No obstante, en años anteriores se llevaron a cabo evaluaciones de algunos programas que pasaron a formar parte del Programa de Desarrollo Social. En 1999 el Programa de Atención del Adulto Mayor Carente fue evaluado en el marco Proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales por un

Panel de Evaluadores de DIPRES, coordinado por Victor Salas, dando origen a 9 recomendaciones priorizadas. En ese mismo año el Programa Local de Desarrollo Juvenil fue evaluado en el marco Proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales por un Panel de Evaluadores de DIPRES, coordinado por Patricio Navarro, dando origen a 8 recomendaciones priorizadas.

En el esquema siguiente se anotan las recomendaciones priorizadas según su nivel de adopción. El origen de la recomendación se indica con la sigla PLDJ para el Programa Local de Desarrollo Juvenil y AMC para el Programa de Adulto Mayor Carentiado.

Recomendación priorizada	Nivel de Adopción
Formar un Fondo de Programas Sociales (PLDJ)	Creación del Programa de Desarrollo Social
	Programa de Desarrollo Social refunde todas las líneas de proyecto
Vigencia de 2 años de resoluciones IRAL (PLDJ)	Programas de Inversión tienen duración de 2 años
Convenios de colaboración con recursos públicos y privados (PLDJ)	Convenios y Programas complementarios con instituciones públicas.
	Mesa de Trabajo Comunal debe considerar este tipo de antecedentes
Sistema de Información orientado a la toma de decisiones a nivel de proyecto. (PLDJ)	Sistema Nacional de Supervisión permite monitorear el desarrollo de los proyectos individualmente
Evaluación de Impacto del programa (AMC)	Evaluación de diseño de Programa de Desarrollo Social
Definir propósito y meta del programa (PLDJ)	Adoptada parcialmente. Programa de Desarrollo Social definido en términos de Marco Lógico, pero sin definición de metas
Cuantificar sólo beneficiarios directos. (PLDJ)	Aún subsisten problemas para identificar adecuadamente los beneficiarios.
Sistema de Información de programa válida para ámbitos local, regional y nacional (AMC)	En proceso de adopción. No se cuenta con este tipo de información.
	Adoptada parcialmente a través de mecanismo IRAL
Focalizar en Jóvenes pobres no necesariamente los más marginales. (PLDJ)	Adoptada Parcialmente: Mecanismos de Focalización definidos por cada región
Verificar criterios de focalización comunal (PLDJ)	No adoptada. Se supone suficiente la decisión de las autoridades regionales.
Darle rango de programa permanente (AMC)	No adoptada. El Programa de Desarrollo Social absorbió esta línea de proyectos.
Estudio situación adulto mayor en el país (AMC)	No adoptada. El Programa de Desarrollo Social bajó énfasis en grupos vulnerables
Ponderar indicadores de propósito (AMC)	No adoptado. Aún no se cuenta con indicadores
Alianza con instituciones académicas para evaluación de logros (PLDJ)	No adoptado
Jornadas de Intercambio entre Actores de Programa (AMC)	No adoptada

De las 17 recomendaciones, una resulta insubstancial en el marco del nuevo programa. Siete fueron adoptadas en el diseño del Programa de Desarrollo Social. Otras cinco se encuentran en proceso de adopción. Cinco más no se adoptaron.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El Programa de Desarrollo Social tiene su origen en el marco de un proceso de diagnóstico y reflexión que el conjunto de FOSIS realiza en relación al impacto de sus intervenciones en localidades pobres. De acuerdo con este diagnóstico, el modelo de intervención del FOSIS debía ajustar mejor su diseño a las características de las localidades pobres. El Programa de Desarrollo Social asume la responsabilidad de reforzar la modalidad de intervención territorial local y mejorar la pertinencia de la inversión social. En concreto, las direcciones regionales en coordinación con Consejos Regionales y Municipales asumen un papel preponderante en la asignación de la inversión social. Unido a lo anterior, la definición del programa deja de lado el aspecto temático para concentrarse en los mecanismos de ejecución, dejando la priorización temática como responsabilidad regional.

El diagnóstico de la situación inicial identifica adecuadamente un problema que impedía mejorar el impacto de las intervenciones FOSIS. En efecto, la traducción de la multidimensionalidad de la pobreza en un conjunto amplio de programas parecía contribuir más a la dispersión temática que a cumplir con las orientaciones de integralidad de la intervención territorial. A las dificultades para la coordinación entre programas—que llegaron a ser 17— se unía la imposibilidad de tomar efectivamente en cuenta la diversidad de demandas derivadas desde las localidades pobres. Todo lo anterior reducía los efectos positivos de la intervención FOSIS en localidades pobres.

El modelo aparece en gran medida pertinente y da una buena respuesta al diagnóstico de problemas que acompañaban al anterior modelo de intervención. El diseño adoptado a partir de este diagnóstico despeja, en opinión del panel, en gran medida los problemas identificados. Su ventaja más evidente es la simplificación de los procedimientos de asignación de recursos y gestión de los programas. La decisión adoptada deja la definición temática del producto como responsabilidad de las instancias regionales y locales, mientras que reserva para el nivel central la administración de la asignación de recursos por vía de autogestión o por servicios especializados. El fortalecimiento institucional se inscribe en el marco del proceso modernizador del FOSIS, que involucra establecer diversos sistemas de control de gestión lo cual supone registro, evaluación y aprendizaje de los ejecutores, el personal y los beneficiarios.

Tanto el diagnóstico como las decisiones adoptadas en consecuencia aparecen adecuados y recogen en buena medida las observaciones formuladas en 1998 por uno y en 1999 por dos paneles de evaluadores de DIPRES con respecto a tres programas que fueron absorbidos por el PDS (Programa Entre Todos, Programa de Adulto Mayor y Programa Local de Desarrollo Juvenil). El diseño está particularmente en sintonía con las recomendaciones de coordinar los diversos programas sociales de FOSIS, fomentar la participación de autoridades locales, así como de mejorar el sistema de información relativo a los proyectos. Con relación a este último punto, la información para cumplir con estas sugerencias está en buena medida disponible y el FOSIS ha definido como función institucional la elaboración de indicadores agregados que entreguen información adecuada al proceso de gestión. De igual modo, se contempla mejorar la información de resultados disponible por medio de un registro

simultáneo con los procesos de supervisión y el uso de indicadores adecuados, así como encargar evaluaciones ex-post externas.

Las recomendaciones de diseño y gestión claramente han sido consideradas en el nuevo diseño programático, aunque sus niveles de desarrollo son desiguales. En algunos casos se requiere intencionar en el corto plazo su integración al nuevo modelo de intervención, y/o en otros, afinar criterios para su seguimiento y validación. Con relación al diseño, los aspectos relativos a la focalización de los beneficiarios y sus rasgos de vulnerabilidad, así como el aumento de fondos destinados a estos segmentos poblacionales vía proyectos, ha tenido una evolución importante. No obstante otros temas, referidos principalmente a la inclusión de indicadores de distinto nivel, metas y estudios de impacto, si bien están presentes en la nueva formulación, tal como se detallará en el capítulo siguiente, requieren todavía de precisiones y desarrollos específicos. En cuanto a la gestión, ocurre algo similar. Algunas recomendaciones fueron integradas (plazos para las licitaciones y asignación de recursos, gerenciamiento regional), sin embargo otras (sistemas de información, centros de costos) se encuentran en proceso de incorporación.

Finalmente, en la definición de las metas subsiste una orientación temática, expresado en la identificación de grupos prioritarios en las localidades pobres. Lo anterior plantea una duda con respecto a la definición del producto que ofrece este programa. Estrictamente, su producto es el financiamiento de proyectos, pero el diseño no aclara qué caminos podría usar la gestión del programa para que los proyectos financiados se ajusten con metas definidas en términos más sustantivos, sean estos por tipo de beneficiario o el propósito. Vale decir, no es del todo claro que la lógica de mejoría de la gestión sea necesariamente convergente con la definición de metas sustantivas. Puede decirse que el diseño establece una nueva modalidad de gestión, pero no está claro que haya una nueva modalidad de intervención en las localidades. Un modelo de intervención consiste en un conjunto de metodologías que permiten avanzar al logro del propósito. En este diseño, el modelo de intervención está definido principalmente en términos de la gestión y no en cuanto a la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios.

El FOSIS posee una alta capacidad de aprendizaje institucional. El proceso que lleva a la definición de una nueva modalidad de intervención revela capacidad para desarrollar este diseño tomando como bases las orientaciones de la institución. Sobre esta base el FOSIS logra procesar las críticas y recomendaciones provenientes de otras evaluaciones, así como superar las deficiencias detectadas en su propio diagnóstico del modelo de intervención. Este proceso se realiza con amplia participación tanto de los funcionarios del FOSIS como de los agentes con los cuales mantiene relaciones de trabajo.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

La versión de la matriz de marco lógico que se entrega en el anexo permite entender la formulación del programa como un conjunto encadenado de iniciativas para contribuir a mejorar de manera sustentable las condiciones de vida e inclusión social de los Beneficiarios del Programa que es el fin buscado por el programa. Los beneficiarios corresponden a los habitantes de las Unidades de Intervención Local, que viven en situación de pobreza y que forman parte de los grupos prioritarios de la política social del Gobierno, así como de grupos y de organizaciones sociales.

La situación de pobreza y vulnerabilidad de los grupos pobres se acompaña por dificultades para superar esa condición, de forma que el propósito del programa consiste en potenciar un

proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación, a través de la ejecución de micro proyectos propios o de servicios especializados a través de ejecutores intermediarios. Entre los beneficiarios se encuentran grupos y organizaciones sociales debido a que el Programa, consistente con la misión del FOSIS, busca reforzar las capacidades de los propios afectados por condiciones de pobreza para superar esta situación. En la medida que los grupos pobres desarrollen su capacidad de organización, gestión o liderazgo, o bien comiencen a ejercer sus derechos de acceso a servicios públicos, el Programa de Desarrollo Social habrá contribuido a mejorar de modo sustentable las condiciones de vida e inclusión social de sus beneficiarios.

La pertenencia a organizaciones no introduce sesgo en la recepción de los beneficios del programa debido a que éste se complementa con iniciativas de promoción destinadas, precisamente, a apoyar grupos no organizados de la población pobre. El cumplimiento del propósito es una condición necesaria para el logro del fin, aunque no es el único factor que interviene, pues iniciativas ajenas al programa también pueden apuntar al mejoramiento de las condiciones de vida del mismo grupo. De hecho, los propios microproyectos financiados por el programa incorporan iniciativas complementarias como parte de su ejecución.

Los dos componentes del programa especifican dos modalidades de financiamiento de microproyectos. Una autogestionada, donde los beneficiarios de las localidades focalizadas cofinancian y ejecutan sus proyectos. Otra intermediada, donde los beneficiarios de las localidades acceden a servicios sociales, a través de proyectos de prestación especializados. De acuerdo con la Matriz de Marco Lógico, el financiamiento de proyectos contribuye al logro del propósito porque es requisito que su formulación sea coherente con el propósito del programa. Además, en el caso de los proyectos autogestionados, su ejecución debe, favorecer, desarrollar y consolidar las capacidades de gestión y liderazgo en las organizaciones. De otra parte, la pequeña escala de los proyectos permite abarcar una amplia gama de actividades, a la vez que sienta las bases para la complementariedad con otras iniciativas¹⁰.

El financiamiento de los proyectos no garantiza por si solo el logro del propósito. Por ejemplo, la ampliación de una sede para su uso por un grupo de ancianos de una localidad pobre corresponde sin duda al propósito de este programa. No obstante, se debe poner atención a las condiciones que aseguran su cumplimiento, vale decir que una vez que el local sea efectivamente construido, hayan actividades que convoquen efectivamente a los ancianos y mejore su calidad de vida y participación social. O bien puede ser que el financiamiento a un grupo vaya en desmedro de otros, creando una situación de conflicto que va contra del propósito del programa. O puede ser que una mala gestión o mal resultado de un proyecto más bien desprestigie el liderazgo en lugar de desarrollarlo. O suponer que la asistencia a un curso de capacitación es condición suficiente para adquirir los conocimientos necesarios.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La formulación de indicadores y el análisis de los supuestos deben considerarse con cuidado al momento de analizar la lógica horizontal, porque de su adecuación depende que la lógica vertical pueda cumplirse adecuadamente. Para evitar que los supuestos interfieran en el logro del propósito, debe contarse con un monitoreo adecuado de su logro y el comportamiento de los supuestos.

¹⁰ Esta formulación fue adoptada por el FOSIS desde su creación como una forma de facilitar la llegada de servicios públicos hasta poblaciones de difícil acceso.

El PDS tiene una interacción muy activa con el entorno, que es un supuesto tanto del propósito como de la producción de componentes. El supuesto general es que la relación debiera ser armoniosa. En primer lugar, la definición de localidades prioritarias hace intervenir a las direcciones regionales en directa relación con las autoridades locales y regionales. En segundo lugar, ya que uno de los componentes del programa es implementado a través de las propias organizaciones ello requiere la presencia de gestores interesados e idóneos para este tipo de proyectos. En cuanto a los supuestos que inciden en el logro de el propósito, se le asigna al proceso de supervisión una responsabilidad clave en la evolución y resultado del proyecto.

El programa posee diversos mecanismos destinados a garantizar una adecuada producción de sus componentes:

- a. Las prioridades de trabajo son definidas en conjunto por FOSIS con autoridades locales, lo cual reduce la posibilidad de sesgo en el financiamiento, legitimando la distribución de los recursos.
- b. La mayor parte de los grupos que participan en el concurso son conocidos para la institución, por haber participado en el Programa de Promoción de FOSIS. Los grupos están familiarizados con el estilo de gestión de FOSIS.
- c. Existe una evaluación ex - ante de los proyectos por entidades independientes. El objetivo principal de esta evaluación es garantizar que el proyecto cuente con una formulación consistente y adecuada a los objetivos del programa.
- d. Antes de iniciar el proyecto el encargado de FOSIS elabora un acuerdo operativo con los beneficiarios, que se hace cargo de las eventuales debilidades y deficiencias del proyecto, incorporando, a la vez, las sugerencias de la evaluación ex - ante.
- e. Finalmente, el responsable institucional del proyecto desarrolla una tarea de "control y acompañamiento" que garantiza el desarrollo adecuado del proyecto.

El análisis de la lógica horizontal requiere considerar también los criterios para la construcción e interpretación de los indicadores. Los indicadores de propósito y componentes deben permitir establecer en qué medida los objetivos planteados han sido cumplidos. Los indicadores propuestos han sido formulados de acuerdo con los medios de verificación disponibles. En algunos casos el panel ha incluido recomendaciones para generar nuevos indicadores.

Indicadores de Eficacia

Cumple cobertura comprometida (Propósito)	Esta medida compara los beneficiarios atendidos por el programa con los beneficiarios directos presupuestados. En la medida que la proporción se acerque o sobrepase la unidad ello indicará que el programa posee cobertura de acuerdo con lo planificado, que puede no corresponder con lo adecuado. El Informe Final de Supervisión proveerá la información necesaria, aunque esta debe sumarse desde los proyectos.
Cumplimiento de Metas Programadas (Propósito)	El Programa de Desarrollo Social se fijó metas nacionales de atención para grupos prioritarios. Al comparar por regiones estas cifras con los beneficiarios programados podrá establecerse en qué medida la autonomía otorgada a las regiones sesga las orientaciones macro. Junto con el Informe Final de Supervisión debe considerarse la Programación FOSIS como fuentes de información.

Proyectos terminados en plazo (Componente)	Se aplica para componentes, comparando los proyectos completados en el plazo previsto respecto del total proyectos financiados por región. Cuando la medida que se acerca a la unidad revela capacidad de gestión del proyecto.
Rapidez de Atención por Región (Componente)	Para cada componente, pero especialmente para proyectos autogestionados, los contratos firmados antes del 30 de septiembre del año del concurso con respecto al total de proyectos adjudicados en el concurso ofrece una buena indicación de la operación del proceso administrativo. El mes de septiembre corresponde al punto medio entre mayo y diciembre, que son el mes establecido para la firma del contrato y el fin de año, respectivamente.

Los indicadores de eficacia se refieren al grado en el cual el programa produce los componentes esperados y cómo éstos conducen al logro del propósito. Los medios de verificación permiten establecer adecuadamente la producción de los componentes, pero son más débiles para establecer la eficacia en el logro del propósito. Las recomendaciones incorporan sugerencias específicas al respecto.

Indicadores de Calidad

Informe del Supervisor sobre satisfacción de beneficiarios (Propósito)	Por el momento sólo se cuenta con el informe final del supervisor en el cual da cuenta de su percepción sobre satisfacción de los beneficiarios para su respecto de la conformidad de los beneficiarios con la cantidad, calidad y oportunidad de los servicios demandados.
Consideración de las observaciones de la evaluación ex – ante (Componente)	La evaluación ex – ante es uno de los mecanismos establecidos por FOSIS para garantizar la calidad de los proyectos, de forma que esté en concordancia con los objetivos del programa, a la vez que posea una formulación consistente. El primer informe del supervisor del proyecto muestra hasta qué punto estas observaciones fueron acogidas al formular un acuerdo operativo.

La calidad es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. En este caso se ha considerado la satisfacción de los beneficiarios como indicadores de propósito y la consistencia del proyecto implementado como indicador de calidad de la producción del componente. Los proyectos deben estar formulados de una manera que contribuyan al logro del propósito, para que se juzguen de calidad, por lo que se requiere un indicador pertinente. La satisfacción del beneficiario es un indicador necesario pero insuficiente de la calidad del logro de propósito, el cual debiera incorporar elementos colectivos y no solo la agregación de lo individual.

Indicadores de Eficiencia

Costo promedio por región según tipo de beneficiario (Propósito)	El costo promedio por beneficiario se obtiene a partir del presupuesto ejecutado del programa año y los beneficiarios directos. Se trata más bien de un indicador de proceso, cuya interpretación no es unívoca y sirve más que nada para identificar pautas diferentes. Por lo anterior resulta clave su análisis desagregado por región y grupo prioritario del beneficiario.
Proporción de Costos Administrativos (Componente)	Compara los Gastos Administrativos Asociados a Proyectos con Gasto Total del Componente. Se aplica tanto al conjunto del programa como a sus componentes, tomando como medida de eficiencia el valor más pequeño de la proporción, lo cual indica que el mayor volumen de recursos alcanza hasta los beneficiarios. BAGPRO y finanzas cuentan con la información necesaria

La eficiencia se refiere a si las actividades de un programa se ejecutaron, administraron y organizaron de tal manera que se haya incurrido en el menor costo posible para rendir los productos y/o componentes esperados. El panel considera que estos indicadores ofrecen información pertinente de la producción de componentes y logro del propósito.

Indicadores de Economía

Ejecución presupuestaria regional anual (Componente)	Monto ejecutado en la región año / Monto asignado en la región año
Movilización de recursos externos (Propósito)	A nivel de cada componente, la capacidad de los gestores del proyecto para incorporar recursos externos es una medida de su eficiencia. La medidas propuestas compara los aportes de beneficiarios y no beneficiarios con respecto al volumen total de los proyectos.
Logro de Eficiencia (Propósito)	Una medida más exigente de economía consiste en establecer la proporción de aporte de contraparte concretado, tanto para beneficiarios como no beneficiarios

La economía se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros de un programa. La ejecución presupuestaria es un indicador simple y eficiente de la forma en que los recursos han sido utilizados en la producción de componentes. La movilización de recursos externos se relaciona con el propósito en la medida que se corresponde con la asociatividad, capacidad de liderazgo, y participación comunitaria.

1.1.4 Reformulaciones del Programa

El programa se encuentra en su primer año de implementación y hasta el momento no ha experimentado reformulaciones en sus objetivos o modalidades de operación. Tampoco hay reformulaciones planeadas en este sentido.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

Este diseño cierra el modelo de prioridades temáticas que FOSIS había usado desde su fundación. para abrir un gran compartimento que abarca diversos temas. Este diseño es sensible a las diferencias regionales y comunales, a la vez que tiene suficiente flexibilidad para incorporar temas emergentes.

El Programa de Desarrollo Social profundiza la desconcentración y descentralización de la inversión social, dando mayor responsabilidad a las direcciones regionales. En el mediano plazo ello permitirá racionalizar y mejorar la curva de ejecución presupuestaria.

El Programa de Desarrollo Social permite realizar diversos avances en la gestión de la inversión social del FOSIS. Al ejercerse bajo la modalidad IRAL, permite que los recursos sean asignados poniendo atención a la prioridades regionales, con el concurso del CORE, los alcaldes y los Concejos Municipales.

La vinculación de los componentes con el propósito es el eslabón más delicado del programa porque, por definición, el financiamiento de los proyectos no garantiza por si solo que éste se cumpla. En otros términos, el financiamiento es condición necesaria pero no suficiente para el logro del propósito, por lo que se requieren indicadores que permitan establecer la calidad del proyecto.

La operación de este diseño requiere aun incorporar otras sugerencias de los paneles de evaluadores de DIPRES de 1998 y 1999 respecto de indicadores de proceso y resultado, así como a la necesidad de llevar a cabo evaluaciones expost.

El diagnóstico y el diseño adoptado no aparecen sensibles a las sugerencias de los paneles de 1998 y 1999 relativas a mejorar la coordinación con otras instituciones públicas o privadas actuando en localidades pobres. Si bien la implementación del programa en la modalidad IRAL requiere coordinación con otros agentes locales, éstos pertenecen principalmente al ámbito de las instituciones políticas.

1.3. Recomendaciones sobre el Diseño

a. Metas Globales

Se recomienda definir las metas en términos de: total de beneficiarios sin distinción de tipo. No es pertinente definir las metas del programa en términos de beneficiarios porque el programa no tiene control sobre los proyectos que se presentan por localidad, sino que estos dependen de la mesa de trabajo comunal.

b. Metas vinculadas con el propósito

El programa debe definir metas para los porcentajes de aportes logrados de contrapartes. El programa espera que los proyectos operen coordinados con otras instituciones locales y que dinamicen la vida comunitaria. La meta definida en términos de aporte de contraparte ofrece una indicación del nivel de logro del propósito a través de la participación de otras entidades.

c. Medición ex – post del logro

Se recomienda que las medidas de logro que formen parte de estudios realizados por entidades independientes con el fin de lograr una profundización adecuada. El programa espera promover las capacidades de gestión, liderazgo y participación de los beneficiarios, así como ejercicio de derechos, resulta necesario desarrollar medidas de estas dimensiones a fin de poder establecer de manera válida y confiable el nivel de logro de los proyectos. Las dimensiones involucradas en estos procesos remiten a aspectos tales como convivencia comunitaria, relación con organismos públicos y privados, entre otras. Una medida de este tipo, sin embargo, resulta difícil de generar con la información disponible de la supervisión, que está enfocada principalmente sobre el cumplimiento de objetivos y metas del proyecto.

d. Reflejar la Opinión de los Beneficiarios

Debe generarse una información que refleje más directamente la opinión de los beneficiarios

e. Monitorear desde un comienzo el proceso de cumplimiento del propósito

Se debe medir el cumplimiento del propósito en las diversas etapas que involucra la implementación del programa. Los elementos que componen el propósito del programa constituyen un proceso que debe definirse operacionalmente en términos logros intermedios que permiten avanzar hacia su cumplimiento. Estos logros deben ser registrados y evaluados como parte del proceso de promoción y supervisión. En la medida que estos logros sean debidamente especificados el programa contará con un modelo de intervención aplicado exitosamente en terreno.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

En la producción de estos componentes existe una estrecha vinculación con el Programa de Promoción del FOSIS, el cual se destina, simplificando, a organizar y apoyar grupos de beneficiarios que postulan, entre otras actividades al financiamiento del Programa de Desarrollo Social. Ello es así porque el diseño del modelo de intervención que dio origen al programa es general para el FOSIS. La posición del Programa de Desarrollo Social dentro del modelo de intervención FOSIS, lo ubica como el último eslabón de una cadena que se inicia con el programa de Preinversión y continúa con el Programa de Promoción.

Las actividades que acompañan la producción de los componentes corresponden al ciclo de los proyectos y comienzan con la elaboración de bases regionales, llamados a licitación, evaluación ex-ante de propuestas, adjudicación de proyectos, contratación, supervisión de la ejecución de los proyectos, cierre de los proyectos.

2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

La estructura organizacional comprende el nivel nacional, el regional y el comunal, en atención al carácter descentralizado del programa. A nivel central, el Programa de Desarrollo Social se inscribe en la SubDirección de Gestión de Programas y, está a cargo del Departamento de Inversión Social y Gestión Programática¹¹. El Programa de Desarrollo Social, al formar parte de la Subdirección de Gestión de Programas, se encuentra en una misma jerarquía con los otros programas FOSIS. La Jefatura de la Subdirección facilita la coordinación entre estos programas. Las funciones que cumple el Departamento que está a cargo del Programa de Desarrollo Social aparecen claramente definidas y no hay signos de duplicidad con los otros departamentos.

Desde el punto de vista de la coordinación interna con otras instancias del FOSIS, el punto que genera más preocupación es el escaso flujo de información entre el Departamento de Apoyo y Control a la Gestión Programática y el Programa de Desarrollo Social. De una parte, la información necesaria para la gestión del programa no es actualmente generada por la unidad responsable lo cual resiente la eficacia de la gestión y toma de decisiones del programa. De otra parte, tampoco hay demandas o consultas del programa con relación a indicadores o información necesaria.

El FOSIS ha puesto sus prioridades en el tema informático antes que en la generación de indicadores. El privilegio del soporte ha ido en desmedro de la disponibilidad de información adecuada. E incluso este soporte opera con deficiencias. De esta forma tanto la DEI como el Apoyo a la Gestión Programática dedican sus esfuerzos al diseño del sistema y desarrollo de indicadores, postergando la entrega de información a los programas. La información que se recoge es sin duda pertinente como base para la generación de indicadores de gestión que orienten la toma de decisiones, pero se encuentra en un estado primario. El modelo de intervención está diseñado de forma consistente especialmente en lo referido a gestión, sin embargo, el programa comenzó a operar y continúa haciéndolo sin contar con indicadores adecuados, lo cual pone en riesgo el futuro del modelo de intervención. El panel considera que, esperar a octubre del año 2001 para disponer de los indicadores esenciales del

¹¹ Los organigramas correspondientes pueden consultarse en el punto I-1.10 de este mismo informe.

programa del 2000, es ya tarde, por cuanto, de ser necesario aplicar correctivos el año 2002, no se estará en condiciones de reaccionar oportunamente.

2.1.2 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

El Fosis ha desplegado un enorme esfuerzo por mejorar sus sistemas de monitoreo y control de gestión. De hecho, ha sido una de sus principales preocupaciones desde el año 2000 a la fecha. Primeramente implementó el "Registro Público de Ejecutores", sistema que se espera permita el conocimiento, seguimiento y evaluación de los ejecutores de proyectos. Posteriormente inició la implementación del " Sistema Nacional de Supervisión y Control de Proyectos ", que forma parte de la modalidad de intervención FOSIS. Durante el año 2000 éste se puso en marcha en las trece Oficinas Regionales y abarcó todos los proyectos financiados institucionalmente a partir del concurso convocado dicho año¹². El FOSIS postula como desafío para el año 2001, el diseño de indicadores de eficiencia, eficacia, calidad y economía, tarea adelantada en el caso del Programa en evaluación (Balance de Gestión Integral 2000).

El sistema actualmente permite monitorear la información básica de cada proyecto, cargando la información desde el origen y desplegándola en red vía internet. Lamentablemente se han detectado errores en la carga de la información, por ejemplo, el número de los beneficiarios efectivos y potenciales de los proyectos adjudicados en el año 2000 ha sido validado con grandes reservas por parte del programa. No ha sido posible conocer agregadamente el ámbito sectorial de los proyectos, aspecto esencial para evaluar el destino del programa. Se estima que en octubre del 2001 el sistema comenzará a entregar reportes de gestión agregados.

En la actualidad se cuenta con escasa información de monitoreo que permita tomar efectivas decisiones de gestión. El énfasis del Departamento de Estudios y Planificación, así como la unidad de Apoyo a la Gestión Programática ha sido el diseño de un sistema de información e indicadores que permita a la institución cumplir con sus compromisos y tareas. Hasta el momento se ha avanzado en la implementación de un sistema de información de proyectos en línea, que permite contar con la información detallada que proveen los informes de supervisión en terreno. El diseño del sistema, hasta este momento, ha estado destinado a servir de apoyo al proceso de supervisión, pues permite localizar cada uno de los proyectos, conocer la información disponible, ingresar información nueva y modificar la existente.

La información en línea, que es pertinente para la supervisión, es adecuada para la gestión global del programa, sólo en la medida que se cuente indicadores adecuados y un sistema suficientemente flexible para generar los datos agregados necesarios. Hasta el momento no se cumple con ninguna de las dos condiciones, por lo que la informatización es útil sólo para referirse a proyectos específicos. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en los informes de supervisión se encuentra casi toda la información necesaria para generar indicadores pertinentes a la gestión del programa. De acuerdo con la planificación de la DEI (Departamento de Evaluación de Impacto), se debiera contar con indicadores e información pertinente en el mes de octubre. Hasta el momento se han establecido "grupos de tarea"

¹² La institución cuenta con un Banco de Proyectos (BAGPRO) que ha provisto hasta el momento la información relativa a los proyectos. Según el diagnóstico del FOSIS, el BAGPRO tiene serias restricciones en materia de validación de datos y lo que afecta su confiabilidad. El BAGPRO continuará entregando información mientras se pone en ejecución el nuevo Sistema Nacional.

para la construcción de indicadores adecuados para la gestión de programas y proyectos. Mientras tanto, el monitoreo se realiza sólo con el avance de la ejecución presupuestaria y alguna limitada información de cobertura.

El Programa de Desarrollo Social monitorea y evalúa los ejecutores externos de proyectos como parte de su proceso de supervisión. La calificación que el Coordinador de Proyectos asigna al nivel de logros del proyecto tiene el mayor peso al momento de autorizar los pagos a ejecutores. En las entrevistas de terreno se ha detectado que no todos los Coordinadores de Proyecto poseen el mismo nivel de comprensión del propósito del programa. La información de los supervisores acerca de los ejecutores establece una "historia" que también se toma en cuenta al momento de la selección y adjudicación de proyectos. Sin embargo, no hay un registro sistemático de esta información; hasta el momento, el "Registro de Evaluadores" es un instrumento público que solamente indica si los ejecutores están o no vigentes.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

El diseño organizacional del programa es muy completo, existen procedimientos claros y asignación de funciones bien definidas. El diseño organizacional contempla todas las instancias necesarias para el desempeño del programa y la asignación de roles esta definida en los niveles central, regional y comunal. Las instancias políticas de asignación de recursos contempladas (Consejo Regional y Concejo Comunal) reciben la debida asesoría técnica de la dirección regional del FOSIS y la mesa comunal con lo cual les permite tomar decisiones informadas. La existencia de un Agente de Desarrollo Local que acompaña y supervisa el proyecto debiera aportar a su buen desempeño.

2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

a. Nivel Central debe ejercer mas activamente su función de monitoreo general del Programa:

El nivel central maneja escasas cifras agregadas de monitoreo del programa, existiendo un nivel de desconocimiento de los tipos de proyectos y beneficiarios atendidos a nivel global del programa. Se recomienda generar en el corto plazo un set de indicadores básicos para la gestión global de los proyectos

b. Generar información completa de los proyectos ejecutados y sus beneficiarios:

Un programa que dispone de coordinadores de proyectos, promotores, Direcciones Regionales, un nivel central con instancias exclusivas dedicadas al apoyo y control de la gestión, con herramientas computacionales de punta y, por último, con un mecanismo de evaluación ex - ante de los proyectos debe disponer de la información precisa individual y agregada de los proyectos al momento de ser postulados. La información mínima requerida es:

Proyectos

- Nombre inequívoco del proyecto que detalle: proceso, objeto, localización y tipo de beneficiario, sin perjuicio que los beneficiarios tengan la posibilidad de colocarles un nombre propio de fantasía.
- Sector y subsector del proyecto: puede emplearse clasificación sectorial del Banco Integrado de Proyectos (educación, salud, vivienda, etc). Esta clasificación requiere de una clara normativa para identificar sólo un sector principal y no más de dos secundarios.

- - Categoría: Proyecto de inversión física o de infraestructura; habilitación o equipamiento, programa de capacitación, etc.
- - Monto del proyecto, en especial del aporte monetario de los beneficiarios.

Beneficiarios:

- Identificación, con su firma, de los beneficiarios que solicitan formalmente el proyecto, comprometen su aporte monetario o en mano de obra, si los hubiere.
- En la postulación y al momento de establecer los compromisos de gestión debe identificarse con criterios claros el número de beneficiarios directos e indirectos del proyecto en el plazo de un año, diferenciando entre beneficiarios y prestaciones.
- La identificación del tipo de beneficiarios debe ser contemplar categoría de grupo vulnerable, grupo de edad y/o grupo social prioritario: infancia, jóvenes, madres, adultos mayores y comunidad en general.

c. Calificación de los Ejecutores Intermedios no Beneficiarios

El Registro Público de Consultores deberá incorporar la calificación de los Ejecutores No Beneficiarios que haga la Mesa de Trabajo Comunal, sobre la base de un instrumento estandarizado propuesto por FOSIS.

EL FOSIS debe contar con un registro sistemático de la historia de su relación con los ejecutores.

d. Capacitación de Coordinadores de Proyecto

Los Coordinadores de Proyecto constituyen un elemento clave para asegurar que el propósito el programa sea cumplido en terreno. Estos coordinadores reciben orientaciones generales pero pocas indicaciones específicas acerca de cómo llevar adelante su trabajo. En consecuencia, deben recibir una formación que los familiarice con el diseño del programa y entregue las herramientas para el cumplimiento en terreno del propósito del programa a partir de los objetivos de cada proyecto. La capacitación puede asumir la forma de reuniones y jornadas de Coordinadores de Proyectos.

3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

Los componentes de este programa reflejan dos formas de asignar recursos a los grupos prioritarios: por medio de proyectos autogestionados y por medio de servicios especializados. En el análisis de indicadores se indicará la disponibilidad de medios de verificación y se calcularán en el caso que resulte posible. Los indicadores sin medio de verificación disponible por el momento se dejarán indicados, pues el Sistema Nacional de Supervisión proveerá de esta información en el curso del año.

Eficacia Proyectos autogestionados terminados dentro del plazo	El sistema nacional de supervisión no cuenta con la información agregada necesaria para establecer el número de proyectos autogestionados completados en el plazo previsto
Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio	El BAGPRO no cuenta con información respecto del número beneficiarios con proyectos autogestionados atendidos y ella no puede combinarse con la del sistema nacional de supervisión.
Rapidez de Atención por Región	Número de contratos firmados antes del 30 de septiembre del año del concurso., según la fecha de contrato registrada en el BAGPRO, modificada para establecer proyectos atrasados que no están en ejecución

No se cuenta con información adecuada para el cálculo de la cobertura del programa en los términos definidos para el indicador, ya que no se poseen datos por grupo prioritario. La meta de cobertura por grupo prioritario constituye una orientación para las regiones, las cuales deberán precisar su aporte al universo de beneficiarios predefinido. La coordinación del Programa está consciente de la complejidad que reviste definir metas de manera central. En efecto, en la medida que la nueva lógica de funcionamiento del Programa, está sustentada en la relevancia de definiciones y condicionamientos regionales, incluyendo la de los beneficiarios, el nivel central tiene escasa incidencia en la definición y selección de grupos objetivo. Por esta razón el Programa debiera definir sus metas en términos globales en lugar de dejarlas sin definir.

De acuerdo con la información disponible sólo puede calcularse el indicador correspondiente a la rapidez de atención. La rapidez de atención se define como el número de contratos con ejecutores firmados antes del 30 de septiembre, esta fecha corresponde al punto medio entre el inicio del teórico del proceso (mayo) y fin de año. No se cuenta con información respecto de "resoluciones cursadas", que es más preciso que la pura firma del contrato; de todas formas, el indicador disponible marca en la dirección adecuada.

Cuadro 3. 1. RAPIDEZ DE ATENCIÓN: CONTRATOS FIRMADOS ANTES DEL 30 DE SEPTIEMBRE POR REGIÓN EN COMPONENTE DE AUTOGESTION

REGION	Situación de los proyectos				Total
	en plazo	Atrasados en ejecución	Atrasado sin ejecutar	sin datos	
01		108	10		118
02		54	2		56
03		20	2		22
04	7	51			58
05		48			48
06		106	2		108
07		305	2		307
08		387		2	389
09	9	129	1	1	140
10	29	33	93		155
11		36	1		37
12		96	3		99
13		291		1	292
Total	45	1664	116	4	1829

Fuente: BAGPRO - FOSIS

El grueso de los proyectos autogestionados (91%) firmaron su contrato después del 30 de septiembre, pero se encuentran en ejecución y sólo 2% firmaron contrato dentro de plazo. Otro 6% de los proyectos ni siquiera comenzó su ejecución. El Programa es eficaz para iniciar la ejecución, pero se encuentra definitivamente fuera de plazo.

Cuadro 3. 2 RAPIDEZ DE ATENCIÓN: CONTRATOS FIRMADOS ANTES DEL 30 DE SEPTIEMBRE POR REGIÓN EN COMPONENTE DE PRESTACION SERVICIOS

REGION	Situación de los proyectos				Total
	en plazo	Atrasados en ejecución	atrasado sin ejecutar	sin datos	
01			2		2
02		5			5
03		10			10
04		4	1		5
05		13	4		17
06		1			1
07		3			3
08		9			9
09		3			3
10		4	8		12
11		3			3
12		3			3
13		10			10
Total		68	15		83

Fuente: BAGPRO - FOSIS

Todos los proyectos de prestación de servicios firmaron contratos después del 30 de septiembre y 82% se encuentra en ejecución. En el caso de este componente hay menor eficacia en el logro de la ejecución.

Calidad Incorpora sugerencias evaluación ex - ante	No se cuenta con información agregada sobre de proyectos cuyo Acuerdo Operativo Incorpora sugerencias de la evaluación ex - ante.
--	---

En las visitas de terreno se constata que los municipios aspiran a participar en el proceso de selección de los ejecutores no beneficiarios. En la actualidad sólo participa el FOSIS y no se requiere de la opinión de la Mesa Comunal. En tal sentido señalan que los ejecutores intermedios no tienen el suficiente conocimiento de la comuna, ni la sensibilidad para abordar los temas o problemas esbozados; por ello sugieren descentralizar esa decisión. Las opiniones de los entrevistados indican por igual hacia los ejecutores no beneficiarios de los Programas de Promoción y Desarrollo Social.

3.1.2 Nivel de Logro del Propósito del Programa

El nivel de logro del propósito debe considerar, desde el punto de vista de la eficacia, la cobertura del programa con respecto a los beneficiarios directos que ofrecen los proyectos, así como con respecto a las metas que se ha fijado el programa.

Eficacia: Cumplimiento cobertura comprometida	La información disponible en el BAGPRO no permite establecer el total de beneficiarios atendidos por el programa y se cuenta sólo con los beneficiarios directos programados. El indicador se mantiene pues se espera contar con esta información dentro del año.
Cumplimiento de Metas Presupuestadas	La información disponible en el BAGPRO no permite establecer el total de beneficiarios por grupo prioritario. El indicador se mantiene pues se espera contar con esta información dentro del año.
Logro de Metas	La información disponible en el BAGPRO no permite establecer el total de beneficiarios atendidos por grupo prioritario. El indicador se mantiene pues se espera contar con esta información dentro del año.

Calidad: Informe del Supervisor sobre satisfacción de beneficiarios	El Sistema Nacional de Supervisión no genera información agregada sobre este punto, pero el indicador se mantiene porque se espera que lo haga en el curso del año.
---	---

Debe tomarse en cuenta que el nivel de logro no es un resultado automático de la implementación del proyecto. Más aún porque debe establecerse una forma de agregar información desde micro-proyectos de muy variado carácter, de forma consistente con la lógica más general del programa.

El punto más delicado al establecer el nivel de logro del propósito es la carencia de información a este respecto. La revisión inicial de los títulos de una lista de proyectos muestran que la mayor parte de ellos están destinados a construcción de locales y equipamiento comunitario. No se discute que las sedes, las sillas, las mesas y las ampollitas no sean útiles. El tema es que no se cuenta con indicadores que permitan establecer confiablemente el ajuste de estos proyectos al propósito del programa. La clasificación

temática tampoco ayuda mucho, porque estos proyectos aparecen rutinariamente rotulados como participación y desarrollo de la ciudadanía.

3.1.3 Beneficiarios efectivos

De acuerdo con las definiciones de FOSIS la población atendida incluye beneficiarios directos e indirectos. Beneficiarios directos corresponden a los beneficiarios efectivos según la terminología de DIPRES, pues son las personas que reciben, apropian, utilizan o consumen directamente los resultados, servicios o productos que ofrece el proyecto. Los beneficiarios indirectos son aquellos que reciben o hacen uso de los beneficios del proyecto sin estar contemplada su participación, estén afectados o no por el problema. No hay equivalente para este caso en la terminología DIPRES y debieran agregarse con los efectivos. Los datos disponibles señalan el número de beneficiarios programados en los proyectos y no los efectivamente atendidos; igualmente, la cifra confunde a veces beneficiarios efectivos programados con beneficiarios potenciales. Teniendo estas limitaciones puede presentarse la siguiente información de población atendida.

Cuadro 3.3 NUMERO DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS POR REGION Y COMPONENTES

REGION	Beneficiarios Autogestión	Beneficiarios Servicios	Total Beneficiarios
01	11240	599	11839
02	1458	1456	2914
03	1481	1774	3255
04	7510	720	8230
05	9170	24937	34107
06	36424	200	36624
07	16484	3180	19664
08	29286	1774	31060
09	15928	174	16102
10	11389	5019	16408
11	4446	561	5007
12	5079	304	5383
13	73919	6255	80174
Total	223814	46953	270767

Fuente: BAGPRO

El número de beneficiarios (271.000) supera ampliamente la meta global que resulta de sumar las metas por grupo prioritario (66.000). Hay casi cinco veces más beneficiarios en la modalidad autogestionada que en la de servicios. Si el número de beneficiarios se mantiene después de la validación de los datos, FOSIS debiera definir metas más ambiciosas.

El análisis de cobertura no se puede realizar ya que no se cuenta con información correspondiente a la población de las localidades donde se realiza la intervención. Tampoco es posible estimar la cobertura alcanzada de acuerdo con las metas por insuficiencias de la información disponible.

3.1.4 Grado de Focalización del Programa (en caso que corresponda)

Uno de los aspectos más difíciles de comprender en el diseño de este programa es la posición de los grupos prioritarios. Niños, Jóvenes y Tercera Edad que viven en situación de pobreza forman parte de la población de interés y para los cuales el Programa ha fijado

metas de atención. Estos grupos, sin embargo, no son objeto de programas especiales, sino que están incluidos dentro del conjunto de beneficiarios de los proyectos financiados por el Programa de Desarrollo Social en las localidades priorizadas. Desde el momento que la asignación de recursos se hace en las regiones con participación de órganos del poder político local y que no están previstos cupos especiales para los grupos prioritarios, resulta poco probable que las metas puedan cumplirse como resultado espontáneo de la selección de proyectos.

El departamento de Inversión Social y Gestión Programática debiera prever esta situación y establecer cursos de acción en la medida que la atención de los grupos prioritarios se desvíe del cumplimiento de las metas. La opinión de los responsables del Sistema Nacional de Supervisión y Gestión Programática es que los indicadores de focalización en grupos prioritarios no son pertinentes de calcular. La razón es que la desconcentración de decisiones y la focalización regional hacen poco conducente la verificación de metas nacionales por grupo prioritario. Esto no parece adecuado a los panelistas pues involucra descartar la información que no se ajusta con los resultados esperados. Si quien emite este juicio cree que la lógica de grupo prioritario no corresponde al diseño del programa, ello involucraría una reformulación de su enfoque. Lo que no puede hacerse bajo ninguna circunstancia es eliminar un indicador porque se espera que no indique en el sentido que se fijaron las metas. El indicador debe calcularse como un instrumento para la gestión global del programa.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Hay dos instrumentos actualmente operativos en FOSIS que pueden permitir verificar en parte la satisfacción de los usuarios. El informe de avance del supervisor que emite su opinión en cada una de las supervisiones que realiza y el informe final del ejecutor en el que debe consignar su opinión. Como desafío institucional para el 2001 el FOSIS espera aplicar en las trece regiones un modelo de medición de satisfacción de usuarios con el que cuenta (Balance de Gestión Integral, 2000). A través de un muestreo podría recopilarse información específica en relación con la ejecución del Programa de Desarrollo Social. El instrumento no se encuentra aún disponible.

La satisfacción de los beneficiarios no debe interpretarse como un indicador exclusivo de la calidad o impacto del proyecto, porque puede deberse a muy diferentes razones. Sea cual sea la fuente utilizada para este indicador debe verificarse por sesgo, dado que los informantes son a su vez responsables del proyecto. Indicar insatisfacción puede interpretarse como inadecuada supervisión, defectuosa ejecución o gestión ineficaz, por lo que sería poco probable encontrar evaluaciones críticas que provengan de los responsables del proyecto.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

No se cuenta con información completa para realizar este análisis. Además, por tratarse de una evaluación de diseño, los logros han sido reseñados en la sección correspondiente al diseño.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

El programa ha sido eficaz en el diseño de un modelo de intervención bajo una modalidad descentralizada. Los indicadores disponibles, a pesar de sus limitaciones, permiten apreciar que se cumplieron los pasos contemplados en la programación, comprometiendo en esta gestión a diversos agentes de las instituciones políticas regionales y comunales. De esta forma, se cuenta con un número cercano a los 2000 proyectos financiados a lo largo del país en plena ejecución. La eficacia es menor en cuanto a la producción de los componentes, porque la mayor parte de los proyectos se encuentran fuera de plazo. Poco se puede decir respecto de su eficacia con relación al propósito, porque los indicadores adecuados no están disponibles.

La dificultad para generar información sistemática de apoyo a la gestión es un aspecto que llama la atención al momento de acercarse a la evaluación de la eficacia del programa. Aunque se trate de una evaluación de diseño, ésta requiere de algunos mínimos elementos de contraste para establecer si el diseño opera de acuerdo con lo presupuestado. El panel entiende que una "evaluación de diseño" no se reduce exclusivamente a la "validez del constructo" esto es, la consistencia y validez literal de una propuesta. Durante gran parte de la evaluación, contamos sólo con la descripción del diseño y escasos elementos de contraste.

Estas dificultades para conseguir información parecen estar presentes también entre quienes gestionan el programa, como se detalló en el punto 2 de los Temas de Evaluación. Las apreciaciones sobre eficacia del programa o la producción de los componentes suelen ser cualitativas, por no decir casuísticas, de lo cual se concluye que los responsables del programa no cuentan con una información cuantitativa actualizada con respecto a la eficacia del programa. En lo básico, el indicador clave es la marcha de la ejecución presupuestaria, el cual es monitoreado mensualmente; no obstante, nunca hemos tenido acceso a ese registro. Las razones por las cuales la ejecución marcha de acuerdo con lo programado o retrasada no se pueden establecer con indicadores semejantes, sino que habitualmente requieren visitas a terreno de los encargados, donde reciben información cualitativa respecto de la marcha del programa en las regiones.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

a) Motivar y favorecer la postulación de proyectos por todas las organizaciones de las UIL:

Las organizaciones que son contactadas por el programa de promoción tienen mayor ventaja al momento de postular y de adjudicarse proyectos. Con el fin de reducir este sesgo en la postulación se recomienda motivar y favorecer la postulación al concurso a todas las organizaciones de las UIL. La selección en un conjunto mayor de proyectos contribuye a mejorar su calidad, así como la aplicación de los beneficiarios para conseguir los recursos.

b) Condicionar financiamiento en proyectos de vivienda, construcción y equipamiento

Se recomienda que los participantes demuestren su compromiso con este tipo de proyecto garantizando un porcentaje mínimo de aporte, monetario, en mano de obra o materiales como condición para su financiamiento. Los proyectos de este tipo deben incluir además un número mínimo de beneficiarios. Las limitaciones propuestas surgen de la consideración que este tipo de proyectos por si solos no se acercan al propósito del programa en términos de participación activa de los beneficiarios.

c) Priorizar proyectos autogestionados según eficiencia

Se sugiere Incorporar como uno de los mecanismos de priorización de los proyectos autogestionados el aporte monetario unitario de cada beneficiario.

d) Evaluación de cierre de proyecto por los beneficiarios

Se sugiere incorporar una evaluación final del programa recogiendo directamente la opinión de los beneficiarios, lo cual resulta clave para establecer el grado de avance en el logro del propósito. Esto puede lograrse por medio de una breve encuesta a los beneficiarios organizada alrededor de los objetivos específicos del Programa de Desarrollo Social. Los beneficiarios contestarían acerca de su satisfacción de la relación con los ejecutores intermedios, en qué grado el proyecto permitió desarrollar nuevos líderes, legitimó o desprestigió a los existentes, mejoró la convivencia en el grupo y al interior de la comunidad, permitió establecer relaciones de trabajo con otras organizaciones sociales, organismos públicos o privados, permitió el acceso a servicios públicos y aprovechar las oportunidades del entorno. El formato específico debe definirse, pero es posible hacerlo de una forma simple.

e) Evaluación de Requisitos del Impacto

El Programa de Promoción es central antes y en algunas ocasiones durante la ejecución de los proyectos del Programa de Desarrollo Social y su desempeño es crucial para cumplir con el propósito definido por este último programa. Los consultores recomiendan una evaluación de diseño e impacto del Programa de Promoción, dado su papel clave para la operación del FOSIS y el Programa de Desarrollo Social.

f) Evaluación ex – post de focalización por tipo de beneficiario

Un gran supuesto del diseño es que la asignación local de recursos permitirá atender adecuadamente a los grupos prioritarios. Por constituir un supuesto, el panel recomienda verificar la focalización por tipo beneficiarios, en términos de su coherencia y sintonía con respecto de la definición establecida por el FOSIS. De otro modo podrían consolidarse situaciones de exclusión o discriminación a grupos específicos.

4 EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Análisis de actividades y/o componentes

Las actividades que se han definido en la Matriz de Marco Lógico del programa como esenciales para la generación de componentes son las siguientes:

- Elaboración de bases regionales
- Llamado a licitación
- Evaluación de propuestas
- Adjudicación de proyectos
- Contratación
- Ejecución de los proyectos
- Supervisión de los proyectos
- Cierre de los proyectos

Las actividades diseñadas para llevar adelante los componentes son todas las necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos. En este sentido, no faltaría incluir nuevas actividades a las que actualmente se encuentran en operación. Aclarado este punto, nos referiremos mas adelante a la eficiencia en cuanto a la administración de las actividades.

4.1.1.1 Elaboración de bases regionales

Todo programa del tipo IRAL, como es este caso, debe contar con bases bien definidas. Las bases regionales preparadas por la Direcciones Regionales, cumplen plenamente con los requisitos formales de todo llamado a concurso.

4.1.1.2 Llamado a Licitación

El llamado a concurso regional presenta el inconveniente que se debe realizar una vez que todas las comunas de cada región hayan terminado con el proceso de promoción. En especial durante el año 2000 algunas comunas que ya habían concluido la promoción de sus proyectos o la postulación de los proyectos de servicios especializados debieron esperar algunos meses hasta que la región llamara a concurso, demorando el inicio de los proyectos de esas comunas. Para el presente año hay que establecer un estricto monitoreo para que el cronograma de licitación se cumpla de acuerdo a lo programado, es decir, que en la primera semana de septiembre se materialice el llamado a concurso. Se debería tomar estrictas medidas durante los meses venideros para que este proceso se materialice de acuerdo a lo programado.

4.1.1.3 Evaluación de las propuestas

El Fosis cuenta con el proceso de evaluación ex - ante, el cual es realizado por instituciones intermedias de evaluación de carácter privado. El sistema de evaluación ex - ante ha tenido cambios importantes, en especial a lo que se refiere a la descentralización, por cuanto en la

actualidad este proceso esta administrado desde las regiones constatándose un ahorro en los costos de evaluación. Algunas comunas han mencionado que quisieran participar en el proceso de evaluación desde un comienzo, con lo cual se podría integrarlos incluso haciéndolos participe de las pautas de evaluación de tal forma que ellos también puedan proponer mejoramiento a los proyectos.

4.1.1.4 Contratación

Toda contratación se realiza desde las Direcciones Regionales. Por lo que se ha evaluado por el panel, el proceso de contrataciones es relativamente ágil. Sin embargo, representa una carga administrativa alta para los niveles regionales del Fosis.

4.1.1.5 Ejecución de los proyectos

El proceso de ejecución de los proyectos correspondientes a las licitaciones del año 2000, adoleció de tardanza en su comienzo, lo cual hizo que muchos de ellos debieron iniciarse a fines del año y durante el periodo de verano. Este periodo es el mas inadecuado con lo cual la ejecución física de los proyectos han estado presentando una tardanza desmedida. Este año esta programada la ejecución de los mismos a partir del mes de Octubre, lo cual representa un avance programático importante y, por lo tanto, resulta inminente que esta fecha se cumpla.

4.1.1.6 Supervisión de los proyectos

El proceso de supervisión de los proyectos ha representado uno de los proyectos de gestión mas importantes en los cuales el Fosis ha estado abocado durante el presente año. El sistema que permite a los agentes de desarrollo local (ADL) cargar la información referente a la supervisión desde sus puestos de trabajo representa un gran desafío tecnológico, toda vez que existe un sistema computacional en línea que permite a las direcciones regionales y el nivel central contar con una acabada información al día de cada uno de los proyectos. El sistema, sin embargo, aún esta en construcción y a la fecha no ha permitido sistematizar globalmente la información agregada de los proyectos. Se espera que los responsables del software computacional puedan en el corto plazo superar los obstáculos de su puesta en marcha del de tal forma que se disponga de la información requerida para la toma de decisiones referida al programa.

Se analizara a continuación el nivel de eficiencia en la ejecución de los componentes del Programa, es decir, los proyectos autogestionados y los servicios especializados, en especial en relación a los recursos e insumos que se han requerido para su materialización. Con este fin es necesario identificar, primeramente, las diversas partidas de gastos del Programa de Desarrollo Social (PDS) de tal forma de evaluar posteriormente en cuales de ellas se podría mejorar su eficiencia.

La metodología presentación de los gastos del proyecto fue el fruto de un profundo análisis entre el panel de evaluación, la contraparte del Fosis y el responsable de la Dirección de Presupuestos. El primer problema presentado fue el hecho de que otros programas del Fosis, en particular, el programa de Pre - Inversión, y el de Promoción no estaban considerados en los términos de referencia de la presente evaluación, aún cuando sus actividades son insumos esenciales e inseparables para el programa de Desarrollo Social. Metodológicamente, no es posible afirmar que los gastos de estos programas directamente involucrados con el programa de Desarrollo Social son, propiamente tal, gastos de administración, es por ello que de común acuerdo se los definió como "gastos asociados",

siguiendo el concepto presupuestario empleado en las partidas del Presupuesto de la Nación. Esta metodología empleada para la asignación de gastos del programa se considera innovadora en relación a las definiciones comunes que se han empleado tradicionalmente en las evaluaciones seguidas por la Dipres y es opinión del panel que permite una comprensión mas cabal de los verdaderos gastos involucrados en el programa evaluado. Para una comprensión mas cabal de la metodología de calculo de las diferentes partidas de gastos se acompaña en el Anexo N° 2 un completo análisis de los procedimientos utilizados.

4.1.2 Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

De acuerdo a los cálculos realizados en el capítulo siguiente, los gastos asociados, de administración y gastos generales, suman alrededor de un 30 %, mientras que el 70 % de los gastos se destina en forma directa a los proyectos. Hasta el momento no es posible establecer cuánto debe gastar la institución para hacer operar un proyecto en el nivel local. Teóricamente es posible hipotetizar que bajo una modalidad alternativa el programa elevaría su eficiencia. Por ejemplo se podría postular que los municipios tuvieran un rol mas activo en la promoción, licitación, y ejecución financiera de los proyectos de Desarrollo Social. En la actualidad muchos municipios realizan una labor semejante con los Fondos de Desarrollo Vecinal - FONDEVE, los Proyectos de Mejoramiento Urbano (PMU), de Mejoramiento de Barrios (PMB), los programas de empleo, etc.

Es sabido que los municipios del país presentan una gran heterogeneidad en cuanto a la eficiencia en el manejo administrativo de la ejecución de proyectos de inversión. No es posible generalizar en cuanto a que todo proceso de descentralización, en si mismo, y por el sólo hecho de que los municipios están más cercanos a la realidad circundante van ha ejecutar más ágilmente y mas pertinentemente los procesos de inversión.

El Fosis, y en particular, sus direcciones regionales, supervisores territoriales y agentes de desarrollo local, a través de varios años de experiencia de trabajo con los municipios del país esta plenamente consciente de la realidad existente en cada unidad local. Conocen a las autoridades, a los miembros técnicos de las mesas de trabajo, a las realidades administrativas, financieras y presupuestarias de los municipios, su grado de responsabilidad y compromiso en los proyectos de gestión local, en fin, se considera que la información disponible por el Fosis, debidamente sistematizada, podría concluir en una nómina de municipios aptos para ejecutar en forma más autónoma y directa de una serie de actividades involucradas en el programa de Promoción y de Desarrollo Social.

El panel postula que el Fosis inicie un proceso de acreditación de aquellos municipio que cumplan con requisitos técnicos para tomar responsabilidades directas en las actividades antes referidas. El Fosis mantendría su rol de establecer las bases del programa, a la vez que debiera cautelar, controlar y supervisar que los municipios efectivamente cumplan con los requisitos establecidos en las bases generales y regionales del programa. Esta alternativa, que descentralizaría aún mas el programa, debe ser evaluada con sus fortalezas y debilidades y se postula a modo de contrastar el modelo vigente con un modelo alternativo.

4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

Las Bases Generales establecen que los proyectos no pueden duplicarse con otros servicios públicos. Tanto el Coordinador de Proyectos como la Mesa de Trabajo prestan particular atención al cumplimiento de esta disposición. La revisión de los proyectos indican que gran parte de ellos se dirigen a mejoramiento de vivienda, infraestructura casetas sanitarias y urbanización de agua potable y alcantarillado pareciera indicar una duplicidad con programas los programas IRAL de la Subdere como son Mejoramiento Urbano (PMU) y Mejoramiento de Barrios (PMB); no obstante otros antecedentes, provenientes de nuestras visitas a terreno indican que se trata de intervenciones coordinadas y complementarias. De hecho, las necesidades en el área de la infraestructura de las localidades mas pobres son reiteradamente expresadas en las prioridades de las familias de dichas localidades. Los recursos públicos ofertados para satisfacer estas necesidades básicas de infraestructura son en si insuficientes, en consecuencia, no se considera incompatible que el Fosis, a través de su programa de Desarrollo Social también satisfaga las necesidades expresadas por los pobladores., siempre y cuando exista la debida coordinación con los responsables de los otros programas gubernamentales. La mesa de trabajo comunal en donde están presente los responsables de los diversos programas dirigidos a las comunidades pobres garantiza que no debiera existir una duplicación de esfuerzo.

4.1.4 Análisis de Costos

4.1.3.1 Costos del Programa según Items de Gasto.

La definición de las partidas presupuestarias, así como también las razones habidas para emplear una metodología innovativa para desglosar los gastos del programa ha sido tratada en los acápite finales del capítulo 4.1.1. La metodología de cálculo de cada uno de estos gastos se presenta en el Anexo N° 2 "Metodología de Cálculo de los Gastos del Programa de Desarrollo Social.

4.1.3.2 Costos del Programa según Items de Gasto.

A continuación se presenta la composición de los presupuestos del PDS según sus distintos ítems presupuestarios para los años 2000 y 2001:

Cuadro N° 4.1
Composición del Presupuesto del PDS por Items de Gasto. Año 2000 y 2001
(Monto en Millones de \$ del 2001)

ITEMS DE GASTO	Presupuestado 2000	%	Presupuestado 2001	%
Gastos Directos del Programa	3.744	68%	6.835	71%
Gastos Asociados:	1.433	26%	1.712	18%
De Administración del Programa	805	15%	836	9%
Del Programa de Preinversión	139	3%	245	3%
Del Programa de Promoción	431	8%	555	6%
Evaluación Ex - ante	76	1%	76	1%
Gastos Generales:	311	6%	1.060	11%
Personal	104	2%	642	7%
Bienes y Servicios de Consumo	68	1%	138	1%
Inversión Real	110	2%	279	3%
Otros	28	1%	1	0%
Gasto Total del Programa	5.488	100%	9.608	100%

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

Alrededor del 70 % del presupuesto corresponde a los gastos directos del programa, vale decir aquellos recursos que se destinan a los proyectos y que llegan directamente a los beneficiarios. El resto de los recursos se destina a gastos asociados y gastos generales. El año 2000 no es un año representativo de los gastos del programa por cuanto recién en este año se dio inicio al programa, por lo cual sólo se aplicó un 59 % del monto de los proyectos. En cambio el año 2001 puede considerarse un año en estado de régimen.

Para el año 2001, el 29 % de los recursos se destinaron a gastos asociados y gastos generales. En total 2.700 millones de pesos son gastados por el Fosis para poder aplicar en terreno 6.835 millones. Esta suma de gastos se considera muy elevada, sobretodo dado el importante monto de recursos aplicados, los cuales debieran generar economías de escala. Por experiencia de este panel de evaluación y comparando gastos asociados, de administración y de gastos generales de otros fondos IRAL, la magnitud de este tipo de gastos no debiera ser superior al 15 %.

En los gastos asociados al programa no se ha incorporado el gasto del tiempo dedicado por los equipos comunales en las mesas comunales los cuales colaboran en la priorización y supervisión de los proyectos.

4.1.3.3 Relación del Gasto Ejecutado con el Gasto Presupuestado

La información esta disponible para el año 2000 y se puede apreciar en el cuadro siguiente que prácticamente la totalidad del gasto fue ejecutado.

Cuadro N° 4.2
Relación entre el Gasto Ejecutado y el Gasto Presupuestado - Año 2000
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

CONCEPTO	Presupuestado	Ejecutado	%
Gastos Directos del Programa	3.744	3.722	99%
Gastos Asociados:	1.433	1.408	98%
De Administración del Programa	805	787	98%
Del Programa de Preinversión	139	139	100%
Del Programa de Promoción	431	431	100%
Evaluación Ex - ante	76	76	100%
Gastos Generales:	311	274	88%
Personal	104	105	101%
Bienes y servicios de Consumo	68	70	102%
Inversión Real	110	99	90%
Otros	28	1	2%
Gasto Total del Programa	5.488	5.404	98%

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

Es importante analizar en que condiciones se ejecutaron los gastos directos del programa. De hecho, los contratos de los proyectos se firmaron mayoritariamente entre Noviembre y Diciembre del año 2000 y las condiciones de pago, en la mayoría de los contratos, fueron de un anticipo superior al 50% del monto total del Proyecto. El 59% de los montos directos de los proyectos fueron entregados en el año 2000. Se considera que para cautelar una buena aplicación de los recursos se debiera parcelar las cancelaciones de aquellos proyectos de mayor cuantía en al menos tres estados de pagos. Esta situación debiera quedar plenamente superada a partir de los proyectos del año 2001 por cuanto, de acuerdo al cronograma de implementación de la ejecución de los proyectos se prevé que los convenios y, en consecuencia, el inicio de los proyectos, serán a partir del mes de Agosto, con lo cual se posibilita un flujo de estados de pago mas holgado para ser ejecutado en el curso del presente año.

4.1.3.4 Gastos del Programa según Componentes y Tipo de Proyectos

A continuación se presenta la relación del Gasto según componentes del PDS para los proyectos Licitados el año 2000:

Cuadro N° 4.3
Relación del Gasto según Componentes - Licitación Año 2000
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

COMPONENTE Tipo de proyecto	Monto Licitación 2.000	Participación %
PROYECTOS AUTOGESTIONADOS	5.556	86%
Infraestructura	3.722	67%
Equipamiento	760	14%
Otros no Clasificados	1.074	19%
SERVICIOS ESPECIALIZADOS	926	14%
TOTALES	6.482	100%

FUENTE: BAGPRO y elaboración propia

El gasto involucrado para cada componente del programa indica que para los proyectos adjudicados el 2000, un 86 % de los gastos directos van al componente de proyectos autogestionados y el 14 % restante a los Servicios Especializados. Esta distribución de recursos entre componente se considera adecuada por cuanto el principio básico del programa es potenciar la autogestión, sin embargo, para poder tratar algunas problemáticas

sociales de grupos vulnerables resulta absolutamente necesario la intervención de servicios especializados, los cuales, en todo caso no debieran constituir la norma. Puede realizarse una comparación entre ambos componentes en las regiones.

Cuadro 4.4

Distribución de Recursos entre Componentes de Programas

REGION	AUTOGESTION	SERVICIOS
01	95.1%	4.9%
02	90.8%	9.2%
03	43.6%	56.4%
04	85.0%	15.0%
05	72.5%	27.5%
06	90.3%	9.7%
07	89.2%	10.8%
08	93.4%	6.6%
09	94.6%	5.4%
10	84.4%	15.6%
11	77.8%	22.2%
12	84.9%	15.1%
13	87.6%	12.4%
Total	85.7%	14.3%

Fuente: BAGPRO

La mayor parte de las regiones favorecen los proyectos de autogestión, mientras que la III, V y la XI asignan montos que se encuentran considerablemente sobre el promedio nacional. Otras regiones que exhiben asignaciones sobre el promedio son la IV, X y XII. No hay una explicación para estas variaciones.

Al interior de los proyectos autogestionados, un 67% del monto de los proyectos se dirigen a la construcción de infraestructura y el 14% de los proyectos se emplean en equipamiento de bienes, sumando entre ambos un 81 % de los recursos del componente de autogestión. En relación a la construcción de infraestructura, los sectores involucrados son los siguientes:

Cuadro N° 4.5

Gasto en Infraestructura por Sectores- Licitación Año 2000
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

SECTOR	Monto	
	Licitación 2.000	Participación %
Vivienda y Urbanización	1.713	46%
Sedes Comunitarias	1.389	37%
Deporte	361	10%
Educación y Salud	115	3%
Ornato	101	3%
Transporte	24	1%
Productiva	20	1%
TOTAL INFRAESTRUCTURA	3.722	100%

FUENTE: BAGPRO y elaboración propia

Un alto porcentaje de los proyectos, cerca del 50% del total de infraestructura, se dirige al sector vivienda y urbanización, básicamente en proyectos de mejoramiento de viviendas, agua potable, alcantarillado, pavimentación y electrificación. A su vez, las sedes comunitarias reúnen el 37% de los montos de infraestructura.

Los montos promedio de cada proyecto varían según se trate de los Autogestionados o los de Servicios Especializados. Según se aprecia en el siguiente cuadro, los 1.828 proyectos

autogestionados de la Licitación 2000 tienen un costo promedio de 3 millones de pesos, en cambio los 84 proyectos de servicios especializados presentan un costo promedio de 11 millones de pesos

Cuadro N° 4.6
Monto Promedio de los Proyectos - Licitación 2000
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

COMPONENTE	Monto	N° Proyectos	Monto / Proyecto
Autogestionados	5.556	1.828	3.0
Servicios Especializados	926	84	11.0
Total	6.482	1912	3.4

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas y BAGPRO - FOSIS

Con relación a la construcción de infraestructura, los sectores involucrados son los siguientes:

4.1.3.5 Monto de Proyectos según región y Comuna

Cuadro N° 4.7
Gasto Efectivo por Región de cada Componente del Programa - Año 2000
(Monto en Miles de \$ del año 2001)

Región	Autogestionados	Servicios	Total	Porcentaje
I	141.855	10.450	153.897	4.1%
II	238.451	24.930	266.057	7.1%
III	58.557	144.135	203.349	5.5%
IV	185.078	22.196	209.351	5.6%
V	131.890	90.811	224.181	6.0%
VI	176.445	13.536	191.961	5.1%
VII	373.147	33.969	411.305	11.0%
VIII	475.501	19.073	499.912	13.4%
IX	318.985	15.827	338.392	9.1%
X	265.882	98.600	367.467	9.9%
XI	68.799	6.923	76.494	2.1%
XII	149.677	24.370	175.727	4.7%
RM	574.709	64.594	645.754	17.3%
TOTAL	3.158.975	569.412	3.728.387	100%

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

Analizando los gastos efectivos por región, la Metropolitana capta 17 % de los recursos, mientras que la VII, VII, VIII y IX reúnen cada una de ellas entre 9% y 13%. El resto de las regiones representan porcentajes entre un 4% y 7%, con excepción de la región XI que recibe 2%. La distribución del gasto es relativamente pareja entre las regiones, lo que muestra una efectiva descentralización. En relación a la proporción de recursos del programa captada por la región metropolitana y, que equivale a un 17 %, se considera apropiada por cuanto, aún siendo esta región de menores índices de pobreza (15,4 %) que el promedio del resto de las regiones (25,9%), hay que reconocer que, en términos absolutos, el número de pobres e indigentes existentes en la región metropolitana (901.000 personas) excede ampliamente el 17 % de la cantidad total de los existentes a nivel nacional (3.160.000 personas). De hecho, el 28,5 % de los pobres del país estas localizados en la región metropolitana.

En relación a las comunas participantes en el Programa 2000, estas ascienden a 204, con lo cual si se considera el monto adjudicado total 2000, que asciende a 6.300 millones de pesos, se tiene que el monto promedio que recibe cada municipio es de 31 millones de pesos.

La cantidad de 204 comunas en las cuales participa el programa aparece, en primera instancia, como una proporción elevada, sin embargo, los fondos del programa no llegan en términos promedios a todos los habitantes de la comuna, sino a aquellas unidades de intervención local "UIL", en donde se concentran las poblaciones de grupos vulnerables más pobres. Luego no es procedente metodológicamente, para fines de evaluar la focalización del programa constatar los niveles de pobreza promedio de dichas comunas, sino mas bien, habría que identificar los niveles de pobreza, en primera instancia, de los territorios priorizados en cada comuna y luego, en particular, la pobreza de los beneficiarios del proyecto. Esta información no esta disponible, sin embargo, los estudios que se realizan a través del programa de Preinversión, el trabajo de las mesas comunales de trabajo y, por último, el programa de Promoción, debieran ser una garantía suficiente para asegurar que el programa se focaliza adecuadamente en los grupos más pobres y vulnerables del país.

4.1.3.6 Fuentes de Financiamiento del Programa

En relación a las fuentes de financiamiento del programa, la totalidad de financiamiento del mismo proviene del presupuesto de la Nación, a través de aporte fiscal directo. Sin embargo los proyectos que se financian ejecutan una contraparte a través de aportes que realizan los municipios, los propios beneficiarios y otras instituciones. Esta situación se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4.8
Fuentes de Aporte al PDS - Licitación 2000
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

FUENTES DE APORTES	Monto Licitación 2.000	Participación Sobre el Total %
APORTE FOSIS	6.482	74%
TOTAL OTROS APORTES	2.232	26%
Aporte Beneficiarios	1.147	13%
Aporte Municipal	553	6%
Otros Aportes	532	6%
TOTAL PROYECTOS	8.714	100%

FUENTE: BAGPRO - FOSIS

Tres cuartas partes del monto total de los proyectos son financiados directamente por el Fosis. Dentro de los Otros Aportes hay que mencionar a los propios beneficiarios con un 13 % del total, sin embargo, este financiamiento no se aporta sólo en dinero sino también valorizando la mano de obra. Por último el aporte municipal a los proyectos asciende a un 6 % del gasto directo del programa. La misma información puede analizarse a nivel regional, comparando entre componentes.

Cuadro 4.9

Mobilización de Recursos Externos. Aporte FOSIS como porcentaje de inversión total

REGION	AUTOGESTION	SERVICIOS
1	61.2	83.6
2	64.2	51.4
3	73.6	94.1
4	93.4	92.2
5	70.7	72.4
6	74.5	82.4
7	84.3	91.4
8	75.0	78.3
9	62.3	78.7
10	66.8	86.6
11	59.5	65.6
12	74.1	64.2
13	80.7	89.1

Fuente. BAGPRO

Los datos dejan ver altas discrepancias entre regiones y componentes. En general, los ejecutores beneficiarios contribuyen más que los ejecutores intermediarios. Al analizar por regiones puede verse que los mayores aportes relativos a beneficiarios se encuentran en las regiones IV (93%), VII (84%) y Metropolitana (81%). Las regiones donde los proyectos autogestionados generan mayor cantidad de recursos externos son la XI (59.5%), I (61.2%), IX (62.1%). En el caso de los ejecutores intermediarios, éstos realizan aportes significativos en la región II (51.4% aporte FOSIS), la XI (65.6% aporte FOSIS) y la XII (64.2% aporte FOSIS). En el resto de las regiones el aporte FOSIS varía entre 72.4% (V) a 91.4% (VII).

Cuadro 4.10

Costo promedio por beneficiario según gasto efectivo 2000 por regiones
(miles de pesos año 2000)

Región	Autogestion	Servicios	Total
I	12.6	17.4	13.0
II	163.5	17.1	91.3
III	39.5	81.2	62.5
IV	24.6	30.8	25.4
V	14.4	3.6	6.6
VI	4.8	67.7	5.2
VII	22.6	10.7	20.9
VIII	16.2	10.8	16.1
IX	20.0	91.0	21.0
X	23.3	19.6	22.4
XI	15.5	12.3	15.3
XII	29.5	80.2	32.6
RM	7.8	10.3	8.1
Total	14.1	12.1	13.9

Fuente: BAGPRO

El costo promedio por beneficiario es relativamente similar entre ambos componentes, pero se aprecian discrepancias marcadas entre regiones. Notablemente, la región II muestra un costo promedio de M\$163.5, que viene a ser el costo más alto entre las regiones. La interpretación de esta cifra requiere de información adicional, ya que no se puede decir si el mayor o menor valor indica más o menos eficiencia en el logro del propósito. De todas formas, debe considerarse como un adecuado indicador para la gestión dada la alta variabilidad que muestra.

4.1.5 Condiciones para una Eventual Recuperación de Costos.

No es pertinente, pues el programa no contempla recuperación de costos.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

- a) Para el año 2001, alrededor de un 30 % de los costos del Programa son gastos asociados, de administración y gastos generales. Los gastos de administración, propiamente tal, ascienden a un 9%, los de Pre - Inversión un 3%, Promoción un 9 %, Evaluación Ex - Ante un 1 % y Gastos generales un 11 %. Este 30 % se considera elevado por cuanto, todo principio de buena administración de proyectos sociales, conlleva a que la mayor proporción del gasto total del programa llegue lo más directamente posible a los beneficiarios.
- b) Existe una buena relación de ejecución presupuestaria con un nivel de 98 % de gasto efectivo en relación al programado.
- c) El inicio de los proyectos para el año 2000 se desfasó hacia fines de año, demorando la ejecución física de los mismos. Como consecuencia directa de este desfase se constata que se tuvo que cancelar en la primera cuota del proyecto una fracción desmedida del monto total de los proyectos con el propósito de cumplir con una ejecución presupuestaria de acuerdo a lo programado para el año. Esta situación no debiera repetirse en el ejercicio presupuestario del presente año por cuanto el cronograma de implementación de proyectos debiera adelantarse significativamente.
- d) La relación de gastos entre proyectos autogestionados (84%) respecto de los proyectos de Servicios Especializados (16%) demuestra el privilegio que se otorga al componente autogestionado; no obstante, el programa carece de criterios o normas para regular la asignación de recursos entre componentes. En todo caso, esta distribución de recursos entre componente obedece al principio básico del programa cual es el de potenciar la autogestión. Sin embargo, ha sido un buen aporte en la reformulación del programa de desarrollo social incorporar el componente de Servicios Especializados con el objetivo de tratar técnicamente y con el adecuado expertizaje algunas problemáticas sociales de grupos vulnerables. Este componente, en todo caso, no puede captar una proporción elevada del programa de desarrollo social, en desmedro de los proyectos autogestionados, por cuanto a través de los servicios especializados, el beneficiario presenta un rol mas pasivo en la identificación y ejecución del proyectos. Se recuerda que el propósito del programa es que "Los beneficiarios potencien un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación".
- e) Mayoritariamente los proyectos autogestionados se dirigen a infraestructura (67%) y a equipamiento (14%). A su vez, los proyectos de infraestructura, se destinan principalmente a mejoramiento de vivienda y urbanización (46 %) y mejoramiento de sedes (37 %). Esta composición en el tipo de proyectos corresponde a las necesidades identificadas por los beneficiarios, lo cual en sí, tiene el mérito de responder a la demanda. Sin embargo, en la medida que el porcentaje de subsidio del programa es muy alto, y los beneficiarios reciben prácticamente gratis los proyectos se corre el riesgo de transformarse en un programa de adquisición de bienes cuyo beneficio no es debidamente apropiado por los usuarios. Cabe, en consecuencia, hacer una recomendación en términos de exigir mayores aportes monetarios, en adición a los aportes valorados de materiales y de mano de obra efectiva proporcionados por los beneficiarios, para, de esta forma, asegurar la capitalización y el buen uso de los bienes materiales proporcionados por los proyectos y la participación futura de los usuarios en las obras construidas. Esta recomendación se realiza en el punto c) del capítulo siguiente.

4.1. Recomendaciones sobre la Eficiencia del Programa

a) Rebajar los costos asociados

Ubicar el conjunto de los costos asociados, de administración y gastos generales en un rango de 15% a 25% del costo del programa con el objetivo de que una mayor proporción de los gastos totales del programa lleguen directamente a los beneficiarios.

b) Sistema Adecuado de Centros de Costos

Diseñar para el Fosis un adecuado sistema de centros de costos que permita para la totalidad de los Programas, sean estos, financiados a través de transferencias, gastos corrientes o de inversión, asociar los correspondientes gastos de administración, de otros programas relacionados y los gastos generales.

c) Motivar el aporte monetario de los beneficiarios

Motivar a los beneficiarios a aportar una mayor contraparte monetaria en cada proyecto, que permita asegurar su verdadero interés y necesidad de materialización del proyecto. Esto se hace necesario, en especial para proyectos de mejoramiento de viviendas y urbanización, de construcción de sedes comunitarias y finalmente, para los equipamientos.

d) Traspaso responsabilidad de ejecución presupuestaria a municipios eficientes:

El modelo IRAL podría tener un nivel mayor de descentralización al permitir que los municipios con capacidad de administración de proyectos puedan ejecutar presupuestariamente los proyectos, generando un traspaso de fondos desde el Fosis a las administraciones municipales. Esto permitiría una mayor agilidad en la ejecución presupuestaria y disminuir los gastos de administración del Fosis. La ejecución presupuestaria de estos proyectos de baja cuantía puede estar radicada en los propios municipios, de tal forma de agilizar las cancelaciones y disminuir gastos de administración del proyecto.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

Dado el grado de avance de la implementación del programa no corresponde evaluar este punto.

5.2 Recomendaciones sobre Nivel de Logro del Fin del Programa

Dado el grado de avance de la implementación del programa no corresponde hacer recomendaciones.

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El Programa de Desarrollo Social de FOSIS es el resultado de un proceso de reflexión y aprendizaje institucional que, a juicio de los evaluadores, resuelve adecuadamente una serie de debilidades del modelo de intervención anterior. Al momento de la evaluación se encuentra iniciando los proyectos correspondientes a su primera licitación por lo que los análisis de continuidad deben considerarse sólo de forma ilustrativa.

El programa busca responder a los problemas que plantea la persistencia de la pobreza a una institución que quiere hacer una contribución para su superación. El problema por lo tanto tiene una cara social y otra institucional. La orientación básica adoptada por este programa consiste en profundizar la desconcentración y descentralización de la inversión, dando mayores atribuciones a las Direcciones Regionales para que elaboren planes integrados de inversión FOSIS, de acuerdo con un diagnóstico de desarrollo regional y en coordinación con los representantes del poder político en regiones y comunas. Esta modalidad de intervención favorecería las intervenciones de mediano plazo que faciliten observar resultados en términos de efecto e impacto de los proyectos. Desde el punto de vista de la institución flexibiliza, simplifica y agiliza los procedimientos disminuyendo los costos de coordinación, para de esta forma racionalizar y mejorar la curva de ejecución presupuestaria.

La información disponible hasta el momento indica que el modelo de intervención asumido por FOSIS ha resuelto adecuadamente algunos de los problemas planteados por diseños anteriores. Los problemas de coordinación no aparecen como un tema relevante en la percepción de los encargados del programa. Se han mejorado los sistemas de supervisión de proyectos, de modo que hay mayores garantías que su cumplimiento contribuya al logro de los propósitos. La asignación de recursos llega directamente a los beneficiarios de una forma ágil. Se logra responder a las demandas locales en el marco de un programa de inversión social regional.

La adecuada y fructífera coordinación con instancias locales, especialmente municipales sienta las bases para establecer en el futuro un mayor grado de descentralización asignando mayor responsabilidad a las municipalidades, mientras que el FOSIS mantiene su rol supervisor.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad del Programa

La pobreza y las condiciones de vulnerabilidad frente a ella es la realidad que el FOSIS ha buscado contribuir a modificar desde su origen. A pesar del esfuerzo del país por resolver este problema, la pobreza y los problemas derivados de ella, lamentablemente subsisten. La pobreza, por duro que aparezca, es un problema cuya solución no se encontrará en el corto plazo. Desde este punto de vista, la misión de FOSIS y la responsabilidad del Programa de Desarrollo Social están vigentes. Esta sola situación justifica la presencia de FOSIS y plantea los desafíos que esta institución debe asumir para hacer más eficaz y eficiente su aporte. Por el momento el programa no da señales de enfrentar problemas de diseño que hagan recomendable su reformulación y menos aún ser discontinuado.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

En su operación, este programa moviliza un amplio conjunto de relaciones políticas e institucionales de modo que una relación armoniosa con el entorno social es la condición básica para su sostenibilidad. En efecto, el programa se implementa de forma descentralizada bajo la modalidad IRAL. Esto involucra que los actores regionales cobran mayor peso, requiriendo una participación activa del Director Regional del FOSIS en su relación con el intendente regional, miembros del Consejo Regional, alcaldes, miembros del Concejo Municipal y otros actores relevantes de la vida regional y comunal. Una relación poco fluida de FOSIS con estas instancias puede amenazar gravemente la sostenibilidad del programa, ya que puede entorpecer el proceso destinado a seleccionar proyectos.

7.1.2 Replicabilidad del Programa (en caso que corresponda)

No corresponde.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

El FOSIS es una institución relativamente nueva en el concierto del estado chileno, que busca realizar un aporte a la superación de la pobreza. Sus orientaciones básicas se han mantenido desde su fundación en 1991, intentando convertirse en la institución pública que alcanza sectores que otras instituciones públicas no logran, por diversas razones. En el curso de su vida ha generado programas que luego han sido traspasados, implementados o adoptados en otras instituciones. Lo anterior es posible en la medida que el FOSIS posea una capacidad de aprendizaje reflexivo que le permite responder con agilidad frente a situaciones emergentes, así como modificar los cursos de acción que no rinden los resultados esperados.

El programa es sostenible pues forma parte de una estrategia de intervención consistente y que comprende a toda la institución. El destino del programa está, entonces, vinculado a la evolución de FOSIS. El programa es sostenible, además, porque para su implementación cuenta con el respaldo de la institución que lo cobija. Es sostenible porque el aprendizaje institucional es una práctica desarrollada en la institución; ello permitirá modificar, reformular o reorientar el programa si los resultados indican que no avanza al ritmo o en la dirección deseada. Por qué no decirlo, dentro de la responsabilidad institucional que caracteriza al

FOSIS, el programa cesará en sus funciones cuando se determine que el modelo adoptado debe modificarse.

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos innovadores del Programa

El rediseño de la modalidad de inversión e intervención efectuada por el FOSIS, tal como se expresa en el Programa de Desarrollo Social presenta diversas innovaciones en relación con la acción anterior de la institución. Aún cuando sus resultados deben ser evaluados en el mediano plazo, el enunciado de los desafíos propuestos son importantes. Los antecedentes de su nuevo diseño se inscriben en la evaluación realizada por el FOSIS en 1995, a partir de la cual se generó un proceso de transformación y fortalecimiento institucional. En dicha ocasión se precisó la misión y estrategias de intervención social de la institución; junto con evaluar y rediseñar las metodologías de intervención social y organización interna. La implementación del Programa de Desarrollo Social permite transformar en propuestas operativas las orientaciones establecidas en esa ocasión. Las innovaciones introducidas por el programa se presentan entonces como un solución de problemas que derivan de la operacionalización de las orientaciones institucionales, por lo tanto revelan la continuidad de un proceso de aprendizaje.

Un gran aporte del Programa se encuentra en hacer efectivo el paso desde orientaciones temáticas a otra que pone su centro en la intervención territorial integral. Esta necesidad ya había sido detectada por la institución pero no había logrado establecer mecanismos que la hicieran operativa. La profundización de la gestión territorial se logra desarrollando marcos estratégicos de la inversión FOSIS a nivel local, los cuales se basan en un mejor conocimiento de los territorios. La intervención territorial potencia la intervención del FOSIS al concentrar sus recursos sobre una misma localidad. En este contexto, la gestión territorial de la inversión - su coordinación, evaluación y seguimiento – pasó a ser la estrategia principal del FOSIS.

El énfasis en la dimensión territorial de la intervención no se contrapone a la lógica temática, sino que le otorga a esta más flexibilidad estimulando así la generación de procesos de desarrollo social. El programa apoya una amplia gama de proyectos que se ajustan a la definición de su propósito, lo cual permite abordar diversas temáticas sin introducir la rigidez de crear un programa por tema. Este enfoque permite alta innovación en el tratamiento de temas asociados con la pobreza o en estrategias para su superación. El enfoque del programa debiera mejorar la pertinencia de la inversión, procurando que ella responda a las necesidades de los grupos pobres de los diferentes territorios

Un aspecto fundamental de las innovaciones es el paso hacia una organización más descentralizada y desconcentrada que articula su inversión a partir de las demandas que observa en cada una de las comunidades y localidades donde interviene. Esta iniciativa profundizar la desconcentración y descentralización institucional, cumpliendo así con las metas gubernamentales y del FOSIS. La desconcentración fortaleciendo las instancias locales y regionales en la toma de decisiones sobre la inversión FOSIS. En efecto, no sólo hay una descentralización interna de la institución que otorga mayor autonomía a las direcciones regionales, sino que se logra una efectiva participación de las instituciones políticas regionales y locales.

8.2 Conclusiones sobre los Aspectos Innovadores del Programa

Uno de los aspectos innovadores más relevantes del nuevo diseño del Programa es la descentralización y desconcentración, como eje que puede contribuir a abordar los problemas y necesidades sociales de los beneficiarios de manera ágil, integral y focalizando las especificidades locales. Este constituye un desafío que la política social en su conjunto se ha planteado en el marco del proceso de modernización del Estado y cuyos alcances constituye una materia de evaluación para el mediano plazo. La descentralización debiera permitir también aumentar la participación de los beneficiarios en la definición de sus prioridades de inversión aumentando así el impacto del FOSIS, y aumentar la participación de los beneficiarios y sus organizaciones en la gestión de los proyectos para apoyar un mayor ejercicio de la ciudadanía

La priorización de territorios por sobre las definiciones temáticas permite el paso desde la acción descoordinada a la acción complementaria con otros en cada territorio. Este cambio permite cumplir con la misión FOSIS, aumentando el impacto de su inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, generando y expandiendo las capacidades en las personas y familias pobres y generando oportunidades en el entorno donde residen. Más aún, la flexibilidad temática permite abordar temas emergentes así como adoptar estrategias nuevas en el tratamiento de los problemas que plantean las situaciones de pobreza.

III. PRIORIZACIÓN DE RECOMENDACIONES

1. Evaluación de Requisitos del Impacto para el Logro del Fin del Programa

El Programa de Promoción es central antes y en algunas ocasiones durante la ejecución de los proyectos del Programa de Desarrollo Social y su desempeño es crucial para cumplir con el propósito definido por este último programa. Los consultores recomiendan una evaluación de diseño e impacto del Programa de Promoción, dado su papel clave para la operación del FOSIS y el Programa de Desarrollo Social.

2. Evaluación ex – post de focalización por tipo de beneficiario para el logro del fin

Un gran supuesto del diseño es que la asignación local de recursos permitirá atender adecuadamente a los grupos prioritarios. Por constituir un supuesto, el panel recomienda verificar la focalización por tipo de beneficiarios, en términos de su coherencia y sintonía con respecto de la definición establecida por el FOSIS. De otro modo podrían consolidarse situaciones de exclusión o discriminación a grupos específicos.

3. Monitorear desde un comienzo el proceso de cumplimiento del propósito

Se debe medir el cumplimiento del propósito en las diversas etapas que involucra la implementación del programa. Los elementos que componen el propósito del programa constituyen un proceso que debe definirse operacionalmente en términos de logros intermedios que permiten avanzar hacia su cumplimiento. Estos logros deben ser registrados y evaluados como parte del proceso de promoción y supervisión. En la medida que estos logros sean debidamente especificados el programa contará con un modelo de intervención aplicado exitosamente en terreno.

4. Medición ex – post del logro para mejorar el diseño

Se recomienda que las medidas de logro que formen parte de estudios realizados por entidades independientes con el fin de lograr una profundización adecuada. Resulta necesario desarrollar medidas para capacidades de gestión, liderazgo y participación de los beneficiarios, así como ejercicio de derechos, a fin de poder establecer de manera válida y confiable el nivel de logro de los proyectos. Las dimensiones involucradas en estos procesos remiten a aspectos tales como convivencia comunitaria, relación con organismos públicos y privados, entre otras. Una medida de este tipo, sin embargo, resulta difícil de generar con la información disponible de la supervisión, que está enfocada principalmente sobre el cumplimiento de objetivos y metas del proyecto.

5. Metas Globales de Gestión

Se recomienda definir las metas en términos de: total de beneficiarios sin distinción de tipo. No es pertinente definir las metas del programa en términos de beneficiarios porque el programa no tiene control sobre los proyectos que se presentan por localidad, sino que estos dependen de la mesa de trabajo comunal.

6. Metas vinculadas con el propósito

El programa debe definir metas para los porcentajes de aportes logrados de contrapartes. El programa espera que los proyectos operen coordinados con otras instituciones locales y que dinamicen la vida comunitaria. La meta definida en términos de aporte de contraparte ofrece una indicación del nivel de logro del propósito a través de la participación de otras entidades.

7. Nivel Central debe ejercer activamente su función de monitoreo general del Programa:

El nivel central maneja escasas cifras agregadas de monitoreo del programa, existiendo un nivel de desconocimiento de los tipos de proyectos y beneficiarios atendidos a nivel global del programa. Los consultores proponen generar en el corto plazo un set de indicadores básicos

para la gestión global de los proyectos.

8. Generar información completa de los proyectos ejecutados y sus beneficiarios

Un programa que dispone de coordinadores de proyectos, promotores, Direcciones Regionales, un nivel central con instancias exclusivas dedicadas al apoyo y control de la gestión, con herramientas computacionales de punta y, por último, con un mecanismo de evaluación ex - ante de los proyectos debe disponer de la información precisa individual y agregada de los proyectos al momento de ser postulados. La información mínima requerida es:

Proyectos

- Nombre inequívoco del proyecto que detalle: proceso, objeto, localización y tipo de beneficiario, sin perjuicio que los beneficiarios tengan la posibilidad de colocarles un nombre propio de fantasía.
- Sector y subsector del proyecto: puede emplearse clasificación sectorial del Banco Integrado de Proyectos (educación, salud, vivienda, etc). Esta clasificación requiere de una clara normativa para identificar sólo un sector principal y no más de dos secundarios.
- Categoría: Proyecto de inversión física o de infraestructura; habilitación o equipamiento, programa de capacitación, etc.
- Monto del proyecto, en especial del aporte monetario de los beneficiarios.

Beneficiarios

Identificación, con su firma, de los beneficiarios que solicitan formalmente el proyecto, comprometen su aporte monetario o en mano de obra, si los hubiere.

En la postulación y al momento de establecer los compromisos de gestión debe identificarse con criterios claros el número de beneficiarios directos e indirectos del proyecto en el plazo de un año, diferenciando entre beneficiarios y prestaciones.

La identificación del tipo de beneficiarios debe ser contemplar categoría de grupo vulnerable, grupo de edad y/o grupo social prioritario: infancia, jóvenes, madres, adultos mayores y comunidad en general.

9. Capacitación de Coordinadores de Proyecto

Los Coordinadores de Proyecto constituyen un elemento clave para asegurar que el propósito del programa sea cumplido en terreno. Estos coordinadores reciben orientaciones generales pero pocas indicaciones específicas acerca de cómo llevar adelante su trabajo. En consecuencia, deben recibir una formación que los familiarice con el diseño del programa y entregue las herramientas para el cumplimiento en terreno del propósito del programa a partir de los objetivos de cada proyecto. La capacitación puede asumir la forma de reuniones y jornadas de Coordinadores de Proyectos.

10. Calificación de los Ejecutores Intermedios no Beneficiarios

El Registro Público de Consultores deberá incorporar la calificación de los Ejecutores No Beneficiarios que haga la Mesa de Trabajo Comunal, sobre la base de un instrumento estandarizado propuesto por FOSIS. EL FOSIS debe contar con un registro sistemático de la historia de su relación con los ejecutores.

11. Motivar y favorecer la postulación de proyectos por todas las organizaciones de las UIL

Las organizaciones que son contactadas por el Programa de Promoción tienen mayor ventaja al momento de postular y de adjudicarse proyectos. Con el fin de reducir este sesgo en la postulación se recomienda motivar y favorecer la postulación al concurso a todas las organizaciones de las UIL. La selección en un conjunto mayor de proyectos contribuye a mejorar su calidad, así como la aplicación de los beneficiarios para conseguir los recursos.

12. Reflejar la Opinión de los Beneficiarios en la evaluación de propósitos

Debe generarse una información que refleje más directamente la opinión de los beneficiarios.

13. Evaluación de cierre de proyecto por los beneficiarios

Se sugiere incorporar una evaluación final del programa recogiendo directamente la opinión de los beneficiarios, lo cual resulta clave para establecer el grado de avance en el logro del propósito. Esto puede lograrse por medio de una breve encuesta a los beneficiarios organizada alrededor de los objetivos específicos del Programa de Desarrollo Social. Los beneficiarios contestarían acerca de su satisfacción de la relación con los ejecutores intermedios, en qué grado el proyecto permitió desarrollar nuevos líderes, legitimó o desprestigió a los existentes, mejoró la convivencia en el grupo y al interior de la comunidad, permitió establecer relaciones de trabajo con otras organizaciones sociales, organismos públicos o privados, permitió el acceso a servicios públicos y aprovechar las oportunidades del entorno. El formato específico debe definirse, pero es posible hacerlo de una forma simple.

14. Condicionar financiamiento en proyectos de vivienda, construcción y equipamiento

Se recomienda que los participantes demuestren su compromiso con este tipo de proyecto garantizando un porcentaje mínimo de aporte, monetario, en mano de obra o materiales como condición para su financiamiento. Los proyectos de este tipo deben incluir además un número mínimo de beneficiarios. Las limitaciones propuestas surgen de la consideración que este tipo de proyectos por si solos no se acercan al propósito del programa en términos de participación activa de los beneficiarios.

15. Priorizar proyectos autogestionados según eficiencia

Se sugiere incorporar como uno de los mecanismos de priorización de los proyectos autogestionados el aporte monetario unitario de cada beneficiario. Se propone una medida basada en el promedio histórico regional como punto de partida.

16. Traspaso responsabilidad de ejecución presupuestaria a municipios eficientes

El modelo IRAL podría tener un nivel mayor de descentralización al permitir que los municipios con capacidad de administración de proyectos puedan ejecutar presupuestariamente los proyectos, generando un traspaso de fondos desde el Fosis a las administraciones municipales. Esto permitiría una mayor agilidad en la ejecución presupuestaria y disminuir los gastos de administración del Fosis. La ejecución presupuestaria de estos proyectos de baja cuantía puede estar radicada en los propios municipios, de tal forma de agilizar las cancelaciones y disminuir gastos de administración del proyecto.

17. Eficiencia de Administración

Ubicar el conjunto de los costos asociados, de administración y gastos generales en un rango de 15% a 25% del costo del programa con el objetivo de que una mayor proporción de los gastos totales del programa lleguen directamente a los beneficiarios.

18. Centros de Costos

Diseñar para el Fosis un adecuado sistema de centros de costos que permita para la totalidad de los Programas, sean estos, financiados a través de transferencias, gastos corrientes o de inversión, asociar los correspondientes gastos de administración, de otros programas relacionados y los gastos generales.

19. Motivar el aporte monetario de los beneficiarios

Motivar a los beneficiarios a aportar una mayor contraparte monetaria en cada proyecto, que permita asegurar su verdadero interés y necesidad de materialización del proyecto. Esto se hace necesario, en especial para proyectos de mejoramiento de viviendas y urbanización, de construcción de sedes comunitarias y finalmente, para los equipamientos.

ANEXO 1:

B. MATRIZ DE MARCO LÓGICO

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA : Desarrollo Social AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA : 2000 MINISTERIO RESPONSABLE : MIDEPLAN SERVICIO RESPONSABLE : FOSIS PRESUPUESTO ASIGNADO 2001 :</p>			
<p>ENUNCIADO DEL OBJETIVO</p> <p>FIN: Contribuir a mejorar de manera sustentable las condiciones de vida e inclusión social de los Beneficiarios del Programa, definidos como los habitantes de las Unidades de Intervención Local (UIL) que forman parte de los grupos prioritarios de la política social del Gobierno, de grupos y de organizaciones sociales, que viven en situación de pobreza.</p>	<p>INDICADORES / INFORMACION</p>		<p>SUPUESTOS</p>
	<p>Enunciado</p>	<p>Forma de Cálculo</p>	

<p>PROPOSITO:</p> <p>Los beneficiarios potencian un proceso acumulativo de desarrollo de capacidades de gestión, liderazgo y participación, a través de la ejecución de micro proyectos propios o de servicios especializados a través de ejecutores intermeditarios.</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento cobertura comprometida Cumplimiento de Metas Presupuestadas Logro de Metas <p>Calidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe del Supervisor sobre satisfacción de beneficiarios <p>Avance en Logro de Propósito</p> <p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costo promedio por región según tipo de beneficiario <p>Eficiencia de la gestión Central y Regional del Programa de Desarrollo Social</p> <p>10.2.1 Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución presupuestaria regional anual 	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Total de beneficiarios atendidos por el programa / beneficiarios directos presupuestados. -Beneficiarios en proyectos por grupo prioritario / meta nacional -Beneficiarios atendidos por grupo prioritario / meta nacional <p>Calidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficiarios que su manifiestan por la conformidad cantidad, calidad y oportunidad de los servicios demandados / total beneficiarios atendidos <p>Opinión Beneficiarios</p>	<p>Informe Final de Supervisión</p> <p>Informe Final de Supervisión Programación FOSIS</p> <p>Informe Final de Supervisión</p> <p>Beneficiarios contestan cuestionario basado en objetivos específicos del Programa de Desarrollo Social</p> <p>BAGPRO Finanzas FOSIS</p>	<p>Existencia de otras ofertas públicas y privadas de apoyo técnico y financiamiento a los proyectos y a las acciones de los beneficiarios</p> <p>Existencia de una disposición favorable en otros beneficiarios y en la institucionalidad existente para articularse en torno a un trabajo en redes, abriéndose mutuamente a las necesidades de los otros</p> <p>El Plan de Inversión Comunal refleja adecuadamente las prioridades de superación de pobreza en la comuna</p>
--	---	--	---	--

<p>COMPONENTES:</p> <p>1.- Los Beneficiarios de las UIL focalizadas de comunas seleccionadas, con proyectos autogestionados cofinancian y ejecutan su implementación</p>	<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p> <p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p> <p>Rapidez de Atención por Región</p>	<p>10.3 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados completados en el plazo previsto / total proyectos financiados por región</p> <p>-Beneficiarios con proyectos autogestionados atendidos / total beneficiarios según grupo prioritario</p> <p>Contratos firmados antes del 30 de diciembre del año del concurso / total de proyectos adjudicados en el concurso</p>	<p>BAGPRO Sistema Nacional de Supervisión</p>	<p>Apoyo técnico para el levantamiento de perfiles y formulación de proyectos adecuado</p> <p>Beneficiarios interesados en implementar metodologías participativas aprendidas, y el FOSIS garantiza dichos procesos durante la ejecución de los proyectos y servicios</p> <p>Las Direcciones Regionales cuentan con capacidad de gestión adecuada al modelo descentralizado del FOSIS</p>
<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p>	<p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Mobilización de recursos externos</p> <p>10.3.1.1</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Aporte de beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>Aporte de no beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>10.4</p> <p>Gastos Asociados a Proyectos Autogestionados / Gasto Total del Componente</p>	<p>Primer informe de supervisión</p>
<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p>	<p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Mobilización de recursos externos</p> <p>10.3.1.1</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Aporte de beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>Aporte de no beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>10.4</p> <p>Gastos Asociados a Proyectos Autogestionados / Gasto Total del Componente</p>	<p>Primer informe de supervisión</p>
<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p>	<p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Mobilización de recursos externos</p> <p>10.3.1.1</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Aporte de beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>Aporte de no beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>10.4</p> <p>Gastos Asociados a Proyectos Autogestionados / Gasto Total del Componente</p>	<p>Primer informe de supervisión</p>
<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p>	<p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Mobilización de recursos externos</p> <p>10.3.1.1</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Aporte de beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>Aporte de no beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>10.4</p> <p>Gastos Asociados a Proyectos Autogestionados / Gasto Total del Componente</p>	<p>Primer informe de supervisión</p>
<p>10.2.2 Eficacia</p> <p>Proyectos autogestionados terminados en el plazo</p>	<p>Beneficiarios de proyectos autogestionados por grupo prioritario que reciben servicio</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Mobilización de recursos externos</p> <p>10.3.1.1</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Aporte de beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>Aporte de no beneficiarios / monto total del proyecto</p> <p>10.4</p> <p>Gastos Asociados a Proyectos Autogestionados / Gasto Total del Componente</p>	<p>Primer informe de supervisión</p>

	<p>Economía:</p> <p>10.5.1 Ejecución presupuestaria proyectos autogestionados</p> <p>Aporte de contrapartes concretado</p>	<p>Economía:</p> <p>10.6 -Monto ejecutado proyectos autogestionados/ monto asignado por región</p> <p>Aporte beneficiarios concretado / aporte beneficiarios presupuestados</p> <p>Aporte no beneficiarios concretado / aporte no beneficiarios presupuestados</p>	<p>BAGPRO Finanzas</p>	
<p>2.- Los beneficiarios de las U.II. focalizadas de comunas seleccionadas acceden a servicios sociales, a través de proyectos de prestación especializados, bajo una modalidad intermediada o directa</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de prestación de servicios terminados dentro del plazo Beneficiarios atendidos por grupo prioritario Cobertura de Atención 	<p>10.7 Eficacia</p> <p>Proyectos de prestación de servicios completados en el plazo programado.</p> <p>Beneficiarios con proyectos de prestación de servicios / grupo prioritario año i.</p> <p>Beneficiarios Atendidos / Beneficiarios Proyectados</p>		<p>Instituciones intermediarias con capacidades técnicas para desarrollar o terclarizar los servicios demandados</p> <p>Las Direcciones Regionales cuentan con capacidad de gestión adecuada al modelo descentralizado del FOSIS.</p>
<p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costo promedio por beneficiario <p>Aporte de Contraparte</p> <p>Eficiencia en la Gestión de Proyectos Especializado</p>	<p>Eficiencia:</p> <p>Costo proyectos de prestación de servicios año i / n° de beneficiarios proyectos de prestación de servicios año i</p> <p>Aporte Contraparte / Costo Total Proyecto</p> <p>10.8 Gastos Asociados a Proyectos Especializado / Gasto Total del Componente</p>			

	<p>10.8.1.1 Calidad</p> <p>- Grado de satisfacción de beneficiarios</p> <p>Economía:</p> <p>- Ejecución presupuestaria proyectos de prestación de servicios</p>	<p>10.9 Calidad</p> <p>- % de beneficiarios encuestados declara su satisfacción con el servicio recibido.</p> <p>10.10</p> <p>Economía:</p> <p>-Monto ejecutado proyectos de prestación de servicios año i / monto asignado proyectos de prestación de servicios</p> <p>10.11</p>		
<p>ACTIVIDADES:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de bases regionales ▪ Llamado a licitación ▪ Evaluación de propuestas ▪ Adjudicación de proyectos ▪ Contratación ▪ Ejecución de los proyectos ▪ Supervisión de los proyectos ▪ Cierre de los proyectos 				

ANEXO N° 2

METODOLOGIA DE CALCULO DE LOS GASTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL

Se presentan a continuación las definiciones y análisis sobre partidas de gastos definidos para el Programa, las cuales se han dividido en tres partidas principales: la Ejecución Directa de los Proyectos, los Gastos Asociados al Programa y los Gastos Generales. A su vez, los Gastos Asociados se descomponen en Administración del Programa, el Programa Pre-inversión, el Programa de Promoción y la Evaluación Ex - Ante:

- **Ejecución Directa en los Proyectos:** corresponden a las transferencias directas a cada proyecto que realiza el PDS a través de las Direcciones Regionales, sea este del componente Autogestionado o del componente Servicios Especializados. Estos gastos, se asignan directamente a los Ejecutores Directos Autogestionados que corresponden a organizaciones de beneficiarios, en cambio, en el componente de Servicios Especializados se asignan a Ejecutores Intermediarios Especializados que trabajan con los beneficiarios. La suma de los gastos directos corresponde también a los gastos de las licitaciones.

El componente Autogestionado se ejecuta mayoritariamente mediante el sistema denominado Administración Delegada, siendo las propias organizaciones beneficiadas las que administran los dineros del proyecto. Los giros son realizados desde las Direcciones Regionales y sus estados de pago son supervisados por Agentes de Desarrollo Local. Los evaluadores consideran que la administración delegada es el mejor sistema para ejecutar proyectos sencillos y de bajo presupuesto, como es el caso de los autogestionados donde el costo promedio unitario del proyecto es de alrededor de 3 millones de pesos. A su vez, la ejecución del componente de Servicios Especializados es fundamental para abordar técnicamente algunas problemáticas de grupos vulnerables.

- **Partidas Asociadas del Programa:** corresponden a todos aquellos gastos del Fosis que deben ser asociados al programa de desarrollo social. Estos se han desglosado en los siguientes ítems:
 - **Administración del Programa:** corresponde básicamente a la administración financiera o ejecución presupuestaria y el monitoreo y supervisión de los proyectos. Sus costos están dados por aquellos gastos en personal, bienes y servicios de consumo e inversión que son asignables al PDS, Los gastos de administración contemplan todos aquellos honorarios del coordinador de proyectos (Agente de Desarrollo Local), del coordinador territorial, del personal a honorarios de la Dirección Regional, tales como Contador y abogado, y algunas personas directamente involucradas con el programa y que están bajo régimen de honorarios en el nivel central.
 - **Programa de Preinversión:** Parte de los gastos de Preinversión corresponde asignarla al PDS, por cuanto corresponde a estudios para identificar y caracterizar las unidades de intervención local (UIL), y de esta forma, focalizar mejor el programa. Estos gastos se justifican plenamente en la primera etapa del Programa, sin embargo, en la medida que el programa se consolida estos estudios de pre inversión debieran disminuir en cuanto a número y recursos involucrados.

- **Programa de Promoción:** Parte de los gastos del Programa de Promoción, corresponde al trabajo de identificación , postulación y acompañamiento inicial de los proyectos del PDS, en consecuencia la promoción directa del PDS se debe incorporar como gastos asociados del programa. La promoción se realiza para garantizar la calidad de los proyectos, sin embargo, también presenta un riesgo. Este consiste en que los organismos privados de promoción podrían tener la tendencia a proponer proyectos tipo que coinciden con su expertizaje y no necesariamente con la necesidad de los beneficiarios. Una forma de asegurarse que los proyectos sí cuentan con la prioridad y necesidad de los beneficiarios es requerir contrapartes monetarias y, a la vez, que en los proyectos participe un grupo importante de beneficiarios en forma activa.

- **Evaluación Ex - ante:** Los proyectos de desarrollo social deben cumplir con un requisito de evaluación previo a su recomendación técnica, esta evaluación ex- ante, permite determinar los proyectos elegibles. El punto mas importante es que un pequeño porcentaje de proyectos se declara no elegibles por cuanto no hay concurso y un universo de proyectos postulando superior a la oferta de fondos. En estas condiciones la evaluación ex - ante no se justifica mayormente y bastaría con el trabajo que realiza la mesa comunal y el agente de desarrollo local.

- **Partidas Asociadas del Programa:** corresponden a todos aquellos gastos del Fosis que deben ser asociados al programa de desarrollo social. Estos se han desglosado en los siguientes ítems:
 - **Administración del Programa:** corresponde básicamente a la administración financiera o ejecución presupuestaria y el monitoreo y supervisión de los proyectos. Sus costos están dados por aquellos gastos en personal, bienes y servicios de consumo e inversión que son asignables al PDS, Los gastos de administración contemplan todos aquellos honorarios del coordinador de proyectos (Agente de Desarrollo Local), del coordinador territorial, del personal a honorarios de la Dirección Regional, tales como Contador y abogado, y algunas personas directamente involucradas con el programa y que están bajo régimen de honorarios en el nivel central.

 - **Programa de Preinversión:** Parte de los gastos de Preinversión corresponde asignarla al PDS, por cuanto corresponde a estudios para identificar y caracterizar las unidades de intervención local (UIL), y de esta forma, focalizar mejor el programa. Estos gastos se justifican plenamente en la primera etapa del Programa, sin embargo, en la medida que el programa se consolida estos estudios de pre inversión debieran disminuir en cuanto a número y recursos involucrados.

 - **Programa de Promoción:** Parte de los gastos del Programa de Promoción, corresponde al trabajo de identificación , postulación y acompañamiento inicial de los proyectos del PDS, en consecuencia la promoción directa del PDS se debe incorporar como gastos asociados del programa. La promoción se realiza para garantizar la calidad de los proyectos, sin embargo, también presenta un riesgo. Este consiste en que los organismos privados de promoción podrían tener la tendencia a proponer proyectos tipo que coinciden con su expertizaje y no necesariamente con la necesidad de los beneficiarios. Una forma de asegurarse que los proyectos si cuentan con la prioridad y necesidad de los beneficiarios es requerir contrapartes monetarias y, a la vez, que en los proyectos participe un grupo importante de beneficiarios en forma activa.

- **Gastos Generales:** corresponden a todos aquellos gastos del Fosis que no pueden ser asignables al PDS, se incluyen, entre estos los gastos en personal, bienes y servicios de consumo e inversión real, que realiza el nivel central. Los gastos generales deben ser los mínimo indispensables para que el programa pueda operar.

1. CALCULO DE LOS GASTOS ASOCIADOS DE ADMINISTRACION

Los Gastos Asociados de Administración están consignados en el Presupuesto en la Línea 33-80-006 y para calcularlo hay que determinar la proporción del Programa de Desarrollo Social en relación al total de transferencias IRAL. En el cuadro siguiente se presenta el calculo de las proporciones y los valores finales correspondientes a los Gastos Asociados de Administración para los años 2000 y 2001 que se obtiene aplicando la proporción correspondiente:

Cuadro N° II.1

Proporción del Gasto Directo en Desarrollo Social en relación al Total de Gastos IRAL y
Calculo de los Gastos de Administración del Programa de Desarrollo Social.
(Monto en Millones de \$ del año 2001)

PARTIDA	AÑO 2000		AÑO 2001
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado
Gasto Directo Programa Desarrollo Social	3.744	3.722	6.835.481
Total Gastos Directos Programas IRAL línea 33-80-004-5	12.198	12.133	16.398.193
Proporción %	30,7%	30,7%	41,7%
Total Gastos Asociados de Administración Programas IRAL	2.623	2.567	1.940.751
Total Gastos Asociados de Administración Programa Desarrollo Social	805	787	808.990

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

2. CALCULO DE LOS GASTOS DE PROGRAMAS ASOCIADOS

Se han considerado como programas asociados al Programa de Desarrollo Social (PDS), el Programa de Pre Inversión, de Promoción y la Evaluación Ex - Ante. Cada uno de ellos no sólo presta servicios a desarrollo social, sino que también al Desarrollo Productivo y otros programas de la Línea y de otras Líneas. Se ha optado, en consecuencia, por estimar una proporción del gasto total de cada Programa que debe ser asociado en particular al PDS.

A continuación se presenta las proporciones estimadas por Administración y Finanzas del Fosis, a partir de la cuales se calcula el los gastos que se deben asociar al PDS:

Cuadro N°II.2

Proporciones y Montos de los Programas de Preinversión, Promoción y Evaluación Ex Ante Asociados a Desarrollo Social Año 2000
(Montos en Mill. de \$ del 2001)

PROGRAMA	MONTO TOTAL PROGRAMA	Desarrollo Social	Fomento Productivo	Otros Programas de la Línea	Otros Programas otras Líneas
PREINVERSION					
Proporción	100,0%	30,7%	44,6%	24,7%	0,0%
Presupuesto	452	139	202	111	0
Ejecución	452	139	202	111	0
PROMOCION					
Proporción	100,0%	30,7%	44,6%	24,7%	0,0%
Presupuesto	1.404	431	627	346	0
Ejecución	1.404	431	627	346	0
EVALUACION EX ANTE					
Proporción	100,0%	24,6%	35,7%	19,7%	20,0%
Presupuesto	310	76	111	61	62
Ejecución	310	76	111	61	62

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

Si siguiendo igual metodología se han calculado los montos presupuestados asociados a Desarrollo Social y correspondientes a Pre - Inversión, Promoción y Evaluación Ex Ante. A continuación se presenta las proporciones estimadas por Administración y Finanzas del Fosis, a partir de la cuales se calcula el los gastos que se deben asociar al PDS:

Cuadro N°II.3

Montos de los Programas de Preinversión, Promoción y Evaluación Ex Ante Asociados a Desarrollo Social Año 2001
(Montos en Millones de \$ del 2001)

PROGRAMA	Presupuestado
PREINVERSION	245
PROMOCION	555
EVALUACION EX ANTE	76

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS

3. CALCULO DE LOS GASTOS GENERALES

Los Gastos Generales del Programa de Desarrollo Social se ha calculado mediante la proporción entre los gastos directos del programa y el total de Transferencias (corriente, ISAR, y de Capital). Esta proporción se aplica a los gastos corrientes del Fosis correspondiente a los títulos 21, 22, 31, 70 y 90. En el cuadro siguiente se presenta el calculo de la proporción asignada así como también el calculo de los gastos generales:

Cuadro N° II.4
Proporción de los Gastos Directos del Programa de Desarrollo Social
en relación a las Transferencias Totales y Calculo de los Gastos Generales
(Monto en Mill. \$ del 2001)

PARTIDA	AÑO 2000		AÑO 2001
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado
Gastos Directos	3.623	3.602	6.835
Total Transferencias Fosis	27.928	27.130	23.707
Proporción %	13,0%	13,3%	28,8%

Total Gastos Generales Fosis	2.394	2.065	3.676
Total Gastos Generales del Programa de Desarrollo Social	311	274	1.060

FUENTE: Subdirección de Administración y Finanzas - FOSIS