

**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001 .**

INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA FONDO SOCIAL - N° 01 -

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA FONDO SOCIAL – Nº 01 – MINISTERIO DEL INTERIOR

PRESUPUESTO 2001: \$ 3.228 millones

1. Descripción del Programa

1.1 Fin

Contribuir a satisfacer necesidades básicas y/o de desarrollo social de población preferentemente en situación de pobreza.

1.2 Propósito

Se han financiado, en forma rápida y flexible, proyectos o programas presentados por organismos públicos y privados con personería jurídica y sin fines de lucro, orientados a satisfacer la demanda por infraestructura, equipamiento u otros servicios sociales preferentemente para población en situación de pobreza en todo el país.

1.3 Población Objetivo

Sectores de extrema pobreza y marginalidad social y sectores en situación de pobreza transitoria". De acuerdo a la encuesta CASEN el total de personas en condición de pobreza alcanzó a 3.173.183 en 1998, en tanto que el número de personas en condición de indigencia fue de 824.187.

1.4 Población Beneficiaria

El programa no maneja estadísticas sobre el número efectivo de personas que se benefician de sus acciones.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Fondo Social es un mecanismo de financiamiento de proyectos de infraestructura y equipamiento social, para las organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro que cuenten con personería jurídica, administrado por la Subsecretaría del Interior.

Su funcionamiento se basa en el Decreto 3860 del 16 de noviembre de 1995. En él se definen las áreas en las que se pueden invertir los recursos, a la vez que se prohíbe la destinación a gastos de personal, aportes a instituciones de educación y otorgamiento de créditos.

Las áreas en las que se pueden financiar proyectos son las siguientes:

- Programas de viviendas sociales de emergencia y progresivas
- Alcantarillado, agua potable y electrificación en poblaciones de escasos recursos
- Infraestructura básica y equipamiento de salud y educación para sectores de extrema pobreza
- Infraestructura y atención integral para ancianos, niños y otros grupos especiales.
- Infraestructura para el desarrollo de la comunidad: talleres, clubes, sedes sociales y similares.
- Programas de asistencia social y otros, destinados a la atención de indigentes y necesitados

Componente 1: Proyectos postulados por organismos públicos y privados

Este componente consiste en la selección y financiamiento de proyectos orientados a organismos públicos y privados sin fines de lucro. Los receptores de las solicitudes de fondos son preferentemente la Unidad ejecutora del FS, la División Económica del Ministerio del Interior, la Subsecretaría del Interior, el Gabinete de la Primera Dama y la Presidencia de la República.

En el caso de los proyectos presentados por organismos públicos (principalmente Intendencias, Gobernaciones y Municipios) y privados (ONG, organizaciones sociales, etc.), una vez recibidos los fondos, actúan como administradoras de los mismos (Unidades Administradoras de Fondos –UAF–).

Se postula mediante una ficha simple entre el 2 de enero y el 30 de junio de cada año. Las postulaciones recibidas son examinadas por un analistas de la Unidad Ejecutora, quien determina la admisibilidad de las solicitudes. Este análisis consiste en una revisión de los requisitos establecidos en el decreto 3860; a saber: (i) que estén orientados a población en situación de pobreza y que (ii) correspondan a una de las áreas de inversión definidas anteriormente.

A partir de los proyectos admitidos se confecciona un listado de proyectos postulantes que es enviado al Subsecretario del Interior. Esta instancia aprueba o rechaza los proyectos presentados, sin dar cuenta de los motivos de su decisión.

El Subsecretario comunica su decisión por escrito a la División Económica del MINTER y, esta última a la Unidad Ejecutora del FS, la cual prepara las resoluciones correspondientes para la toma de razón en la Contraloría General de la República (CGR). Una vez producida esta toma de razón, el Subsecretario firma la resolución para el traspaso de fondos y la devuelve a la Unidad Ejecutora del FS. Esta última comunica la aprobación y el traspaso de recursos a las organizaciones beneficiadas. Por lo general, el traspaso de recursos se realiza en una sola cuota.

Posterior a su ejecución, las organizaciones beneficiadas deben rendir cuenta de los fondos utilizados a la CGR, con copia a la Subsecretaría del Interior.

Componente 2: Proyectos de emergencia financiados por decisión de las autoridades de gobierno

La producción de este componente comienza cuando la Presidencia de la República decide llevar a cabo proyectos catalogados de emergencia. Por lo general, las iniciativas impulsadas se originan en una petición de los Intendentes y Gobernadores. La Presidencia de la República envía los proyectos a la Subsecretaría del Interior y ésta la remite a la División Económica, la que a su vez los envía a la unidad ejecutora del Fondo Social. Esta última procede a verificar los antecedentes de acuerdo al reglamento vigente. En lo que sigue, el proceso de producción de este componente es igual al del componente 1.

Componente 3: Proyectos financiados con recursos de otros Ministerios y Servicios Públicos

Debido a que el diseño del fondo social permite una mayor flexibilidad en el financiamiento de proyectos, algunas instituciones públicas canalizan recursos hacia distintas iniciativas a través del FS. Es el Subsecretario del Interior quien autoriza la utilización del mecanismo administrativo del FS y luego envía al Ministerio de Hacienda una solicitud de modificación presupuestaria, que permite traspasar recursos del presupuesto de la Institución respectiva al presupuesto del FS. En lo que sigue, el proceso de producción de este componente es igual al del componente 1.

1.6 Antecedentes de Gasto

Los recursos efectivamente asignados a proyectos han mostrado un comportamiento irregular en el periodo 1997–2000, debido principalmente a la variabilidad de los recursos provenientes de otros Ministerios (componente 3). El financiamiento regular de proyectos del FS (componentes 1 y 2) pasó de \$4.429 millones en 1997 a \$4.705 millones en el año 2000, lo cual representa un incremento del 6.2% real, a esto deben agregarse los recursos traspasados de otros Ministerios. En 1999 el presupuesto ejecutado por este concepto alcanza un máximo, lo que hace que el total de recursos invertido en proyectos llegue a los \$11.016 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

La evaluación considera que se requiere de actividades que permitan orientar mejor los recursos de fondos hacia la población objetivo, explícitamente y bajo criterios objetivables de selección de los proyectos. Los aspectos faltantes en el diseño del FS son los siguientes:

- Promoción y difusión de manera tal de generar equidad en el acceso a información respecto del FS y de las condiciones para postular a sus beneficios.
- Asesoría técnica a los usuarios en el proceso de postulación.
- Mejorar el formulario de postulación con el objetivo de recoger información relevante y verificable sobre las características de los proyectos y su impacto potencial en los beneficiarios.
- Evaluación ex ante de los proyectos no clasificados como de emergencia y mayores a cierto monto.
- Retroalimentación para los proyectos rechazados, respecto a las causas del rechazo.
- Implementación de un sistema de seguimiento de proyectos que promueva la eficiencia y eficacia.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional que se ha dado el FS es insuficiente para el logro del propósito, y relativamente suficiente para el logro de los componentes. Las razones de tal afirmación son las siguientes:

- El FS no cuenta con ninguna estructura de seguimiento ni de evaluación de sus procesos ni de sus resultados. Se constata como el FS delega la totalidad de sus acciones en otros organismos públicos y privados a los cuales no les exige evaluación ni monitoreo de las actividades realizadas.
- Tampoco se cuenta con un monitoreo adecuado para las rendiciones de cuenta, lo cual además de impedir, en muchos casos, conocer cuando los proyectos se han terminado o su grado de avance, se traduce un alto porcentaje de recursos sin rendir por parte de los organismos ejecutores. Por ejemplo, alrededor del 60% de los proyectos del componente 1 financiados por el FS en 1997 fueron rendidos en el período 1997-2000, con una demora promedio de 12 meses entre la fecha de asignación y rendición final de los proyectos. El 40% restante de los proyectos del componente 1 financiados en 1997, no habían sido rendidos hacia finales del año 2000.
- El programa cuenta con una dotación de recursos humanos baja en relación a las necesidades de reforzar el proceso de evaluación, selección y seguimiento de proyectos.

2.3 Eficacia y Calidad

El resultado de la evaluación indica que no es posible analizar el grado de logro del propósito, puesto que la carencia de un sistema de seguimiento de los proyectos no permite asegurar que los recursos invertidos estén llegando a la población más pobre. Con relación al aspecto de flexibilidad consignado en el propósito del programa, el análisis de la composición de la inversión por año, da cuenta de cierta flexibilidad en la distribución de recursos por áreas, regiones, organizaciones beneficiadas y comunas.

La existencia de un porcentaje significativo de proyectos del componente 1 que no alcanzan a ser financiados (solo un 43% de los proyectos admisibles fueron aprobados en el período 1997-2000), entrega indicios de que la demanda de recursos supera lo que el FS puede efectivamente cubrir. Los proyectos de los componentes 2 y 3, en cambio, exhiben una tasa de aprobación del 100%, debido a que éstos son de iniciativa de las autoridades de gobierno.

En segundo término, la calidad de servicio de acuerdo a información obtenida a partir de una encuesta a organizaciones usuarias, evidencian una calificación global mediana, un 5.6 promedio en la escala de 1 a 7 para el conjunto de aspectos consultados en la encuesta (rapidez, flexibilidad, focalización, atención al cliente).

El aspecto rapidez en la respuesta a las postulaciones y rapidez en el traspaso de los fondos fue calificado levemente por sobre la media global (un 5.8 en la escala de 1 a 7).¹

La referida encuesta arrojó que las áreas consideradas deficitarias por los usuarios son la baja difusión y la falta de explicaciones sobre las causas de rechazo de los proyectos postulados. Además, los usuarios señalan como la principal motivación para postular al FS, la posibilidad de financiar proyectos no cubiertos por otros programas.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El comportamiento de los recursos asignados a proyectos ha sido irregular durante el período 1997-2000. Lo que se explica fundamentalmente por los recursos traspasados de otros ministerios para la ejecución de proyectos (componente 3), los cuales en algunos años han llegado a duplicar la cantidad de recursos normales del FS. Si se consideran solo los componentes tradicionales del FS los montos invertidos muestran una trayectoria más regular y registran un crecimiento de 6.2% en el período 1997-2000.

En cuanto a la relación gasto efectivo – presupuesto, se detectan diferencias importantes en el período 1997-2000, las que se explican por los criterios utilizados para imputar gasto efectivo. En efecto, entre 1997 y 1999 se consideraba como gasto efectivo el gasto rendido por los organismos ejecutores, lo cual subestimaba de manera importante lo efectivamente gastado. A contar del 2000 se comienza a imputar el gasto efectivo al momento de los egresos, lo cual se traduce en un aumento del porcentaje de ejecución presupuestaria. Este porcentaje alcanzó al 98.5% el año 2000.

Hasta la fecha no se ha considerado el compromiso formal de las organizaciones postulantes en orden a co-financiar los gastos de inversión o financiar los posteriores costos de operación asociados a los proyectos.

¹ Estudio complementario “Encuesta a usuarios del SAP”, DIPRES, 2001

Eficiencia

Durante el período de análisis, los gastos administrativos de la unidad administradora del FS han representado un 0,8% del gasto total. No obstante, de la cifra anterior no puede colegirse directamente una administración eficiente del FS, puesto que, si bien es cierto se procesa un gran número de solicitudes con una pequeña dotación de personal, esta situación se traduce en la falta de mecanismos adecuados de seguimiento y control de los proyectos, con el consiguiente riesgo de pérdidas importantes de eficiencia por mala asignación de los recursos.

2.5 Principales Recomendaciones*

2.5.1 Recomendaciones que no involucran Recursos Adicionales

1. Incorporar actividades de recopilación y producción de información relevante para la evaluación de proceso y de impacto de los proyectos del FS en cartera y aquellos que sean postulados a futuro.
2. Se recomienda el estudio y creación de un sistema de selección de los proyectos diferenciado según componentes. Para el caso de los proyectos de emergencia (componente 2), este sistema debe privilegiar la rapidez en la asignación de fondos y seguimiento de los proyectos. En el caso de los proyectos postulados por organizaciones (componente 1), el sistema debe enfatizar la evaluación previa y la selección de proyectos en base a impacto esperado sobre la población beneficiaria.
3. Incorporar como criterio de selección de los proyectos del componente 1 el compromiso formal de las organizaciones postulantes en orden a co-financiar los gastos de inversión o financiar los posteriores costos de operación asociados a los proyectos.
4. Incorporar un mecanismo de retroalimentación respecto a las causas de aprobación o rechazo de los proyectos.
5. Incorporar actividades que garanticen la rendición de cuentas de los proyectos financiados.

* 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.