



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA  
GENERACIÓN DE  
CAPACIDADES  
EN LOCALIDADES  
POBRES  
(PROMOCIÓN)  
FONDO DE SOLIDARIDAD  
E INVERSIÓN SOCIAL  
(FOSIS)**

**MINISTERIO DE  
PLANIFICACIÓN Y  
COOPERACIÓN  
(MIDEPLAN)**

JUNIO 2002

**SINTESIS EJECUTIVA – Nº14  
PROGRAMA GENERACION DE CAPACIDADES EN LOCALIDADES POBRES  
FOSIS/MIDEPLAN**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: \$1.832 millones**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir a que los grupos y organizaciones beneficiarias del FOSIS refuercen sus capacidades personales, grupales y organizacionales, su integración a las redes disponibles y a la apropiación de oportunidades y, en general, de todas aquellas herramientas que les permitan incrementar sus posibilidades de influir directamente en las decisiones que les incumben.

**1.2. Propósito**

Grupos de Interés Final - GIF<sup>1</sup> - desarrollan capacidades para generar y ejecutar sus iniciativas y acceder a redes de un modo sostenible.

**1.3. Población Objetivo**

Todas aquellas personas, grupos y organizaciones que habitan en las Unidades de Intervención local<sup>2</sup>, que viven en situación de pobreza y que pertenecen o forman parte de un grupo social prioritario (jóvenes, mujeres, tercera edad, entre otros).

**1.4. Población Beneficiaria**

En este programa no es posible disponer de información precisa sobre los beneficiarios efectivos totales. Sólo es posible estimar el total de beneficiarios que se atendieron en el año 2001, correspondientes a 83.486 personas.

**1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

El programa tiene cobertura nacional e inició sus actividades bajo la nueva modalidad de intervención en el año 2000. Es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, a través del Departamento de Preinversión y Promoción.

---

<sup>1</sup> "Grupo que posee una característica común que los diferencia dentro de un segmento General" (Definición Fosis).

<sup>2</sup> "Unidad de Intervención Local (UIL): Espacio territorial local donde operarán efectivamente los programas IRAL en sus componentes y/o líneas. Su extensión mínima depende de los criterios que establezca cada Dirección Regional FOSIS para cada comuna, su extensión máxima es la propia comuna". La cita es del original.

El modelo FOSIS está normado por bases generales de carácter nacional que rigen a todos los programas, definiendo 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, privadas o por asignación directa de recursos a beneficiarios, de acuerdo con el monto de recursos o las necesidades de operación del programa.

En todos los componentes el programa se ejecuta mediante la firma de un contrato de 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 por el ejecutor, rendición de cuentas, inspecciones del Agente de Desarrollo Local, (ADL) y acompañamiento en terreno de los programas en ejecución.

El programa evaluado está estrechamente ligado a los programas Fomento Productivo y Desarrollo Social; de éstos provienen los recursos para financiar los proyectos formulados. El programa preinversión, por su parte, es el encargado de afinar la caracterización inicial de los beneficiarios de una determinada unidad espacial, a la vez que realiza un perfil de los circuitos productivos y sociales de esa unidad.

La selección de las unidades de intervención local es una responsabilidad compartida entre el FOSIS y el Gobierno Regional. Los Consejos Municipales deciden la focalización territorial, así como las temáticas a desarrollar. La selección de los proyectos se realiza en función de las prioridades fijadas y está a cargo de la Mesa de Trabajo Comunal integrada por los Comités de Asignación Regional – CAR- y otros actores relevantes del quehacer regional (INDAP, Sence, etc.).

El diseño del programa considera tres componentes que tienen como objetivo común el fortalecer las capacidades de las personas, en el sentido de integrarse y aprovechar las oportunidades que ofrece su entorno.

**Componente 1:** grupos de interés final incrementan su capital social expresado en la realización de autodiagnósticos y planes de acción comunitarios (PAC).

Financia a través de ejecutores intermediarios (ONGs, corporaciones privadas), un proceso de autodiagnóstico que culmina en un plan de acción a mediano o largo plazo para el grupo. El plan identifica un conjunto de posibles ideas o soluciones a los problemas y/o necesidades de ese grupo. La estrategia del programa es iniciar un proceso de capitalización social en los beneficiarios, definida como una condición básica para la intervención FOSIS.

**Componente 2:** Grupos de interés final cuentan con un mínimo de tres perfiles de proyectos elaborados.

Financia, a través de ejecutores intermediarios, un apoyo a la elaboración de al menos tres perfiles de proyectos. Producto de este proceso se debe obtener al menos un proyecto técnicamente viable y posible de financiar para el grupo. La estrategia de Fosis en esta fase es desarrollar capacidades de búsqueda de soluciones en forma conjunta.

**Componente 3:** Grupos de interés final gestionan sus proyectos, articulándose con el entorno social e institucional.

Financia, a través de ejecutores intermediarios, un acompañamiento y apoyo al desarrollo de capacidades de gestión (apertura de cuentas, rendiciones, etc.) que se requieren del grupo durante el proceso de licitación, adjudicación y ejecución del (los) proyecto(s).

## **1.6. Antecedentes Financieros**

El gasto aumentó en un 2,9 % entre el año 2000 y 2001, alcanzando a M\$1.593 millones en este último año. El presupuesto para el año 2002 es de M\$1.832 millones.

En el año 2001, la distribución del gasto muestra un incremento en el ítem personal equivalente a un 128%, respecto del año 2000; lo que en el ítem bienes y servicios de consumo alcanzó sólo a un 5%. En cambio, se produce una disminución del 31% en inversión real para el mismo período. Lo anterior se explica por ajustes efectuados en el presupuesto, que incorpora al ítem de administración el gasto referido a honorarios del Agente de Desarrollo Local, ADL.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1 Diseño**

El problema o necesidad que origina el programa está bien identificado y sirve de base para un nuevo diseño institucional a partir del año 2000. El diseño global del programa es atingente en la medida que hace explícita la incorporación de capital social como un elemento central en la generación de nuevas capacidades en los grupos beneficiarios. La formación de capital social, situado en el componente 1, es un objetivo transversal a todo el programa, lo que debe ser tenido en cuenta al evaluar los logros de cada componente.

En general el panel concuerda –en términos globales- con la lógica entre propósito y componentes. No obstante, aún cuando en el diseño del programa se considera que los objetivos se logran en el mediano plazo, los proyectos tienen una lógica de ejecución anual.

Por otra parte, no se aprecia una correspondencia clara entre los componentes y las actividades definidas. En el componente 1 y 3 las actividades –definidas en las bases que rigen la operación del programa- son de carácter general e imprecisas, dejando un conjunto de vacíos, en la forma de tareas por definir en el nivel regional. Estos vacíos, en opinión del Panel, amenazan la posibilidad de lograr los objetivos propuestos en estos componentes.

Respecto de los indicadores<sup>3</sup>, éstos presentan limitaciones. Por una parte, son muy generales y no siempre dan cuenta del cumplimiento del objetivo perseguido. Por ejemplo, no se ha operacionalizado adecuadamente el grado de capital social que se busca a partir de la intervención. Adicionalmente, la información que actualmente maneja el programa es muy restringida, de modo que tampoco se pueden medir logros concretos.

Por otra parte, el diseño no contempla mecanismos de control y monitoreo que permitan contar, por una parte, con información para tomar decisiones oportunamente y, por otra,

---

<sup>3</sup> Se presenta una propuesta de indicadores en la sección Recomendaciones.

conocer y realizar un seguimiento a la evolución y resultados de la intervención en los grupos beneficiarios.

## **2.2 Organización y Gestión**

La estructura organizativa es funcional al programa e involucra tres niveles, en atención al carácter descentralizado del mismo: central, regional y comunal. A nivel central, el programa se inscribe en la Subdirección de Gestión de programas y está a cargo del Departamento de Preinversión y Promoción.

Desde el punto de vista de la gestión, el Programa está estrechamente ligado a los programas preinversión, Fomento Productivo y Desarrollo Social, existiendo una adecuada coordinación entre éstos.

En cuanto a la modalidad de transferencia de recursos, el panel la considera adecuada en el sentido que están bien definidos y reglamentados tanto el proceso de licitación como el de pagos al ejecutor intermediario.

Se detectan debilidades en las funciones que cumple el ADL, en tanto las actividades que se le asignan sobredimensionan el tiempo real (jornadas de trabajo) que tiene disponible y, además, las responsabilidades asignadas exceden el perfil de su cargo.

También se observan debilidades en los mecanismos de apoyo a la gestión. En esta línea, si bien se cuenta con una base de datos –BAGPRO- donde se consignan gran cantidad de detalles específicos a nivel de proyecto, la inexistencia de protocolos estandarizados para el ingreso de la información hacen que ella sea prácticamente inservible como herramienta de monitoreo y evaluación del programa.

## **2.3 Eficacia y Calidad**

El programa no cuenta con información adecuada ni metas explícitas que permitan emitir un juicio respecto de su desempeño a nivel de propósito y componentes. Sólo se dispone información sobre el número de proyectos formulados. Las cifras indican que para el año 2000 se generó un total de 108 proyectos, aumentando en el 2001 a 115 proyectos.

Debido a deficiencias en la información, el Panel realizó aproximaciones preliminares e indirectas para la medición de resultados a nivel de dos componentes.

Para el componente 1 se mide indirectamente los resultados estableciendo una relación entre la inversión en Promoción y la generación de otros aportes, no Fosis, en los programas de Desarrollo Social y Fomento Productivo<sup>4</sup>. Este indicador señala que para el año 2000 la relación es de \$1 : \$3.2<sup>5</sup> mientras que en el año siguiente disminuye a \$1: \$2.2. En esta línea, los resultados del análisis podrían indicar, por una parte, que los beneficiarios han adquirido mayor capacidad de gestión y se han incorporado a las redes existentes. Por otra parte, que los aportes propios de los beneficiarios han sido relativamente altos lo que implica un nivel mayor de consolidación de sus organizaciones.

---

<sup>4</sup> Aunque no es requisito la existencia de otros aportes, en la base de datos ha quedado consignada esa información, aún cuando, como se discute al interior del texto, el panel no tuvo la posibilidad de comprobar la veracidad de la información

<sup>5</sup> Por cada peso invertido en promoción se allegaron recursos adicionales, no Fosis, en la proporción que se señala.

Para el componente 2, el resultado esperado es la elaboración de tres perfiles de proyectos por grupo de beneficiarios. Se logra el resultado esperado si la suma de proyectos sociales y productivos excede al menos tres veces el número de grupos de beneficiarios que participan en el programa. La relación que se construye muestra un comportamiento positivo para el año 2000, con un promedio a nivel nacional de 24 proyectos productivos y sociales generados por cada proyecto de promoción<sup>6</sup>, cifra que disminuye a 20 proyectos en el año 2001. El indicador adquiere relevancia si se considera que no todos los proyectos se financiaron, lo que implica que existe una cartera de proyectos a la espera de financiamiento que el Fosis puede potenciar en los siguientes años de intervención, disminuyendo de este modo los costos preinversionales del Programa.

En cuanto al componente 3, el Panel valida el rol de apoyo a la ejecución que realizan los ejecutores, considerándolo importante en términos del soporte a las funciones de gestión que deben asumir los beneficiarios (trámites, rendiciones, compras, etc.). Sin embargo, el Panel no dispone de información que permita evaluar si este rol de apoyo genera o no las capacidades perseguidas en este componente (gestión financiera, comercial, administrativa, organizacional, etc.).

No se visualizan actividades prescindibles. Por otra parte, el panel estima que se requiere incluir un mayor número de actividades lo que permitiría un mejor control de la gestión del ejecutor.

## **2.4 Eficiencia y Economía**

El gasto efectivo en relación al presupuesto asignado para cada uno de los años en análisis (bienio 2000 – 2001) presenta un promedio cercano al 98%.

El gasto en administración se estima como una parte proporcional del gasto total en relación con el monto de inversión de cada uno de los programas Fosis. Para el Programa de Promoción esto significó un 5.2% en 2000 y un 8.7% en 2001. Esta forma de cálculo del gasto administrativo no permite evaluar la eficiencia con que se administra el programa debido a que no existe un centro de costos que permita realizar estimaciones precisas y fundadas en este aspecto y establecer compromisos de racionalización del gasto.

El costo por beneficiario aumentó en un 110%, alcanzando una cifra de \$18.799 para el año 2001. Debe señalarse, sin embargo que estas cifras están extraídas de una base de datos no sistematizada, por lo que es difícil extraer conclusiones precisas. Por ejemplo, el aumento de costos por beneficiarios podría deberse a problemas de ingreso de información<sup>7</sup>. Por otra parte, la confiabilidad de las cifras utilizadas hacen aún más difícil calcular los costos reales por beneficiario de cada intervención. Lo anterior aparece como una seria debilidad ya que no permite establecer comparaciones confiables con otros programas u otros servicios del Estado.

El Panel estima que existe un esfuerzo insuficiente por parte del Fosis en la medición de los costos y beneficios que se derivan de la implementación del programa. La carencia de

---

<sup>6</sup> Proyecto de promoción equivalentes a uno o más grupos de beneficiarios

<sup>7</sup> Es posible que estén mezclados beneficiarios individuales y grupos

un centro de costos individualizado, tanto para el programa en evaluación como los otros programas a los que sirve de insumo con la generación de proyectos, aparece como una debilidad de la estructura de costos del modelo de intervención.

## **2.5 Principales Recomendaciones\***

1. Deben definirse criterios de selección que establezcan el tipo de proyecto a financiarse a través de los programas Desarrollo Social y Fomento Productivo. Considerando los siguientes elementos: i) aquellos proyectos que portan un beneficio social o productivo de carácter comunitario; y ii) aquellos proyectos que aseguren a un grupo la posibilidad de continuar fortaleciendo sus capacidades y generar nuevas iniciativas conjuntas.

En esta línea, el Panel recomienda que se cree dentro de los programas de desarrollo Social y Fomento Productivo, una línea de trabajo a ser ejecutada por el Programa de Generación de Capacidades. Es decir, un cambio en el diseño del modelo de intervención actual.

2. El énfasis del programa debería colocarse en la gestión de los proyectos y no en el proyecto como un fin. Así, se debería incentivar que el proyecto comunitario consolide las capacidades de gestión de un grupo de personas, reforzando tanto sus relaciones internas como otras con el entorno.
3. El Fosis debería definir con mayor exactitud el concepto de Capital Social, los objetivos que pretende lograr, especificar los contenidos mínimos y los productos a lograr. Sobre esta base mínima se deberían realizar las propuestas de los ejecutores. El panel recomienda realizar un estudio específico que contemple orientaciones metodológicas sobre el tema y que deben traspasarse a través de una capacitación a los ADL.
4. Es necesario que el programa mejore sus definiciones a nivel de Bases Regionales, ampliando su nivel de detalle y homogeneizando sus contenidos, lo que permitirá que la intervención de promoción sea uniforme, medible y comparable a nivel nacional.
5. En relación con el sistema de monitoreo y evaluación, el programa debe considerar los siguientes aspectos

- Los indicadores debieran construirse señalando y precisando los aprendizajes, las capacidades, etc., posibles de generar en el corto y mediano plazo. Esta precisión dependerá del tipo de proyecto, así por ej. en un proyecto productivo, como un invernadero, podría medirse las metas productivas establecidas en éste o, en un proyecto social comunitario, como una cancha de fútbol, podría medirse la administración que se ha realizado a esta inversión comunitaria.

---

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

- Homogeneizar la información que entrega el BAGPRO para todas las regiones, mejorando y estandarizando los criterios que definen cada campo de la base de datos. Esto implica especificar los criterios de ingreso, el control posterior y la validación de esta información contenida.
  - Se construyó una propuesta de indicadores para cada uno de los niveles de objetivos de la matriz de marco lógico, en los ámbitos de eficacia, calidad eficiencia y economía.
6. En relación con el sistema de supervisión de proyectos del Fosis, actualmente este sistema sólo genera a información a nivel de proyectos sin realizar consolidados por territorio, regionales y/o nacional. Sin embargo, esta información puede ser usada para generar indicadores, definiendo previamente las variables y parámetros pertinentes, así como es posible emitir informes consolidados periódicos, por programa, Comunas o territorio (UIL), a nivel regional y nacional.

Comentario: Evaluaciones previas del Fosis indican similares falencias con relación al sistema de Seguimiento y Evaluación, así como en la herramienta BAGPRO.