

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2002



GOBIERNO DE CHILE
FOSIS

Ministerio de Planificación y Cooperación

Santiago, 14 de junio de 2002
DIR N°0114

**OFICINAS
REGIONALES**

ARICA
Arturo Gallo 850
(58) 251859

IQUIQUE
Arturo Prat 440
(57) 413288

ANTOFAGASTA
San Martín 2298
(55) 450121

COPIAPO
Vallejos 471
(52) 219928

LA SERENA
Colón 225
(51) 222524

VALPARAISO
Victoria 2268
(32) 218206

RANCAGUA
Ibija 231
(72) 221218

TALCA
2 Oriente 1129
(71) 237340

CONCEPCION
Prat 411
(41) 231770

TEMUCO
Mirafleres 890
(45) 213664

PUERTO MONTT
Copiapó 180 Piso 2
(65) 314920

COYHAIQUE
Almirante Barroso 450
(67) 216718

PUNTA ARENAS
José Menéndez 1042
(61) 226370

SANTIAGO
Amonátegui 645
(2) 2470300

**OFICINA
NACIONAL**

cc. Sra. Claudia Muñoz,
MIDEPLAN

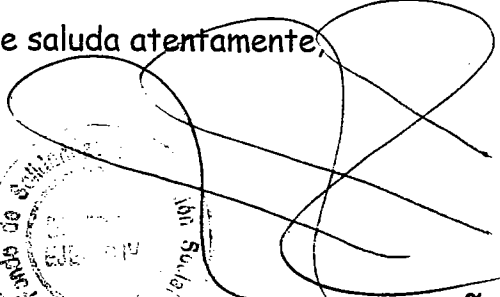
SANTIAGO
Ahumada 48 Piso 9
(56) (2) 2416500

Sra. Marcela Guzmán Salazar
Jefa División de Control de Gestión
Dirección de Presupuesto
Presente

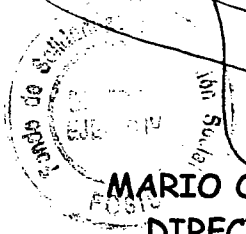
De nuestra consideración:

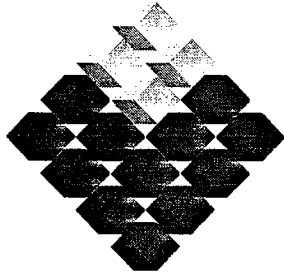
En relación a la solicitado y acordado a propósito de los comentarios finales a los resultados de la evaluación realizada por el panel de expertos al Programa Generación de Capacidades en Localidades Pobres (Promoción), que desarrolla el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, tengo el agrado de remitirle junto a esta carta el informe que contiene el comentario final correspondiente.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



MARIO OSSANDON CAÑAS
DIRECTOR EJECUTIVO





GOBIERNO DE CHILE
FOSIS
Ministerio de Planificación
y Cooperación

**COMENTARIOS INSTITUCIONALES
AL INFORME DE PANEL DE EXPERTOS
DE PROGRAMA DE PROMOCION**

Subdirección de Gestión de Programas
Junio de 2002.

Comentarios Generales

En primer lugar resulta importante destacar del informe la valoración que hace El Panel de la apuesta que Fosis, a través del Programa de Promoción, ha realizado en cuanto a la necesidad de reforzar o generar las capacidades personales y colectivas de los habitantes más pobres de nuestro país y estimular y potenciar su inserción en redes, y la apropiación de las oportunidades de desarrollo social, cultural y económico que están presentes en nuestra sociedad. El panel comparte con FOSIS que la pobreza es un fenómeno diverso e integral y que, por lo tanto, es fundamental posibilitar la capitalización social en las comunidades pobres para conectarse con el resto de las intervenciones sociales que se realizan desde el Estado.

En ese sentido, se destaca que el Programa de Promoción es el único de los programas públicos que define el desarrollo del capital social como objetivo fundamental de su trabajo. Es por ello que se afirma que la hipótesis que fundamenta y da vida a la creación del Programa sigue completamente vigente. A la vez, comparte la estructura del Programa en cuanto a sus componentes y a la conexión lógica entre ellos.

Sin embargo, El Panel hace juicios relevantes sobre la medición de los resultados del programa. Tal como lo señala en la página 43 de su informe, se observan dificultades para comprender la lógica del modelo de intervención institucional en su conjunto y la interconexión e integralidad de su propuesta, lo cual los lleva a exigirle al programa una completa autonomía en cuanto procedimientos de caracterización, monitoreo y evaluación de la intervención. Ambos, son elementos que, a nuestro juicio, distraen en algunos momentos a la evaluación de su propósito inicial, no obstante son importantes de tener en cuenta.

Sobre los temas en evaluación

En cuanto al Diseño

1.- Desde un inicio en el informe, El Panel señala que el corto período de funcionamiento del Programa crea importantes limitaciones para la medición de resultados, juicio que compartimos. Sin embargo, observan y analizan el diseño justamente desde esa óptica y de las dificultades encontradas para aplicar los indicadores propuestos. Llama la atención que la estructura misma del programa, los objetivos y productos de sus componentes y la inserción territorial que se produce a partir de su operación, sean revisados apenas someramente y que muchas de sus características más destacables, como las condiciones participativas del proceso, la modalidad autogestionada de la experiencia y la conexión directa con el poder local a nivel técnico y también ejecutivo, no sean considerados desde sus aspectos más positivos e innovadores.

Hay que recordar en este punto, que en un comienzo la evaluación se planteó como una evaluación al diseño y no a los resultados, sobre todo porque, además del factor temporal ya mencionado, se requeriría un estudio evaluativo con otras características para poder establecer conclusiones fundadas sobre resultados. También es importante considerar que, durante el proceso de preparación de la evaluación y la matriz de marco lógico, la Dipres planteó la importancia de desarrollar indicadores ideales, independientemente de si en lo inmediato era factible medirlos.

En cuanto a los Antecedentes del Programa

Los antecedentes planteados y desarrollados por el Panel en general, nos parece que son los adecuados. Sin embargo, es creemos necesario hacer algunas precisiones, para mejor comprender el programa y sus características.

1. Si bien existen cuatro programas centrales que estructuran la intervención Fosis (Preinversión, Promoción, Desarrollo Social y Fomento Productivo), la institución desarrolla exitosamente otras líneas de acción igualmente importantes como el Programa de Reinserción Laboral y Empleo, el Programa de Nivelación de Competencias Laborales en los niveles de educación básica (7° y 8°) y de educación media (1° y 2°), el Programa Hoy es mi Tiempo,

orientado a la reinserción social y laboral de jóvenes con antecedentes penales, y el Programa Puente - entre la familia y sus derechos, de Atención Integral a familias indigentes.

2. El informe del Panel señala que los "gobiernos regionales deciden las comunas prioritarias y asignan, en conjunto con el Fosis, los recursos" y que "los concejos municipales deciden la focalización territorial UIL y las temáticas a desarrollar". Es necesario precisar esta información. En rigor, Fosis elabora en conjunto con el Gobierno Regional una propuesta de focalización comunal y de asignación de recursos que luego es presentada por el Intendente al Consejo Regional el cual finalmente sanciona. A su vez, Fosis define en conjunto con la Mesa de Trabajo comunal las UIL y los GIF a intervenir. Luego el concejo municipal sanciona los montos a invertir a en cada uno en consideración con la propuesta técnica. De esta forma se busca asegurar la pertinencia de la intervención de manera de generar complementariedades con otras intervenciones. En este proceso, los equipos regionales de Fosis juegan un rol muy activo en el cual usualmente se logra concordar la mayor parte los criterios de la planificación institucional con los gobiernos locales.
3. Por tanto, en el marco de la modalidad IRAL, los equipos Fosis caracterizan a su población objetivo que luego es atendida a través de su oferta programática.
4. El Panel entrega una visión algo desfasada en el tiempo de la dinámica de funcionamiento institucional, la cual si bien mantiene los criterios adoptados a partir del modelo 2000, ha realizado ajustes en función de los aprendizajes adquiridos con la experiencia y de los requerimientos de los grupos con los cuales trabajamos. Estos ajustes dicen relación fundamentalmente con el proceso de planificación de la intervención en el ámbito nacional, regional y local. Tal como se informó al Panel, Fosis ha adoptado una estrategia de planificación basada en el enfoque del Manejo Social del Riesgo. A partir de esta visión, es la planificación regional la que orienta el proceso nacional de asignación de recursos. A su vez, la planificación de nivel territorial, a través de una matriz de análisis del riesgo por grupo objetivo, busca precisar con mucho mayor detalle tanto las coberturas, como las condiciones de entrada y salida de los grupos beneficiarios y los resultados comprometidos. Así mismo, se ha generado un indicador de priorización social que permite conocer en cada región cuáles son las comunas con mayores carencias en los temas que competen a Fosis.

En esta perspectiva, Fosis ha dispuesto intervenir en no más del 60% de las comunas más pobres como una manera de asegurar el impacto de su intervención.

5. El Programa de Promoción no está ajeno al proceso de diseño y planificación de la intervención, muy por el contrario, se nutre del mismo y hace uso de las herramientas y recursos generados justamente con ese propósito. A partir de estas reformulaciones, el Programa se plantea para este año desarrollar una definición mucho más precisa en cuanto a metas de cobertura.
6. Como el mismo Panel señala, a partir del año 2000 la institución se planteó mejorar sus sistemas de monitoreo y evaluación. Para ello creó un Sistema de Control de Gestión destinado a generar y mantener una visión actualizada y sistemática del proceso de intervención. Este sistema se implementó regularmente durante el año 2001 y se continúa desarrollando en la perspectiva de conformar el sistema principal de entrada de información y análisis que realizan los equipos de terreno. En este contexto, el Programa no incluyó en su diseño un sistema propio de monitoreo intentando reforzar la consolidación de un sistema único que aporte a optimizar el trabajo de supervisión que realizan los Agentes de Desarrollo Local.
7. Por otra parte, nos parece impreciso decir que los ADL de Fosis no tienen un perfil profesional definido. Nuestra experiencia indica que las características de la intervención Fosis y las múltiples demandas que en cuanto a formación y habilidades implica la labor de terreno, no se encuentran reunidas en ningún tipo profesional específico. Por el contrario, los equipos de Fosis han desarrollado un carácter multidisciplinario y un componente importante de experiencia en terreno justamente para responder a esas exigencias diversas. Complementariamente es importante destacar que los ajustes en el proceso de planificación buscan apoyar y reforzar la labor profesional de los ADL por sobre las tareas de índole puramente administrativa.

Diagnóstico de la situación inicial

1.- El Panel, como se ha dicho, ratifica la hipótesis de Fosis que fundamenta la necesidad de generar capital social en los grupos beneficiarios de nuestra intervención. Sin embargo, critica la falta de una definición propia del programa respecto de la caracterización de beneficiarios y en términos más específicos, de los grupos de interés y las unidades de intervención. Se señala

que esto es determinado institucionalmente a través de la modalidad IRAL. A este respecto, nos parece necesario también hacer algunas precisiones para efectos de un mejor comprensión del punto en cuestión. Fosis en su conjunto y particularmente los equipos regionales, planifican la implementación de sus políticas para una intervención de carácter integral en la cual los programas se coordinan y complementan. Cuando los equipos Fosis concuerdan una focalización con el gobierno regional y local y luego planifican territorialmente, contando para ello con los insumos del Programa de Preinversión y la participación activa de la Mesa de Trabajo Comunal, lo hacen justamente para determinar las unidades de intervención y grupos de interés con los cuales Fosis iniciará, generalmente a través de Promoción, su proceso de intervención. Por lo tanto, resulta inexacto señalar que el Programa no cuenta con aquellas definiciones que son precisamente el punto de partida de su implementación.

2.- Esta misma imprecisión se observa cuando se señala que "no existe una orientación clara que permita definir aquellos proyectos que incentiven la formación y consolidación de capital social en los grupos beneficiarios". Desde nuestro punto de vista, El Panel emite este juicio al observar en la base de datos los nombres de los proyectos autogestionados que se han financiado. Muchas veces el título de una idea no dice lo suficiente respecto del sentido y características de ésta, sobre todo en sectores tan carenciados como los que son beneficiarios de estas iniciativas. Independientemente de que resulte poco apropiado señalar que los proyectos de "reposición de techos" o "construcción de cierres perimetrales" son representativos del universo de los proyectos realizados, hubiese sido muy positivo que El Panel nos acompañara a terreno y observará las implicancias de un proyecto de ese tipo en los sectores con los cuales trabajamos. Por ejemplo, construir cierres perimetrales para 60 o más familias puede ser un esfuerzo importante para una comunidad con niveles incipientes de organización, al mismo tiempo que permite objetivamente mejorar las condiciones de vida de la familia y resguardar la debida privacidad de la vida familiar. El grupo debe generar una adhesión entre un número importante de vecinos que estén dispuestos a aportar parte del financiamiento, a través de múltiples actividades, a asumir diversas tareas en la búsqueda de los materiales a buen precio, en el bodegaje y control de inventarios, en la administración de los recursos propios y en los que el Estado les confía, en la supervisión de obras y en el aporte en trabajo que muchas veces ellos mismos realizan. Una tarea aparentemente menor, involucra una serie importante de relaciones y coordinaciones interpersonales, la generación de confianzas y la

delegación de responsabilidades al interior de las comunidades, toda lo cual es parte de lo que entendemos como generación de capacidades y desarrollo del capital social.

En este sentido, el comentario ya señalado omite las orientaciones dispuestas en las bases generales de los programas de desarrollo social y fomento productivo, las cuales se ocupan justamente de delinear el marco de acción en el cual se desarrollarán los proyectos autogestionados iniciados desde el Programa de Promoción. Esta orientación, a la vez, intenta ser respetuosa del carácter eminentemente participativo de los programas, carácter que por supuesto también se refleja en la posibilidad que tienen los grupos de decidir los temas y proyectos que desarrollarán.

Por todo lo anterior, no nos parece exacta la afirmación que señala que "en el nuevo diseño tampoco se ha incorporado una metodología que releve la generación de capacidades, la participación y los mecanismos que incentiven que los productos de los programas sean sólo una parte del proceso". Por el contrario, advertimos que tanto el diseño de los componentes, como las temáticas y productos solicitados involucran de forma muy concreta el logro de estos objetivos.

Lógica Vertical de la matriz de Marco Lógico

1.- El Panel señala la coherencia entre el propósito y los tres componentes del programa. No obstante advierte que algunas de las propuestas de ejecutores revisadas muestran una relación de actividades más exhaustiva que las contenidas en el marco lógico. Esa característica puede ser explicable si consideramos que las propuestas de ejecutores deben incluir, con detalle y específicamente, las metodologías y la planificación de la implementación que los intermediarios especializados en cada territorio sugieren, a partir de su experiencia en la comuna y de las características de los grupos focalizados. Por lo tanto, es comprensible que en ellas se desarrolle de manera más detallada la secuencia de actividades en comparación a las bases nacionales o a la matriz de marco lógico que se refieren a los parámetros generales y nacionales de la intervención.

Lógica Horizontal de la matriz de Marco Lógico

1.- Como ya hemos señalado, el Programa de Promoción, como parte del conjunto del modelo de intervención, hace uso de los sistemas institucionales de monitoreo y evaluación. Como también hemos dicho, esos sistemas fueron diseñados para registrar y sistematizar la información que se produce a partir de la intervención en los territorios y comunidades. Si bien esos sistemas son tan recientes como el Programa de Promoción y por lo tanto se encuentran en pleno proceso de perfeccionamiento y ajuste, los indicadores propuestos apuestan justamente a hacer uso intensivo de la información que esos sistemas arrojen.

Indicadores de eficacia

1.- El Panel señala en este punto algo importante aunque evidente. La mayoría de los indicadores propuestos requieren de una línea base o de conocer al inicio las condiciones de entrada de los grupos. Como se ha señalado anteriormente, en algunos casos se plantearon indicadores ideales los que necesariamente requieren el perfeccionamiento de los sistemas de registro y monitoreo, lo cual implica costos adicionales y por supuesto se aplica también para cualquiera de los indicadores propuestos por El Panel.

2.- También resulta importante especificar a qué nos referimos cuando hablamos de mejorar el funcionamiento de la organización o grupos con capacidades desarrolladas para generar y ejecutar sus iniciativas. Probablemente el indicador mismo no es el mejor espacio para describir con detalle los cambios y resultados esperados. En ese sentido, la descripción de la temática a desarrollar en cada componente, en complemento con situaciones objetivas que el mismo Panel sugiere, como el cumplimiento en un mediano plazo de otras actividades incluidas en el Plan de Acción o el apalancamiento de nuevos recursos a sus proyectos, son buenos elementos de medida de estos objetivos.

Calidad

1.- Estamos completamente de acuerdo en que la satisfacción de los usuarios es un elemento central en la medición de la calidad de la intervención. En ese sentido, sin duda hay mucho por avanzar. No obstante, nos llama la atención la

omisión del panel acerca de los resultados de las jornadas de evaluación Juntos Ganamos, realizadas regionalmente en el primer semestre del año pasado, en la cual representantes del 100% de los proyectos autogestionados del año 2000 evaluaron su experiencia tanto en el nivel de la calidad de los programas como de la calidad de los servicios prestados por los intermediarios. Es importante señalar que la casi totalidad de esos proyectos se originó en el Programa de Promoción y que buena parte de la discusión que se realizó se refiere a la experiencia vivida en el Programa. A partir de esta jornada la Dirección Ejecutiva de Fosis asume importantes compromisos de mejoramiento de la gestión que tienen directa relación con el Programa.

Supuestos

1.- El panel cuestiona algunos de los supuestos presentados en la matriz. En el primer caso, "existe un entorno propicio a la integración de los GIF en procesos de desarrollo económicos o sociales", señala que es una definición vaga y poco operativa y que es necesario especificar técnicamente cuáles son las condiciones del entorno. Considerando que se trata de un supuesto general, de carácter nacional, que no se mide a través de indicadores, y volviendo a la consideración respecto de la diversidad de la pobreza en el país de acuerdo al carácter territorial de ésta, nos parece que resulta justamente poco operativo realizar hipótesis que finalmente tienen un correlato no homogéneo a nivel local.

2.- A su vez, señala que es ambicioso e irreal suponer que "los planes de desarrollo comunal y, en general las estrategias de desarrollo comunal consideran acciones específicas dirigidas a los GIF priorizados por Fosis". El Panel afirma que en la actualidad no debe haber ningún Pladeco en el país que llegue a este nivel de definición. A respecto es importante señalar que justamente la modalidad IRAL tiene como uno de sus objetivos prioritarios relacionar y vincular la intervención Fosis con las estrategias de desarrollo regional y municipal. Esto es particularmente importante en el nivel de la Mesa de Trabajo comunal, en la cual justamente se busca coordinar con el mayor detalle los grupos de interés en los cuales Fosis, el municipio y eventualmente otras intervenciones, complementarán su trabajo.

Organización y Gestión del Programa

1.- El panel centra principalmente su atención en la transferencia de recursos, en el apoyo a los equipos regionales y el trabajo con los organismos municipales. En cuanto al primer punto, es muy importante para Fosis la capacidad de gestionar con eficiencia y transparencia los procesos de licitación y entrega de recursos a los intermediarios.

2.- En cuanto a los otros elementos, hay que señalar que existe un contacto fluido y permanente entre el equipo central de gestión de programas y los equipos regionales tanto a nivel de la elaboración de orientaciones programáticas como en el apoyo a la elaboración de bases regionales. De hecho, el trabajo de los equipos Fosis logra poner en marcha todo el proceso anual de intervención en todas las regiones, obteniendo en la gran mayoría de los casos todos los productos esperados por componentes y consiguiendo impulsar una cantidad importante de proyectos autogestionados exitosos. En este sentido, sería importante que el Panel precisará a qué se refiere cuando señala que los instrumentos regionales no contienen orientaciones suficientes como para dirigir las propuestas que presentan los ejecutores.

En este aspecto, así como en capítulo referido al diseño, nos hubiese parecido oportuno analizar con más detalle, y no sólo describirlos sumariamente, todos los aspectos que involucra la gestión de un fondo como Fosis que entrega recursos directamente a los beneficiarios y que se articula con actores privados para mejorar la pertinencia y calidad de su intervención.

3.- Los comentarios respecto al monitoreo ya han sido desarrollados convenientemente en el capítulo Diseño.

Eficacia y Calidad

1.- El Panel observa las dificultades existentes para obtener y sistematizar información cualitativa, situación que ya ha sido analizada en este informe. Sin embargo, usando los datos del sistema administrativo (BAGPRO) el cual presenta rasgos heterogéneos en cuanto al ingreso de los datos cualitativos pero que resulta plenamente confiable en cuanto a información financiera y al proceso de pago y licitaciones, El Panel logra construir indicadores que en todos los casos confirman mayoritariamente el logro de los productos

esperados, como en la relación entre el aporte Fosis y otros aportes involucrados o entre servicios de Promoción realizados y proyectos formulados para ser presentados a los programas de Desarrollo Social y Fomento Productivo. Estos productos, por su misma definición, planes de acción, proyectos técnicamente legibles, proyectos autogestionados por sus beneficiarios, involucran un avance importante en cuanto a la capitalización social. De hecho, El panel sugiere indicadores que comparten este mismo criterio, como los señalados en la página 74 sobre "porcentaje de beneficiarios con proyectos formulados respecto del total inicial de beneficiarios de promoción" o "relación entre proyectos formulados en desarrollo social y fomento productivo".

2.- En otro aspecto, referido al componente tres, se señala que "no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para pronunciarse acerca de si efectivamente este acompañamiento genera las capacidades perseguidas en los beneficiarios". Nuevamente el Panel se refiere a los resultados hipotéticos y no emite un juicio respecto a la pertinencia y la eficacia del componente en cuanto a su diseño. Es importante aclarar que la autogestión de los proyectos usualmente tiene un tiempo de ejecución que excede en un 50% al tiempo de acompañamiento que realiza el servicio de Promoción, por cual todos los proyectos que han finalizado exitosamente han funcionado con autonomía del servicio de Promoción.

3.- En este capítulo, es necesario reiterar lo señalado respecto a la evaluación no considerada por el panel (Juntos Ganamos) y al carácter ideal de los indicadores propuestos, en función de los cuales se están desarrollando mejoramientos en el área de planificación, monitoreo y sistematización.

Eficiencia y Economía

1.- Se aprecian diferencias poco significativas entre el presupuesto asignado y el gasto efectivo y no se detectan duplicidades con otros servicios. No obstante, se observa la necesidad de contar con centros de costos por programa y la realización de un cálculo de costos por beneficiario. En este último aspecto esperamos que la modalidad de planificación que se está aplicando para este año permita una identificación individual de beneficiarios, desafío complejo dado el carácter promocional del programa y las dificultades para consignar valores monetarios a los elementos subjetivos del desarrollo.

2.- Al contrario de lo señalado, Fosis está empeñado en medir y mostrar los beneficios reales de la implementación de sus programas. De ahí el esfuerzo por generar indicadores de entrada y salida de los programas y por desarrollar indicadores complejos que permitan medir en un mediano plazo la capitalización social de sus beneficiarios.

Conclusiones

Como se advirtió en un comienzo, el Programa aporta a la superación de la pobreza desde una perspectiva innovadora al fomentar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de autogestión colectivas de personas y organizaciones y al propiciar la inserción en redes sociales.

En términos generales, hay coincidencia entre las observaciones del panel y las reformulaciones y desafíos que Fosis se ha planteado en el mediano plazo en cuanto a perfeccionar la caracterización, definir condiciones de entrada y medir resultados en el mediano plazo. Se advierte que los aspectos que existen desacuerdos entre Fosis y el panel tiene que ver con un énfasis excesivo en los resultados, difíciles de medir aún por corto período de implementación y particularmente porque el carácter subjetivo del impacto cualitativo que se busca.

Nos parece que se ha prestado insuficiente atención a los productos concretos obtenidos hasta ahora y a los rasgos de diseño y gestión que han posibilitado la instalación exitosa del programa en el nivel comunal a través de todo el país y el reconocimiento de sus participantes (el cual queda de manifiesto en el estudio del DESUC que ha sido citado por el panel para otros efectos) y muy especialmente en la jornada nacional de evaluación Juntos Ganamos.

También habría sido importante incorporar con mayor detalle las reformulaciones y ajustes que se realizan actualmente al programa y al modelo Fosis en general. Por ejemplo, el diseño de indicadores de participación solicitado al mismo DESUC y que se empezará a aplicar como proyecto piloto desde este año.