

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

JUNIO 2001



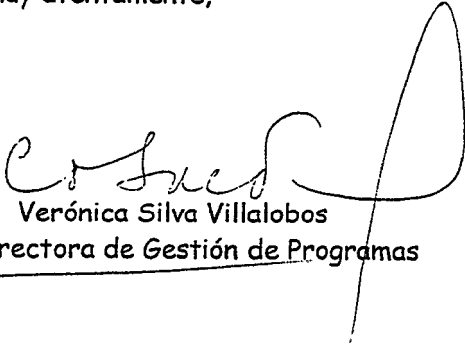
Santiago, 12 de Julio de 2001

Sra.
María Teresa Hamuy P.
Jefa Departamento Evaluación
División de Control de Gestión
Dirección de Presupuesto
Presente

De nuestra consideración:

Sobre la base de lo solicitado y acordado en relación con los comentarios finales a los resultados de la evaluación realizada por los paneles de expertos para el Programa de Desarrollo Social y el Programa de Fomento Productivo que desarrolla el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), tengo el agrado de remitirle adjunto a esta carta, los informes con los comentarios correspondientes.

Sin otro particular y agradeciendo su valiosa gestión en la tarea de evaluación de programas públicos, le saluda muy atentamente,


Verónica Silva Villalobos
Subdirectora de Gestión de Programas

c.c. Sra. Ana Quintana
División Social, MIDEPLAN.



Informe Final del Panel de Expertos Programa de Desarrollo Social

Observaciones y comentarios a las conclusiones

El Informe Final elaborado por el Panel de Expertos, en términos generales, valora positivamente tanto el diseño y la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Social como también el modelo de intervención social en el cual éste se enmarca. Este modelo de intervención fue diseñado e implementado luego de un largo proceso de reflexión sobre el aprendizaje institucional para contribuir de mejor forma a la superación de la pobreza en el país.

El FOSIS reconoce distintas situaciones y manifestaciones de la pobreza que incorporan aspectos materiales y no materiales. La pobreza material alude a carencias de ingreso, vivienda, posesión de bienes, alimentación, salud, agua, infraestructura sanitaria, etc. 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.

Las distintas situaciones de pobreza responden a situaciones sociales muy diversas, que requieren de instrumentos de intervención social distintos. Hay pobres por atraso y pobres por mala calidad del empleo asalariado. Hay pobreza moderna que surge como consecuencia del proceso de desarrollo y los cambios económicos, sociales y ambientales que éste conlleva. Hay pobres antiguos - por generaciones- y pobres recientes. Al mismo tiempo, existen problemas emergentes que afectan a todos los sectores sociales y frente a los cuales los pobres son particularmente vulnerables o indefensos.

Así también la diversidad de la pobreza dice relación con la combinación compleja de situaciones y procesos que la generan, la perpetúan o la provocan: cualidades de las personas, familias o comunidades pobres, características del entorno social inmediato en que transcurre la vida cotidiana de los pobres, procesos globales de desarrollo económico y social y capacidades y limitaciones de las instituciones que trabajan en el ámbito del desarrollo social.

Dada esta complejidad y diversidad de la pobreza, 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 a los que se dirigen.

El Programa de Desarrollo Social se inserta en esta estrategia de intervención social del FOSIS y de las políticas sociales, la cual consiste en un esfuerzo simultáneo por generar capacidades en las personas y familias pobres, como también oportunidades en el entorno donde residen y/o trabajan. Así, se espera que a través del despliegue y utilización de sus potencialidades, puedan dichas personas y comunidades potenciar un proceso gradual y sustentable de mejoramiento en su calidad de vida e integración social.

Comentarios sobre las conclusiones de diseño del Programa

El Panel reconoce el modelo de intervención del FOSIS, implementado desde el año 2.000, como una buena respuesta al proceso de aprendizaje institucional lo que le permitió al Programa de Desarrollo Social "realizar diversos avances en la gestión de la inversión social del FOSIS" (pág. 1).

En este sentido, el panel de Expertos destaca el hecho que a través del Programa de Desarrollo Social "... los recursos disponibles llegan de manera bastante directa a los beneficiarios, ya sea como financiamiento directo a los beneficiarios, ya sea como financiamiento a sus propios proyectos o como servicios de ejecutores especializados".

Comentarios sobre las conclusiones de la Organización y Gestión

En este punto el Panel destaca lo completo del diseño organizacional del programa. Entre los aspectos en que el Panel recomienda avanzar, como es el de los indicadores, cabe señalar que ésta es una tarea comprometida por el FOSIS en el Informe de Control de la Gestión año 2000, el cual fue entregado a la DIPRES. En este documento se señala que la elaboración de los indicadores de éste y otros programas se realizará durante el presente año. Además, se espera incorporar las sugerencias del Panel para la confección de los indicadores del Programa, lo cual fue informado oportunamente al Panel.

En cuanto al comentario del Panel en relación a que "El FOSIS ha puesto sus prioridades en el sistema informático antes que en la generación de indicadores", hay que precisar que tal como lo pudo observar el Panel el esfuerzo ha estado centrado en mejorar la calidad de la información, a través de un sistema informático, generada en los proyectos que el FOSIS financia de manera de poder construir indicadores más adecuados. Como el propio panel pudo apreciarlo, el FOSIS mantiene una cartera de proyectos anuales muy numerosa, los cuales supervisa técnica y financieramente. El esfuerzo ha priorizado el registro, manejo y calidad de la información para avanzar de manera más segura en la construcción de indicadores pertinentes al tipo de inversión que el FOSIS realiza y a los resultados que esa inversión se propone. De esta forma, el sistema informático se considera un instrumento de soporte al proceso de inversión y no tiene un fin en sí mismo.

Comentarios sobre las conclusiones de la Eficacia y Calidad

El Panel destaca la eficacia del Programa y del modelo de intervención del FOSIS en la perspectiva que se cumplieron todos los pasos contemplados en la programación, único hecho posible de constatar en una **evaluación de diseño** con un programa que recién inicia su segundo año de implementación.

El Panel acertadamente reconoce que los elementos cualitativos son fundamentales para el monitoreo de los componentes del Programa y obtener las apreciaciones sobre la eficacia de éste.

Sin embargo, creemos que se incurre en un error lógico ya que no sería suficiente contar con indicadores adecuados para evaluar la eficacia en relación al propósito, sino que además es necesario (desde una perspectiva metodológica) que transcurra un tiempo adecuado, a lo menos tres años, para realizar evaluaciones de resultados que permitan "evaluar la eficacia en relación al propósito".

Comentarios sobre las conclusiones de Eficiencia y Economía

Consideramos que desafortunadamente éste es el análisis menos desarrollado por el Panel, lo que limita la calidad de las conclusiones a las que se arriba en la perspectiva de su aporte al mejoramiento del programa.

En efecto, los porcentajes de "Costos del Programa" calculados por el Panel no precisan de manera clara los recursos que se identifican bajo un mismo concepto. Por ejemplo, los gastos en Evaluación ex - ante de los proyectos pueden ser considerados como "Costos del Programa", pero no pueden ser considerados de la misma forma los gastos de Pre-inversión, ya que este programa sirve a otros programas del FOSIS. Sobre este aspecto nos detendremos más adelante.

Del mismo modo, el Panel realiza una clasificación de los proyectos FOSIS sólo con los nombres de los proyectos, lo cual puede no estar respondiendo al sentido en que éstos fueron formulados y menos dan cuenta de los procesos que se generaron y/o potenciaron en las personas y familias que participaron de tal o cual grupo u organización social.

Comentarios sobre las conclusiones finales del Panel

El Panel considera que son válidas las razones que fundamentan la justificación y la sostenibilidad del Programa de Desarrollo Social, y además reconoce en el FOSIS la capacidad de aprendizaje institucional lo cual permite la retroalimentación del Programa para su reformulación, reorientación, o rediseño.

Por otra parte, se reconoce en el Programa la capacidad de "contribuir a abordar los problemas y necesidades sociales de los beneficiarios de manera ágil, integral y focalizando las especificidades locales". En esta perspectiva, la flexibilidad temática del Programa permite desarrollar acciones complementarias a otros programas y abordar temas emergentes vinculados a las situaciones de pobreza.

Por último, cabe señalar que las recomendaciones del Panel son coincidentes con las prioridades del FOSIS, no obstante requieren ser analizadas en un contexto más general, ya que muchas de ellas van más allá del Programa de Desarrollo Social y apuntan a temas centrales de la institución.

Comentarios al Informe Final

El Panel de Expertos logra una descripción aceptable del Programa de Desarrollo Social, no obstante, persisten algunas imprecisiones, observadas oportunamente por FOSIS en los comentarios al Informe de avance y al Informe Final Preliminar. Estas imprecisiones afectan, por un lado, a los juicios de carácter evaluativo emitidos por el Panel, y por otro, al propio proceso evaluativo que se realiza en el marco del Programa de Evaluación de Programas de la DIPRES.

Debemos señalar también que el Panel no se ajustó totalmente al acuerdo inicial entre la DIPRES y FOSIS en orden a realizar una evaluación de diseño y no de resultados tal como se hace en programas que llevan varios años de ejecución. Debido a lo anterior se expresan juicios que requerirían la existencia de estudios que los respalden o que los invaliden.

Este fue un tema además tratado en múltiples reuniones entre FOSIS, el Panel y la DIPRES. De hecho se informó que las bases de datos de los proyectos y los resultados de la implementación del Programa durante el año 2.000 eran preliminares y no tenían una validación, principalmente por el momento del año en que se realizó la evaluación, que corresponde a la fase de plena operación de los proyectos sin que éstos se encontraran terminados. Por lo anterior, se informó tanto a la DIPRES como al Panel que no era posible realizar una sistematización que permitiera al Panel poseer información relevante para fundamentar juicios a nivel de resultados con lo cual se reafirmó el carácter de evaluación de diseño del Programa de Desarrollo Social, lo cual no se respetó completamente.

Esto es contradictorio en el propio informe porque mientras se señala por un lado la carencia de indicadores para emitir juicios y énfasis en el desarrollo de un soporte informático que permita, en el mediano plazo, recoger esa información, por otro lado, se elaboran juicios con esa misma "precaria" información.

Sobre los Antecedentes Generales del Programa

Descripción del Programa

Hay que señalar que el Programa de Desarrollo Social es parte de una estrategia de intervención del FOSIS, pero la acción del FOSIS no se agota en los cuatro programas a los que hace mención el Panel en su informe final: "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." (pág. 6). Sería más preciso señalar que el Programa o Fondo de Desarrollo Social es uno de los cuatro pilares del modelo de intervención del FOSIS y en particular uno de los dos Programas que se ejecutan a través de la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

La oferta programática de Desarrollo Social con la que cuenta el FOSIS además está integrada por otros programas en desarrollo como el Programa de Nivelación de Competencias Laborales (en educación básica y enseñanza media), el Programa Hoy es mi Tiempo y otras iniciativas que se realizan en complementariedad con otras instituciones públicas (Chile Barrio, Programa Mujeres jefas de Hogar y otros)

En la primera página del Resumen Ejecutivo, se afirma que las Bases Generales, establecen entre otros aspectos a quiénes se dirigen las licitaciones. Esto no es preciso dado que son las Bases Regionales las que definen específicamente los destinatarios del Programa. No obstante, esta afirmación del panel es corregida en la nota de pié de página (ver página 6), en la que se señala que en las Bases Regionales se precisan los destinatarios del Programa.

También en esta parte se señala que la duración máxima de los proyectos financiados por el FOSIS es de "36 meses" (pág. 6). Esta afirmación ya fue observada en los comentarios, entregados por el FOSIS, al informe de avance elaborado por el Panel. Creemos necesario reiterar que lo relevante en la descripción de este punto, es que los Gobiernos Regionales pueden seleccionar comunas para el Programa de Desarrollo Social del FOSIS por un período de hasta 3 años. Esta posibilidad tienen que ver con mantener en el tiempo un tipo de intervención para que el programa pueda financiar distintos proyectos en un mismo territorio, como parte de un proceso mayor de planificación. De esta manera, lo importante no es la duración de hasta 36 meses de un proyecto, sino que el programa en un periodo de tres años acumule y concentre la inversión con distintos proyectos y produzca los cambios que el programa persigue. En este caso, la distinción entre un programa y los proyectos que lo componen, resulta de especial relevancia.

En cuanto al proceso de producción de los componentes y financiamiento (pág. 11.), el Panel no precisa las diferencias en la implementación del programa cuando se trata de sus componentes: Proyectos Autogestionados o Servicios Especializados y el rol o papel que desempeña la Mesa de Trabajo Comunal en ambos casos.

Acerca de los denominados Programas Complementarios (pág. 19 y 20) se afirma que el Programa de Promoción es "secuencial". Cabe precisar que el programa de Promoción está diseñado con tres componentes, siendo sólo dos de ellos anteriores al Programa de Desarrollo Social. El tercero, - "Acompañamiento a la ejecución de proyectos"- es simultáneo al Componente Financiamiento de proyectos autogestionados del Programa de Desarrollo Social, lo cual es sumamente importante desde el punto de vista de una Evaluación de Diseño del Programa, dado que a través de este componente el FOSIS se responsabiliza de algunos de los Supuestos del Marco Lógico del Programa analizado. Consideramos que esta parte está poco desarrollada en el informe del Panel, ya que sólo se menciona al final de ese párrafo que " las organizaciones adjudicatarias deben ser apoyadas en su gestión, para garantizar el cumplimiento de los logros esperados".

En cuanto a la estructura organizacional y mecanismos de coordinación interna para la ejecución del Programa de Desarrollo Social hay que precisar que el Departamento de Desarrollo e Integración Social, compuesto por cuatro profesionales, son los responsables también de otros programas y de la gestión de convenios con otras instituciones.

Sobre los Temas de Evaluación

Sobre el Diseño

En esta parte del Informe existen dos puntos sobre los cuales se estima necesario hacer precisiones:

En primer lugar, el informe señala en su página 30 textualmente "En este diseño, el modelo de intervención está definido principalmente en términos de la gestión y no en cuanto la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios". Llama la atención este juicio, en cuanto no existen estudios ni evidencias que fundamenten esta apreciación. Este es un modelo de intervención que corrige substancialmente aspectos de la gestión, pero al ser un modelo de intervención y no de gestión, la intervención que se realiza en la realidad está obviamente dirigida a modificar las condiciones de aquellos (personas y territorios) sobre los cuales se interviene. Cabe destacar que el objeto de la evaluación del panel es el programa de Desarrollo Social que forma parte del modelo de intervención del FOSIS y no el modelo propiamente tal. De cualquier manera, las observaciones que se hacen, son más bien referidas a cómo se registran y se dimensionan estos cambios en los beneficiarios.

Sobre esto mismo, cabe señalar que esta afirmación del Panel, no se condice con otras afirmaciones que se hacen en el mismo informe, ya que desconoce que en las Bases Regionales del Programa, que finalmente son los instrumentos a través de los cuales se licita, se incorporan con claridad los objetivos específicos, los que apuntan precisamente a la modificación de condiciones de vida, lo cual es complementado con tipologías de proyectos y con la descripción de resultados que se esperan las que a su vez en su conjunto contribuyen al logro del propósito. Tampoco resulta consistente esta afirmación con otros aspectos que aparecen en el diseño del modelo de intervención cuyo objetivo es asegurar que se mejoren las condiciones de vida de los beneficiarios. Nos referimos a aspectos tales como la Evaluación ex - ante de los proyectos, el rol de la mesa de trabajo comunal para organizar la inversión del FOSIS en forma complementaria a la del municipio y a la de otros servicios públicos que se coordinan en una comuna, o el rol de la supervisión del FOSIS.

La segunda precisión que hay que hacer, es que en el análisis de la lógica vertical del la matriz de marco lógico que hace el panel, se producen confusiones y se concluye haciendo una reflexión interesante sobre la lógica horizontal de dicha matriz mezclando sus conclusiones. Ejemplo de esto es que en el análisis de la lógica vertical no debieran haber referencias a las "condiciones que aseguran su cumplimiento" del propósito. Si esto se pudiera hacer "asegurar el cumplimiento del propósito", ya no sería propósito sino que componente, entonces varias de estas condiciones, dejarían de ser supuestos. Cabe recordar en este punto, que el Propósito es la resultante de financiar los componentes y que se cumplan las condiciones o supuestos del programa. En este sentido, la afirmación del Panel sobre que "el financiamiento de los proyectos no garantiza por si solo el logro del propósito" es obvia ya que es una premisa del Marco Lógico.

Sobre los Indicadores

En relación a los indicadores cabe señalar que éstos no son del todo consistentes. Por ejemplo, el logro de coberturas y cumplimiento de metas no es un indicador de propósito, sino de componentes (ver el anexo Matriz de Marco Lógico que aparece en el propio informe). Resultaría interesante proponerse indicadores de propósito, toda vez que el panel hace críticas en este sentido.

El indicador de eficiencia - costo promedio por beneficiario - corresponde al monto invertido por el FOSIS dividido por el número de beneficiarios directos y no como está redactado por el Panel en la página 33 del informe.

Sobre Organización y Gestión

En relación a los aspectos de coordinación interna, específicamente sobre el supuesto "escaso flujo de información entre el Departamento de Apoyo y Control a la Gestión Programática y el Programa de Desarrollo Social", cabe señalar que, tal como se informó al Panel, la Subdirección de Gestión de Programas y sus Departamentos se encuentran en una etapa de construcción organizacional debido precisamente al cambio del modelo de inversión del FOSIS y el surgimiento de una nueva estrategia de intervención, la cual requiere de una estructura de funcionamiento y la definición de flujos e instancias de información y gestión distintos a los que venía operando en el FOSIS. En este sentido es que hay que entender los juicios del Panel.

Lo anterior, queda de manifiesto en que entre los antecedentes entregados al Panel, los organigramas tanto del nivel regional como central han estado sujetos a cambios, siendo el último aprobado por el Consejo del FOSIS durante el mes de Abril del presente año.

Sobre el seguimiento y evaluación

La preocupación del FOSIS es la calidad de la información y contar con sistemas automatizados de algunas funciones que realizan los equipos de terreno. En este sentido, ha existido una preocupación por generar un soporte informático que permita en el mediano plazo contar con información válida para la elaboración de indicadores y en segundo lugar, la preocupación de la institución, en el 2.001, se ha centrado en los aspectos de apoyo a las Direcciones Regionales del FOSIS de manera de cumplir eficazmente los cronogramas de trabajo propuestos lo que permitirá adelantar la entrega los recursos en relación al año anterior.

Por último, se ha creído importante retomar la tarea de generación de indicadores una vez que el Panel haya emitido su informe final y se puedan incorporar sus observaciones y sugerencias en la matriz de marco lógico.

Sobre Eficacia y Calidad del Programa

Con respecto a las "dificultades de generar información sistemática de apoyo a la gestión". Hay que insistir que este fue un elemento conocido antes del inicio de esta evaluación, expresado al panel y a la DIPRES en múltiples ocasiones, por lo que no debiera llamar la atención. Esto se ha expresado incluso en la documentación oficial del FOSIS (ver Balance de la Gestión del FOSIS 2.000 enviada a la DIPRES y al Panel), donde se señala que la elaboración de indicadores será una tarea para el 2001.

De hecho, se está en un proceso de validación de información lo que permitirá efectivamente obtener la información que de cuenta de los indicadores consignados en la matriz de marco lógico

Sobre Eficiencia y Economía del Programa

En el Informe del Panel se considera en los gastos asociados del Programa de Desarrollo Social los programas de Promoción y Pre-Inversión otorgando un "0,0%" de representación de estos programas en otros "programas y otras líneas", ver anexo n° 2. Este supuesto no es correcto toda vez que los programas de Promoción y Pre-inversión no sólo aportan a los programas de Desarrollo Social y Fomento Productivo, sino a toda la inversión programática directa que el FOSIS realiza a partir del modelo de intervención.

Esta proporcionalidad no corresponde dado que, por ejemplo, estudios de caracterización de beneficiarios de una localidad pobre, financiados a través de Pre-inversión, puede determinar que en esa localidad pobre de una comuna pueda optar al Programa de Nivelación de Competencias Laborales, o que estos estudios permitan fortalecer estrategias de intervención de los propios Municipios o que se implemente se determine la realización de un proyecto innovativo a través de los Convenios Regionales.

Un estudio interesante sería, en este contexto, indagar sobre cuánto de Pre-Inversión, efectivamente es un gasto asociado del Programa de Desarrollo Social o cuánto de Pre-inversión efectivamente aporta a otros programas o líneas, que ejecutados por el FOSIS, aportan a contribuir a superar la pobreza.

En el caso de Promoción el análisis es más complejo, dado que este Programa aporta al Fortalecimiento del Capital Social de las personas que pertenecen a los Grupos y Organizaciones que potencialmente pueden presentar proyectos al Componente de Proyectos Autogestionados del Programa de Desarrollo Social. En este sentido, el Panel no considera que este Programa entrega servicios especializados directos a los beneficiarios como un componente adicional a la autogestión de proyectos, por lo tanto, no se puede afirmar que todo el Programa de Promoción sea un "gasto asociado" al Programa de Desarrollo Social.

Sobre este punto también cabe señalar que la clasificación que hace el panel de los proyectos autogestionados es limitada, dado que muchos proyectos de infraestructura y/o de mejoramiento de vivienda, por dar dos ejemplos, tienen como finalidad fortalecer la participación ciudadana, donde la construcción de infraestructura es por una parte un medio para fomentar y fortalecer la participación comunitaria, y un producto concreto que se logra como beneficio tangible para la comunidad a la que servirá dicha infraestructura. De esta manera, interesa en la evaluación de un proyecto de esta naturaleza tanto si se construyó la infraestructura propuesta como si en la comunidad han aumentado los niveles de participación de los ciudadanos y cómo esto ha afectado, positivamente o no, su calidad de vida.

Sobre el análisis de costos

Cabe señalar, que el análisis de gastos del programa según componentes y tipos de proyectos, el Panel lo realizó con datos preliminares de la inversión 2000, lo cual lleva al Panel a conclusiones que pueden no ser pertinentes y por lo tanto, pueden contribuir a generar confusiones.

Este es un punto además señalado por el propio Panel en el segundo informe enviado con fecha 10/5/2001, "El Encargado del Programa ha manifestado serias reservas frente a las cifras de beneficiarios, obtenidas por este medio (Banco de Apoyo a la Gestión de Proyectos, BAGPRO), señalando que es posible que se hayan duplicado o se hayan ingresado incorrectamente".

Adicionalmente, en el informe remitido por la DIPRES, con fecha 7/5/2001, el Informe Preliminar Final agrega un comentario del Panel no menor sobre este aspecto: "la respuesta definitiva sólo podrá saberse al final del proceso de validación del nuevo sistema de supervisión" pag.5. Esta explicación del proceso no está en el segundo informe enviado al FOSIS tres días después.

Por lo anterior, las relaciones establecidas por el panel, por ejemplo, costo por beneficiario, inducen a confusiones innecesarias. Entendemos que el aporte del panel es el de realizar un ejemplo, con datos provisorios, de cálculo de indicadores que con información validada serían de extrema utilidad.

Sobre el nivel de Logro del Fin, la justificación de la continuidad del Programa, la sostenibilidad del Programa y los aspectos innovadores del Programa no existen otros comentarios a los ya señalados en la primera parte de este documento.