

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

JUNIO 2006

ANT.: No hay.

MAT.: Informe Final Evaluación Programa Fondo para el Adulto Mayor.

SANTIAGO, 28 JUN. 2006

DE : SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A : JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
SEÑORA LUNA ISRAEL LÓPEZ

1. En relación a la Evaluación recientemente concluida del Fondo Nacional del Adulto Mayor, me permito señalar a usted que este Ministerio no tiene observaciones respecto del Informe Final que se nos hizo llegar.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



EDGARDO RIVEROS MARIN
SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

GRM/SLV/ABR/css

DISTRIBUCIÓN:

- Señora Paulina Veloso Valenzuela, Ministra Secretaria General de la Presidencia (c.i.)
- 1. Señora Luna Israel López, Jefa División Control de Gestión, Dirección de Presupuestos
- 2. Señora Gladys Rubio Muñoz, Unidad de Planificación y Control de Gestión, MINSEGPRES
- 3. Archivo Gabinete Subsecretario, MINSEGPRES
- 4. Oficina de Partes, MINSEGPRES

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
28 JUN 2006
ENVIADO A: DIV. CONTROL GEST.

ORD. Nº - 234

ANT: Carta C-176/06 de fecha 13 de junio de 2006, de la Dirección de Presupuestos.

MAT: Remite documento que indica.

Santiago, 29 JUN 2006

A : **SRA. LUNA ISRAEL L.**
JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

DE : **SR. JORGE DÍAZ MUJICA**
JEFE DIVISIÓN COORDINACIÓN INTERSECTORIAL Y REGIONAL
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Junto con saludarle, me dirijo a usted para enviar, a través del presente, el documento Observaciones a Informe Final, Programa Fondo de Iniciativas de Apoyo al Adulto Mayor.

Sin otro particular, se despide atentamente,




JORGE DÍAZ MUJICA
JEFE DIVISION
COORDINACIÓN INTERSECTORIAL Y REGIONAL
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

JDM/HZF/cdn

Distribución:

- La indicada.
- Oficina de Partes SENAMA.

4480



Observaciones a Informe Final
Programa Fondo de Iniciativas de Apoyo al Adulto Mayor.
Panelistas Rosario Bello, Ignacio Grandón

El Fondo Nacional del Adulto Mayor es un programa del Gobierno de Chile, que administra el Servicio Nacional del Adulto Mayor y que en su definición original se planteó como objetivo “favorecer la integración social del adulto mayor a través de acciones de apoyo que desarrollen su capacidad de autogestión, mejoren su calidad de vida, favorezcan su autonomía e independencia y contribuyan a satisfacer necesidades básicas”. El 2006 corresponde al tercer año de operación del programa el cual consideraba tres líneas de acción, cuya operación conjunta contribuía al logro del objetivo definido anteriormente:

1. Convenios Institucionales
2. Fondo para Proyectos Autogestionados
3. Fondo para Proyectos Desarrollado por Ejecutores Intermediarios

Hasta el momento el Programa tiene dos años de operación regular (años 2004-2005), más una experiencia piloto realizada en dos regiones (año 2003), lo que en términos de tiempo coincide con los años de funcionamiento del Servicio Nacional del Adulto Mayor. Durante este tiempo el Servicio se ha visto avocado a la puesta en marcha de su institucionalidad, operando al mismo tiempo sus programas, para lo cual ha debido generar las redes necesarias para la implementación a nivel nacional de los mismos.

Durante este período el SENAMA, por las restricciones presupuestarias propias de la política fiscal en el tema, ha operado exclusivamente el Fondo para Proyectos Autogestionados por Organizaciones de Adultos Mayores, trabajando en red con los Comités Regionales del Adulto Mayor, las Gobernaciones Provinciales y lo que es más importante con los clubes y organizaciones de Adultos Mayores, que conforman su población objetivo.

En estos dos años (2004-2005) la ejecución presupuestaria se ha realizado de acuerdo a lo programado, lo que significa que el 100% de los recursos han sido asignados y entregados a los beneficiarios, y las rendiciones y cierre de los proyectos se han logrado en un 99,1%, resultados que otros fondos autogestionados de este tipo es difícil que muestren. La participación de los adultos mayores también ha ido en alza. El año 2004 se presentaron 3.565 proyectos, lo que significa que al menos 3.500 clubes de adultos mayores participaron del proceso. Para el año 2005, la realidad es similar, se presentaron 4.318 proyectos, por lo tanto al menos 4.300 organizaciones participantes, lo que en términos porcentuales equivale al 54,5% de los clubes que estaban habilitados para presentar proyectos. Este año 2006, al concurso que se encuentra en ejecución, se presentaron 4.714 proyectos y se espera adjudicar un número cercano a 1.950, lo que significa la participación

de alrededor de un 60% de las organizaciones habilitadas y una adjudicación cercana al 41,4% de la oferta.

La programación original del Fondo Nacional consideraba tres años de operación en su primera etapa. Una vez realizadas las evaluaciones de proceso y ex – post y de proceso, consideraba reorientar su accionar incorporando en su segunda fase de ejecución (2007-2009) las sugerencias que como resultado del proceso evaluativo se obtuvieron.

Debido a las restricciones presupuestarias no fue posible realizar el proceso de evaluación de acuerdo a lo previsto, por lo que el informe del panel de evaluación entrega valiosa información para el rediseño de la segunda etapa de ejecución (2007 – 2009).

Respecto del contenido del informe y de los juicios consignados, la contraparte técnica dispuesta por el Servicio Nacional del Adulto Mayor para este estudio, considera que se ha recogido en su mayoría las observaciones realizadas a los informes preliminares; pero se mantienen algunas inexactitudes relacionadas con la operación del programa. En el resumen ejecutivo se plantea que “Los Comités Regionales fueron creados por Senama para colaborar directamente con la operación del Fondo”. De acuerdo a la ley 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, los Comités Regionales son “..órganos encargados de realizar todas aquellas acciones encomendadas por el Servicio tendientes a la implementación de la política nacional del adulto mayor..”, se entiende así que la labor de los Comités excede la operación del Fondo.

Por otra parte existe coincidencia con el Panel de Evaluación en cuanto a las debilidades del proceso de supervisión, falta de información que facilite el proceso de evaluación y falta de exploración de la opinión de los usuarios en relación a calidad de servicio y control social. Sin embargo se plantean otras consideraciones que estaban previstas para una segunda etapa y otras que si bien estaban consideradas no fue posible implementar básicamente por falta de presupuesto.

Respecto de la caracterización de la población objetivo, es necesario consignar que de acuerdo al diseño inicial, el programa es de acceso universal. La posibilidad de una oferta diferenciada desde el programa para distintos grupos de la población adulta mayor, surgió con posterioridad y el Servicio considera que es factible de llevar a cabo, focalizando por tanto su accionar en grupos específicos de adultos mayores.

Las fuentes de información de mayor confiabilidad sobre este grupo etáreo en Chile provienen del INE (Censo), Mideplan (Encuesta Casen) y CEPAL. Una mirada rápida indica que los datos existentes no son muchos. Caracterizar esta población es una tarea que va más allá del programa. Es propio del SENAMA, con la participación de todos los Servicios y Organismos que tienen relación con el tema.

Cabe destacar que en el marco de la discusión para la reforma provisional, se ha constatado la ausencia de información sobre vejez y género, y es por lo tanto una necesidad no satisfecha a la cual hay que prestar atención.

La definición inicial del programa consideraba una única restricción para postular al Fondo para Iniciativas Autogestionadas y es que se debe hacer a través de una organización de adultos mayores, formalizada y de base. Definir una oferta diferenciada requiere, al igual que en el caso de la perspectiva de género, avanzar en la caracterización de esta población. Esta tarea excede lo que puede realizar el programa.

Respecto de las recomendaciones que propone el estudio, planteamos que si bien existe concordancia con muchas de las propuestas, es indispensable realizar una estimación de los costos que implicaría, lo cual el informe del Panel no considera. Para su efectiva implementación se requiere evaluar su factibilidad y dimensionar el impacto en el presupuesto del programa.

Sobre los indicadores de la matriz de marco lógico, es necesario hacer una revisión de los indicadores propuestos pues los costos involucrados en la obtención de los datos o la modalidad de obtención de los mismos pueden hacer que estos no sean viables.

Se menciona en el Informe Final que los criterios del Índice de Priorización de la Inversión (IPI) que el SENAMA utiliza para la preasignación de recursos a regiones pueden no ser útiles y pertinentes y que además la concentración de pobreza en un territorio no necesariamente da cuenta que los adultos mayores reflejen la misma situación. La contraparte técnica considera que habría que seguir esta línea de análisis, pues si bien la pobreza en adultos mayores históricamente ha sido la mitad de lo observado en la población general estas variables tienden a correlacionarse positivamente. En todo caso hay que considerar que estos criterios están especificados en la Ley que creo el Servicio: “..La transferencia de fondos a cada Región se sujetará a criterios de objetividad, tales como concentración de población adulta mayor, índices de pobreza y carencia de la población total, así como del grupo etario adulto mayor y/o nivel de asociatividad de adultos mayores a nivel regional..” (Título IV, Art. 7, Ley 19.828) ↵

En relación a la cobertura del programa las cifras consignadas están relacionadas con las estimaciones presupuestarias iniciales, las cuales no se cumplieron en su totalidad, dado que el Ministerio de Hacienda proporcionó recursos menores a lo solicitado. Respecto de este mismo punto la base de estimación de las metas de cobertura se obtiene de la información provista por el documento “Catastro Nacional de Organizaciones Sociales de Adultos Mayores” (Redes Comunales) de autoría del Servicio Nacional del Adulto Mayor, el cual se actualiza cada dos años. La estimación del número de clubes que presentan proyectos y clubes beneficiados es un dato que permite planificar tanto la evaluación ex – ante, como la ejecución y cuya proyección responde básicamente a la restricción presupuestaria.

Respecto de los gastos de administración “estimados” por el panel, solicitamos información de los supuestos que hay tras las estimaciones, ya que de acuerdo con nuestros cálculos, estos gastos aparecen sobredimensionados. La información sobre gasto fue entregada por SENAMA y validada por SENAMA en reunión con Yassmin Soto de la Dipres y con el Panel, recuerdo haber estado presente. Los gastos directos de administración en Bienes y Servicios son financiados con el ítem de gastos de administración del Fondo. Los gastos en Bienes y Servicios que se financian por el Subtítulo 22 son los indirectos que, en

general, son difíciles de dimensionar y que lo más probable es que no sean incrementales, es decir, que no variarían si este Fondo no existiera. Un ejemplo de esto es son los servicios básicos como la luz, el agua o el arriendo de las oficinas. Es posible llegar a “estimar” una proporción de este tipo de gastos que se pueden relacionar con la administración del FNAM, sin embargo, estos se hacen irrelevantes al no ser incrementales. (Por otra parte, cabe la duda razonable del beneficio que significa tener una “estimación” de estos costos en relación al costo de su estimación y posterior control.)

Los costos de administración de un programa como este no necesariamente son comparables con otros programas administrados por otros Servicios. En el Informe no se está comparando con otros programas, de hecho esta comparación que estaba en los primeros informes, se eliminó en el Informe final. Recordemos que este es un fondo concursable en el que intervienen todas las regiones, por medio de los Comités Regionales del Adulto Mayor, sus provincias, por medio de sus Gobernaciones, además del Senama Central, que coordina las acciones. Esta forma de administrar el programa no permite generar ciertas economías de escala, que pudieran lograrse con una administración centralizada. Por otra parte, no es posible pensar que sólo un 5% de las tareas de este Servicio se destinen a este programa, ya que la Ley que crea al Senama contempla como una de sus principales funciones la administración de este Fondo. Además, este programa fue diseñado originalmente con montos muy superiores a lo que en la práctica se le ha asignado. Es distinto administrar un fondo de 600 millones a uno de 2.500 millones. En este sentido también se podrían generar economías de escala administrando un fondo con mayores recursos.

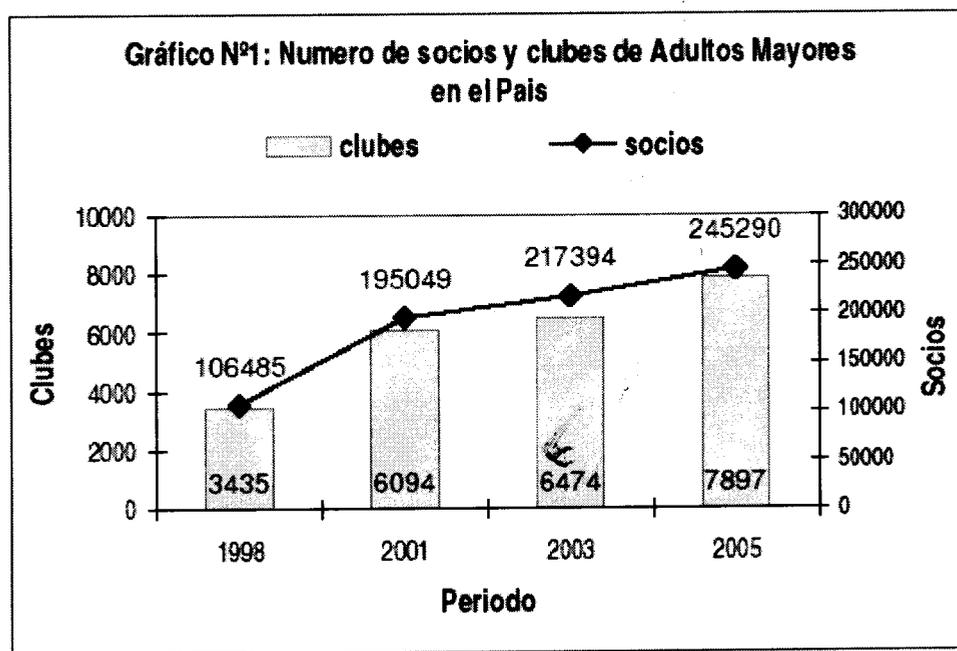
Respecto del punto de establecer un centro de costos asociado al programa, la contraparte técnica comparte plenamente la sugerencia.

En el documento se dice “..el programa no ha demostrado, ni ha medido su aporte al objetivo establecido en el propósito, por lo que no es posible emitir un juicio concluyente respecto de su continuidad..”. “..el panel considera que el programa responde a una necesidad concreta de la población que atiende toda vez que la demanda de proyecto se ha incrementado..”. Una conclusión de esta naturaleza por su relevancia requiere que sea resaltada pues no debemos olvidar que solo uno de los componentes del programa ha sido ejecutado, debido a las restricciones presupuestarias existentes y que recién este año se implementará un programa piloto para ejecutores intermediarios (Municipios de zonas rurales) en las regiones VI, VII y IX, lo que permitirá llegar a los grupos de adultos mayores que hasta ahora han tenido mayores dificultades en cuanto participación social y también para postular al fondo autogestionado.

La falta de información relativa a la ejecución del programa a nivel de cada microproyecto, es consecuencia directa de la inexistencia de recursos, tanto para supervisión como para evaluación, y del escaso tiempo de operación que lleva el programa (dos años a nivel nacional). Esta debilidad se subsana a través de la generación de los datos necesarios, para lo cual se requiere de recursos mayores. El SENAMA considera que el programa puede ser reformulado si como resultado de un proceso evaluativo específico, se considera pertinente.

Si bien concordamos en que es necesario hacer una revisión de los elementos de la matriz de marco lógico, especialmente a nivel de propósito, parte de lo cual ya ha sido realizado, creemos necesario mostrar datos no provistos por el programa, sino por el catastro de organizaciones y que están incluidos en el informe del panel, que dan cuenta del efecto del programa a nivel de la asociatividad del adulto mayor (objetivo a nivel de fin).

Entre el año 1998 y 2001 el crecimiento del número de clubes alcanzó a un 77,4%, entre el año 2001 y 2003 este crecimiento fue de 6.2% y entre el año 2003 y 2005 el crecimiento fue de 22,0%. El dato que falta agregar es que entre el año 1998 y 2001 existía el programa FOSIS, entre el año 2003 y 2005 el programa SENAMA y entre los años 2001 y 2003 no existía programa de esta naturaleza.



Finalmente el Servicio plantea que si bien concuerda con las recomendaciones contenidas en el informe, estimar el impacto en cuanto costos se torna indispensable. El año 2005 se supervisó un 20% de los proyectos en ejecución. Para el año 2006 se propuso como meta supervisar el 100% de los proyectos ejecutados, lo cual implica quintuplicar la tarea, lo cual significa incrementos en cuanto costos que si bien pueden no ascender a cinco veces lo invertido en la ejecución del 2005 puede tener un impacto significativo en el presupuesto del programa.