

**Universidad Academia de  
Humanismo Cristiano  
Carrera de Ciencias Políticas**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA  
“ENTRE TODOS” DEL AÑO 1996 EN LAS  
COMUNAS DE EL BOSQUE Y LA FLORIDA**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR  
PÚBLICO**

**Profesor Guía : Luis Romero  
Alumnas : Sandra Huentemil Catrien  
Violeta Rojas Norambuena**

**Santiago, Octubre de 1998.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos los que confiaron en que seríamos capaces de alcanzar nuestra meta.

A quienes contribuyeron para hacerlo posible, especialmente a nuestras familias

## INDICE

Capítulo	Página
Introducción .....	4
Capítulo I: Experiencia de los Fondos Sociales en el combate contra la Pobreza.....	8
1.1 Antecedentes.....	8
1.2 La experiencia en América Latina .....	17
a) Argentina .....	28
b) Brasil .....	31
c) Costa Rica .....	35
d) Chile .....	37
1.3 La aplicación institucional en Chile .....	41
Capítulo II: Los objetivos del estudio, su metodología e instrumentos .....	47
Capítulo III: Marco lógico de evaluación de impacto en los proyectos sociales.	50
Capítulo IV: Descripción del Programa e Información de los proyectos .....	56
4.1. El programa Entre Todos .....	56
4.2. Información de los proyectos .....	66
a) Comuna de La Florida .....	67
b) Comuna de El Bosque .....	78

<b>Capítulo</b>	<b>Página</b>
Capítulo V: Análisis de la Información .....	90
Capítulo VI: Conclusiones .....	103
Capítulo VII: Orientaciones .....	111
Bibliografía .....	116
Anexo 1: Cuestionario.....	117
Anexo 2: Cuadros Resúmenes de Información de los Proyectos .....	123

## INTRODUCCION

Dentro de las diferentes estrategias con que se ha enfrentado el tema de la pobreza, desde el Estado han surgido acciones que tienen como objetivo el mejoramiento de aspectos materiales y no materiales de la calidad de vida, ampliación del ejercicio de la ciudadanía e integración social de los sectores pobres con los cuales trabaja.

El modelo corresponde al interés más global de descentralizar y hacer más participativa la gestión de los fondos destinados a los sectores más carenciados de la población.

Chile exhibe una de las formas más consolidadas en el ámbito de la región y la acción del Fondo de Solidaridad e Inversión Social –Fosis- es reconocida a nivel internacional.

No obstante estos logros, tampoco el país escapa de una característica de estas políticas como es la falta de seguimiento de las acciones que se emprenden. De allí surge la importancia de este trabajo.

El análisis de impacto considera los cambios que el proyecto o programa contribuye a generar en los usuarios finales. Estos cambios tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de vida, con la satisfacción de necesidades básicas materiales y no

materiales, con integración social y laboral, con la generación de capacidades, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, grupos o comunidades a las cuales el proyecto se dirige.

Creemos que para combatir la pobreza es fundamental conocer el impacto que ejerce este tipo de programas y que debiera avanzarse en el estudio de mecanismos e instrumentos que apunten a retroalimentar el proceso permanentemente y que permitan dar respuesta respecto al cumplimiento de los objetivos esperados: mejoramiento de aspectos materiales y no materiales de la calidad de vida, inserción laboral, integración social, etc.

El presente trabajo es un intento que apunta en la perspectiva señalada. Tomamos como referencia el Programa Entre Todos del año 1996 y su aplicación en las comunas de La Florida y el Bosque, analizando los proyectos presentados y evaluando –un año después de su término- los resultados.

En su primera parte revisamos la experiencia de los Fondos Sociales en algunos países de América Latina y la de nuestro país, en particular, para definir el contexto más amplio en el que se inserta el estudio.

En el capítulo Segundo destacamos los objetivos de la investigación, su metodología e instrumentos.

En el tercer capítulo incorporamos el Marco lógico de evaluación de impacto de los proyectos sociales que orientó el conjunto del trabajo.

En un Cuarto capítulo integramos la descripción del Programa Entre Todos con la información de cada uno de los proyectos presentados en las comunas señaladas, en el año 1996, incorporando aspectos importantes durante el período de ejecución y alcances preliminares de los resultados.

En el capítulo Quinto presentamos el Análisis de la Información en torno al análisis de objetivos de impacto sobre la base de cuatro aspectos fundamentales: fortalecimiento organizacional, desarrollo personal, mantención de los beneficios en el tiempo y resultados.

El Sexto capítulo corresponde a las Conclusiones que nos parecieron pertinentes tanto al análisis y estudio de la información como a la observación en terreno.

Finalmente, consignamos algunas Orientaciones que responden a incorporar mejoras en el Programa, que nos parece útil considerar en la reflexión que se haga de él.

En los Anexos incorporamos la Encuesta que aplicamos a los beneficiarios del Programa y los cuadros resumen de la información obtenida de los proyectos evaluados.



# **I. LA EXPERIENCIA DE LOS FONDOS SOCIALES EN EL COMBATE CONTRA LA POBREZA**

## **1.1. Antecedentes Generales**

¿ Qué son los Fondos de Inversión Social ?

Los Fondos de Inversión Social en un principio surgieron como mecanismos transitorios utilizados como instrumentos para la superación de la pobreza y el desarrollo social para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Posteriormente se fueron modificando hasta incorporarlos en políticas sociales de mediano y largo plazo. En Chile, Panamá y Venezuela son de carácter permanente.

Los Fondos de Inversión Social son relativamente nuevos en la región porque fueron creados siguiendo el ejemplo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia establecido en 1986. Constituye una excepción el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones de Costa Rica creado en 1975.

El propósito general de los fondos es recabar recursos, principalmente de organismos extranjeros, para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es responsabilidad de la institución. Su función es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos.

Las fuentes de financiamiento son variadas, puesto que éste proviene de organismos nacionales (Colombia), multilaterales (Bolivia) y públicos (Chile),

organizaciones no gubernamentales nacionales (Perú), e internacionales (Ecuador), e incluso de operaciones de conversión de la deuda externa (Chile). También estos fondos que provienen del exterior se consideran “extrapresupuestarios” y son obtenidos, principalmente, por cooperación internacional, entre otros, los provenientes de Alemania, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Canadá, la Comunidad Económica Europea, los países bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza e instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, éste último, principal financista y promotor activo de estas iniciativas.

¿Cuál es la importancia de los Fondos de Inversión Social ?

La importancia de los Fondos de Inversión Social es que han demostrado ser una medida acertada para paliar la pobreza, a pesar que no resuelven de plano el problema de la pobreza estructural, porque quienes idearon los fondos, previa investigación del grado de pobreza histórico para América Latina, adaptaron un criterio pragmático para ver qué resultados inmediatos podrían obtenerse en las actuales circunstancias en algunos de los países más pobres de la región.

En lo concreto los fondos de inversión social han logrado establecer relaciones de trabajo en las organizaciones comunitarias, relaciones que conducen a proyectos ventajosos, aún cuando se estima que estos sólo cubren soluciones de infraestructura y de asistencia.

Los fondos promueven la descentralización, la participación social y la complementación entre los ámbitos público y privado, mediante la integración de organizaciones no gubernamentales, comunitarias y municipalidades, en la ejecución de actividades y a veces incluso en su concepción.

Los Fondos de Inversión Social han sido concebidos como un intento de generar nuevas formas de intervención que canalicen subsidios directos y se aparten de la centralización, no como una solución a la pobreza. Su labor está determinada por el grado de focalización, puesto que no benefician a los más pobres ni a la población más alejada de los centros urbanos.

Por otra parte en la ejecución de proyectos de infraestructura se hace una clara distinción entre los beneficios, ya que se ofrece empleo a los hombres, y asistencia social y servicios a las mujeres y niños que muestran altos niveles de incidencia de la pobreza cuando pertenecen a hogares encabezados por mujeres. Es importante considerar que los proyectos destinados a generar empleo sólo crean ocupaciones temporales que siempre cumplen con las normas laborales vigentes en los países, por lo que sólo pueden ser concebidos como complemento de una política social más integral.

¿ Bajo qué modelo funcionan los Fondos de Inversión Social ?

Los diferentes estudios realizados concuerdan en que los Fondos de Inversión Social funcionan principalmente bajo los gobiernos democráticos y con un crecimiento económico, ambas experiencias se han expandido gradualmente en casi toda América Latina, a partir de los años 90. También en esta región, los países han experimentado la aplicación de reformas administrativas con el fin de descentralizar las funciones del Estado.

Los Fondos de Inversión Social no sólo requieren de la voluntad política de los gobiernos, sino también requieren de la cooperación, confiabilidad de los donantes, competencia en la gestión, de la experiencia internacional en cuanto a técnicas para programas, y de profesionales especializados en proyectos perdurables para aplicar

soluciones de corto y largo plazo que den posibilidades de superación a los más necesitados.

#### **a) Antecedentes específicos sobre la investigación en América Latina**

En esta primera etapa presentamos algunos de los estudios sobre el tema de los Fondos de Inversión Social para América Latina, que han desarrollado connotados investigadores y organismos gubernamentales e internacionales como CIEPLAN y CEPAL, con el fin de mostrar la tarea elaborada en la presente década.

#### **b) Las políticas sociales de superación de la pobreza**

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la región. El logro de esta meta es fundamental por razones éticas y para la estabilidad económica, social y política de los países implicados. Al respecto, la pobreza desde hace veinte años ha ido tomando distintas características, por lo que en estos tiempos se habla de una pobreza cada vez más urbana, según el estudio realizado por CIEPLAN (Junio 1995).

Las nuevas características de la pobreza marcada por la diversidad de situaciones obligan a pensar en la adopción de políticas más diferenciadas (menos homogéneas) que en el pasado. La descentralización del aparato estatal y la multiplicación de agentes intermedios que actúan entre el Estado y la comunidad permiten redefinir las relaciones entre los sectores público y privado y hacen más viables los procesos de participación social, abriendo nuevas oportunidades de gestión de las políticas.

Sin embargo, dentro de este contexto, el marco institucional para la aplicación de las políticas sociales, en los países de la región, ha sido objeto de numerosas críticas, ya que las propuestas que se han difundido en los años ochenta plantean una modificación del papel del Estado en materia social, cuya afirmación tiene una dimensión cuantitativa; la reducción del gasto fiscal social, ajustando su monto a las restricciones fiscales y macroeconómicas y a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, liderazgo propio del Estado y el papel que juegan otras instituciones en la formulación y gestión de la política y los programas sociales.

En la dimensión cualitativa, se valoran dos componentes:

- a) Impulso de los procesos de desconcentración y descentralización del aparato estatal mediante el traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los niveles inferiores del Estado, preferentemente en el ámbito local, a fin de acercar los servicios y los programas a la población y facilitar los procesos de participación social;
- b) Impulso de una redefinición del papel del Estado, diferenciando entre las funciones normativas y de formulación de políticas generales, las financieras y de asignación de recursos, las de ejecución o aplicación de programas y las funciones de seguimiento y evaluación de políticas, con el traspaso de la responsabilidad por la ejecución de programas y servicios sociales que cuentan con subsidios fiscales a manos de agentes privados, no gubernamentales y a organizaciones de la propia comunidad. La idea es crear un espacio virtual para que nuevos actores (la comunidad organizada, los organismos no gubernamentales de diferente tipo, el sector privado, los grupos de mujeres, de jóvenes, etc.) gestionen sus propias demandas, aportando directamente a la labor del gobierno local. El resultado es un efectivo fortalecimiento de los

gobiernos locales y una gestión más dinámica, eficiente y eficaz de los servicios y programas otorgados a este nivel.

En este contexto los temas -descentralización del aparato estatal, colaboración entre los sectores público y privado y participación social- se superponen con el debate sobre el papel que le corresponde a cada sector (público y privado) y a cada nivel del Estado (nacional, regional y local) y se insertan en el complejo tema de "la modernización de la gestión pública".

### **c) Características de la pobreza**

Basados en la experiencia de los años ochenta en América Latina, como resultado de la crisis económica, se produjo una caída en los salarios y aumentó el desempleo que empobreció a los sectores de las capas medias y bajas, sumado a esto, la acción estatal, en el ámbito social, se debilitó en términos de recursos.

De acuerdo a los informes elaborados por la CEPAL, se observan nuevas características de la pobreza en la sociedad: surgen los "pobres crónicos" (que también se empobrecen); se suman a estos los estratos medios y medios bajos los "empobrecidos"; y los llamados "nuevos pobres". En consecuencia, se observa un marcado incremento del sector informal urbano que ha tendido a expresarse en una frustración de las expectativas de movilidad social, la que puede verse agravada por el mayor acceso a los medios de comunicación masiva, como la radio y la televisión, y una integración simbólica a los valores que éstos transmiten, al tiempo que viven en una sociedad que, en muchos aspectos, es más desigual y más segregada, y en las grandes ciudades viven en una situación de creciente segregación social. También, se observan modificaciones en el tamaño y la composición de las familias pobres y no pobres: menor número de hijos por

mujer, mayor inestabilidad en la relación de pareja, importancia creciente de la familia nuclear. Estas tendencias asumen rasgos diferentes de un país a otro.

Los pobres ya no son en su mayoría analfabetos, una parte de ellos se encuentra organizada, aceptan y se acercan a los servicios de salud, etc. En los países más avanzados, en materia social, se han alcanzado metas cuantitativas de cobertura hacia los servicios básicos (educación primaria y salud materno-infantil), y surgen nuevas prioridades relacionadas con el mejoramiento de la calidad de los servicios destinados a los sectores pobres, con los problemas asociados al envejecimiento de la población y la adecuación entre el sistema educacional y el rural, se acrecienta el nexo entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

La "calidad de la vida" de los pobres ha mejorado si se toman en cuenta los indicadores de las expectativas demográficas de vida, de alfabetismo y el nivel de escolaridad, de acceso a los servicios de salud, agua, alcantarillado y electricidad. En muchos países la pobreza se ha tornado más heterogénea. Los pobres tienen inserciones variadas en la fuerza laboral y en los países con tradición de política social se han visto parcial y desigualmente beneficiados por la acción del Estado. Algunos han logrado acceso a los beneficios de la previsión social, otros a los beneficios de vivienda, de educación o de salud. Algunos han experimentado movilidad social, y otros internalizaron expectativas de movilidad social para sus hijos.

Los factores que se encuentran más ligados a la pobreza son el desempleo, la precariedad y la baja productividad de los nuevos puestos de trabajo.

Las formas de pobreza considerados por CEPAL son de tipo urbana, rural, reciente e inercial, entre otras, las cuales se dan en grupos vulnerables como: niños, mujeres jefas de hogar, indígenas, jóvenes y desempleados. Los programas sociales están focalizados preferentemente a niños y a jóvenes.

Entre los países que registran disminuciones en los niveles de pobreza se encuentran desde 1990; Bolivia, Argentina, México, Panamá y Perú, y desde los años 80 han avanzado Chile y Uruguay. Los países que contrarrestan estos avances en la región en su conjunto son Brasil y Venezuela.

En los cuadros estadísticos siguientes consideramos algunas cifras de la pobreza en la región.

<b>Cuadro N° 1</b>						
<b>AMERICA LATINA: Magnitud de Pobreza e indigencia *</b>						
<b>(En porcentaje; 1980 - 1994)</b>						
año	Pobres**			Indigentes***		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Fuente: CEPAL; sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares  
 \* Estimación correspondiente a 19 países de la región  
 \*\* Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.  
 \*\*\* Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia



<b>Cuadro N° 2</b>						
<b>AMERICA LATINA: Población Pobre e Indigente *</b>						
<b>(En miles; 1980 - 1994)</b>						
año	Pobres**			Indigentes***		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	197.200	120.800	76.400	91.900	45.400	46.500
1994	209.300	135.400	73.900	98.300	51.900	46.400

Fuente: CEPAL; sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.  
 \* Estimación correspondiente a 19 países de la región.  
 \*\* Personas en hogares en situación de pobreza.  
 Incluye a la población en situación de indigencia.  
 \*\*\* Personas en hogares en situación de indigencia.

En el quinquenio 1990-1994 la pobreza disminuyó levemente de 41% a 39%, junto con esta baja de dos puntos porcentuales en términos agregados se produjo un aumento de la población pobre de América Latina de 12 millones, puesto que ésta pasó de 197 en 1990 a 209 millones en 1994. Esta baja obedece a una incidencia en las zonas urbanas, de 36 % a 34 %. La pobreza rural sólo disminuyó un punto a partir de niveles muy altos, de 56 % a 55% con baja incidencia en los países. Esta disminución del porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia no fue suficiente, para evitar que siguiera aumentando la población afectada.

Por otro lado, la indigencia o extrema pobreza ha experimentado pequeños avances, puesto que el porcentaje de hogares indigentes se redujo sólo en un punto de 18% a 17%. Dentro de los hogares, en uno de cada seis no logran satisfacer sus necesidades alimentarias, ni siquiera destinan a ello la totalidad de sus escasos ingresos.

Estas tendencias, que muestran intensidad y características distintas en los países, presentan nuevos desafíos y nuevas oportunidades para el combate contra la pobreza, es por ello que, transcurridos los años más críticos se pueden observar

cambios en el contexto comunitario de los más carenciados como es la multiplicación de organizaciones sociales y técnicos (animadores, promotores), organismos no gubernamentales, instituciones religiosas, etc., que por variados motivos ofrecen programas sociales en pequeña escala y métodos de trabajo destinados a mejorar las condiciones de vida. Aunque en el plano de la ejecución de proyectos se estima que los indigentes tienen escasa capacidad para elaborarlos y organizarse, lo que constituye un grave problema en programas centrados en la demanda.

## **1.2 La experiencia en América Latina**

### **Aspectos principales sobre los Fondos**

Los Fondos en los países latinoamericanos constituyen un instrumento de la política social, con gran vigencia en cuanto a su normativa y financiamiento.

La característica de los Fondos es que gozan de cierta generalidad, ya que derogan el régimen común de financiación de políticas sociales en múltiples aspectos. La excepcionalidad se manifiesta en la atribución, en algunos casos, de una duración limitada, pero también en el manejo a través de un personal seleccionado con criterios muy distintos al del resto de la administración pública del Estado; en el funcionamiento al margen del Presupuesto Nacional, en la autonomía del Fondo respecto al resto del sector público; en la existencia de normas específicas de control; en una relación muy particular y estrecha con el sector privado y, finalmente, en su financiamiento basado en recursos excepcionales procedentes de la ayuda externa.

El primer Fondo que se institucionalizó en la región fue el denominado Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado por Decreto Supremo 21137 /30.11.1985, el cual fue reemplazado por el Decreto Supremo 21456/ 28.11.1986, ya que el primer Decreto nunca fue puesto en vigor. Este último fue diseñado para atenuar el desempleo que se produjo entre los años 1985 y 1986. Su carácter de "emergencia" implicaba una duración limitada que el propio Decreto de creación fijó en tres años, por lo que a partir de Diciembre de 1989 debería haber entrado en un período de liquidación. Sin embargo su éxito alcanzado y su permanencia permitieron mantenerlo en vigor, y, posteriormente, fue denominado Fondo de Inversión Social, otorgándole un funcionamiento a largo plazo.

Existen algunas clasificaciones entre los Fondos Sociales, ya que en una primera distinción se dejan de lado aquellos Fondos concebidos para hacer frente a necesidades de compensación de corto plazo, y por lo tanto, de duración limitada, ya que sus acciones buscan producir efectos inmediatos, pero temporales, a la espera de una reactivación económica que será la encargada finalmente de solucionar los problemas de fondo.

Otros Fondos pretenden atacar las causas estructurales de la pobreza, ya que se pretende no solamente atender las necesidades inmediatas, sino también mejorar las condiciones estructurales de trabajo y producción para que, en el mediano plazo, la población-objetivo logre generar los ingresos requeridos para satisfacer sus necesidades.

En este sentido existen Fondos destinados a financiar programas concretos como es en el caso de Bolivia que cuenta con el Fondo de Desarrollo Campesino orientado a financiar programas y proyectos exclusivamente en beneficio directo de los campesinos con menores ingresos relativos. En Ecuador existen nueve Fondos de este tipo. Entre ellos está el Fondo para el Desarrollo de la Infancia

destinado a financiar los programas de ayuda en favor del niño ecuatoriano, ampliando la cobertura de atención a las necesidades y buscando la mejora de la calidad de los servicios.

Ante el problema de la conveniencia de establecer Fondos generales o Fondos para la población objetivo determinada, se sugiere la alternativa de hacer una evaluación en cuanto a la eficacia entre ambos tipos. En una visión parcial, pareciera que la acción de los fondos generales, permite una focalización de los programas, determina prioridades de poblaciones-objetivos, y por consiguiente, debiera ser más eficaz.

Los problemas que entran la acción de los fondos son:

- Falta de evaluación del impacto de los fondos, agravada por la reducción de los costos administrativos, lo que lleva a prescindir de los mecanismos de control.
- Falta de integración de los fondos en las políticas y en los programas públicos.
- Falta de medidas para evitar su burocratización y consecución de financiamiento nacional estable.

El cuadro que a continuación se presenta muestra los principales programas para combatir la pobreza, creados en los años 90 en 16 países.

Cuadro N° 3

## FONDOS DE INVERSION Y EMERGENCIA SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

País	Nombre del Fondo	Año creación-término	Dependencia Institucional	Sector(es)	Población objetivo	Origen recursos
Argentina	Fondo Participativo de Inversión Social	1995-1999	Gabinete Social Presidencial de la Republica	Programas integrales	Población con necesidades básicas insatisfechas de localidades y barrios populares	Banco Mundial Presupuestos nacional y presupuestos provinciales
Bolivia	Fondo Social de Emergencia, Fondo de Inversión Social (FIS)	1986-1990 permanente	Presidencia Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente	Programas integrales de educación, salud y nutrición, capacitación y saneamiento básico en municipios priorizados	Población pobre, especialmente rural	Presupuesto, municipios, comunidades, Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
Colombia	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	1992	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)	Programas integrales de subsidios a los servicios de salud, educación, cultura, recreación y deportes	Grupos vulnerables	Presupuesto
Costa Rica	Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (FODESAF)	1974 permanente	Entidad autónoma	Programas integrales para niños, jóvenes, mujeres, campesinos, ancianos y discapacitados	Grupos destinatarios del Plan de Combate a la Pobreza	Presupuesto nacional mediante impuesto específico
Chile	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1990 permanente	Ministerio de Planificación y Cooperación	Programas integrales de capacitación, empleo, asistencia técnica, crédito y promoción social	Población pobre, microempresarios, mujeres jefes de hogar, jóvenes, campesinos e indígenas	Presupuesto, donantes extranjeros Gobiernos de los Países Bajos
Ecuador	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1993-1997	Oficina de la Presidencia	Saneamiento ambiental, educación, salud, guarderías, hogares y albergues, producción y apoyo a la producción, mejoramiento vial y obras de protección	784 parroquias urbanas y rurales de 191 cantones de las 21 provincias	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Cooperación Andina de Fomento, Gobierno de los Países Bajos

País	Nombre del Fondo	Año creación-término	Dependencia Institucional	Sector(es)	Población objetivo	Origen recursos
El Salvador	Fondo de Inversión Social (FIS)	1990	Oficina de la Presidencia	Proyectos de atención de necesidades básicas, administración productiva y educación de la población	Población pobre y extremadamente pobre	BID Banco Mundial
Guatemala	Fondo de Inversión Social (FIS)	1993-2001	Oficina de la Presidencia	Educación, Salud y nutrición, agua y saneamiento, infraestructura económica y medio ambiente y proyectos productivos, especialmente en comunidades indígenas	Población rural	Presupuesto, préstamos "blandos", Banco Mundial, BID, KFW, Banco Centroamericano de Integración Económica
Guyana	Social Impact Amelioration Program (SIMAP)	1990	Entidad independiente	Infraestructura, salud y nutrición	Población pobre, en especial mujeres desnutridas	BID, Banco Mundial
Haití	Fond d'Assistance Economique et Social (FAES)	1990	Ministerio de Economía y Finanzas	Proyectos productivos	Población pobre rural	Banco Mundial
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS/PAS)	1990-2005	Oficina de la Presidencia	Mediana y pequeña empresa	Población pobre	Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	Oficina de la Presidencia	Infraestructura y empleo	Población en situación de extrema pobreza, sin acceso a servicios básicos	Ministerio de Finanzas, Banco Mundial, Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional, BID, Instituto de Crédito para la Reconstrucción de Alemania, PNUD, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, COSUDE

Pais	Nombre del Fondo	Año creación-término	Dependencia Institucional	Sector(es)	Población objetivo	Origen recursos
Panamá	Fondo de Emergencia Social (FES)	1990 Permanente	Oficina de la Presidencia	Infraestructura y empleo	Población pobre	Banco Mundial
Perú	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	1991	Presidente del Consejo de Ministros	Infraestructura social y económica	Población en situación de extrema pobreza	Presupuesto, donantes extranjeros, Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
República Dominicana	Fondo de Promoción de Iniciativas Comunitarias (PRO-COMUNIDAD)	1993-1999	Oficina de la Presidencia	Infraestructura para servicios de salud, educación y saneamiento	Población de bajos ingresos con necesidades básicas insatisfechas	Presupuesto, BID
Venezuela	Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	1990 Permanente	Ministerio de la Familia	Salud, educación, provisión de equipos, capacitación y asistencia técnica	Población pobre	Presupuesto, BID, Banco Mundial

Fuente: CEPAL, sobre la base de respuestas de los países a la encuesta sobre la superación de la pobreza, 1996.

Estos programas tienen un carácter sectorial de generación de empleo, de apoyo a la gestión y de estímulo de la organización social de los distintos sectores, como también programas de emergencia, en especial, de distribución de alimentos.

### **Algunas experiencias sobre los Programas Sociales**

En un estudio crítico realizado por CIEPLAN (año 1995) se analizaron los programas para combatir la pobreza llevados a cabo en cuatro países: Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile.

La principal característica que tienen estos países es una larga tradición en políticas sociales (desde los años treinta, aproximadamente). El análisis consideró los objetivos de cada estudio nacional, colocando en el centro los programas para combatir la pobreza que están aplicando los países, insertándolos en el diagnóstico sobre la pobreza en el país (magnitud, localización geográfica, características, condiciones) y en el contexto de la política económica y social.

El contenido del estudio abarca aspectos tales como:

- Descripción de los programas vigentes para combatir la pobreza, considerando el contexto histórico-institucional de la política social en el país, aspectos complementarios y opuestos entre los principales programas, contraste entre los programas y el conocimiento que existe en el país acerca de los sectores pobres y análisis de la forma en que se plantea y se produce la integración de las políticas sociales y las económicas.



- El análisis de tres programas específicos dirigidos hacia los sectores pobres, tomando en cuenta qué se hace, por qué, cómo y los resultados del diseño y la ejecución de los programas considerando sus debilidades y fortalezas. Se profundiza el análisis en cuanto a la inserción institucional, descentralización, esquema de gestión y modalidad de ejecución del programa, ayuda que prestan los sectores público y privado, y la existencia de instrumentos de seguimiento y de evaluación de resultados.
- Conclusiones que se obtienen del diseño y la práctica de una estrategia efectiva para combatir la pobreza.

Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile, entre los años ochenta y noventa destinaban entre un 12 y un 20 por ciento del PIB a los programas sociales (aceptando la definición propia de cada país con respecto a lo que es gasto social). Cada uno de estos países cuenta con instituciones relativamente consolidadas, encargadas de prestar servicios y ejecutar programas sociales. Brasil a diferencia de los demás países cuenta con "clientelas" y en cuyo funcionamiento intervienen diversos intereses empresariales, gremiales y políticos.

Tanto Costa Rica como Chile son países pequeños y tienen formas de gobierno unitarios, en cambio Argentina tiene un tamaño intermedio y Brasil es el más grande de la región, pero estos dos últimos tienen gobiernos federales. Los cuatro países, con distinto énfasis y diferente grado de aceptación, han puesto en práctica políticas sociales focalizadas, cuyas experiencias se dieron entre los años setenta en Chile y en Costa Rica, y en la década de los ochenta en Argentina y Brasil. Los cuatro países cuentan con la colaboración pública y privada en la gestión de los programas sociales, exceptuando a Costa Rica, se han registrado intentos de

descentralización traspasando parte del poder desde el nivel central al regional o local.

Los cuatro países, en Latinoamérica, registran un nivel medio a alto de ingresos por habitante y, salvo Brasil, que se ubica en el nivel medio, se encuentran en el estrato alto de desarrollo humano, junto a otros 47 países del mundo. A pesar de esta buena ubicación, la pobreza es significativa en los cuatro países. Un estudio realizado por la CEPAL indica que en términos relativos Argentina registra un menor porcentaje de hogares pobres, seguido por Costa Rica. Chile ocupa el tercer lugar y Brasil muy de cerca le sigue. Se determina que el porcentaje de disminución de la pobreza en los hogares está relacionado con el nivel de crecimiento en la economía de los países. Esta relación con el ciclo económico (crisis de la deuda y estancamiento y recuperación posterior) queda demostrado con las experiencias de los años ochenta. La economía chilena a mediados de los ochenta presenta una disminución a la pobreza porque en este período comienza a ascender la economía, y ocurre lo mismo en Argentina hacia 1991. En cambio la situación de Brasil es de estancamiento, mientras que Costa Rica presentó un crecimiento moderado desde 1983.

Tanto Argentina como Chile tienen un elevado nivel de urbanización, y en consecuencia la pobreza es predominantemente urbana, con la existencia de bolsones de concentración de pobreza rural. En Costa Rica la pobreza es principalmente rural y en Brasil existe una enorme diversidad regional, con pobreza predominantemente rural o urbana dependiendo de la región que se trate.

**CUADRO N° 4****Población de los países analizados**

<b>Población País</b>	<b>1990 (en miles)</b>	<b>% Población urbana</b>
Argentina	32.322	86
Brasil	149.042	75
Costa Rica	3.035	47
Chile	13.173	87

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1993; y PNUD, Desarrollo Humano, Informe 1992, Estudios Nacionales.

**CUADRO N° 5****ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA**

<b>Programas sociales</b>		<b>Países</b>
<b>Sector</b>	<b>Tipo de Programas</b>	
Asistencial	Alimentación	Brasil: Alimentación/Nutrición (sucesión de diversos programas) - Plan de combate al Hambre y a la Miseria (PCFM) 1993 Costa Rica: Cupón Alimentario (1991)
Productivo	Capacitación Laboral * Apoyo a pequeña producción urbana o rural	Costa Rica: Talleres Públicos de capacitación y producción (1982) Chile: Capacitación laboral de jóvenes de escasos recursos (1991) *Argentina: Plan Social Agropecuario (1993)
Desarrollo comunitario	Apoyo organización y "voz" de los pobres	Chile: "Entre Todos"/FOSIS (1991)
Política Social Sectorial	Salud - Educación - Vivienda	Argentina: Materno infantil (PROMIN) (1993) Brasil: Formación Integral del Niño (PROFIC) (1986-1993) Costa Rica: Informática Educativa (1988) Chile (calidad y Equidad Educación Básica (1992) Argentina: Plan de Arraigo de "Villas" (1991)

Fuente: CIEPLAN, basándose en estudios nacionales (1995)

## 1.2.1. Resumen de las experiencias

Cuadro N° 6					
Datos Básicos de la Situación Económica y Social de los Países					
Tasa de Crecimiento	Años	Países			
		Argentina	Brasil	Costa Rica	Chile
PIB per cápita	1980-1990	-2,2	-0,5	-0,6	0,9
	1990	-1,3	-6,1	-0,7	1,5
	1991	7,6	-0,8	-0,4	3,8
	1992	7,4	-2,6	4,2	7,7
Inflación (IPC)	1985-1990	1.494.834,70	1.975.374,80	119,0	142,3
	1990-1991	171,7	410,6	28,7	21,8
	1991-1992	24,9	410,6	21,8	15,4
Magnitud de la Pobreza (%)*	1992	Gran B Aires 17,8-19,3			
	1989		Urbano 34 Rural 45		
	1986 (18,1)			Urbano 11,1 Rural 24,5	
	1990(34,5)				Urbano 34,2 Rural 36,2
Gasto Público Social * como porcentaje del PIB	1982	2,6	15,2	18,0	22,4
	1988	15,7	15,5	20,0	15,2
	1992	16,8		19,0	14,7
Índice de desarrollo humano	1990	0,83	0,74	0,84	0,86
Lugar que ocupa entre los países		43	59	42	36
tasa de mortalidad infantil (%)		31	60	18	20
Esperanza de vida al nacer		71	65,6	74,9	71,8
Alfabetismo adulto (%)		95,3	81,1	92,8	93,4
Promedio años de estudios aprobados		8,7	3,9	5,7	7,5

Fuente Cepal. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1993, y PNUD, Desarrollo humano: Informe 1992, estudios nacionales  
\* Información de los estudios nacionales. No es comparable entre países.

**a) País: Argentina**

La característica principal de Argentina es que en este siglo se consolida como un Estado de Bienestar, con una amplia cobertura en el contexto latinoamericano, pero con un sector significativo de "excluidos". Dentro de una gran complejidad de convivencia, las políticas sociales estuvieron permanentemente desarticuladas de las macroeconómicas, experimentaron una notable discontinuidad y se caracterizaron por una escasa relación entre sus componentes. En este contexto, la pobreza no fue un foco de atención prioritario en la política social de los sucesivos gobiernos, principalmente porque hasta fines de los años setenta el país no enfrentó un problema estructural de empleo, que recién surgió en la década de los ochenta (en 1980 la tasa de desempleo era de 2,6 y en 1990 era de 8,6%). El gasto social muestra un comportamiento cíclico porque el marco institucional vigente es rígido y está marcado por intereses corporativos; los recursos disponibles para fines sociales se encuentran vinculados a programas preexistentes en el ámbito de la seguridad social, la salud y la educación y resiste su utilización para combatir la pobreza. El gasto social total, no obstante, no tiene carácter redistributivo, ya que afecta en una proporción similar a los hogares en cada quintil de ingreso.

Los resultados del estudio determinan que a nivel central y provincial existe insuficiente capacidad técnica de diagnóstico y diseño de programas dirigidos a los sectores pobres, sobre todo a nivel provincial, que en los últimos años ha tenido que asumir responsabilidades en el ámbito social. Quizás el obstáculo más serio sea la ausencia de una visión compartida en torno al problema de la pobreza y sus prioridades, como consecuencia de lo cual no ha habido una decisión nacional explícita ni voluntad política para enfrentar el problema, a pesar de que existe un intento, en distintas reparticiones públicas y a nivel de gobierno, por asignar prioridad en acciones asistenciales.

En los tres programas específicos de Argentina - el Programa Materno-infantil (PROMIN), el Plan Social Agropecuario (PSA), y la regularización de asentamientos humanos precarios establecidos en tierras de propiedad fiscal (Plan de Arraigo)-, según el estudio, enfrentan importantes obstáculos técnicos y político-institucionales en su proceso de formulación, y posteriormente, en su aplicación. No es posible arribar a conclusiones sobre el impacto de estos programas porque son muy recientes (PROMIN y del PSA puestos en marcha a partir del 93 y el Plan de arraigo en 1991), y porque no han aplicado criterios e instrumentos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, la comparación del PROMIN y del PSA, por un lado, con el Plan de arraigo por el otro, permite concluir que los programas no se improvisan, en el sentido de que deben contar con diagnósticos mínimos sobre la situación que desean modificar, con claros objetivos y metas, y una delimitación precisa del grupo destinatario. Para el éxito de la puesta en marcha de un programa es fundamental "construirlo políticamente", crear mecanismos de diálogo y concertación, aunar voluntades, e involucrar desde un primer momento a los agentes de los cuales se espera colaboración.

El PROMIN recibió apoyo político y fue diseñado con rigor técnico en la ejecución, en la formulación y negociación del programa, asegurando la coherencia global y la persistencia de los objetivos y criterios, todo esto logrado con el apoyo financiero del Banco Mundial y la colaboración técnica de UNICEF y del PNUD, instituciones que aportaron el diseño del programa e impusieron límites a la discrecionalidad de las autoridades de turno y aseguraron la continuidad del programa durante los años en que dura el financiamiento. De esta forma el programa pudo superar muchos de los obstáculos administrativos y de procedimiento del sector público y apoyar la gestión a nivel provincial.

El PSA se apoyó en la experiencia acumulada de las ONGs que actúan en el ámbito rural. Con la presencia de estos organismos se pudo acelerar la puesta en marcha del programa, sin embargo en las zonas más pobres su número era limitado o inexistente y, además, era débil la organización social de los beneficiarios, lo que dificultó su práctica en las áreas más necesitadas. Se presentaron también, dentro de los programas, problemas de incertidumbre en la oportunidad de recursos, la inadecuación de las normas y procedimientos públicos y la existencia de distintas culturas de organización dentro del sector público.

El Plan de arraigo se realizó a través de la Subsecretaría de Acción Política del Ministerio del Interior, en él se formularon dos objetivos distintos, uno de ellos asignó la venta de terrenos fiscales, denominado saneamiento del Estado, relegando a segundo plano los objetivos sociales. La entrega de títulos de propiedad a las organizaciones comunitarias no se complementó con programas habitacionales, de ordenamiento urbano y de apoyo a la organización social. El otro objetivo está relacionado a la ejecución del programa que se vio dificultada por la falta de antecedentes sobre la localización y las características de las tierras fiscales ocupadas y de sus ocupantes. Además se suma la falta de coordinación entre el nivel central y los niveles provincial y municipal.

Los tres programas muestran una enorme ambigüedad en la distribución de responsabilidades y en las relaciones entre los niveles central, provincial y municipal, y una gran desigualdad de competencias entre las provincias y entre los municipios. El fortalecimiento institucional para lograr una descentralización efectiva y eficiente constituye una prioridad fundamental.

El análisis sugiere que la transparencia en la asignación y el uso de los recursos y el rigor técnico en la distribución de los mismos constituyen mecanismos que permiten debilitar las presiones y las prácticas clientelísticas.

## **b) País: Brasil**

Este país logró, a partir de los años treinta, construir un denso y muy imperfecto estado de bienestar. Como consecuencia del tamaño demográfico del país, los programas tienen un carácter masivo. Los servicios básicos de salud y educación son de muy amplia cobertura, aunque enfrentan graves dificultades en cuanto a su calidad, productividad y efectividad. Los programas benefician sobre todo a la población, integrada al mercado formal de trabajo, excluyendo por lo tanto a cerca de la mitad de la población, en particular la más pobre. Brasil ha presentado en su sistema prácticas populistas y clientelísticas, e intereses corporativos de grupos beneficiarios dotados de poder de presión y de las burocracias y los profesionales vinculados a los programas.

Luego de la crisis económica de los ochenta y sus repercusiones negativas hacia la población, se han sobrecargado las políticas sociales y al mismo tiempo les ha restado recursos. En consecuencia en las políticas sociales se han enfatizado el universalismo, los servicios gratuitos de educación y salud y la preferencia por los programas asistenciales. De acuerdo a las estadísticas del estudio, éstas indican que Brasil gasta cerca de un 15 % del PIB en los aspectos sociales, la distribución del gasto es claramente regresiva.

Existe una compleja red de instituciones en el ámbito social: múltiples instituciones con objetivos superpuestos, fragmentadas entre sí; procesos decisorios en los que priman los intereses corporativos, el uso clientelístico de los recursos y la corrupción.



Los programas sociales presentan una alta discontinuidad, la que obedece principalmente a los cambios de gobiernos y/o de autoridades sectoriales y a restricciones en los recursos. Gracias a la presencia de los diferentes grupos sociales (profesores, médicos y otros profesionales) que hacen presión, es posible observar una mayor continuidad en las políticas, pero no una mayor orientación hacia los sectores más pobres.

En la práctica se ha intentado descentralizar; desburocratizando y simplificando los procedimientos, aminorando las resistencias corporativas e intentando seleccionar más certeramente a los beneficiarios, no obstante, existen numerosos obstáculos. Entre ellos, pueden señalarse los conflictos de competencia entre los papeles que corresponden a la Unión, a los estados y a los municipios en los programas descentralizados; la enorme heterogeneidad de los municipios en cuanto a su capacidad financiera, administrativa, de recursos técnicos y humanos; la ausencia de coordinación y actividades conjuntas entre órganos públicos; la escasa disponibilidad de recursos no públicos, de organización social y de ONG que pueden movilizarse, y la ausencia de instrumentos para combatir las tradiciones populistas, clientelísticas y de corrupción en los programas sociales.

Sumado a estos obstáculos se encuentra el deterioro económico, ya que la aplicación de las medidas de estabilización no ha sido efectivas y el sistema político presenta incertidumbre social.

Por otro lado, existe una secuencia de programas de alimentación y nutrición, el Programa de Formación Integral del Niño (PROFIC) y el reciente Plan de Combate al Hambre y la Miseria (PCFM) que se han implementado, pero estos han dado señales de una enorme dispersión y discontinuidad, producto de su propio carácter asistencial y la dependencia de factores económicos y del

ciclo político, así como de las tensiones entre diferentes "culturas institucionales".

Brasil ha implementado programas de alimentación y de nutrición desde los años 1940, los cuales no se han canalizado directamente a toda la población objetivo por tradiciones negativas del propio sistema burocrático que impide su distribución más adecuada. Sin embargo los programas muestran resultados positivos que pueden obtenerse en cuanto a cobertura al asociar la distribución de alimentos con la prestación de servicios básicos de salud. El estudio indica que existe la necesidad de flexibilizar los programas de modo de abrir posibilidades de adaptación a las necesidades, condiciones y características de cada ciudad y región. Se sugiere una pronta descentralización.

El PROFIC, programa aplicado en Sao Paulo entre los años 1986 y 1993, introdujo actividades extracurriculares para niños pequeños en la red pública de enseñanza. El programa muestra que, a través de la unión entre organismos no gubernamentales y las prefecturas municipales, es factible focalizar programas innovadores y con bajos costos. También presenta las dificultades de introducir modificaciones en la red pública de enseñanza, dichos programas son susceptibles de desmontar con facilidad.

El PCFM es un instrumento que intenta superar algunos de los problemas de las políticas destinadas a combatir la pobreza, con el apoyo de la sociedad civil y el impulso de todos los ministerios. La ciudadanía impulsa acciones contra la miseria y por la vida a través de comités participativos. En el plano público la acción es menos alentadora por los problemas de restricciones presupuestarias, la precariedad en el funcionamiento de las instituciones públicas y las dificultades de articulación (faltan instrumentos para combatir la

corrupción y el clientelismo, y las resistencias de colaboración efectiva con la sociedad civil).

¿Existe continuidad de este Plan? ¿Es viable esta estrategia para combatir la pobreza?

El estudio muestra que las medidas puestas en práctica son la distribución de alimentos a diferentes sectores de la población pobre. Los programas se aplican más en el medio urbano y en aquellos territorios en los cuales la indigencia es menos elevada. No está clara la continuidad de estas medidas en cuanto a los recursos, a la posibilidad de alcanzar efectivamente a las zonas y los sectores más pobres y en cuanto a la dificultad de generar a partir de ellas programas de capacitación y apoyo a la generación de ingreso en los sectores pobres.

Quienes ejecutan los programas, tanto del sector público como del privado, son partícipes de los cambios macroeconómicos que crean las condiciones necesarias para erradicar la miseria mediante el control de la inflación, la recuperación del crecimiento de la economía y la generación de empleos y de ingreso para los sectores más postergados. El aporte del PCFM es que permite plantear el problema de la pobreza en el país y hacer más transparente la discusión sobre los medios necesarios para enfrentarla.

Las conclusiones del análisis están enfocadas hacia el combate de la pobreza desde dos perspectivas:

- a) Restablecer el crecimiento económico y generar oportunidades de empleo productivo, y,

- b) Hacer realidad el papel estratégico que revisten las redes públicas gratuitas de educación y salud para los sectores más pobres, con una estrategia de focalización adecuada al tamaño y situación particular de Brasil.

En el estudio se diagnostica la tensión que existe entre un avance rápido y decidido en la focalización del gasto social, y la estabilidad y el mantenimiento de un sistema político abierto. Como resultado en los programas masivos, con millones de beneficiarios, los instrumentos de focalización que toman como unidad a la familia o el hogar serían muy costosos.

c) **País: Costa Rica**

Producto de la guerra civil de 1948, Costa Rica tuvo que buscar el complemento entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En este sentido el Estado asumió un papel de liderazgo en lo económico, con metas sociales que universalizaron la cobertura de los servicios, especialmente en educación y salud, y la creación de instituciones autónomas en el terreno de; vivienda y urbanismo, desarrollo agropecuario, y capacitación.

A partir de la década del setenta Costa Rica pasa a ser pionero en la creación de los fondos de inversión social, nace en 1971 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y en 1974 el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Posterior a ello, en 1980, con la crisis económica se implementan programas compensatorios, que indujeron a un deterioro en los recursos, en la calidad de educación y en salud. Pero con la ayuda externa se llevaron a cabo programas de ayuda alimentaria y de crédito y capacitación del sector informal urbano y campesino: entre otras diversas medidas.

En 1992 casi el 20% del PIB es destinado al gasto social y un gran porcentaje de él está destinado a educación (27%) y a salud (37 %), lo que muestra que estos programas son progresivos, porque en 1993 existen ya 38 programas dirigidos hacia los sectores más pobres, que absorben aproximadamente el 17 % del gasto social e incluyen un amplio espectro de tipos de políticas. Sobresalen las políticas sociales sectoriales (salud, vivienda y educación) y los programas asistenciales y compensatorios y otros que son canalizados con menos recursos y muestran coberturas reducidas.

Existe una congruencia entre los programas y el perfil de la pobreza en Costa Rica, con áreas fundamentales de desarrollo incipiente y escasa cobertura, en particular en zonas rurales, que es donde se concentra la pobreza. Las conclusiones indican que el país no tiene una estrategia clara para combatir la pobreza, pero que su larga tradición en materia de políticas sociales complementarias a las económicas ha preparado el terreno para configurar una estrategia cuyo eje son los programas universales de inversión en el campo de los recursos humanos (salud y educación); los programas de capacitación y apoyo productivo y los programas asistenciales para situaciones extremas.

Estos programas logran cumplir sus objetivos inmediatos, pero con ciertas dificultades porque no cuentan con el apoyo complementario que requieren para tener un cierto impacto más permanente sobre la condición social de los beneficiarios. Al igual que otros países, estos programas carecen de estabilidad en cuanto a su prolongación por las incertidumbres presupuestarias, cambios de autoridades ministeriales o gubernamentales, y por la falta de coherencia en su implantación, excepto aquellos programas que cuentan con un financiamiento externo.

Estos programas presentan un enorme vacío en el seguimiento y evaluación de los resultados. Sus esfuerzos sólo logran una caracterización socioeconómica

de los usuarios, pero no se realizan evaluaciones que profundicen en los resultados y el impacto de los programas sobre las condiciones de vida de sus beneficiarios, ni se realizan estudios que determinen la cobertura efectiva del grupo destinatario e identifiquen a los sectores excluidos.

El aporte innovador lo proporciona el sector privado, sin fines de lucro, para proteger un proyecto de la dinámica lenta y burocrática del sector público, en este sentido pasa a ser el centro que reúne los esfuerzos y recursos que aporta la sociedad, pero esto no asegura el éxito del programa. La experiencia valorada es la capacidad técnica y gerencial del equipo a cargo del programa, sin importar si este es público o privado. Es preciso contar con un equipo humano de alto nivel, que tenga prestigio y legitimidad, así como con capacidad para motivar y comprometer a los distintos agentes involucrados.

#### **d) País: Chile**

A partir de la década de los noventa, Chile comienza una etapa democrática, y con ella formula una estrategia social que se consigue con disciplina fiscal y con estabilidad en el crecimiento; con integración y complementariedad entre los aspectos económicos y los sociales; negociación y la concertación de intereses; con una reforma tributaria que aumentó la disponibilidad de recursos para fines sociales; un plan laboral que reivindica la posición de los trabajadores; con una descentralización más profunda y delegación de responsabilidades al sector privado y a ONGs para aplicar políticas sociales más específicas.

Los temas principales que se abordaron en la agenda pública fueron - la inserción urgente en el tema de la pobreza - la aplicación de políticas económicas para mantener bajos los índices inflacionarios para evitar estancamientos e incrementos de pobreza - mantener el gasto público

destinado a cubrir una política social de asistencia - mantener las reformas y medidas de descentralización y privatización que había impulsado el gobierno militar. Estas permitieron llevar a la discusión, entre otros temas, el papel del Estado - crear cambios en las características de los sectores pobres, con el apoyo mayor de organismos públicos y privados.

Para este análisis se tomaron tres programas específicos con carácter innovador, a diferencia de otros creados con anterioridad.

- Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica),
- Capacitación Laboral de Jóvenes (Chile Joven) y Entre Todos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Estos programas forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, e intervienen sobre variables y procesos que la reproducen: elevar el nivel de aprendizaje y superar las brechas sociales en la calidad de la educación básica, disminuir la exclusión laboral de los jóvenes de escasos recursos, y aumentar la "voz", la información y la destreza de las organizaciones sociales de localidades pobres para que participen en el diseño y en la ejecución de proyectos sociales.

Estos programas, nacieron desde el sector público, y cuando se pusieron en marcha, en un corto plazo, lograron sus objetivos e importantes adelantos y cambios. Los principales factores detectados en el análisis fueron - urgencia y prioridad en abordar los problemas de pobreza reconocidos no sólo por el gobierno, sino además de todos los sectores de la sociedad - los programas fueron diseñados y gestionados desde una alta Unidad Coordinadora del gobierno compuesta principalmente por profesionales del sector privado, académicos y ONG que proporcionaron claridad ante los objetivos y

propósitos - la excelencia técnica del diseño del programa que consideraba entre otros aspectos experiencia, diagnóstico del problema, aspectos positivos y debilidades del marco institucional dentro del cual el programa debía operar - mostró transparencia y eficiencia en la ejecución del programa - los programas tuvieron presencia en todo el país gracias a las direcciones provinciales y regionales, que cuentan con cierta autonomía y que se pudieron encargar de algunas tareas.

Cuando se pusieron en marcha los programas, éstos contaban con un diagnóstico válido y una explicación de los supuestos de la pobreza; una formulación clara de los objetivos (líneas de acción, metas y tiempos concretos); una definición concreta del o los grupos destinatarios y una identificación de su orientación para llegar a ellos. No quedó afuera de este contexto la inserción institucional más adecuada para el programa, la identificación de los agentes que intervienen en la ejecución, y las medidas complementarias para el fortalecimiento institucional, capacitación, mejoramiento de los sistemas de información.

Los obstáculos que presentaron estos programas están ligados a la poca experiencia en la descentralización (con un Estado fuerte), de ahí se desprenden serias situaciones, que al igual que en los otros países, se detecta que en las zonas más pobres existe una escasez de organismos intermedios sólidos.

Los seguimientos de los resultados y evaluación de impactos de los programas son incipientes. Con la encuesta nacional (encuesta de caracterización económica CASEN), realizada cada dos o tres años, se orienta a evaluar a los beneficiarios de los principales programas y el nivel de focalización alcanzado. También se utilizan otros instrumentos que miden el grado de nutrición en niños y embarazadas, y se hacen seguimientos para medir el



aprendizaje de objetivos educacionales mínimos (prueba SIMCE). No obstante, por regla general, el diseño de los programas no incluye una descripción de criterios precisos de operación que permitan ir haciendo el seguimiento de los resultados parciales y, después de un cierto tiempo, del impacto de los programas.

Para combatir la pobreza es fundamental conocer el impacto que ejercen los programas. En Chile la pobreza se ha conceptualizado y medido fundamentalmente a través de un enfoque de carencias concentrado en las brechas que falta cubrir (línea de pobreza, insatisfacción de necesidades básicas), y la pobreza en Chile tiene una cara sociocultural y psicosocial caracterizada por actitudes, conductas y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena en la sociedad. Se recomienda incorporar esta dimensión al evaluar el impacto de los programas sociales, sumado a indicadores que revelan la situación material de los hogares y las personas.

### **Conclusiones sobre las experiencias en Latinoamérica en materia de políticas sociales y programas para combatir la pobreza.**

Los países coinciden sus experiencias tanto en rasgos socioculturales (sean actitudes, conductas o recursos) como también en la forma de organización (situaciones económicas, políticas, laborales, de ingresos, de precios, de subsidios, etc.). La posibilidad más cercana a combatir la pobreza en un país es creando una estrategia global de desarrollo, no tan sólo sumando acciones y esfuerzos aislados.

A pesar que los cuatro países comenzaron a implementar programas sociales en períodos similares, destinando casi el mismo porcentaje del PIB (entre un 15 y un 20%) a gasto social, y se encuentran con un nivel alto de desarrollo en

cuanto a lo humano, los cuatro muestran diferencias marcadas en la aplicación de políticas sociales en contra de la pobreza.

Sólo Chile muestra la estrategia más cercana a la lucha en contra de la pobreza. Existe una coherencia entre el discurso político del gobierno (el tema de la pobreza en Chile es prioridad en la agenda pública a partir de 1990), la aplicación de una política económica con efectos sociales, el diseño y la práctica de programas debidamente financiados, que intentan romper con el círculo de la reproducción de la pobreza (que en la práctica se diluye).

Al respecto la lucha de la pobreza requiere de los siguientes elementos a considerar:

- Crecimiento económico sostenido en el tiempo
- Creación de políticas sociales específicas complementarias
- Creación y mantenimiento de empleos que den oportunidades de desarrollo productivo a los sectores más pobres.

### **1.3. La aplicación institucional de estas experiencias en Chile: El FOSIS**

A través del programa social "Entre todos", que veremos en el cuarto capítulo, lograremos visualizar el grado de experiencia, aplicación y resultados del trabajo realizado en Chile.

El origen del Fondo de Solidaridad e Inversión social se remonta hacia 1990, con la llegada de un gobierno de transición a la democracia. El discurso del gobierno en esta nueva etapa se centra en saldar la deuda social acumulada por muchos años (durante la crisis económica de los ochenta golpea con mayor fuerza los sectores más pobres). Hasta 1990 existía desencanto y desconfianza desde los sectores más

pobres hacia las capacidades estatales y de la voluntad gubernamental para satisfacer con prontitud y eficiencia sus problemas, ya que hasta ese momento las políticas aplicadas en programas universales o extremadamente focalizados, no consiguieron erradicar la pobreza.

El FOSIS es un Fondo de carácter permanente, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y depende de MIDEPLAN. El Fosis se caracteriza por ser un organismo de intermediación financiera y no ejecuta acciones directas. Recauda recursos de la cooperación internacional o del presupuesto nacional y los canaliza hacia organismos intermedios públicos o privados o, directamente, hacia organizaciones sociales ejecutoras.

La misión institucional del FOSIS es que complementa la política social con el propósito de contribuir a solucionar situaciones de pobreza y marginalidad, y llega hasta donde otras agencias estatales no lo hacen. Por la experiencia acumulada hasta ahora el FOSIS ha orientado sus acciones para superar la pobreza focalizando, de manera distinta a los años anteriores, como asignar prestaciones sociales en función de la medición por línea de ingreso (a través de una encuesta aplicada en las municipalidades). Así también trabaja con un concepto de pobreza más complejo, en lo principal, toma en cuenta la falta de oportunidades de determinadas personas, familias o comunidades con el fin de satisfacer sus necesidades básicas, entendiendo por ésta las condiciones mínimas.

En términos operativos el FOSIS aplica programas de acción en cuatro áreas sociales:

- Programas de apoyo a microempresarios pobres (capacitación en gestión, asistencia técnica y crédito). Los aportes provienen de ONGs, y como "componente crédito" de la banca privada. El Fosis también aporta subsidio a

los gastos de administración de los pequeños créditos. Con el tercer crédito el microempresario pasa a ser considerado cliente habitual del banco.

- Programas juveniles, de desarrollo juvenil, de carácter sociocomunitario, puesto en marcha por los organismos de intermediación y el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, vinculado al Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- Programas de generación de capacidades en localidades pobres, que está altamente focalizado por su propia definición, contemplan actividades de promoción social que son realizadas por organismos especializados y concursos de proyectos, los que pueden ser ejecutados a través de una intermediación o, directamente, por las propias organizaciones sociales.
- Programas de desarrollo campesino, que incluye programas de riego, forestación y desarrollo productivo rural realizados a través de la intermediación de ONGs y, según sea el caso, en estrecho contacto con el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP.

Todos estos programas tienen:

- Alto grado de participación de la comunidad
- Interacción con una amplia red de instituciones (públicas o privadas)
- Aporte de los propios beneficiarios para el desarrollo de las iniciativas a través de recursos materiales, financieros, trabajo, y otros.

En los aspectos cualitativos el FOSIS ha implementado:

- En el ámbito productivo, innovación en áreas de trabajo, porque las iniciativas se enmarcan dentro de la lógica de ofrecer oportunidades como herramientas

de desarrollo e integración social, asumiendo que, probablemente, la mejor oportunidad es la que busca incrementar la capacidad productiva y la sobrevivencia económica de las pequeñas unidades económicas en las que los pobres trabajan.

- Renovación y fortalecimiento de la relación con las ONGs, porque existe una cohesión entre los diversos actores. En este sentido las ONGs aportan metodología, experiencia, capacidad de pesquisar necesidades sociales y una llegada directa a los potenciales beneficiarios.
- Movilización de recursos locales. El rol principal del Estado y del FOSIS es eliminar o minimizar con la generación de oportunidades las dificultades que tienen determinados sectores de la población para incorporarse al desarrollo. En la práctica los beneficiarios aportan sus propios recursos; trabajo, capacidades de organización, materias primas, sedes, etc. para la realización de proyectos sociales de interés individual y colectivo.
- Participación, junto con la incorporación de quienes se beneficiarán de sus acciones en la gestión, diseño e implementación de los proyectos. La participación se define como un conjunto de personas que se involucran en un ciclo que va desde compartir una necesidad o un problema, hasta definir cómo intervenir al respecto. Se trata de desarrollar un proceso social en la ciudadanía, traducido en un proyecto que nace con una idea, con un proceso donde todos colaboran, comparten decisiones y responsabilidades de lo que acontezca.
- Proyecto local de desarrollo, asociado al tema de la participación, es la unidad de intervención por excelencia de la acción FOSIS. Este concepto se refiere a una intervención acotada en el tiempo, en sus objetivos, en sus beneficiarios y en el territorio en el que se encuentra. Es un acuerdo que involucra al FOSIS,

a los sectores beneficiarios de la intervención, pero que normalmente involucra también a la municipalidad, otras instituciones públicas, a una o más ONGs, organizaciones sociales, etc. Para concretar un proyecto cada partícipe deberá aportar en la realización una tarea específica; la que permitirá, en corto tiempo, exhibir logros concretos que son altamente anhelados por la comunidad.

- Unidad territorial; también campo de intervención. Existe la necesidad de contraponer a la segmentación (por categoría; obreros, dueñas de casa, pobladores, jóvenes, o por sector social; salud, educación, vivienda, trabajo, previsión social, infraestructura, comunicaciones, saneamiento, etc.) enfoques multisectoriales e integrados, que visualicen las necesidades humanas como un fenómeno complejo e interrelacionado, lo que sólo es posible cuando uno se acerca a los problemas desde una perspectiva territorial.

Entre los aspectos normativos e institucionales el FOSIS cuenta con una legislación, nuevos procedimientos en la asignación de crédito bancario para productores más modestos, normas de asignación de recursos de inversión regionales y traspaso de metodología hacia las municipalidades y hacia los Comités Comunales de Superación de la Pobreza.

Quisiéramos abarcar más aspectos valóricos que con la experiencia ha logrado este organismo, pero en este último alcance nos limitamos a decir que el FOSIS, ha aportado en cuanto al diseño de una política social descentralizada y participativa.

El desafío para los próximos años, en materia social, para poder avanzar sobre algunos de los aspectos que el FOSIS ya está desarrollando es trabajar con un concepto de pobreza que acoja la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y permita, con flexibilidad e imaginación, avanzar alternativas de solución; trabajar

con una perspectiva integral; y fortalecer las capacidades locales, tanto públicas como privadas.

## **II. LOS OBJETIVOS DEL ESTUDIO, SU METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS.**

La importancia del estudio radica en la necesidad de poder verificar el cumplimiento de los objetivos de la aplicación de políticas sociales, que están a la base de la misión de instituciones como la que enmarca nuestro trabajo, una vez finalizada la fase de ejecución. El trabajo parte de la base que al tipo de programas como el estudiado no le corresponde una fase de seguimiento como parte de su estructura y que los cambios esperados sólo es posible mirar en un período de tiempo mayor –y evidentemente posterior- a la etapa en que se desarrolla la iniciativa propiamente tal.

### **2.1. Objetivos:**

- 2.1.1. Evaluar exploratoriamente el logro de efectos e impactos en las organizaciones beneficiarias del Programa Entre Todos del año 1996 en las comunas de El Bosque y La Florida.
- 2.1.2. Estudiar los factores que inciden en la ejecución de los proyectos, facilitando u obstaculizando el cumplimiento de sus objetivos.



2.1.3. Proponer orientaciones al Programa que surjan del análisis de la información y la verificación en terreno de aspectos determinantes en el logro o no-logro de los objetivos.

## **2.2. Metodología.**

El trabajo corresponde a un nivel exploratorio-evaluatorio, para lo cual, en primer lugar, revisamos los aspectos centrales del Programa en el marco de la misión institucional. Esta primera lectura nos entregó un marco teórico fundamental para entender la lógica del programa que luego estudiaríamos en terreno.

Luego, analizamos la información de los proyectos, destacando los contenidos básicos de cada propuesta, los indicadores emanados de la evaluación ex –ante en torno al logro de efectos e impactos, los informes de supervisión que dan cuenta del proceso y, agregamos una primera mirada sobre los resultados. En este sentido, la primera vez que se mencionan objetivos de efecto e impacto es en la evaluación ex – ante, lo que no tiene un correlato claro durante la fase de ejecución, ni forma parte de los objetivos concretos que se supervisan.

El trabajo de campo consistió en visitas a los beneficiarios de los proyectos a los cuales les dejamos una Encuesta (se agrega en el Anexo), para luego realizar una entrevista a dos o tres miembros de la organización en cada caso (se anexa también la Pauta de Entrevista). El objetivo de las visitas, a pesar de que los proyectos

consignan un informe final hecho por los propios beneficiarios, fue el tener una mirada directa sobre los resultados de la aplicación de este tipo de experiencias y la opinión de los sujetos de ella, después de transcurrido un año de su aplicación. Esta actividad, complementada con la observación directa, nos entregó valiosos datos que entregamos en el capítulo “Análisis de la información”.

Pudimos arribar a Conclusiones, luego de analizar tanto los antecedentes del proceso mismo de ejecución como de los hallazgos de la investigación.

### **2.3. Instrumentos:**

Aplicamos una Encuesta dirigida a determinar el grado de satisfacción de los usuarios, la opinión sobre el proyecto y el Programa, la metodología utilizada, el cumplimiento de metas y otros aspectos que se detallan en el Anexo. Este instrumento se aplicó a dos miembros de cada una de las organizaciones ejecutoras seleccionadas, con un total de 18 encuestados.

La Entrevista estuvo dirigida fundamentalmente a que los beneficiarios relataran la experiencia sobre la base de tres momentos: antes de entrar al Programa, durante la ejecución del proyecto y después de terminada la ejecución –hasta ahora- de la iniciativa. La entrevista fue grupal y en ella participaron dos o tres miembros de la organización ejecutora.

### **III. MARCO LOGICO DE EVALUACION DE IMPACTO DE LOS PROYECTOS SOCIALES.**

Es sabido que en la aplicación de políticas y planes orientados a superar la pobreza el tema de la evaluación es el menos desarrollado. Se ha avanzado en buscar formas descentralizadas de inversión y en metodologías que apuntan, cada vez más, a que sean los propios destinatarios de esta acción los que decidan qué hacer; lo que ha tenido resultados positivos. Sin embargo, no es posible perfeccionar estos mecanismos si no se cuenta con una evaluación que permita decir con certeza si los planes y programas son los más adecuados o cuáles son sus deficiencias para cumplir con los objetivos para los cuales han sido diseñados.

Cohen y Franco señalan en su estudio sobre evaluación de proyectos sociales, que en el campo de los programas y proyectos sociales normalmente se ignora cuál es el desempeño de los mismos y, sobre todo, cual es el impacto que producen sobre la población objetivo a la que se destinan. La regla general es que se desconoce:

- Si los programas sirven o no sirven.
- Si sirven, cuánto sirven (y el grado en que estos servicios justifican su costo).

- A quiénes sirven y en qué medida. Dicho de otra manera, quiénes son los verdaderos beneficiarios y quienes resultan ser “perjudiciarios” de su implementación.

En un trabajo realizado el año 1992 por los gobiernos de Chile y Holanda acerca del impacto de la misión del Fosis, se señala que este organismo no tiene incorporado en el diseño inicial de sus programas un procedimiento sistemático de evaluación ex –post ni considera los recursos necesarios para ello. También señala el informe que no se contemplan mecanismos de seguimiento de los proyectos una vez terminada la ejecución del mismo, motivo por el cual no puede evaluar el impacto de su acción en un plazo mayor ni contribuir a la solución de problemas que aparezcan.

El mencionado estudio recomienda realizar una mayor especificación de las evaluaciones al nivel regional, mejorar la divulgación de sus conclusiones entre los equipos regionales y discutirlos con ellos. Precisa que si bien el Fosis es un Fondo que financia inversiones de interés social con una metodología participativa, apunta a la superación de la pobreza que es un proceso largo y que debe, por lo tanto, definir algunos procedimientos para el seguimiento de las iniciativas implementadas.

Parcialmente el Fosis ha realizado acciones orientadas a completar el ciclo de vida de los proyectos, incorporando una mirada sobre las tendencias de efecto e

impacto que se visualizan en la etapa de ejecución de ellos y ha avanzado en definir ciertos criterios para evaluar el logro de impacto, sobre la base de las sugerencias de la misión holandesa en Chile y de los propios objetivos institucionales, lo que aún no se implementa en programas como el que motiva este trabajo.

Como orientación del programa “Entre Todos” el Fosis se propuso para el año 1996 reforzar el programa, con el fin de situar la participación y planificación comunitaria en el marco de los respectivos Planes Comunales de Superación de la Pobreza, incentivar la presentación de proyectos por parte de las localidades y lograr una mayor adecuación entre las competencias del servicio de apoyo y las especificidades de cada localidad.

Para el Fosis superar la pobreza significa que las personas, familias o comunidades pobres inician un proceso acumulativo de transformaciones que los posibilita para desarrollar sus potencialidades, optar por bienes y servicios que la sociedad posee y mejorar de modo sustentable su calidad de vida ciudadana e integración social.

El impacto esperado del Fosis se traduce en mejoramientos graduales en aspectos materiales y no materiales de la calidad de vida y ampliación en el ejercicio de la ciudadanía y en la integración social de los sectores pobres.

El análisis de impacto considera los cambios que el proyecto o programa contribuye a generar en los beneficiarios finales. Estos cambios tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de vida, con la satisfacción de necesidades básicas materiales y no materiales, con integración social y laboral, con la generación de capacidades, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, grupos o comunidades a las cuales el proyecto o programa se dirige.

Posibles áreas de evaluación de impacto:

- Mejoramiento en aspectos materiales de la calidad de vida.
- Fortalecimiento de la organización social.
- Desarrollo de capacidades individuales y colectivas.
- Cambios efectivos en conductas y/o actividades que reducen los niveles de marginalidad económica, política o social.

## CUADRO COMPARATIVO DE CULTURA PRODUCTO/IMPACTO

CULTURA CENTRADA EN EL PRODUCTO	CULTURA CENTRADA EN EL IMPACTO
La institución opera guiada y circunscrita a la lógica de colocar recursos a través de proyectos.	La institución opera guiada a la lógica de dar respuestas a necesidades reales y directas de los pobres. El Fosis y sus ejecutores requieren conocer a los beneficiarios (sus necesidades, tiempos, rasgos socioculturales, potencialidades, intereses, recursos, etc.).
Estructura administrativa y de personal organizada en torno a la consecución de los productos. Normas, procedimientos e instrumentos se orientan a ello.	Estructura administrativa y de personal organizada en torno a la consecución del impacto. Se agregan normas, procedimientos e instrumentos en función del impacto.
Los sistemas de planificación y evaluación giran en torno al diseño y cumplimiento de actividades.	Los sistemas de planificación y evaluación giran en torno a niveles de satisfacción de necesidades de los beneficiarios finales.
La institución no requiere de otros para lograr sus productos y funcionar; es autónoma y autoreferida.	La institución requiere y depende de otros para conseguir sus objetivos de impacto.
El ciclo de aprendizaje es recursos, actividades y resultados logrados en cuanto producto: jóvenes capacitados, créditos otorgados, hectáreas regadas, máquinas entregadas.	El ciclo de aprendizaje se amplía a los efectos e impactos logrados, es decir a los efectos relacionados con los productos y a los cambios finales generados: mejoramiento de la calidad de vida, integración social, desarrollo personal, etc.

La evaluación consideró estas nuevas orientaciones y enfocó la investigación a verificar los cambios tanto en la capacidad de las organizaciones como en el nivel de satisfacción de los usuarios, desde un escenario identificado como carenciado y de cuyo diagnóstico habría surgido la iniciativa que finalmente ejecutaron.

Desde el punto de vista de los indicadores de logro tomamos como base los indicadores de continuidad y de sustentabilidad que el evaluador ex –ante colocó para la verificación del logro de efectos e impacto previstos. Aquí es interesante hacer notar que lo que se entiende por ciclo de vida del proyecto no contempla una fase de seguimiento en este programa, por lo que se desaprovechan absolutamente las orientaciones que provienen de la evaluación ex –ante. Lo mismo ocurre con la información del proyecto en que se responde acerca de los requerimientos para que los beneficios se mantengan en el tiempo.



## **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA E INFORMACIÓN DE LOS PROYECTOS**

### **4.1. El Programa Entre Todos.**

#### **4.1.1. Aspectos generales.**

El Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) es un organismo público que tiene como misión financiar, en forma total o parcial, planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo social y productivo, destinados a superar la pobreza y la marginalidad de los sectores pobres de nuestro país. Con este objetivo periódicamente convoca a concursos o licitaciones de recursos y celebra convenios con instituciones públicas y privadas para la ejecución de programas sobre temas de interés común.

Para el logro de su misión el Fosis está especialmente interesado en impulsar y apoyar la gestión territorial. Por ello invierte sus recursos en iniciativas que, siendo coherentes con la estrategia de desarrollo regional y comunal, cuenten con la participación activa de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de las mismas, eleven la calidad de vida de los participantes y la comunidad y mantengan sus logros en el tiempo.

Considerando lo anterior, para el año estudiado –1996- el Fosis estableció dos nuevas modalidades de trabajo: la Inversión Regional de Inversión Local (IRAL) y el Apoyo a la Gestión Territorial (AGT).

La Inversión Regional de Asignación Local dice relación con los procedimientos y mecanismos para seleccionar los territorios –comunas y localidades- donde se invertirán recursos y los proyectos que se apoyan.

En esta modalidad de inversión, los gobiernos regionales, es decir Intendente y Consejo Regional, deciden las comunas en donde se realizará la inversión del Fosis.

Por su parte, en el nivel local, los municipios, representados por el Concejo Municipal, decide las localidades o sectores en que se desarrollará el Programa. Junto con definir las localidades o sectores, los Concejos fijan prioridades temáticas y de sectores sociales.

Este nuevo mecanismo, que es la expresión del proceso de descentralización que se quiere implementar, tiene los siguientes objetivos:

- Favorecer la coordinación, integración y complementariedad de la inversión pública en el ámbito local, creando modalidades operativas que integren Programas, a fin de lograr mayores niveles de impacto.

- Apoyar el proceso de descentralización del país, fortaleciendo las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales.
- Facilitar el desarrollo de mecanismos participativos de intervención para apoyar procesos de desarrollo local.

La segunda modalidad implementada por el Fosis a partir de 1996, denominada Apoyo a la Gestión Territorial (AGT), tiene por objetivo apoyar a los grupos y organizaciones sociales de las localidades seleccionadas que quieran postular a los Programas.

Para ello el Fosis contrata a instituciones privadas que en cada comuna seleccionada entreguen un servicio de apoyo a los grupos u organizaciones de las localidades seleccionadas por el Concejo Municipal para que identifiquen, desarrollen y presenten proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus integrantes y de la comunidad. El AGT también apoya la primera etapa de ejecución de los proyectos aprobados.

En el caso de las comunas estudiadas –El Bosque y La Florida- éstas corresponden a la zona Sur que fue licitada, adjudicándose el Programa de Economía del Trabajo (PET) la propuesta. Esta institución, a su vez, subcontrató para la comuna de El Bosque al Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC) y en la comuna de la Florida a PROSAM, quienes destinaron un grupo de monitoras en cada sector.

#### **4.1.2. Aspectos técnicos del Programa.**

##### ***1. Participantes:***

En el programa pueden participar los habitantes, grupos, organizaciones y líderes de la comunidad existentes en las localidades pobres seleccionadas.

Los habitantes de estas localidades serán apoyados a través del Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, AGT, para que se capaciten en autodiagnosticar su propia realidad, priorizar sus problemas, elaborar y ejecutar sus iniciativas y desarrollar capacidades de coordinación entre ellos, con otras organizaciones y con las instituciones públicas o privadas de la comuna.

##### ***2. Impacto.***

El Programa pretende el traspaso de capacidades a los habitantes de las localidades pobres para que en el mediano plazo puedan mejorar sus condiciones de vida, tanto materiales como no materiales.

### **3. La estrategia.**

Se espera que los habitantes de las localidades pobres puedan generar capacidades individuales y colectivas, en torno a un mejor conocimiento de la realidad local y que puedan –a través de un reforzamiento de sus organizaciones- tener una mejor interlocución con las instituciones públicas y privadas existentes en la comuna, a fin de desarrollar iniciativas de inversión (proyectos) que les permitan mejorar su calidad de vida.

### **4. Qué ofrece el Programa.**

El Fosis se propone aportar lo siguiente a los beneficiarios del Programa:

- Que los habitantes, grupos, organizaciones y líderes sean capacitados y asesorados por el servicio de AGT durante todo el proceso educativo que se lleva a cabo a través del Programa Entre Todos. Para ello se utilizará una metodología participativa que permita a los participantes adquirir capacidades para desarrollar diagnósticos locales, priorizar problemas, elaborar iniciativas de inversión y ejecutarlas. La metodología de trabajo aportará, también, a la generación de capacidades para coordinarse entre ellos y con otros.

- Financiamiento para la ejecución de iniciativas de inversión específicas, elaboradas en forma conjunta y participativa, que permitan aplicar las capacidades aprendidas en la primera fase del Programa. Para esto el Fosis otorga un financiamiento en calidad de donación.
  
- Apoyo para el diseño y ejecución de las iniciativas de inversión, respecto a las cuales los grupos y organizaciones locales tendrán la responsabilidad directa de los resultados que se alcancen.

En este Programa se espera que las iniciativas de inversión que se presenten, tengan las siguientes características:

- a) Los temas no podrán responder a los que estén cubiertos por otros Programas Fosis presentes en las localidades. Se podrán presentar iniciativas productivas, sólo en aquellos casos en que los productos de éstas estén destinados al consumo familiar de autosubsistencia.
  
- b) Los plazos de ejecución de las iniciativas no podrán exceder de los 10 meses.
  
- c) Deberán ser iniciativas definidas por los participantes de la localidad y presentadas por los propios beneficiarios, los que podrán ser un grupo,

organización, conjunto de organizaciones o el conjunto de habitantes de la localidad.

- d) Las iniciativas deben ser una solución específica a un problema concreto priorizado por la comunidad beneficiaria y tener relación con la estrategia de desarrollo definida en la comuna.
- e) Las iniciativas de inversión deberán identificar aquellos factores y/o condiciones que permitan su funcionamiento después de finalizado el aporte Fosis.
- f) Las iniciativas de inversión deberán contemplar la participación activa de los beneficiarios en la ejecución de la misma, de modo de ir aprendiendo prácticas que fortalezcan la autogestión.
- g) Las iniciativas de inversión deberán considerar aportes propios de los beneficiarios y tratar de conseguir aportes de otras instituciones. El aporte de los beneficiarios podrá ser efectuado en dinero, trabajo, materiales, terrenos e instalaciones, etc. Estos aportes deben documentarse debidamente.
- h) Las iniciativas de inversión deberán contemplar tanto acciones en aspectos materiales como equipamiento, infraestructura, servicios básicos,

etc., como acciones que permitan la integración social de los participantes, a través del desarrollo de sus organizaciones y el mejoramiento de sus relaciones.

- i) El ejecutor podrá realizar por sí mismo la totalidad de las actividades del proyecto o bien establecer, bajo su exclusiva responsabilidad, subcontratos o convenios con otras instituciones u organismos. Dicha situación debe quedar establecida en la presentación de la iniciativa de inversión y contar con la aprobación de los beneficiarios.

##### ***5. Criterios de Evaluación de los proyectos presentados.***

El Fosis realiza la admisibilidad de los proyectos, rechazando aquellos que no cumplen los requisitos formales. Posteriormente contrata el servicio de un organismo evaluador externo para que aplique una pauta que el propio Fosis diseña. Entre los criterios que se evalúan están los siguientes:

- Que las localidades hayan sido seleccionadas por el Concejo Municipal y que el servicio de Apoyo a la Gestión Territorial haya brindado atención durante la primera fase del Programa.
- Que la presentación de la iniciativa haya sido formulada de manera participativa por los habitantes organizados de la localidad.



- Que la guía contenga toda la información requerida respecto a los detalles del proyecto.
  
- Que la iniciativa sea adecuada y pertinente a las características y capacidades de los habitantes organizados de las localidades y a las condiciones físicas (tierra, clima), culturales y económicas de la localidad donde se inserta.
  
- Que el proyecto contemple los aspectos técnicos necesarios para alcanzar los objetivos que se propone.
  
- -Que exista una correspondencia clara entre los recursos solicitados, las actividades propuestas y los resultados esperados.
  
- Que exista claridad respecto al aporte de los recursos propios y a la coordinación con otros, si esto fuera necesario para el éxito del proyecto.
  
- Que el presupuesto (costo por ítem/costo total) sea el adecuado a lo que se quiere lograr con la iniciativa de inversión.

El organismo evaluador deberá hacer visitas a terreno para verificar la información y podrá requerir antecedentes aclaratorios, si fuera necesario.

En caso que la evaluación detecte problemas técnicos en la formulación del proyecto, éste será devuelto para su reformulación. El proyecto reformulado deberá ser nuevamente enviado al Fosis.

#### **6. *Quién y cómo se seleccionan los proyectos.***

El Fosis envía a cada Concejo Municipal de las comunas seleccionadas la lista con puntaje de los proyectos que se presentaron a la evaluación. Es el propio Concejo el que resuelve acerca de la distribución de los recursos, sin hacer modificaciones de contenido ni de presupuesto.

Se aprueban proyectos por un monto inferior o igual al monto disponible en este Programa para la comuna. Si los proyectos seleccionados excedieran el monto, deberá resolverse por el mismo Concejo el origen del financiamiento que permitirá cubrir los fondos faltantes. La certificación de este acuerdo se enviará oportunamente al Fosis.

#### **7. *Requisitos posteriores a la selección.***

Posterior a la selección de los proyectos los representantes de éste deberán inscribirse en el Registro Público del Fosis, firmar contrato con el Fosis y constituir las garantías de fiel cumplimiento del proyecto.

Es interesante señalar que el proceso descrito anteriormente, incluyendo la ejecución de la iniciativa, demora aproximadamente 18 meses. Estos divididos en las siguientes etapas:

- a) Definición por parte del Gobierno Regional de las comunas seleccionadas y los montos a invertir en cada una de ellas.
- b) Focalización de localidades y sectores por cada municipio.
- c) Licitación y contratación del Servicio Agt por parte del Fosis.
- d) Implementación del Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial. En la versión del año 98 esta etapa dura 9 meses e incluye la primera etapa de ejecución de los proyectos.
- e) Traspaso al Fosis de los proyectos para que éste continúe con la ejecución y termine con el desarrollo total de ellos.

#### **4.2. Información de los proyectos**

En este punto hemos consignado los elementos esenciales que contiene cada una de las propuestas que se ejecutaron en el marco del programa Entre Todos del 96, en las dos comunas estudiadas y hemos agregado, a continuación, aspectos que la evaluación ex – ante señaló como resultado de su análisis. Finalmente, extrajimos de los informes de supervisión que se hacen en forma periódica por

parte del Fosis, los resultados de las etapas en la ejecución del proyecto. Verificamos, con ocasión de la visita en terreno a los participantes de estas iniciativas, el cumplimiento (o no) de los objetivos que se señalan en la propuesta. Las conclusiones que obtuvimos del análisis de esta información las expondremos detalladamente más adelante. A continuación exponemos los antecedentes antes señalados de cada uno de los proyectos:

a) COMUNA DE LA FLORIDA

Proyecto 1.

“CONSTRUCCION OBRA GRUESA SEDE VECINAL PATRIA NUEVA”

Ejecutor: Comité de Vecinos Patria Nueva.

Nº de beneficiarios: 5.000

Aporte Fosis: \$ 4.040.850.-

Costo total: \$ 6.179.050.-

Antecedentes

El proyecto consiste en la construcción de la obra gruesa de una sede vecinal sobre los cimientos de la sede que anteriormente se comenzó a construir, “lo más sólido posible dentro del presupuesto disponible, que contemple también la instalación de puertas y ventanas”(del texto original).

Se quiere que la sede sea construida por maestros de la población, a quienes se les dará un aporte económico, para que puedan realizar los trabajos con rapidez y dirigir la mano de obra voluntaria que han ofrecido algunos miembros del Club Deportivo los fines de semana.

El plan de actividades futuras contempla impulsar actividades como la reactivación del Comité Vecinal, reorganización de delegados por manzana, difusión de programas sociales municipales que beneficie especialmente a niños y ancianos, activación del Centro de Madres, celebración del aniversario de la población, etc.

Considera como beneficiarios directos a las organizaciones existentes en la localidad: Club Deportivo, Comité de Vivienda, Comité Vecinal

La evaluación ex –ante

El evaluador consideró al nivel de efectos esperados: “disponibilidad de un espacio para el encuentro de la comunidad en mejores condiciones”. Como impacto consideró “ el desarrollo de capacidades en la comunidad para abordar en conjunto soluciones a problemas comunes”.

Hizo las siguientes recomendaciones:

“El proyecto cuenta con el apoyo de recursos del municipio y es muy pertinente y coherente en todo sentido, con un alto nivel de motivación y aporte de los beneficiarios en el desarrollo del mismo y la continuidad con un plan de trabajo para hacer uso de la sede. El detalle de faenas y sus costos son muy pertinentes y posibles de materializar. Sólo es preciso profundizar en el diseño alguna forma que asegure el cuidado y mantención de la obra a construir”.

La supervisión y los resultados.

El proyecto demoró en el inicio de su ejecución alrededor de 6 meses, porque los planos que entregó el arquitecto de la AGT no correspondían a lo que se quería hacer. Esto hacía que la Municipalidad no entregara el permiso de construcción.

Luego de múltiples gestiones entre el Fosis, el ejecutor y la Municipalidad y ante el riesgo de que el proyecto fracasara, la Municipalidad decidió asumirlo como gestión propia y hacer los planos definitivos, junto con supervisar la ejecución de la obra. El contrato con el Fosis tiene fecha del 31. 10. 96 y los trabajos comenzaron en el mes de Julio del 97, para terminar en Diciembre del mismo año.

La demora en el inicio de los trabajos hizo que los vecinos que debían aportar mano de obra no estuvieran disponibles, por lo que se contrató maestros para la obra.

Actualmente no cuenta con luz ni agua - lo que según los dirigentes entrevistados sólo puede realizar la Municipalidad- y se usa como bodega de materiales y caseta de los trabajadores que realizan labores de pavimentación en la misma población. No se ha usado nunca en alguna actividad comunitaria.

#### Proyecto 2

“HABILITACIÓN Y REPARACION SEDE CLUB DEPORTIVO Y SOCIAL”

Ejecutor: Club Deportivo Villa Unión

Nº beneficiarios: 600

Aporte Fosis: \$ 3.048.000.-

Costo total: \$ 3.744.128.-

#### Antecedentes

El proyecto busca mejorar las condiciones de infraestructura de la sede para la cual se debe encielar, forrar tabiques y paredes, construir baño, poner piso, reparar instalación eléctrica, hacer instalación de agua y mejorar fachada.

Evaluación ex –ante.

Al nivel de efectos: “disponibilidad de implementos básicos para apoyar actividades de organizaciones y mejoramiento de las condiciones para un mayor uso del lugar de encuentro de la comunidad”.

Como impacto el evaluador considera “Capacidad de la comunidad para abordar en conjunto soluciones a problemas comunes”.

Las recomendaciones:

“Trabajo de terreno entregó información que la sede es propiedad privada, lo que dificultaría la pertinencia de la reparación de ésta. No se observa un compromiso muy alto de los beneficiarios, pues no se asumen compromisos de apoyo, a pesar de existir una actividad orientada a organizar el trabajo de la comunidad. Estos hechos debieran precisarse en el desarrollo del proyecto, para sí aumentar las posibilidades de éxito del mismo. Es conveniente detallar las acciones contenidas en las reparaciones mismas para allí insertar el apoyo de la comunidad, individualizando responsabilidades y no expresándose sólo a la Directiva como ente encargado. El presupuesto es coherente con las acciones previstas”.



La supervisión y los resultados.

La primera etapa de trabajo demoró por las dificultades respecto a la propiedad del terreno, lo que obligó a rectificar las partidas, transformado en tipo mecano las reparaciones de la sede.

Por la mala estructuración del presupuesto, éste debió modificarse ya que se consideraba ítem para instalación eléctrica y sanitaria en circunstancias que ambos elementos existían en el lugar.

Actualmente se usa la sede en forma intensiva con grupos de jóvenes y niños. La organización ha seguido realizando arreglos a la propiedad y juntan fondos para poder comprar definitivamente la sede a su dueña. Esta relación no ha impedido que el proyecto haya tenido logros evidentes que los dirigentes le adjudican al apoyo recibido a través del proyecto.

Proyecto 3.

“EQUIPAMIENTO DE SEDE COMUNITARIA Y SALA DE SALUD  
COMUNITARIA”

Ejecutor: “Unificación de Los Navíos”.

Nº beneficiarios: 12.000

Aporte Fosis: \$ 2.951.991.-

Costo Total : \$ 10.581.365

### Antecedentes

Se quiere equipar la sede que está en construcción –como parte de la inversión propia municipal- con mobiliario y materiales indispensables para asegurar el adecuado funcionamiento de las organizaciones, Junta de Vecinos y Adulto Mayor en el desempeño de sus actividades tanto educativas como de recreación.

La evaluación ex –ante.

Se considera efecto: “mejorar las condiciones para el encuentro de la comunidad. Provisión de medios para realizar una atención de salud.

Como impacto: “Solución de problemas básicos de salud en la zona. Capacidad de la comunidad para abordar problemas en común”.

Recomendaciones:

El proyecto es coherente y pertinente para la realidad del sector y sólo se debe precisar mejor la forma de participación de los beneficiarios en la ejecución de esta iniciativa e individualizar responsabilidades. El proyecto combina aportes de equipos de la organización y solicitud de implementos al Fosis para que las

organizaciones puedan desarrollar mejor sus actividades. Sólo es pertinente considerar para la sustentabilidad de la iniciativa el diseño de un sistema que asegure el periódico aprovisionamiento básico de implementos para las labores de las monitoras de salud a través de convenios con el Consultorio o el municipio”.

La supervisión y sus resultados.

El proyecto demoró casi 6 meses en implementar el equipamiento solicitado, ya que la construcción de la sede demoró el doble del tiempo planificado.

Aparece como significativo también el grado de conflictividad de los grupos, por lo que operan como grupos aparte - de hecho tienen espacios de funcionamiento distinto- y dentro de la propuesta plantean sus propios objetivos.

En las visitas realizadas, pudimos comprobar que se mantiene la lógica de funcionamiento por separado de cada uno de los grupos, aunque con menos roces, debido a la salida de una de las dirigentes que ejercía un liderazgo autoritario y que ha permitido el encuentro de los grupos.

En este proyecto, sin embargo, no sólo se han mantenido las actividades, sino que en el caso del grupo de Salud –al cual se le asignó objetivos de efecto e impacto por la evaluación- se han ampliado el número de actividades y de monitoras,

pasando de 8 voluntarias durante el período de ejecución a 22 en la actualidad. Estas son capacitadas en forma permanente por el Consultorio y prestan una ayuda importante a la comunidad.

Proyecto N° 4

“SALUD COMUNITARIA LOS ALAMOS-LA PATRIA”

Ejecutor: Grupo de Monitoras de Salud Los Álamos

N° beneficiarias: 2.400

Aporte Fosis: \$ 1.956.736.-

Costo total: \$ 12.446.399.-

Antecedentes.

Se quiere realizar 3 tipos de acciones para implementar la experiencia de Salud Comunitaria La Patria-Los Álamos, ejecutada por monitoras de salud.

1. Consolidación y capacitación interna del grupo de monitoras de salud, ampliando el número de participantes.

2. Implementación en salud, sede vecinal La Patria, creando un lugar físico adecuado para la atención diaria de niños, ancianos y comunidad en general de ambas poblaciones. Se ampliará el número de atenciones.
  
3. Educación en salud y prevención a vecinos a través de charlas y cartillas , en convenio con el Consultorio.

La evaluación ex –ante.

Se considera como efecto la disponibilidad de un equipo de monitoras de salud capacitadas y la existencia de un espacio físico equipado para prestar servicios básicos de salud.

Como impacto se consideran las prestaciones de servicios de salud básica para la comunidad y la reducción de asistencia a servicios de salud por causas menores.

Como recomendaciones el evaluador expresó lo siguiente: “el proyecto es muy consistente y responde a la problemática de la zona y permite articular un grupo de monitoras preexistentes y también a éste con el Consultorio de Salud. El municipio ha comprometido aportes a este proyecto y sólo es preciso agregar alguna actividad que asegure la permanencia de un núcleo base de monitoras, dado que anteriormente ya se ha desarticulado el grupo”.

La supervisión y sus resultados.

Aún cuando la evaluación ex –ante consideró recomendable generar un núcleo base de monitoras, eso no fue posible, ya que el grupo se dividió antes de iniciar la ejecución del proyecto y hubo de reformularse para que fueran las monitoras de una de las localidades las que asumieran la responsabilidad de su ejecución.

Superadas estas dificultades, se planteó la dependencia de un proyecto municipal, que incorporaba la construcción del espacio destinado a sala de salud y que demoró mucho más de lo programado. A pesar de todo ello, el grupo se mantuvo activo y recibiendo capacitación por parte del Consultorio.

Hasta esta fecha no se ha hecho efectivo el aporte municipal. La explicación que se nos dio, por parte de la organización es que la Municipalidad exigía la regularización de la Directiva del grupo, pero que siendo avisados los funcionarios no asistían a la reunión en la cual se elegiría la nueva directiva. La municipalidad, por su parte, dice no haber sido informada de tales reuniones.

Actualmente el grupo presta atención a las dos poblaciones originales y ha aumentado el número de monitoras.

## b) COMUNA DE EL BOSQUE

Proyecto 1

“IMPLEMENTACION DE BIBLIOTECA ESCOLAR”

Ejecutor: Junta de Vecinos Vicente Huidobro

Nº Beneficiarios: 1700

Aporte Fosis: \$ 3.439.160.-

Costo total: \$ 4.433.085.-

#### Antecedentes

Se quiere implementar la Biblioteca en la ampliación de la sede social con textos escolares y de cultura general y con los materiales que sean necesarios para asegurar que no se extravíen los libros. Junto con eso, se capacitarán 4 vecinas con una bibliotecaria que los preparará en las funciones propias de esta actividad.

La evaluación ex –ante.

Como efectos se señalan: “Disponibilidad de un espacio y materiales que permitan apoyar el hábito de lectura en la comunidad, especialmente en los jóvenes. Acceso de niños y jóvenes a medios cercanos para realizar labores educativas.

Como impacto: “Aumento en uso de sede. Mayor interés de la comunidad por la lectura. Menor desplazamiento de niños y jóvenes para realizar sus tareas”.

Recomendaciones:

“Incorporar el diseño de un sistema que asegure la conservación de textos y equipamiento. Coordinar acciones con establecimientos educacionales para asegurar demanda y potencial aumento de textos. Pensar en sistema de autofinanciamiento sobre la base de multas por retraso u otra forma que contribuya a la continuidad el impacto”.

La supervisión y sus resultados.

Los mayores problemas de este proyecto radicaron en el hecho de que la sala destinada a biblioteca formaba parte de la construcción de una sede con fondos regionales que demoró su instalación definitiva.

El largo tiempo que hubo que esperar hizo que se disgregaran las personas que habían reactivado la Junta de Vecinos para efectos de ejecutar el proyecto, lo que no se logró remontar en todo el proceso y se trabajó con un grupo reducido de personas



Lo positivo estuvo, primero, en la etapa de capacitación que recibieron las vecinas por parte de la encargada de otra biblioteca comunal, ya que los contenidos de ella se orientaron a aspectos de la realidad escolar del sector. Por otro lado, se destinaron fondos al pago de una de las monitoras, posterior a la capacitación, para que atendiera la Biblioteca durante el período de ejecución del proyecto. Una vez finalizado, se obtuvo, a través de la mediación del Fosis, que el Departamento de Educación Municipal contratara a la encargada para atender en forma permanente la Biblioteca.

Actualmente se atienden alrededor de 60 niños diariamente, abarcando varias comunas vecinas y dando respuesta a las demandas de los escolares en un 99%. Se abastece de nuevos textos con los ingresos que genera la fotocopidora que se adquirió con los fondos del proyecto. También recibe donaciones de bibliotecas vecinas.

Proyecto N° 2

“SEDE SOCIAL DESMONTABLE Y TALLERES DE PREVENCIÓN DE DROGAS”

Ejecutor: Junta de Vecinos Población Paula Jaraquemada.

N° beneficiarios: 2100

Aporte Fosis: \$ 5.103.924.-

Costo total: \$ 6.562.000.-

## Antecedentes

El proyecto consiste en la construcción de una sede desmontable de madera que opere como lugar de base de una estructura de acciones y estrategias que integren las demandas de la población, que sea un espacio que permita la recreación y desarrollo de actividades vecinales deportivas, laborales, juveniles e infantiles.

La evaluación ex-ante.

Al nivel de efectos se señala la disponibilidad de un espacio para realizar actividades comunitarias y en el ámbito de impacto el aumento de acciones desarrolladas por las organizaciones gracias al uso de la nueva sede.

Se recomienda:

“Hay que involucrar más a los beneficiarios en las acciones de construcción de la sede, a través de actividades que comprometan a las organizaciones con el proyecto. Hay que mejorar la coherencia interna, pues si bien aparece como un proyecto pertinente, nunca se explica el carácter de desmontable de la sede y aparecen vinculaciones con el Consultorio que no están claramente enmarcadas en el objetivo del proyecto. También se deben afinar los compromisos de la

comunidad para realizar las actividades comunitarias, pues son relevantes para el éxito del proyecto”.

La supervisión y sus resultados.

El proyecto se ejecutó adecuadamente, ya que hacer la sede desmontable implicó contratar una empresa para que entregara armada en el lugar la sede de madera, lo que se hizo en breve plazo y no requirió gran esfuerzo de la organización.

Hubo problemas para dotarla de servicios básicos, lo que pudimos comprobar que se mantiene hasta hoy - no cuenta con alcantarillado- lo que impide un uso más adecuado de la sede.

Este hecho impidió, además, realizar muchas de las actividades que formaban parte del plan de acción de la localidad y algunas de ellas se debieron hacer en otros recintos que sí contaban con servicios básicos de agua y luz.

Actualmente tiene un uso restringido y no se ha logrado articular en torno a la sede un trabajo que integre a la comunidad.

Proyecto N° 3

“REPARACION Y EQUIPAMIENTO DE CENTRO COMUNITARIO”

Ejecutor: Junta de Vecinos Pob. 4 de Septiembre

N° de beneficiarios: 6.200

Aporte Fosis: \$ 4.117.673.-

Costo total : \$ 5.294.000.-

Antecedentes.

El proyecto consiste en rehabilitar el Centro Comunitario para multiuso de la comunidad, reparando la construcción y equipando las distintas dependencias.

La evaluación ex –ante.

Al nivel de efectos la evaluación considera el mejoramiento de la calidad del lugar de encuentro de la comunidad y como impacto la capacidad de la comunidad para abordar en conjunto soluciones a problemas comunes.

Hizo las siguientes recomendaciones: “Se debe explicitar y explicar mejor las relaciones existentes entre realidad social, problemática local y sus causas con el

proyecto concreto, pues aparece como algo independiente de ello, lo que puede contribuir a dar mayor coherencia y pertinencia a esta iniciativa.”

La evaluación y sus resultados.

El proyecto se realizó en óptimas condiciones, con gran compromiso de la organización y con un aprovechamiento total de los recursos asignados al proyecto. La mano de obra fue voluntaria casi en su totalidad, lo que permitió abaratar costos y destinar esos recursos a otros fines del proyecto.

Actualmente se realiza un número mayor de actividades de las que se hacían antes del proyecto y se han incorporado nuevos grupos, atraídos por el mejoramiento del entorno.

Proyecto N° 4

“REPARACION DE PISO Y GRADERIAS COLEGIO FRAY LUIS  
BELTRAN”

Ejecutor: Equipo Motor Pob. San Andrés.

N° beneficiarios: 1.600

Aporte Fosis: \$ 4.038.338.-

Costo total: \$ 5.192.000.-

Antecedentes.

El proyecto consiste en el mejoramiento de la infraestructura, reparando el piso e instalando graderías en el patio del Colegio.

Evaluación ex –ante

Al nivel de efectos se considera la mejora en la calidad del equipamiento del Colegio y la mayor disponibilidad de espacios para la recreación de jóvenes y niños. Como impacto se considera la mayor satisfacción de niños y jóvenes en el desarrollo de actividades deportivas.

Las recomendaciones:

“Es necesario precisar el rol de los beneficiarios en la ejecución e involucrarlos más en las acciones. Llama la atención que no se hable de coordinación explícita con las autoridades del colegio beneficiario del proyecto, lo que hace difícil la concreción del proyecto”.

La supervisión y sus resultados:

Lo primero que debió enfrentar este proyecto fue la coordinación con las autoridades, que se menciona en la evaluación, ya que era requisito indispensable para ejecutar el proyecto.

Sin esta condición no habría sido posible su ejecución ya que por razones de funcionamiento el trabajo debía realizarse en los meses de vacaciones de los alumnos.

El grupo ejecutor tenía experiencia anterior, por lo que no tuvo dificultades en gestionar el proyecto.

Actualmente se mantienen el equipamiento como parte de la infraestructura del colegio y, a través de la Junta de Vecinos, se usa para actividades deportivas de la localidad los fines de semana.

Proyecto 5

“CAPACITACIÓN PARA MUJERES GRUPO CATÓLICO VILLA CASAROLL”

Ejecutor: Grupo Católico.

Nº beneficiarias : 200

Aporte Fosis: \$ 3.495.597.-

Costo total : \$ 4.494.210.-

Antecedentes.

El proyecto consiste en la realización de un curso de panificación y pastelería, para lo cual se contempla tener los insumos necesarios para la capacitación y habilitar un espacio que quede en forma definitiva como una amasandería.

La evaluación ex –ante.

Se considera como efecto la capacitación de mujeres en oficios predefinidos y como impacto el potencial aporte de recursos al ingreso familiar a través de la práctica del oficio aprendido.

Las recomendaciones.

El evaluador señala que “no queda claro el sentido final de la capacitación de mujeres, pues no es seguro que sea este el oficio más adecuado para su potencial uso. Aunque no existen muchas formas de encuentro entre mujeres del sector, este esfuerzo no aparece como muy pertinente. Tampoco está clara su mantención en el tiempo. Estas preguntas no están respondidas en el proyecto y, por tanto, su factibilidad y pertinencia es reducida”.



## La supervisión y sus resultados.

En los antecedentes de la supervisión aparece, en primer lugar, la dificultad de operar en un sitio definitivo para la capacitación, debido al hecho de que el proyecto es dependiente de la construcción de una sede –dentro de la cual ocupará un espacio el taller- por lo que debió buscarse espacios alternativos, lo que dificultó la primera etapa, sin impedir que ésta se realizara y fuera altamente valorada la capacitación por el grupo de 23 mujeres que asistió al curso.

Superadas estas dificultades, el grupo debió volcarse a resolver problemas de funcionamiento interno, lo que tuvo escasos resultados, ya que en esa fecha se perdieron dineros correspondientes a la subvención, lo que produjo el quiebre del grupo. Desde el Fosis se intentó reconstituir el grupo, entregándoles nuevas herramientas de capacitación para que operara como microempresa, lo que tampoco tuvo resultados positivos.

Finalmente, luego de transcurridos 18 meses desde su inicio, el Fosis retiró los bienes adquiridos con cargo al proyecto, de acuerdo a facultades legales, y los entregó a otra organización que requería el mismo tipo de equipamiento y contaba con fortalezas organizacionales suficientes para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Actualmente, el grupo se encuentra recibiendo cursos de manualidades y cree haber aprendido que para poder surgir necesitan deponer rivalidades y actitudes reñidas con la práctica comunitaria.

## V. ANÁLISIS DE LA INFORMACION

Antecedentes generales.

Como antecedentes de la investigación es necesario decir que la fuente de la información la constituyeron los propios ejecutores de las iniciativas y beneficiarios de ésta, en algunos casos.

También que de los 9 proyectos seleccionados dos son de construcción de sede, tres son de reparación y equipamiento de sede, dos son proyectos de grupos de salud comunitaria, que incluye equipamiento mínimo, uno es de habilitación de biblioteca escolar y otro es de capacitación para mujeres, con equipamiento de taller de amasandería.

Respecto a la composición, de los 9 grupos 4 de ellos están constituidos por mujeres y sólo en uno de ellos las mujeres no participan.

Tanto de las entrevistas que realizamos a los grupos beneficiados como de las encuestas que contestaron los ejecutores de los proyectos creemos haber obtenido una respuesta a aspectos fundamentales del proceso.

**a) Definición de variables a investigar.**

- Fortalecimiento organizacional : Entendemos esta variable como aquella capacidad de las organizaciones de gestionar acciones que favorezcan su desarrollo como tal. Para su medición, tomamos como punto de partida el diagnóstico que hace parte de la propuesta con la que concursan, en que se define un cierto estado de desarrollo de esta capacidad. La mantención o variación de este diagnóstico se explora durante la etapa de supervisión del proyecto, a la que también tuvimos acceso. Finalmente, preguntamos en terreno a los beneficiarios sobre aspectos que nos dieran luces en este sentido. (acciones realizadas en el último año, incorporación de nuevos integrantes, etc.).
- Resultados: En esta variable consignamos el logro del objetivo a nivel del Producto y que en la información del proyecto propiamente tal responde a la pregunta de “qué queremos hacer”. Así, por ejemplo, en un proyecto de recreación y esparcimiento, el producto corresponde a la construcción de la multicancha. El resultado concreto de esta acción la ubicamos en este contenido.
- Mantención de los beneficios en el tiempo: Esta variable se refiere a la intensidad con que están presentes –al momento de la investigación- los beneficios que se esperaba obtener con el logro de la iniciativa. La expectativa se expresa inicialmente en los objetivos del proyecto y guarda estrecha relación con

su cumplimiento. Los indicadores de sustentabilidad entregados por la evaluación ex-ante se orientan en esta mismo sentido.

- Desarrollo personal: Esta es la variable más difícil de medir, porque no está definida como objetivo inicial y por lo amplio de su espectro. En términos generales, consideramos aquí los aspectos cualitativos, en términos individuales, que son adjudicables al desarrollo de la iniciativa (nivel de satisfacción, desarrollo de la autoestima, confianza en las propias capacidades, etc.).

#### **b) Resultados de la investigación**

Respecto al tema del **fortalecimiento organizacional** la mayoría de los encuestados consideraron que fue un aspecto que se desarrolló en relación con el proyecto. Sin embargo, esta percepción no tiene una correlación clara con el nivel de actividad que ha logrado la organización en forma posterior a la ejecución de la iniciativa. En dos casos –Población Patria Nueva de La Florida y Pob. Paula Jaraquemada de El Bosque- siendo la respuesta afirmativa, pudimos comprobar a través de otros relatos que la organización no desarrolla actividades comunitarias y que la sede que se construyó no ha tenido uso, en el primer caso y en el segundo, la frecuencia de uso del espacio es de “tres veces al mes más o menos, en lo que la localidad necesite: matrimonios, sesiones de videos, actividades religiosas, etc.”. (C. Vásquez. Representante legal del proyecto).

Por otra parte el único grupo que considera que este aspecto no se desarrolló – Unificación Los Navíos de La Florida- exhibe un nivel de logro muy superior al resto de las organizaciones encuestadas, aumentando el número de voluntarias de Salud de 8 en la etapa de ejecución a 23 en la actualidad.

En otros casos la ejecución del proyecto se considera esencial para el desarrollo de la organización y se cree que sin él la organización no podría actuar.

Lo que sí queda claro , por los antecedentes recogidos, es que el grado de organización que el grupo tiene previo a la ejecución de los proyectos es determinante en el nivel de logro de estos mismos. Es así que en el caso de dos organizaciones fuertes –J. de Vecinos Pob. 4 de Septiembre de El Bosque y Club Deportivo Los Navíos de La Florida- que ejecutaron sus iniciativas superando las dificultades que presentaron sus proyectos, en la actualidad han ampliado la cantidad y la calidad de acciones que antes realizaban.

Por el contrario, el grado de organización del grupo de Patria Nueva de La Florida fue siempre deficiente y no ha habido impacto, aún cuando se logró el objetivo a nivel del producto.

En el caso de la Villa Cassarolli de El Bosque el quiebre al interior de la organización, por problemas de rendición de fondos, impidió que hubiera condiciones mínimas de sustentabilidad de la iniciativa. Lo que podría ser un

fracaso las integrantes lo consideran un aprendizaje necesario para futuras acciones.

Dentro del tema del fortalecimiento organizacional, preguntamos sobre **la participación**. Las respuestas coinciden en señalar que en la etapa de promoción y elaboración del proyecto ésta era más alta que en el período en que se llevó a cabo la iniciativa. La explicación de los beneficiarios es que pasa mucho tiempo entre que presentan el proyecto hasta que reciben una respuesta y que deben, incluso, ajustar sus presupuestos porque el costo de lo que quieren hacer varía.

En algunos casos la demora impidió que el proyecto se hiciera con aporte de mano de obra de los propios vecinos, como ocurrió en Patria Nueva de La Florida, que cuando se quiso realizar la construcción, los vecinos estaban trabajando y no podían colaborar, por lo que hubo que modificar el presupuesto para poder contratar maestros. En el caso de la Biblioteca de la Población Vicente Huidobro hubo un grupo de vecinos dispuestos a colaborar al principio, pero luego la representante legal se encontró sola: “ Después con la comunidad se puede decir que la ayuda fue muy poca, porque escasamente en los momentos que se podía..., y yo con el interés de seguir adelante, porque soy medio porfiada en este sentido, me dije: tiene que salir la biblioteca y cuando me vi en la necesidad de pedir ayuda, salí a golpear las puertas de los vecinos para que cooperaran”(Encargada de la Biblioteca. Pob. Vicente Huidobro).

Consultamos, también por la participación una vez que se realizó el proyecto. En aquellos proyectos en que la comunidad participó directamente en su ejecución hubo más participación que en aquellos que subcontrataron parte de su ejecución. De los 3 proyectos que no han tenido el impacto esperado, dos de ellos corresponden a construcciones realizadas por terceros, ajenos a la organización.

Por otro lado, los proyectos que operaron con mano de obra voluntaria tuvieron durante la ejecución un buen nivel de participación y, posterior al término del proyecto, la han aumentado.

Respecto a la composición de los participantes, ya dijimos que eran fundamentalmente mujeres, pero es interesante notar que ninguno de los proyectos se orienta a dar respuesta a aspectos vinculados a su condición de género y que, en general, ellas apoyan iniciativas que, desde el diagnóstico, se consideran prioritarias para la comunidad en general.

Quisimos colocar por separado un indicador de **resultados**, entendiéndolo como el cumplimiento de objetivos a nivel del producto, ya que tenemos la percepción de que, a pesar de que institucionalmente el Fosis ha hecho un opción por cambiar el enfoque de una acción centrada en el producto por una centrada en el impacto, *el acompañamiento que se hace durante el período de ejecución se orienta fundamentalmente al logro del producto y, en menor medida, a asegurar condiciones de sustentabilidad, pero que tampoco se evidencian en la etapa en*



que el Fosis permanece en las localidades. Se produce aquí el desfase más importante entre los objetivos institucionales y la orientación del programa, ya que su diseño no permite evaluar el logro de objetivos de efecto e impacto, aún cuando la evaluación ex –ante los considera como parte del proyecto mismo. Por otro lado pudimos comprobar que el logro del producto no sólo no asegura el logro de efecto e impacto, sino que en algunos casos (como la sede que se usa de bodega), genera impacto negativo, ya que la gente lo percibe como un esfuerzo perdido.

Es en este aspecto, en todo caso, donde se exhiben las mayores fortalezas de la acción institucional, ya que el nivel de logro bordea el 100% en los casos seleccionados, es decir que todos lograron cumplir con los objetivos que se plantearon al nivel de producto.

La percepción de los participantes es que es el Fosis quien más contribuye al logro de estos objetivos. El aporte menos valorado es de la Agt, ya que a ella se adjudican los errores en la formulación de los proyectos, especialmente en aspectos técnicos, lo que provoca retraso en el inicio de los proyectos. Un poco más valorado que la Agt es la Municipalidad, aunque también se percibe como obstaculizador, fundamentalmente por el tema de las certificaciones y permisos y por el retraso en la entrega de su aporte.

En la evaluación de este aspecto apareció frecuentemente el tema de la *demora en los plazos de ejecución*, ya que 7 de los 9 proyectos excedieron el plazo legal. En 4 casos la demora se debió a que eran proyectos que dependían de la ejecución de otras iniciativas, fundamentalmente de obras municipales que demoraron mucho más de lo programado. En los otros 3 proyectos la demora se debió a la necesidad de modificar aspectos fundamentales en proyectos cuya formulación no correspondía con lo que se quería hacer.

En el punto señalado como **mantención de los beneficios en el tiempo** 6 de los 9 proyectos han logrado cumplir con este objetivo.

Es interesante destacar que los proyectos que han logrado mantener y aumentar sus actividades están relacionados con *demandas específicas de la comunidad*, es el caso de dos grupos de Salud , la Biblioteca y el Club Deportivo. Entre los proyectos que no lograron hacerlo se cuentan dos sedes sociales y el taller de amasandería.

En el caso de la Biblioteca Escolar de la Población Vicente Huidobro la necesidad que vino a resolver es tan importante, que la precariedad organizacional –que estuvo presente antes y durante la ejecución- no ha sido obstáculo para que los beneficios se hayan ampliado en el tiempo. “El año pasado partí atendiendo desde Julio a Diciembre y se atendieron más de 600 niños. Ahora, desde el 1 de Marzo hasta hoy van más de 1000 niños, de distintos cursos,

desde 2° básico hasta universitarios han llegado aquí..., y de esos más de mil niños que han venido, 3 o 4 se han ido sin tarea.” (M. Inés San Juan, vecina que se capacitó y atiende actualmente la Biblioteca).

Respecto a cómo mantienen los insumos para seguir funcionando, la mayoría lo hace con los aportes que recibe por distintas prestaciones. En el caso de los grupos de Salud, los consultorios les hacen donaciones para las atenciones que prestan y se financian con cuotas de las integrantes del grupo. El Club Deportivo tiene mesas de juego que arrienda a sus socios y con eso financia actividades para jóvenes y niños. Las actividades propias del club se pagan con las cuotas de los socios. La Biblioteca se mantiene con lo que produce la fotocopidora, con cuota de inscripción de socios de la Biblioteca y con donaciones que recibe de otras comunas.

En el caso de las juntas de vecinos, éstas obtienen apoyo de los programas municipales que ofrecen charlas y cursos que se llevan hasta las localidades.

Hay un elemento fundamental en el logro de la mantención de los beneficios en el tiempo y es la *coordinación con otras instituciones de la comuna*. Aquellas organizaciones o personas del grupo que se mantuvieron en contacto con las instituciones con las que se relacionaron durante la ejecución tuvieron más posibilidades de sustentar sus acciones que aquellos que no lo hicieron. De las dos sedes que funcionan deficientemente, ninguna cuenta con servicios básicos

de agua y luz, responsabilidad que según los entrevistados le compete a la Municipalidad por tratarse de espacios públicos. Luego de la visita que nosotros hiciéramos los dirigentes renovaron su compromiso de mandar cartas a los respectivos concejos municipales para agilizar estos trámites.

Entendemos que, en el caso de los grupos de salud, el ente con el que se coordinan –Consultorios de la comuna- tiene también interés en desarrollar vínculos ya que a través de estos grupos logra derivar consultas banales que se le presentan y, por lo tanto, ahorrar tiempo, pero, sin lugar a dudas, son los propios grupos los más favorecidos con esta relación y son quienes propician los encuentros y plantean sus demandas de capacitación a los centros de salud.

Con relación al área de **desarrollo personal** los participantes manifiestan tener un alto grado de satisfacción, incluso cuando el aprendizaje implicó resolver dificultades y realizar innumerables trámites para conseguir el objetivo. Lo que cada persona dice haber obtenido, luego de pasar por la experiencia da cuenta de que la metodología de intervención y las vinculaciones que se establecen a partir de ella son acertadas.

En dos entrevistas, las personas se emocionaron recordando: “Una cree que no va a ser capaz de lograr cosas, pero después, a medida que se va interiorizando se da cuenta de que se pueden lograr muchas más cosas de las que una cree. Por el hecho de estar en nuestras casas, creemos que no seremos capaces, pero al salir

del hogar tenemos personalidad para encarar los propósitos y salimos adelante, no nos quedamos en nuestras casas sin hacer nada” (Voluntarias del grupo de Salud Los Navíos. La Florida).

Aunque no todos los encuestados consideraron que un aspecto desarrollado era la superación de los conflictos entre los miembros de la organización, la mayoría opinó que gestionar el proyecto los obligó a ponerse de acuerdo y a valorar el trabajo en conjunto con otros. “Hubo un trabajo de cohesión, le sirvió a la directiva para contactarse con la realidad, para unirse en torno a algo tangible como es el proyecto”. (Dirigenta. Pob. 4 de Septiembre. El Bosque).

En muchas de las opiniones se advierte que el proyecto les ayudó a crecer como personas y eso lo valoran, más allá de las peleas y dificultades que tuvieron entre los miembros de las organizaciones. “Se siente orgullo, no nos queremos ir de aquí. Somos voluntarias y nos sentimos satisfechas. Nos sentimos respetadas y consideradas porque conocemos a todos los vecinos.” (Grupo de Salud La Patria, La Florida).

Cuando se les consulta sobre este aspecto, les cambia la evaluación que hacen del servicio Agt, ya que reconocen estar muy agradecidos de las monitoras, porque con ellas pudieron aprender a hacer el proyecto : “Sin su ayuda esto no habría salido porque nos enseñaron bien cómo se hacían los trámites y prácticamente

nos dieron una cátedra respecto al proyecto mismo” (Rep. Legal. Pob. Paula Jaraquemada.).

Muy parcialmente podemos opinar sobre los cambios en aspectos materiales en la calidad de vida. Esto es percibido claramente en los proyectos que contemplan la construcción o reparación de espacios comunitarios y se asocia el aumento en el interés por participar al cambio en el entorno “Ahora el Comunitario te produce una llegada mejor, porque está más amplio, cómodo, equipado para hacer diversos tipos de actividades y el entorno también está mejor”. (Dirigenta Pob. 4 de Septiembre. El Bosque).

“El aumento de los socios tiene que ver con el cambio, con la sede nueva. Ahora llegan más jóvenes. A ellos está llegando este recurso social, que es atender sus problemas y poder darles solución de alguna manera. Les ayudamos de alguna manera a sobrellevar esta carga que significa vivir en una población de bajos recursos” (Dirigente Club Deportivo Los Navíos. La Florida).

Por la naturaleza del estudio no fue posible verificar los cambios en la conducta que puedan afectar los niveles de marginalidad económica, política o social, aún cuando los propios participantes expresan opiniones en tal sentido: “Lo positivo que ha dejado el proceso es la integración de los jóvenes, porque se ha logrado su integración al Club y que no estén preocupados de la droga, del alcohol, porque lo esencial a que apunta este Club Deportivo es eso, ya que es a estos sectores donde llega más la droga y el alcohol..., hay problemas intrafamiliares que

inducen a los jóvenes a caer en la droga y con este proyecto se les ha brindado a los jóvenes una segunda casa” (Rep. legal. Proyecto Reparación de Sede Club Deportivo Los Navíos. La Florida).

## VI. CONCLUSIONES

En primer lugar quisiéramos precisar el alcance de estas conclusiones. Creemos que por tratarse de una muestra pequeña en relación con el universo de proyectos (aproximadamente un 10% de la Región Metropolitana) no podemos pretender generalizar a partir de ellas. Sabemos que hay diferencias entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones, por lo que tratándose de un programa que opera en el ámbito nacional, estas conclusiones son necesariamente parciales. No obstante, queremos relevar aquellos aspectos que tienen que ver tanto con aspectos propios de la institución y del programa como con aspectos vinculados al comportamiento de los grupos con relación al mismo, que son recurrentes y que pueden aportar a la comprensión de este tipo de experiencias y, si fuera pertinente, a su rediseño.

### **1. Logro de impacto.**

La primera y más importante de las conclusiones es que, consideradas las áreas de resultados evaluadas –fortalecimiento organizacional, mantención de los beneficios en el tiempo, logro del producto, desarrollo personal- podemos decir que se cumplen los objetivos de impacto en la mayoría de los proyectos (7 de 9).



Hay un nivel de impacto que es adjudicable a la metodología de intervención y es el que se expresa en el desarrollo de capacidades que favorecen la integración y el fortalecimiento, tanto de las organizaciones como de las personas., por lo que los objetivos del Programa resultan plenamente pertinentes a la realidad en que se aplican.

El mayor nivel de impacto –considerando la ampliación de los beneficios en el tiempo como indicador- lo obtienen proyectos que resuelven demandas básicas de la población: educación, salud, recreación. Por el contrario, los de menor impacto se asocian a la construcción de sedes.

La variable que más significativamente se vincula al logro del impacto es el nivel de organización que tiene –no el que logra desarrollar- la organización ejecutora, es decir que aquellas organizaciones que ingresan al proceso con un grado de fortalecimiento mayor tienen un nivel de logro superior en todos los aspectos estudiados.

## **2. Logro de producto.**

En este aspecto se cumple con el 100% de logro, ya que todas las iniciativas pudieron cumplir con los objetivos que se plantearon en este nivel.

Creemos que el resultado de esta área evaluada es demostrativo del éxito de la metodología de intervención implementada por el Fosis que transfiere herramientas para que sean los propios beneficiarios los que diagnostiquen sus necesidades y puedan desarrollar iniciativas para satisfacerlas.

### **3. Participación.**

En los proyectos, en general la participación es baja, y decrece aun más en la etapa de ejecución de proyecto y es más alta en la etapa de autodiagnóstico y elaboración de la iniciativa.

Una explicación tiene que ver con los largos períodos que las organizaciones deben esperar, desde que presentan las propuestas hasta que reciben los fondos, por lo que podríamos deducir que la gente está dispuesta a participar en acciones concretas, lo que también quedó demostrado en aquellos proyectos que tuvieron mayor aporte de trabajo o gestión de los propios beneficiados, que lograron finalmente un mejor resultado.

En los proyectos participan mayoritariamente mujeres, sin que esto se exprese en iniciativas que satisfagan su condición de género.

La naturaleza de la iniciativa condiciona también la participación, de manera que si el proyecto se orienta a cuestiones básicas (educación, salud), se produce una mayor participación de los beneficiarios en ellos.

#### **4. Temáticas.**

En los proyectos predominan los temas vinculados a la infraestructura. Incluso en aquellos proyectos que incorporan la capacitación, ésta se complementa con algún nivel de equipamiento.

La forma en que lleven a cabo las acciones tiene también importancia, ya que en aquellos proyectos en que los beneficiarios aportan mano de obra, se produce, un proceso de apropiación de los beneficios, cohesión y fortalecimiento de la organización y un mejor aprovechamiento de los recursos. Por otro lado, aquellos proyectos que subcontrataron en forma parcial o total la construcción no tuvieron estos resultados y son los que exhiben un menor nivel de impacto.

Se producen mejores resultados cuando el tipo de proyecto responde a una necesidad evidente de la comunidad, que cuando aparece en la etapa de diagnóstico. Es típico el caso de los proyectos de salud, que sólo requieren mejorar su espacio para poder operar. Esto, si bien atenta con la modalidad

del servicio de apoyo, que espera que la prioridad del grupo sea el fruto de la etapa de diagnóstico, puede considerarse una fortaleza.

## **5. Coordinaciones.**

Este pareciera ser un tema crucial en el éxito o fracaso de los proyectos., dado el hecho de que aquellos proyectos que mantuvieron un buen nivel de coordinación con las instituciones con las que trabajaron en la etapa de ejecución del proyecto han podido ampliar sus beneficios en la actualidad.

Por otra parte, el nivel de coordinación entre el Fosis y la Municipalidad respectiva, también incide en el logro de los objetivos. Se da el hecho de que, en el caso de la Municipalidad de La Florida, para efectos de este programa no funciona la misma instancia que siguió operando en la comuna de El Bosque, lo que ha impedido agilizar situaciones que dependen de instancias municipales. También nos mencionaron el incumplimiento en la entrega de las subvenciones comprometidas por la Municipalidad de La Florida, situación que podría haber sido resuelta con una coordinación más estrecha entre el Fosis y la Municipalidad.

En proyectos de alta necesidad, la coordinación se da, también, en forma recíproca entre las instituciones y los grupos. Es el caso entre los Consultorios y los grupos de Salud, en la comuna de La Florida, en que los primeros se ven

beneficiados por la acción de los monitores de salud. Lo mismo ocurre entre el Departamento de Educación de El Bosque y la Biblioteca escolar creada con este Programa, en que la instancia municipal asumió la contratación de la encargada de la biblioteca, dado los beneficios evidentes que presta a la comunidad escolar el espacio que se generó a partir del proyecto.

Habría que consignar un último aspecto en el tema de las coordinaciones y es el que tiene que ver con la disposición de las instancias municipales a colaborar. Es innegable que la ejecución de este tipo de iniciativas demanda acciones de distintas instancias municipales, las que muchas veces no tienen capacidad para responder a ellas. Este debiera ser un tema de discusión entre las autoridades municipales y el Fosis, de manera de resolverlo en beneficio de los usuarios de estos proyectos.

## **6. Visión del proceso**

La percepción que tienen los participantes del proceso es altamente positiva. Ven esta oportunidad como una posibilidad de desarrollo personal y también de fortalecimiento de sus organizaciones. Aunque reconocen que el proceso no está exento de dificultades, volverían a repetirlo, si se les diera la oportunidad.

Todos ellos plantean que pensaron al inicio que no serían capaces de cumplir, pero que con el apoyo recibido se dieron cuenta que era posible. Sienten que en el logro de los objetivos ellos han cumplido una etapa importante en su desarrollo como personas y como dirigentes.

La variable valorada más negativamente fue la cantidad de trámites que fue necesario realizar.

## **7. Valoración del servicio de apoyo.**

Los ejecutores recuerdan la presencia de la Agt como una ayuda fundamental en la presentación de los proyectos, pero le adjudican los errores en la presentación de los mismos. En este punto es importante decir que, si bien es cierto conocen perfectamente la iniciativa que ejecutaron, la elaboración misma del proyecto no la ven como propia ni se sienten responsables de ella.

De la revisión del proceso de ejecución pudimos verificar la demora en los plazos de ejecución, que tuvo que ver, en primer lugar, con el atraso en la terminación de otros proyectos de los cuales las iniciativas seleccionadas eran dependientes, situación que es difícil de controlar desde el Fosis; pero una segunda causa de las demoras tiene que ver con las especificaciones técnicas de los proyectos, variable que sí es susceptible de ser manejada en función de evitar los atrasos en la ejecución, ya que esto significó tener que realizar

modificaciones en 6 de los 9 proyectos, en circunstancias que se hicieron vistas a terreno para evaluar estos aspectos, previo a su adjudicación.

## **8. Sobre el programa.**

Lo más relevante en este aspecto es que en este Programa el ciclo de vida de los proyectos no considera una etapa de seguimiento, lo que entre otras cosas, significa desaprovechar la evaluación ex –ante, en tanto ésta orienta respecto a indicadores de continuidad y sustentabilidad que sólo pueden verificarse con posterioridad al término del proyecto.

Creemos que el plazo que media entre la presentación de los proyectos y la contratación es muy largo. Habría que agregar, en relación con este punto, que se producen efectos negativos para el proyecto, derivados de la demora, como son la deserción de miembros de las organizaciones ejecutoras o la incapacidad de cumplir con los aportes propios (fundamentalmente mano de obra), por no tener disponibilidad de tiempo. Lo mismo ocurre con el tema de los recursos financieros, ya que muchos de los insumos que el proyecto requiere han variado su precio al momento de ejecutar, lo que implica hacer modificaciones, que significan tiempo adicional.

## VII. ORIENTACIONES

1. Sugerimos incorporar una etapa de seguimiento a los proyectos una vez que éstos hayan terminado su ejecución, pensamos que un año podría ser un tiempo razonable para verificar la mantención y/o variación de sus beneficios. Esto permitirá saber si efectivamente los objetivos que se propone el Programa se cumplen y, si así no fuera, hacer las modificaciones necesarias. Un buen punto de partida de esta etapa lo constituyen los informes de supervisión que se hacen en forma periódica y que dan cuenta de cómo se ha desarrollado el proyecto.
2. Incorporar como insumo los indicadores de efecto e impacto que surgen desde la evaluación ex –ante. Estos indicadores deberían ser validados y/o corregidos durante el proceso de ejecución, ya que, si bien la mirada preliminar no es capaz de dar cuenta de fenómenos que se expresan en un tiempo más largo, constituye un punto de partida.
3. Revisar los plazos de ejecución del Programa. Nuestra sugerencia es que el período de permanencia de la Agt sea más corto, pero más intensivo, de manera de evitar que se produzca una espera que es perjudicial para los objetivos que se espera lograr y para darle mayor continuidad a las acciones que se realizan con los grupos. En este mismo sentido, debiera intencionarse



la participación de los beneficiarios en la elaboración de las propuestas, de manera que conozcan y se responsabilicen de lo que están solicitando.

4. Respecto a la capacidad técnica de los organismos que realizan el servicio de Agt, ésta debiera ser calificada por la evaluación que se hace al momento de postular y retroalimentar esta misma evaluación una vez que los proyectos hayan sido ejecutados, como una forma de evitar que se produzcan los mismos déficits en las propuestas futuras.
5. El Programa debiera intencionar la realización de iniciativas que mejor cumplen con los objetivos tanto institucionales como del programa mismo, tanto en la promoción de temas como en la modalidad de ejecución de las iniciativas. En este sentido la investigación demostró que los proyectos que tienen aportes comprometidos - y éstos logran hacerse efectivos- permiten un apropiación mayor de la iniciativa y, posteriormente, un mejor resultado. Creemos que es responsabilidad del Fosis que su misión se cumpla y, en ese sentido, debe orientar el trabajo de la Agt, ya que éste es sólo un organismo de apoyo de sus políticas.
6. Dentro de la presentación de las propuestas es importante verificar que aquellas iniciativas que requieran la instalación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad) incluyan estudios de prefactibilidad e incorporen recursos para hacerlo durante la permanencia del Fosis, ya que la

experiencia analizada demostró que estas gestiones no se hacen posteriormente por parte de las organizaciones y que –a la larga- impiden el uso de la infraestructura construida con los fondos del proyecto.

7. Nos parece extraordinariamente relevante que el Programa intencione las iniciativas que se orientan a satisfacer necesidades propias de las mujeres como género, dado que siendo mayoría, los proyectos no responden a esta condición en sus temáticas.
8. Recomendamos que el proceso de focalización resguarde que no haya dependencia entre un proyecto de este Programa y otras acciones municipales o de otros fondos. Aún a riesgo de obtener resultados menores, creemos que se evitaría el desgaste enorme de la gente y las múltiples gestiones que se deben realizar desde el Fosis para agilizar procesos de los cuales, muchas veces, se desconoce sus características.
9. Debiera colocarse como tema de discusión entre la Municipalidad y el Fosis la agilización de mecanismos de respuesta de otros servicios – Emos, Chilectra y otros- ya que para la gente aparecen como inaccesibles e, inevitablemente, han significado retardos significativos en los plazos de ejecución.

10. Otro tema relevante a conversar entre las municipalidades y el Fosis es el apoyo técnico que se brinda desde las direcciones de obras municipales a los proyectos que lo requieren. Pudimos observar que entre las dos comunas evaluadas existe, en este sentido, enormes diferencias, que no sólo tiene que ver con los recursos de que disponen. Una orientación en este sentido es que, si los proyectos lo requieren, contemplen ítem de asesoría técnica especializada que, en coordinación con los profesionales de la municipalidad, puedan dar el apoyo que los proyectos necesitan.
  
11. Incorporar como parte del proceso de cierre de los proyectos la “transferencia” de éstos a las instancias municipales que corresponda, como una forma de comprometer el apoyo institucional de las municipalidades en la sustentabilidad de ellos, como de asegurar la continuidad de las acciones que –sin ser parte del proyecto- requieren apoyo para mantenerse en el tiempo (por ejemplo, la mantención de áreas verdes y el pago de consumos de agua y luz de espacios comunitarios).
  
12. Nos parece que sería pertinente incorporar algún tipo de evaluación de costos, ya que si bien es cierto el beneficio que se busca, en este tipo de proyectos no es traducible a una unidad monetaria, hay proyectos que sí tienen un componente que es susceptible de ser analizado en estos términos, lo que permitiría –por ejemplo en el caso de las construcciones- estandarizar

una estructura de costos, ya que también pudimos ver que hay grandes diferencias entre una opción y otra.

13. En relación con el tema de las construcciones, creemos que las direcciones de obras municipales debieran orientar a los grupos respecto al tipo de empresa que deben contratar. Sabemos que existe un registro en ambas comunas, pero éste consigna sólo a las grandes empresas contratistas que, dado los montos de inversión con que cuentan estos proyectos, no es factible recurrir a ellos, por lo que debiera promoverse la incorporación de pequeños contratistas que estén dispuestos a trabajar en estos proyectos, pero que, a su vez demuestren condiciones para cumplir con la normativa correspondiente.

una estructura de costos, ya que también pudimos ver que hay grandes diferencias entre una opción y otra.

13. En relación con el tema de las construcciones, creemos que las direcciones de obras municipales debieran orientar a los grupos respecto al tipo de empresa que deben contratar. Sabemos que existe un registro en ambas comunas, pero éste consigna sólo a las grandes empresas contratistas que, dado los montos de inversión con que cuentan estos proyectos, no es factible recurrir a ellos, por lo que debiera promoverse la incorporación de pequeños contratistas que estén dispuestos a trabajar en estos proyectos, pero que, a su vez demuestren condiciones para cumplir con la normativa correspondiente.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bases programáticas Programa Entre Todos. Fosis 1996.
2. “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos”. Editado por Dagmar Raczynski. Cieplan Junio 1995.
3. Los Fondos de Desarrollo Social. Ernesto Cohen. Rolando Franco. Dolores M<sup>a</sup> Rufian.
4. Los fondos de inversión social en A. Latina. Gabriel Siri. Revista de la Cepal. Agosto de 1996.
5. Marco lógico de evaluación de impacto. Fosis- Banco Mundial. 1996.
6. Cohen, E. Franco, R. El análisis costo-beneficio de Evaluación de Proyectos Sociales. Ilpes.

**ANEXO 1**  
**CUESTIONARIO**

1- De los siguientes aspectos cuáles piensa Ud. que se desarrollaron a través de la ejecución del proyecto

a. Fortalecimiento de la organización [ ]

b. Capacidad de trabajo en conjunto con otras organizaciones [ ]

c. Mejorar la relación con la Municipalidad y otras instituciones públicas [ ]

d. Capacidad de gestionar recursos en beneficio de la comunidad [ ]

e. Superar los conflictos entre los miembros de las organizaciones [ ]

f. Generar espacios para la participación [ ]

g. Hacer más democrática y participativa las acciones de la organización [ ]

h. Otros :

---

---

2- De los siguientes aspectos cuál considera que fue el más deficiente:

a. Recursos [ ]

b. Tiempo de ejecución [ ]

- c. Cantidad de trámites en relación con el proyecto [ ]
- d. Capacidad técnica de los monitores de la AGT [ ]
- e. Difusión del Programa [ ]
- f. Participación desde el FOSIS [ ]
- g. Participación de la Municipalidad [ ]

3- ¿Cuál fue el problema seleccionado para el Proyecto?

---

---

4- ¿Por qué razones eligieron ese problema para transformarlo en Proyecto

- a. Porque afectaba a una mayor cantidad de personas [ ]
- b. Porque se disponía de capacidad propia para la solución del problema [ ]
- c. Porque fue sugerencia del monitor [ ]
- d. Porque era un proyecto de interés municipal [ ]
- e. Porque era de interés de la directiva [ ]
- f. Porque parecía de más fácil solución [ ]
- g. Porque se pensaba que sería fácil conseguirle financiamiento [ ]

5- ¿Quién o quienes ejecutaron el proyecto?

---

---



6- ¿Qué dificultades tuvieron en la ejecución del proyecto?

---

---

7- ¿Cuáles fueron los aspectos más positivos en la ejecución del proyecto?

---

---

8- ¿Si volviera a empezar nuevamente qué cosas cambiaría del proceso que culminó con la iniciativa que ejecutaron?

---

---

9- ¿Cuál ha sido la utilidad del proyecto?

---

---

10- ¿Quiénes se han beneficiado con el proyecto?

---

---

11- ¿Se ha integrado más gente de la que participó en la ejecución de la iniciativa?

¿Quiénes?

---

---

12- De las actividades que se planificaron durante la ejecución del proyecto y que se harían posteriormente a su término, mencione las tres principales

---

---

---

13- ¿Qué cambios se observan en la localidad a partir de la realización del proyecto?

---

---

14- ¿Piensa Ud. que se solucionó el problema que dio origen al proyecto?

---

---

15- ¿Qué recuerda Ud. haber aprendido durante la ejecución del proyecto?

---

---

16- ¿Ha existido coincidencia entre lo que esperaban del Programa y lo que éste les ha ofrecido?. ¿Por qué?.

---

---

17- ¿Piensa Ud. que con el aprendizaje logrado a través de la ejecución del proyecto la organización está capacitada para seguir realizando otras iniciativas?. Justifique

---

---

18. En relación con los bienes que se adquirieron con los fondos del proyecto, ¿la administración corresponde con la Declaración que se hizo al término del proyecto? Explique.

---

---

19. Posterior a la ejecución del proyecto ¿han mantenido algún contacto con otras instituciones de la comuna?. ¿Con qué finalidad?.

---

---

20- ¿Qué sugerencias haría para mejorar el Programa?

---

---

## ANEXO 2

## CUADROS RESUMEN DE INFORMACIÓN DE LOS PROYECTOS EVALUADOS

CUADRO DE LOGROS DE LOS PROYECTOS EVALUADOS							
Nº	Proyecto	Comuna	Fortalecimiento de la organización		Logro del producto	Mantenimiento de beneficios en el tiempo	Desarrollo personal de los participantes
			Percepción de los beneficiarios	Análisis del evaluador			
1	Construcción Obra Gruesa Sede Vecinal Patria Nueva	La Florida	logrado	no logrado	logrado	no logrado	logrado
2	Habilitación y Reparación Sede Club Deportivo y Social	La Florida	logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
3	Equipamiento de Sede Comunitaria y Sala de Salud Comunitaria	La Florida	logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
4	Salud Comunitaria Los Alamos-La Patria	La Florida	no logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
5	Implementación de Biblioteca Escolar	El Bosque	logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
6	Sede Social Desmontable y Taller de Prevención de Drogas	El Bosque	logrado	no logrado	logrado	no logrado	logrado
7	Reparación y Equipamiento de Centro Comunitario	El Bosque	logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
8	Reparación de Piso y Graderías Colegio Fray Luis Beltrán	El Bosque	logrado	logrado	logrado	logrado	logrado
9	Capacitación para Mujeres Grupo Católico Villa Casarolli	El Bosque	logrado	no logrado	logrado	no logrado	logrado

CUADRO RESUMEN DE LOGROS DE LOS PROYECTOS EVALUADOS											
Comuna	Concepto	Fortalecimiento de la organización				Logro del Producto		Mantenión de beneficiarios en el tiempo		Desarrollo personal de los participantes	
		Percepción de los beneficiarios		Análisis del evaluador		Análisis del evaluador		Análisis del evaluador		Percepción de los beneficiarios	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
La Florida	Logrado	3	75,0	3	75,0	4	100,0	3	75,0	4	100,0
	No logrado	1	25,0	1	25,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0
El Bosque	Logrado	5	100,0	3	60,0	5	100,0	3	60,0	5	100,0
	No logrado	0	0,0	2	40,0	0	0,0	2	40,0	0	0,0
<b>Totales</b>		<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>

CUADRO DE FACTORES INFLUYENTES EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS EVALUADOS				
N°	Proyecto	Comuna	En la percepción de los beneficiarios	
			Facilitadores	Obstaculizadores
1	Construcción Obra Gruesa Sede Vecinal Patria Nueva	La Florida	Recursos	Cantidad de trámites
2	Habilitación y Reparación Sede Club Deportivo y Social	La Florida	Participación	Gestión municipal
3	Equipamiento de Sede Comunitaria y Sala de Salud Comunitaria	La Florida	Capacidad de la organización	Plazos
4	Salud Comunitaria Los Alamos-La Patria	La Florida	Recursos	Plazos
5	Implementación de biblioteca escolar	El Bosque	Coordinación con otras instituciones	Cantidad de trámites
6	Sede Social Desmontable y Taller de Prevención de Drogas	El Bosque	Capacidad de gestionar recursos	Gestión municipal
7	Reparación y Equipamiento de Centro Comunitario	El Bosque	Participación	Plazos
8	Reparación de Piso y Graderías Colegio Fray Luis Beltrán	El Bosque	Coordinación con otras instituciones.	Plazos
9	Capacitación para Mujeres Grupo Católico Villa Casavelli	El Bosque	Recursos	Conflictos organizacionales

<b>RANKING DE FACTORES INFLUYENTES EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS EVALUADOS</b>					
<b>Facilitadores</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>	<b>Obstaculizadores</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Recursos	3	33,33	Plazos	4	44,44
Coordinación con otras instituciones	2	22,22	Cantidad de trámites	2	22,22
Participación	2	22,22	Gestión municipal	2	22,22
Capacidad de gestionar recursos	1	11,11	Conflictos organizacionales	1	11,11
Capacidad de la organización	1	11,11			
<b>Totales</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>	<b>Totales</b>	<b>9</b>	<b>100,00</b>