



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA FONDO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2006

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – Nº 13
PROGRAMA FONDO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003 - 2005
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2006: \$ 1.357 millones**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Favorecer la inserción y/o integración social de los adultos mayores.

1.2. Propósito

Adultos Mayores participantes de una organización de AM's, desarrollan o mantienen su capacidad de autogestión, autonomía e independencia.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa es equivalente a la población potencial, y la constituyen los adultos mayores organizados, preferentemente de 60 años² y más, con personalidad jurídica vigente.

Para el año 2005 la población objetivo del programa se estima en 245.290 adultos mayores organizados en 7.897 clubes o asociaciones.

1.4. Población Beneficiaria

Se estima³ que la población de adultos mayores beneficiados por el programa alcanza a 59.296 adultos mayores organizados lo que equivale a 1.853 clubes en el año 2005.

El programa no posee una caracterización de la población beneficiaria del programa.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Fondo es un programa cuya estrategia se asocia al Plan Nacional del Adulto Mayor, y es desarrollado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) desde la División de Coordinación Intersectorial y Regional, en coordinación con el Ministerio del Interior a través de su División de Gobierno Interior (a nivel central), con los Comités Regionales del

¹ Este Informe de Síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación del Fondo Nacional del Adulto Mayor en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del Informe Final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Dado que en la actualidad existe un importante número de clubes de adultos mayores que cuentan entre sus socios o socias a personas menores de 60 años es que SENAMA aceptó para el año 2005 hasta un 10% de beneficiarios con edades entre 50 y 59 años.

³ El programa no posee datos válidos sobre la población objetivo que efectivamente atiende y ésta se estima sobre la base de promedios históricos de personas por club.

Adulto Mayor (a nivel regional) y con las Gobernaciones (a nivel provincial).

El programa es un fondo concursable que comienza a ejecutarse con un piloto en el año 2003⁴, por un período de tres años, y consta de 2 componentes:

Componente 1: Iniciativas Autogestionadas por Adultos Mayores Organizados.

Corresponde a un fondo concursable de carácter anual orientado a financiar la ejecución de iniciativas ideadas, elaboradas y desarrolladas por las propias organizaciones y clubes de adultos mayores que tienen personalidad jurídica vigente al momento de la adjudicación. Financia preferentemente micro proyectos por un monto que oscila entre \$800.000 y \$ 1.000.000.

A nivel central, la Unidad de Administración del Fondo tiene la responsabilidad de la administración, asignación y distribución de los recursos del componente en regiones. Territorialmente la ejecución del componente se desconcentra en las Gobernaciones provinciales y en los Comités regionales, los que fueron creados por SENAMA para colaborar directamente con su operación. Tanto las Gobernaciones como los Comités regionales cumplen funciones relativas a la difusión del concursos, recepción, evaluación y adjudicación de proyectos presentados por las organizaciones de AM.

El proceso de producción del componente está constituido por 10 etapas secuenciales que se inician en enero de cada año con la asignación de los recursos definidos en el presupuesto anual para cada región y sus respectivas provincias, el traspaso de recursos a los Comités Regionales y a las Gobernaciones respectivas, el llamado a concurso, la evaluación técnica y preselección de los proyectos a ser financiados, la adjudicación y ejecución de los mismos, la supervisión y finalmente el control financiero y el cierre de los proyectos ejecutados en el mes de diciembre.

La asignación de los recursos a cada una de las provincias y a Santiago se realiza de acuerdo a criterios establecidos por el Fondo Nacional del Adulto Mayor, a través del "Índice de Priorización de la Inversión" (IPI), el que está conformado por los siguientes parámetros: i) Concentración de población adulta mayor; ii) Índices de pobreza y carencia de la población total; iii) Índices de pobreza de la población adulta mayor; y iv) Nivel de asociatividad de la población adulta mayor.

Componente 2: Iniciativas Gestionadas por Ejecutores Intermediarios.

Corresponde a un fondo concursable de carácter anual y orientado a financiar la prestación de servicios de asesoría técnica que serán desarrolladas por ejecutores intermediarios⁵. El monto máximo a financiar por proyecto es de \$ 5.000.000 por un plazo máximo de 5 meses. Para el año 2006, se plantea comenzar un trabajo piloto en las regiones VII y IX, proyectándose una cobertura de 24 instituciones intermediarias.

Los proyectos presentados tienen como objetivo prestar asesoría técnica a clubes y organizaciones de adultos mayores para la presentación de proyectos a la línea de

⁴ El año 2003, al programa se le adjudican 93 millones de pesos para realizar un piloto en las regiones VII y IX.

⁵ instituciones públicas o privadas que, al momento de presentación de la propuesta, tengan personalidad jurídica vigente y domicilio en la región a la cual postulan, y con experiencia de trabajo en temas relacionados con el adulto mayor. La propuesta podrá ser presentada por una institución o en forma conjunta por 2 o más organismos.

Iniciativas Autogestionadas (componente 1), especialmente para aquellos clubes y organizaciones provenientes de áreas rurales. El tipo de servicio que prestarán considera el favorecer la asociatividad, formalizar y/o fortalecer la organización, entregar capacitación y/o formación en formulación de proyectos y participación social, de modo de elevar la probabilidad que la organización que recibe la asesoría técnica presente un proyecto técnicamente elegible a la línea de Iniciativas Autogestionadas.

La modalidad de operación es similar a la del componente 1.

1.6. Antecedentes Financieros

El Programa se financia a través de 2 fuentes: a) Aporte fiscal del presupuesto de SENAMA desglosado en una asignación específica para el programa y otros gastos realizados por SENAMA correspondiente a Personal y Bienes y Servicio de Consumo; y b) Aportes de beneficiarios⁶.

El presupuesto del programa para el año 2005 considerando sólo aporte fiscal alcanzó la cifra de \$1.133 millones, aumentando en 54% en relación al año 2004⁷. La asignación específica del programa alcanzó un monto de \$1.051 millones el año 2005 y representa un 24% del presupuesto asignado a SENAMA.

En el año 2005, el gasto efectivo total⁸ alcanzó los \$1.130 millones de pesos, con un aumento de un 55% respecto del 2004.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

Existe una apreciación poco precisa de las características del problema y del perfil de la población objetivo, y una inconsistencia en la definición de los distintos niveles de objetivos, lo que no permite resolver el problema planteado a nivel de diseño.

El diseño se hace cargo en forma parcial del objetivo a nivel de propósito, ya que no establece en forma precisa y articulada su contribución a la autonomía, autogestión e independencia de los AM. Las actividades y componentes diseñados son insuficientes para lograr el propósito establecido. Se estima que en el diseño del programa no está suficientemente demostrada la articulación componentes –propósito-fin.

Respecto de los indicadores definidos, se considera que varios de los indicadores presentan deficiencias importantes en términos de su pertinencia para medir desempeño.

El programa no posee criterios que permiten focalizar su atención en grupos determinados. Tampoco posee criterios de selección de usuarios, lo que constituye una desventaja cuando se propone enfrentar el problema de la población de adultos mayores más vulnerables en términos de su vinculación con redes.

⁶ Si bien existe una definición relativa al aporte de los propios beneficiarios al programa en el reglamento de otorgamiento del subsidio en el sentido de que deben y pueden hacer aportes al desarrollo del proyecto presentado, no se logró obtener la información precisa relativa a cuánto de lo comprometido se concretó en aporte real al programa a partir del compromiso de los beneficiarios del mismo.

⁷ Las comparaciones se realizan con el año 2004, ya que el año 2003 sólo se ejecutó un programa piloto en 2 regiones.

⁸No incluye el aporte de beneficiarios.

El enfoque de género no está incorporado en la definición del problema ni en la provisión de servicios lo que no es correcto, ya que las mujeres y los hombres son afectados de distinta manera por el envejecimiento y tienen diferentes incentivos para invertir tiempo, trabajo y capital en las actividades de sus organizaciones.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional presenta debilidades en el cumplimiento de funciones asociadas al monitoreo y evaluación, a la planificación estratégica y al desarrollo de una gestión centrada en resultados.

El programa no ha especificado la función de evaluación en forma adecuada, estando definida casi exclusivamente en torno al seguimiento de procesos en el ámbito de las actividades. Las actividades de seguimiento y evaluación se consideran inadecuadas para evaluar los resultados, la gestión de las organizaciones con proyectos adjudicados, la calidad de la intervención (oportunidad), y la satisfacción de usuarios. Hay una baja periodicidad de informes de avance y monitoreos técnicos (en promedio una vez al año), las actividades de supervisión no se encuentran debidamente sistematizadas, y hay deficiencias en la evaluación de indicadores que midan la gestión del nivel central y del nivel regional, así como la operación del Fondo. Tampoco se cuenta con información en línea, ni un proceso informatizado de generación de información.

A nivel territorial, las funciones definidas para los Comités Regionales y las Gobernaciones Provinciales en relación con la operación del Fondo se cumplen logrando producir el componente 1.

El programa no se coordina con otros programas relacionados, lo que minimiza las posibilidades de producir sinergias. Relacionado con este aspecto, se considera que pueden existir duplicidades con otros programas por dos razones: i) focalizan en la misma población objetivo y ii) semejanza en el tipo de iniciativas/proyectos que financian. Los programas con los que existen duplicidades son a) Deporte Recreativo de Chile Deportes; b) Proyectos Educativos del Ministerio de Educación; c) Programa de Capacitación y Gestión Ciudadana, DOS; y con d) Fondo de la Sociedad Civil, DOS.

Los criterios de distribución de recursos que se operacionalizan mediante el IPI ha permitido distribuir los recursos del programa a nivel de las provincias. Sin embargo, existen dudas relativas a la eficacia de los criterios incluidos en él en tres sentidos: i) no es posible evaluar si los criterios -% de adultos mayores organizados y de clubes- son útiles y pertinentes, porque no existe una caracterización de la población objetivo; ii) los criterios -concentración de población adulta mayor, e índices de pobreza y vulnerabilidad de la población total y adulta mayor- son difíciles de correlacionar con la población objetivo del componente, la existencia de un mayor porcentaje de pobreza en el territorio comprendido en una región o provincia no necesariamente da cuenta de que los adultos mayores organizados reflejen similarmente esa situación; y iii) el criterio -nivel de asociatividad de la población adulta mayor- plantea dudas en cuanto a su pertinencia respecto de la población objetivo y respecto del problema a ser abordado. Se puede suponer, por ejemplo, que un mayor nivel de asociatividad de adultos mayores en un territorio esté dando cuenta de una mayor integración social de la población adulta mayor y por ende sea un territorio no necesario de priorizar respecto del problema identificado (desvinculación social), pero sí lo sea respecto de la población objetivo (AM organizados).

2.3 Eficacia y Calidad

Las comparaciones realizadas en este punto se han efectuado considerando los años 2004 y 2005, ya que el año 2003 sólo se ejecutó un piloto en 2 regiones. Por otro lado hasta diciembre del año 2005 sólo se ha ejecutado el componente 1, por lo que es éste el que se analiza.

En términos generales existe carencia de información relevante que permita evaluar los resultados y el desempeño del programa. El programa no ha demostrado, ni ha medido su aporte al objetivo establecido a nivel de propósito ni de fin, por lo que no es posible emitir un juicio concluyente respecto de su eficacia.

En cuanto al nivel de producción del componente 1, se constata que el número de proyectos presentados al concurso ha aumentado en un 21% entre los años 2004-2005.

Entre los años 2003-2005, de un total de 8.286 proyectos presentados al concurso, se adjudicaron 3.261 proyectos, lo que equivale a decir que en promedio se ha satisfecho un 39% de la demanda generada por los clubes de adultos mayores. En todo el período, la mayor demanda de proyectos en el país se concentra en la categoría de habilitación y/o equipamiento de sedes (39%), y en segundo lugar aquellos proyectos que consideran en sus objetivos las manualidades, trabajo corporal, y talleres recreativos (31%).

Entre el año 2004 y 2005 se ha atendido a un total aproximado de 97.472 beneficiarios, lo que corresponde a un 85% de la meta de cobertura de beneficiarios programada. Sin embargo, no es posible establecer si esta meta es adecuada, porque una proporción no estimada de usuarios se ha presentado ambos años a los concursos.

En cuanto a la meta de cobertura de clubes de adultos mayores, la información corresponde también a una estimación realizada por el programa a partir de un monto promedio de adjudicación de proyectos por club. El programa proyectaba beneficiar a 3.000 clubes para el período 2004-2005, y aunque la cobertura de clubes que se ha logrado excede la meta propuesta y corresponde a un 102%, nuevamente no es posible establecer un juicio, por las mismas razones anteriores.

2.4 Eficiencia y Economía

El análisis de este punto se ha efectuado considerando sólo los años 2004 y 2005, ya que el año 2003 sólo se ejecutó un piloto en 2 regiones.

Eficiencia

El costo promedio del programa por proyecto no experimenta variación entre los años 2004 y 2005, alcanzando los \$609.730. Considerando el breve período de operación normal del programa y la diversidad de proyectos financiados, no es posible emitir juicios evaluativos concluyentes al respecto.

El costo promedio del programa por beneficiario se mantiene relativamente estable para el periodo 2004 – 2005, alcanzando un promedio de \$18.990. Considerando el breve período de operación normal del programa y las deficiencias en la cuantificación de los beneficiarios, no es posible emitir juicios evaluativos concluyentes al respecto.

En cuanto al gasto de administración, se aprecia un aumento de éstos, pasando del 5,6% el año 2004 al 10% el año 2005. Este aumento se debe a la contratación de coordinadores en todas las regiones y a un aumento en las jornadas laborales del personal administrativo. Si bien no es posible emitir juicios evaluativos al respecto, ya que no se dispone de información para realizar comparaciones con otros programas similares, es necesario observar en el tiempo el comportamiento de este indicador de modo que no siga aumentando en el futuro.

Respecto a la eficiencia operacional del personal del programa medida en relación a la producción del componente por funcionario, se puede afirmar que existen señales de mejoramiento de la eficiencia operativa de los recursos humanos del programa. En efecto, se pasó de un promedio de 70 proyectos ejecutados por funcionario, a un promedio de 77 proyectos ejecutados por funcionario.

Economía

La ejecución presupuestaria en ambos años 2004 y 2005 es cercana al 100%, lo que se considera adecuado.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

El programa se propone abordar una problemática vigente de gran relevancia como es la desvinculación social que vivencian las personas y la pérdida de su rol social al momento de avanzar en años.

El programa no ha demostrado ni ha medido su aporte al objetivo establecido en el propósito, y existe una carencia de información que permita evaluar eficazmente los resultados del programa, por lo que no es posible emitir un juicio concluyente respecto de su continuidad. Sin embargo, se considera que el programa responde a una necesidad concreta de la población que atiende, principalmente dado que la demanda de proyectos se ha incrementado de 6.474 en el año 2003 a 7.897 en el año 2005, y el número de adultos mayores organizados también ha crecido significativamente de 217.394 en el año 2003 a 245.290 en el 2005.

2.6 Principales Recomendaciones

1. El programa debería dirigirse a promover, potenciar o fortalecer el rol del adulto mayor como actor social⁹, por lo que se propone redefinir el propósito a: "Personas adultas mayores organizadas y/o no organizadas han fortalecido su rol social". De esta forma el programa tiene un objetivo más acotado y consistente con las actividades y componentes que ejecuta. Su definición de Propósito actual debería conceptualizarse como el Fin del programa ya que para su logro se requiere de la concurrencia de varios programas.

En función de la redefinición del propósito planteada es necesario evaluar la pertinencia de ampliar la población objetivo del programa hacia adultos mayores autovalentes que estén participando de grupos no formales de adultos mayores y que demuestren un interés por prestar servicios a la comunidad o participar en redes sociales. Lo anterior por

⁹ Concepto de rol social: El concepto de rol social nace del hecho de que el intercambio mutuo, la cooperación, la solidaridad y el colectivismo producen, en conjunto, efectos sinérgicos asociados con el empoderamiento como grupo social.

tres razones: i) porque esta población de “interesados” constituye un potencial recurso humano que se puede vincular a espacios de organización; ii) porque esta población podría encontrar en las actividades propuestas a nivel del diseño del componente 2 una vía para expresar sus demandas e intereses; y iii) porque la consolidación de estos grupos de interés en potenciales grupos organizados cumpliría con el objetivo de participación activa y recuperación del rol social.

Al mismo tiempo se considera que el diseño actual de los componentes no permitiría alcanzar el propósito que se ha redefinido, por lo que se plantea también una redefinición en este nivel de objetivos:

- a) Ampliar la definición del tipo de proyectos que pueden ser financiados en el componente 1, incorporando desde proyectos orientados para dar servicios de apoyo social de carácter voluntario a otros adultos mayores que los requieran, hasta proyectos que involucren la construcción de sedes comunitarias para los adultos mayores organizados, etc.
- b) Aumentar el monto de los proyectos a ser financiados, estudiando la factibilidad de segmentar los montos de los proyectos dependiendo de las siguientes condiciones: i) la naturaleza de la demanda ; ii) de la rentabilidad social; iii) del tipo de organización que los presenta; y iv) del apalancamiento de recursos.
- c) Redefinir el componente 2 como: “Proyectos de capacitación en gestión han sido ejecutados”, incorporando una línea de capacitación en gestión que busque: i) fortalecer la capacidad de participación y de demanda de las organizaciones de adultos mayores, ii) mejorar los niveles de afiliación de las personas mayores a organizaciones sociales de base y iii) empoderar a las organizaciones de adultos mayores. Asimismo se propone subdividir el componente 2 en dos sub-componentes: i) Capacitación en gestión organizacional y ii) Capacitación en formulación de proyectos.

2. Elaborar un perfil de la población objetivo del Fondo, incluyendo las siguientes tareas: i) diagnóstico actualizado de las características sociodemográficas¹⁰ de las personas que componen las organizaciones de adultos mayores con proyectos adjudicados, ii) catastro de las demandas de participación social de la población organizada; iii) caracterización de las capacidades de gestión¹¹ de las organizaciones de adultos mayores con proyectos adjudicados; iv) análisis de las demandas por cohorte etáreas y sexo; v) Publicación en el Catastro de Clubes del diagnóstico actualizado.

3. Analizar la factibilidad de incorporar criterios de focalización a ambos componentes. En esta línea se reitera la necesidad de establecer criterios de focalización sustentados en características de la población objetivo. Ello implica la ejecución de estudios orientados a identificar territorialmente a aquellos grupos de AM, que parecen presentar una mayor vulnerabilidad en materia de exclusión y participación social y realizar una tipificación. Esta propuesta considera las siguientes tareas: i) definición de tipos de usuarios a partir del diagnóstico, del análisis de las demandas de participación y de las capacidades de gestión; ii) definición de las prioridades de coordinación del programa con otras iniciativas del Estado; y iii) definición a partir de las anteriores de un conjunto de variables que sirvan de base para la focalización del programa.

¹⁰ Tales como cohorte etáreo, sexo, ubicación territorial, tipo de organización, vinculación/participación con otros grupos organizados, etc.

¹¹ Se entiende aquellas habilidades para dirigir, para administrar y/o apalancar recursos y para coordinar acciones con otras organizaciones

4. Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que produzca información sobre resultados del programa. Esto implica: i) definir la función de evaluación en torno a indicadores de procesos, productos y resultados con el objetivo explícito de evaluar desempeño del programa; ii) generar información periódica para el monitoreo; iii) ajustar los instrumentos e indicadores del proceso de supervisión de los proyectos para evaluar los resultados, la gestión de las organizaciones con proyectos adjudicados, la calidad de la intervención (oportunidad), la capacidad de coordinación y la satisfacción de usuarios, y iv) desarrollar un sistema de información en línea, y un proceso informatizado de generación de información.

5. Dado los problemas de información sobre las metas de cobertura y la cobertura lograda, se sugiere considerar lo siguiente: i) Tener un registro confiable sobre beneficiarios atendidos y clubes con proyectos adjudicados. En particular, que éste no esté basado en estimaciones; ii) Establecer sólo coberturas anuales. Al respecto, se considera que tener beneficiarios y clubes que postulan más de una vez al Fondo no constituye un problema si es que el objetivo es potenciar y fortalecer a las organizaciones de adultos mayores; iii) La estimación de la meta de población objetivo para los tres años de ejecución del Fondo, carece de una lógica estratégica, por lo que se sugiere replanteársela.

6. Se propone que el Fondo establezca coordinaciones en dos líneas: a) con otros programas de similares objetivos y población objetivo de manera de maximizar el uso de los recursos disponibles, particularmente a nivel regional y provincial, tales como el a) Proyecto recreativo de Chile Deportes; b) Proyectos educativos del Ministerio de Educación; c) Programa de capacitación y gestión ciudadana, DOS; y con d) Fondo de la Sociedad Civil, DOS; y b) con otras entidades ministeriales que ejecutan acciones para las personas adultas mayores, tales como el INP, FONADIS, Chile Deportes, el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Vivienda.

7. Fortalecer el manejo financiero a través de un sistema de control que explicita el presupuesto y el gasto efectivo total del programa. Además, se sugiere realizar una revisión exhaustiva del sistema contable del programa, de las funciones de seguimiento financiero que ejecuta la División de Administración y Finanzas, y generar un centro de costos asociado al programa, todo ello debería considerar un sistema de información en línea, y un proceso informatizado de generación de información.

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

JUNIO 2006

ANT.: No hay.

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

SANTIAGO, 28 JUN. 2006

DE : SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

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

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

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



[Handwritten signature]

EDGARDO RIVEROS MARIN
SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

[Handwritten initials]
GRM/SLV/ABR/css

DISTRIBUCIÓN:

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

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
28 JUN 2006
ENVIADO A: <i>DIV. CONTROL GEST.</i>

ORD. Nº - 234

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

MAT: Remite documento que indica.

Santiago, 29 JUN 2006

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

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

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

Sin otro particular, se despide atentamente,




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

JDM/HZF/cdn

Distribución:

- La indicada.
- Oficina de Partes SENAMA.

4480



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

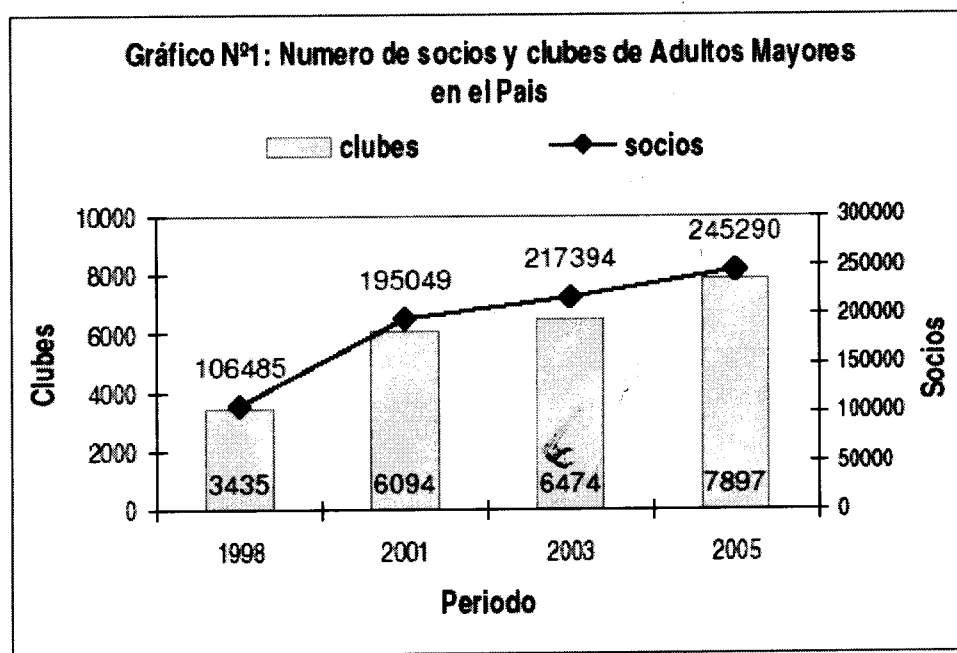
Respecto del punto de establecer un centro de costos asociado al programa, la contraparte técnica comparte plenamente la sugerencia.

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

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

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

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



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