

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA FONDO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA FONDO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR**

**PANELISTAS:
María Luisa Daigre (COORDINADORA)
Mauricio Fernandez
Hugo Sanchez**

ENERO – JULIO 2012

NOMBRE PROGRAMA: Fondo Nacional del Adulto Mayor - FNAME AÑO DE INICIO: 2003 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional del Adulto Mayor - SENAMA

I.- RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 - 2011

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$4.047 millones

I.1 Descripción general del programa

▪ **Objetivos de Fin y Propósito**

El Fin del programa se define como: “Contribuir a la promoción, protección de los derechos y la participación social de los Adultos Mayores”.

El propósito del programa se define como “Incrementar la autonomía, autogestión y asociatividad de los Adultos Mayores”.

▪ **Descripción de los componentes del programa con su respectiva modalidad de producción**

El programa cuenta con tres componentes.

Componente 1. Proyectos autogestionados (2004 – a la fecha)

Es un fondo concursable destinado a financiar proyectos presentados por organizaciones de adultos mayores, que se definen como “Iniciativas autogestionadas por personas mayores organizadas tendientes a generar y desarrollar capacidades de autogestión, autonomía, independencia y asociatividad de los adultos mayores participantes”. En el año 2011 los proyectos se clasifican en: Código 1: Fortalecimiento organizacional; Código 2: Actividades productivas; Código 3: Vida Saludable, Desarrollo Personal, Capacitación, Educación o Actividades culturales; Código 4: Recreación y Turismo; Código 5: Otros. En el período evaluado esta tipología ha experimentado tres cambios.

El proceso productivo considera cinco etapas: a) Diseño de las bases y adjudicación preliminar de los fondos regionales del concurso, actividad de responsabilidad de la Coordinación de FNAME, radicada en el nivel central de SENAMA b) Llamado a concurso, de responsabilidad de los niveles regionales de SENAMA, c) Evaluación de los proyectos presentados, cuya responsabilidad radica en SENAMA regional y cuenta con el concurso de instancias externas como es el CRAM¹ y la Gobernación Provincial; d) Adjudicación de proyectos, en el que participan las mismas organizaciones de la etapa anterior; d) Supervisión, a cargo de SENAMA regional y SENAMA central; y e) Cierre también a cargo de SENAMA regional y SENAMA central.

Componente 2. Ejecutores intermedios (2007 – a la fecha)

Es un fondo concursable destinado a financiar iniciativas desarrolladas por instituciones públicas o privadas que trabajan con personas mayores y cuyo objetivo sea favorecer la autonomía funcional en adultos mayores con dependencia severa y

¹ CRAM, Comité Regional del Adulto Mayor.

que requieran del cuidado de terceros. Las acciones a financiar mediante este componente deben considerar el cuidado de adultos mayores en situación de vulnerabilidad o que requieran de otros para realizar las actividades de la vida diaria y/o acciones de voluntariado que contribuyan al desempeño de nuevos roles para las personas mayores.

El proceso productivo considera seis etapas: a) Elaboración y aprobación de las bases del concurso, b) Llamado a concurso, c) Evaluación de proyectos, d) Adjudicación de proyectos, e) Ejecución del proyecto, f) Supervisión, y g) Cierre. La responsabilidad de la ejecución de las actividades involucradas en las etapas son SENAMA central y SENAMA regional, al igual que en el componente anterior, y no existen responsabilidades delegadas a terceros.

Componente 3. Convenios institucionales (2008 – a la fecha)

Este componente no tiene la característica de ser concursable y está destinado a financiar iniciativas desarrolladas por instituciones sin fines de lucro, con experiencia en trabajo con adultos mayores vulnerables, a través de convenios para acciones complementarias en el marco de la protección social. Los proyectos son de variada índole, tales como aportes para mejoramiento de infraestructura, financiamiento de prestaciones de servicios y otros.

El proceso productivo considera las etapas de evaluación, adjudicación y supervisión, todas a cargo de SENAMA central.

▪ ***Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)***

La población potencial del programa, definida en la ley 19.828 de 2003 que crea SENAMA, está constituida por los adultos de 60 años y más de Chile y que de acuerdo a la proyección de población del INE para el año 2011, alcanza a 2.298.414 personas. En los años evaluados, ha experimentado un aumento de 10,8% entre 2008 y 2011.

Por su parte, la población objetivo difiere según sea el componente del FNAM. En el caso del componente 1, proyectos autogestionados, SENAMA ha definido como población objetivo a los adultos mayores de 60 años que estén organizados en una agrupación de AM. En el componente 2 se ha definido como población objetivo a los AM que presentan dependencia severa. En el caso del componente 3, el programa define como población objetivo los AM vulnerables que corresponden a los AM de los quintiles I al III. Cabe señalar que la ley 19.828, en su artículo 7 señala que los recursos de asignación directa serán destinados a instituciones que trabajan con adultos mayores indigentes abandonados, los que en el Decreto 93 de 2003 de SESGPRES han sido definidos como “Personas mayores de 60 años, que no cuentan con los medios socioeconómicos necesarios para su mantención y cuidado y/o no cuentan con una red social suficiente de apoyo, familiar o comunitaria y/o que requieren de cuidados especiales para la realización de las actividades de la vida diaria o para la satisfacción de sus necesidades”².

En el siguiente cuadro se presenta la cuantificación de la población objetivo por componentes, para los años evaluados.

² Definición establecida en el Registro de Prestadores de Servicios Remunerados o no a Adultos Mayores.

Cuadro I: Población objetivo por componentes, años 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Componente 1 ³	369.419	378.765	388.348	398.173
Componente 2 ⁴	123.821	127.968	132.086	137.157
Componente 3 ⁵	1.543.308	1.595.003	1.646.324	1.709.530

Fuente: Elaboración del Panel en base a datos SENAMA, ENDPM, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

▪ **Período de ejecución del programa**

El programa inicia su ejecución en el año 2003 con la creación del FNAM. El componente 1 empieza en el año 2004, en tanto los componentes 2 y 3 lo hacen en los años 2007 y 2008, respectivamente.

▪ **Ámbito de acción territorial**

El FNAM es un programa de aplicación nacional.

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

La principal fuente de financiamiento proviene del presupuesto de SENAMA donde cuenta con una asignación específica y que en el año 2011 fue de M\$ 3.974.370, monto que representó el 76% del financiamiento del mismo. Participa también el financiamiento proveniente de aportes de terceros que corresponden a los aportes, principalmente en dinero, que efectúan los beneficiarios de los proyectos adjudicados, cifra que en 2011 alcanzó al 18% del presupuesto total del fondo. En tercer lugar, concurre SENAMA con recursos de otras asignaciones de su presupuesto para financiar gastos en personal, bienes y servicios de consumo y activos físicos no financieros, que en 2011 ascendieron al 6% del total.

I.2 Resultados de la Evaluación

▪ **Justificación del programa**

El panel considera que se justifica la continuidad del programa en tanto la necesidad que le dio origen continúa existiendo y con proyecciones de acrecentarse. La población mundial de 60 y más años está creciendo a una tasa anual del 2,4% y el grupo de 80 y más a 3,4%, ambas tasas superiores a las observadas en otros grupos de edad. América Latina y el Caribe será una de las regiones que más población envejecida tendrá a finales del año 2050, envejecimiento que se produce en un contexto de pobreza de los AM. Chile no está exento de este fenómeno, observándose un aumento en la proporción de los AM en el quintil de menor ingreso de un 79% y una disminución de 17,8% de los AM en el quintil de mayores ingresos. Chile es uno de los

³ Estimación de población objetivo para los años 2009 a 2011 efectuada por el panel a partir del Catastro Nacional de Adultos Mayores organizados (SENAMA 2008) de la siguiente manera: el catastro entrega una cifra de 9.520 organizaciones inscritas en 2008, la que se contrasta con el número total de organizaciones que han postulado alguna vez al FNAM entre el año 2009 y mayo de 2011 (10.486 organizaciones), lo que entrega una variación de 10,14%, la que anualizada es de 2,53% anual, porcentaje que se aplicó a la cifra de beneficiarios del año base, 2008.

⁴ En el año 2009 SENAMA realiza el estudio Nacional de Dependencia en Personas Mayores (ENDPM), en la cual se obtiene el porcentaje de AM con dependencia severa el cual fue de 5,96%.

⁵ Porcentaje de AM considerados vulnerables por MIDEPLAN para el año 2009⁵, que alcanza a 74,37%, el cual se aplicó a la población potencial para cada año de la evaluación,

países que más rápido se ha envejecido, con una ganancia en la expectativa de vida de 20 años en los últimos 35 años.

A lo anterior se agrega que el proceso de envejecimiento se ha caracterizado por un incremento de la proporción de mujeres al aumentar la edad de los adultos mayores. Además, la carga de enfermedad de los AM en Chile presenta altas prevalencias y concomitancia de patologías de tipo crónico, generando una alta demanda de prestación de servicios sanitarios. Asimismo, se observan diferencias de género en la prevalencia de algunas de estas patologías como son la depresión, artrosis y enfermedad pulmonar obstructiva crónica, situación que implica la necesidad de contar con políticas públicas para el AM que consideren el uso del enfoque de género.

En este marco el rol del Estado es fundamental, generando políticas, organizaciones y diversos servicios que fomenten un envejecimiento activo de las poblaciones para desplazar lo más posible la pérdida de autonomía. Este rol implica proporcionar las facilidades para la adecuada generación de estrategias que impacten en las diferentes problemáticas del envejecimiento, las cuales pueden ir desde servicios sociosanitarios adecuados para AM dependientes, un adecuado régimen de pensiones y estrategias que fomenten la asociatividad y la participación social de este grupo de edad, aspecto este último que se relaciona directamente con el programa en evaluación.

En respuesta a estas demandas, Chile cuenta con una nueva política hacia el AM⁶, “*Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2025*” donde se pone de relieve la importancia de las acciones de la sociedad en su conjunto para este grupo etario, y cuyos objetivos generales han sido enunciados como: i) Proteger la salud funcional de las personas mayores; b) Mejorar su integración y participación en distintos ámbitos de la sociedad; y c) Incrementar, de forma transversal, el bienestar subjetivo de las personas mayores. Al mismo tiempo, Chile cuenta con la oferta de un conjunto de programas sociales públicos y privados diseñados para responder la demanda que representan para la sociedad los AM y que contienen diversas intervenciones dirigidas principalmente a personas que presentan vulnerabilidad o son de nivel socioeconómico bajo.

▪ **Eficacia y Calidad (incorporar indicadores)**

En términos de cobertura de los beneficiarios efectivos sobre la población potencial, el programa no cuenta con los registros de beneficiarios efectivos de sus componentes en el periodo de evaluación, con excepción del año 2001 para el componente 1, así como tampoco su caracterización en términos socio-demográficos⁷, lo que es considerado inadecuado, ya que ello dificulta la posibilidad de evaluar adecuadamente la eficacia del programa. Como indicador proxy se tiene el “Porcentaje de cobertura de la población potencial” cuyo numerador son los beneficiarios declarados en los proyectos al momento de la adjudicación. Este indicador para el programa en su conjunto, ha experimentado en el periodo de evaluación un aumento partiendo el año 2008 con un 5,7% y alcanzando el año 2011 un 8,5%. Cabe señalar que esta estimación entrega un resultado que se evalúa positivamente, por cuanto la población potencial presenta un incremento permanente, con un promedio anual, según las estimaciones de población del INE, de un 3,4 %, pasando de ser 2.074.934 adultos mayores en el año 2008, a 2.298.414 en el año 2011.

Igualmente la cobertura respecto de los beneficiarios efectivos (declarados) por componentes ha experimentado aumento en el período evaluado, sin embargo, se

⁶ Ver Capítulo II Evaluación, 1. Justificación del Programa, de este documento.

⁷ Condición de pobreza o vulnerabilidad, nivel educacional, sexo y otras variables.

estima que son insuficientes las cifras que muestran los componentes 2 y 3, como se muestra en el siguiente cuadro, más aún si se tiene presente que las coberturas del componente 3 están expresadas en cifras por mil.

Cuadro II: Cobertura de la población objetivo por componentes, años 2008-2011 (%)

	2008	2009	2010	2011
Componente 1	30,8	47,1	37,1	40,8
Componente 2	2,9	2,4	4,9	3,5
Componente 3 ⁸	0,5	0,5	1,0	3,3

Fuente: Elaboración del Panel en base a datos SENAMA

En lo que respecta a la tasa de variación porcentual de beneficiarios del programa según año base (2006), se registran resultados variables, negativos el año 2008 con un -7,7 %⁹, en tanto que se registran incrementos a partir del año 2009, pasando de un 42,5% a un 52,8% en el año 2011. Este último incremento se debe al significativo aumento de los beneficiarios del componente 3, Convenios Institucionales.

Con respecto al indicador “Porcentaje de Proyectos del Fondo Nacional del Adulto Mayor que logran el objetivo propuesto en el proyecto”, las cuantificaciones para los años 2009, 2010 y 2011 muestran un 100 % en los dos primeros años y un 97,84% para el año 2011. Este indicador, que mide el cumplimiento de los objetivos de los proyectos adjudicados¹⁰, funciona como proxy por cuanto no permite dar cuenta en forma directa de los resultados buscados por el programa a nivel de propósito, esto es, aumentar la asociatividad y la autogestión de los adultos mayores beneficiarios del programa. En opinión del panel, para medir aquello no basta la sola observación en un momento determinado por parte de un supervisor del mismo programa, dado que no se cumplen requisitos básicos de una evaluación (que sea externa y objetiva). Al respecto, tampoco se utilizan otras metodologías de medición periódica y sistemática aplicadas a los proyectos terminados (por ej. encuestas, entrevistas, focus). El análisis por tipologías de proyectos¹¹ permite observar que los proyectos de recreación y turismo superan el 50% de las adjudicaciones en todos los años de la evaluación, pero como no se cuenta con mediciones de impacto utilizando modelos econométricos que permitan medir los resultados finales de los proyectos, no se puede concluir si se logran los objetivos por tipo de proyecto adjudicado, lo que es evaluado como una debilidad de la gestión del desempeño del programa.

Con respecto a la asociatividad y autogestión, se dispone de un primer indicador “Porcentaje de organizaciones de mayores adjudicadas anualmente por el FNAM, respecto del total de organizaciones de mayores del país”, el que se incrementa desde un 25,3 % el año 2008 a un 33,9 % el año 2011. Para elaborar este indicador el panel realizó una estimación de la tasa de crecimiento anual del número de organizaciones de adultos mayores en el país, la que fue calculada en un 2,5 % de crecimiento anual para el periodo bajo evaluación¹². Este resultado es evaluado como positivo, puesto

⁸ Cifras por mil.

⁹ Las variaciones de beneficiarios no son de responsabilidad directa de la gestión del programa, puesto que obedecen a la disponibilidad de presupuesto y a la oferta de los proyectos financiados presentados por las organizaciones de adultos mayores y por las instituciones que trabajan con adultos mayores.

¹⁰ Este indicador se construye con base a la información levantada en el proceso de supervisión por medio del acta de supervisión que se aplica a todos los proyectos adjudicados y en que el supervisor observa en una visita en terreno, registrando en una ficha de supervisión la presencia o ausencia del logro de los objetivos declarados por el proyecto.

¹¹ Realizado en Anexo 3 de este informe.

¹² El denominador del indicador “Porcentaje de organizaciones de mayores adjudicadas anualmente por el FNAM, respecto del total de organizaciones de mayores del país”, para los años 2009, 2010 y 2011 corresponde a una estimación de crecimiento de organizaciones de adultos mayores, calculada en un 2,5

que implica un aumento estimado en la cobertura de las organizaciones de adultos mayores por parte del componente 1 del programa, por cuanto se aumentó el número de organizaciones con proyectos adjudicados de 2.404 en el año 2008, a 3.472 en 2011. Por su parte, el total de organizaciones del país subió desde 9.520 el año 2008, a 10.252 estimadas para el año 2011. Estos resultados se consideran adecuados y pertinentes, si se tiene en consideración que el nivel de participación en organizaciones de los adultos mayores en Chile es bajo (28,4 % de los hombres y 39,8% de las mujeres declaran participar en organizaciones sociales en el país¹³).

Por su parte, el indicador “Porcentaje de organizaciones de adultos Mayores nuevas sobre el total de organizaciones postulantes”¹⁴, indica la participación de las organizaciones nuevas que postulan proyectos al componente 1, las que el año 2010 alcanzaron al 15 % del total de las postulantes (1.004 organizaciones), el año 2010, un 8,3% (565 organizaciones), y el año 2011, un 13 % (866 organizaciones). Los datos no permiten establecer una tendencia clara, así como tampoco es atribuible a la gestión del programa su variabilidad, puesto que corresponde a la medición de un comportamiento de la demanda. No obstante, resulta ser un dato útil para monitorear, ya que es un objetivo relacionado directamente con el logro del propósito del programa.

De acuerdo a la información disponible, es posible concluir que el programa ha incrementado positivamente la cobertura sobre su población potencial (entendiendo que se trata de la medición de los beneficiarios declarados a atender por los proyectos y no los efectivamente atendidos), pero que dada la falta de medición de resultados intermedios, no es posible determinar en qué medida el programa ha cumplido con incrementar la autogestión y la asociatividad de los Adultos Mayores en Chile.

Con respecto a si el Programa ha contribuido al logro del Fin, es decir, si ha logrado “Contribuir a la promoción, protección de los derechos y la participación social de los Adultos Mayores”, no se cuenta con información que permita concluir al respecto en forma adecuada. En efecto, cabe señalar que el Programa cuenta con una evaluación de impacto realizada en el año 2008¹⁵, pero que no proporciona conclusiones sólidas y consistentes sobre los resultados logrados por el mismo.

▪ **Economía**

El presupuesto del programa establecido por la asignación específica ha experimentado un aumento de 27% entre 2008 y 2012, con una cifra de M\$3.974.370 en este año, monto que es igual al año 2011. La mayor variación del período se produce en el año 2009 en que el presupuesto del FNAM crece desde M\$3.128.520 en 2008 a M\$3.786.569 al año siguiente. Por su parte, las fuentes extrapresupuestarias (aportes de terceros) han disminuido en 7% entre los años 2009 y 2011¹⁶ y su participación relativa también ha decrecido desde el 20% al 18% en el último año.

% anual, sobre la base de una variación de 10,14 % entre la cifra del catastro de año 2008 (9.520 organizaciones), y el total de organizaciones que han postulado alguna vez al Fondo entre el año 2009 y mayo de 2012 (10.486 organizaciones de adultos mayores).

¹³ Fuente: Encuesta Nacional de Dependencia en Personas Mayores (ENDPM), 2009. Servicio Nacional del Adulto Mayor/ Universidad de Chile.

¹⁴ El numerador del indicador se estimó de acuerdo al número de organizaciones de adultos mayores que postularon por primera vez al componente 1 del FNAM en 2009, 2010 y 2011 (Fuente: Programa FNAM, Sistema de Gestión de Datos, SGD).

¹⁵ Varela, A. Fernando, “Tendencias de Evaluación de Impacto del Fondo Nacional del Adulto Mayor” 2008.

¹⁶ No se cuenta con el dato para 2008.

Esta estructura de financiamiento se evalúa adecuada por cuanto la mayor parte proviene de los recursos presupuestarios del FNAME. También destaca que el aporte de los beneficiarios se sitúa en cerca de un quinto del financiamiento total, lo cual demuestra que el componente tiene capacidad para allegar recursos, además de la mayor valorización personal que los beneficiarios otorgan al proyecto por el hecho de contribuir al financiamiento del mismo.

El gasto total de la institución responsable ha crecido en 66% en el período evaluado desde M\$3.234.551 en 2008 a M\$ 5.384.434 en 2011¹⁷. Éste se desglosa en personal, bienes y servicios de consumo, y transferencias, que corresponden al financiamiento de los proyectos de los tres componentes del programa, por tanto son gastos de producción. Estas últimas concentran la mayor parte de los gastos, en niveles cercanos al 90% del total del programa en los dos últimos años evaluados y un porcentaje levemente menor en 2009, y han experimentado un incremento del 68,7% entre 2008 y 2011. Por su parte, los gastos en personal representan el 6% del gasto total del programa en 2011 y muestran un aumento de 48,7% en el período en evaluación. En tanto los bienes y servicios de consumo han fluctuado entre el 3,4% y 5,4% del gasto total en el período, con un aumento similar a los gastos en personal (47,4%). Se evalúa que tanto la distribución porcentual del gasto entre las distintas partidas presupuestarias, como su evolución en el período son adecuadas, ya que se concentran mayoritariamente en gastos pertinentes a la producción, como es el caso de las transferencias y, pese al aumento del gasto en personal y bienes y servicios, éstos se han mantenido en términos relativos, lo que indica que están alineados al comportamiento del gasto productivo.

Con respecto de la distribución del gasto por componente, el componente 1 concentra la mayor parte del mismo y ha experimentado un aumento de 69,6% en el período. Su participación en el gasto total fluctúa desde el 83,9% en 2008 para disminuir a 70,9% en 2011. Esta baja en su importancia relativa se corresponde con el aumento alcanzado por el gasto del componente 3 en 2010, con un 23,4% del total. El componente 2 se mantiene relativamente estable en el período evaluado en cifras que se ubican entre los MM\$337 en 2008 para disminuir a MM\$332 en 2011 (-12.1%). Por su parte el componente 3 presenta un importante crecimiento (1.448%) en el período debido a que en los dos últimos años evaluados, SENAMA concurre con financiamiento, mediante convenios, para instituciones, fundaciones y municipalidades afectadas por el terremoto de 2010¹⁸. La alta participación del componente 1 en el gasto total del programa se explica porque en sus inicios (año 2004) el fondo solo ejecutaba proyectos autogestionados y por tanto el presupuesto en su totalidad se destinaba a esta línea de acción. Los demás componentes iniciaron sus acciones en forma paulatina a partir de 2007 con proyectos pilotos a los cuales se les asignó recursos en el presupuesto, lo que se traduce en los menores montos relativos de éstos. Constituye una excepción el nivel del gasto del componente 3 en los años 2010 y 2011, por las razones señaladas.

▪ **Eficiencia**

Con respecto a la eficiencia, se considera que el programa tiene una buena capacidad de ejecutar los recursos, ya que la ejecución presupuestaria en los dos últimos años evaluados es superior al 100% en el análisis de los recursos asignados en el presupuesto inicial y es de 100% de los mismos, si se consideran las modificaciones

¹⁷ Además de la asignación presupuestaria específica del programa, se incluyen gastos administrativos financiados por SENAMA con otras asignaciones presupuestarias.

¹⁸ A instituciones tales como Hogar de Cristo, Fundación Las Rosas, Fundación San Vicente de Paul y otras, se efectuaron aportes para mejorar edificios y solventar algunos gastos de operación (pañales y otros).

presupuestarias efectuadas en estos dos años. Por otra parte, los gastos administrativos se ubican en niveles considerados adecuados (fluctúan entre el 11% y 8,4% en los años evaluados), no obstante que en estos gastos está incluido el financiamiento de actividades propias del proceso productivo, como es la producción de material de convocatoria, difusión y supervisión del programa, entre otros.

En términos de resultados de gasto por beneficiario, fue posible obtener el costo por beneficiario declarado¹⁹ pero no el de los efectivamente atendidos. Éstos presentan variabilidad en todos los años y en todos los componentes, tanto el costo por beneficiario declarado como el costo por proyecto, lo que se debe a variaciones en la oferta de los proyectos, variable que el programa no controla ya que no han existido cambios en la normativa del fondo sobre los montos asignados por programa ni escenarios de restricción presupuestaria en ninguno de los años evaluados. Sobre esta materia, no se dispone de experiencias similares nacionales o internacionales que puedan ser usadas para establecer un estándar de los gastos por producto o por beneficiario. Por tanto, el panel solo puede constatar estos resultados sin que pueda pronunciarse sobre la eficiencia en el uso de los recursos.

Respecto de la distribución del presupuesto por componentes, ésta se mantiene relativamente estable en los dos primeros años evaluados, donde la mayor participación corresponde al componente 1 (84% en 2008 y 71% en 2011). Sin embargo, se produce un importante incremento en la participación relativa del componente 3 en el gasto del programa en los años 2010 y 2011 (3% en 2008 y 23% en 2011), debido a la reasignación de recursos de otro programa de la institución para financiar proyectos específicos bajo el esquema de fondos no concursables. Si bien el panel comprende la necesidad de la institución de contar con un mecanismo flexible para asignar recursos a fin de hacer frente a emergencias nacionales, como evaluador externo hace notar que el componente de mayor crecimiento, en el período evaluado no dispuso de criterios objetivos de selección y evaluación de proyectos, que si están presente en los otros dos componentes del programa.²⁰

Esta distribución de recursos entre componentes se traduce en coberturas de 40,8% de la población objetivo en el componente 1 en 2011, y 3,5% y 3,3% para los demás componentes en el mismo año. Si bien la cobertura del componente 1 se evalúa que es adecuada considerando que se trata de una estrategia de reciente data, no lo es la cobertura de los componentes 2 y 3. Ante la ausencia de evaluaciones de resultado del programa que permitan conocer su eficacia, el panel no puede emitir un juicio evaluativo sobre la pertinencia de los criterios de asignación de recursos entre componentes.

Igualmente, el análisis de distribución de recursos entre regiones muestra grandes disparidades en los niveles de cobertura alcanzados en las distintas regiones, lo que es indicativo de la necesidad de revisar los criterios utilizados hasta la fecha a fin de acelerar la tasa anual de incremento de la cobertura de beneficiarios en las regiones

¹⁹ Corresponde al número de beneficiarios que las instituciones declaran que atenderán, en la fase de adjudicación de los proyectos.

²⁰ En esta materia, el programa está elaborando una pauta de evaluación de proyectos para ser aplicada en fecha próxima. Dado que no fue conocida por el panel oportunamente y dado que no fue aplicada en el período evaluado, su análisis detallado no se incluye en este documento. Sin embargo, se considera que si bien es un avance en tanto contiene una enumeración de las variables que serán evaluadas, éstas aún carecen de las definiciones y criterios de medición que permitan ser objetivadas, por lo que éstas continúan siendo subjetivas ya que quedan sujetas al criterio u opinión subjetiva de la persona que evalúa (ejemplos de variables subjetivas: "Situación ideal"; "Pequeñas debilidades"; "Salvables fácilmente"; "Riesgo en el cumplimiento de los objetivos del proyecto"; "La información consignada no permite visualizar", ¿cómo se visualiza? ¿visualizar es suficiente?, entre otras).

menos favorecidas por el programa, como son las regiones de Tarapacá, Coquimbo y Metropolitana.

I.3 Recomendaciones

1. Caracterizar adecuadamente las poblaciones objetivo para los tres componentes del programa y efectuar las cuantificaciones correspondientes en forma periódica, a lo menos bianual. Ello implica mejorar los sistemas de información del programa para posibilitar el registro de datos necesarios para tal efecto, y en lo específico, efectuar periódicamente el catastro de organizaciones de AM.
2. Respecto a los criterios de selección de los beneficiarios para el componente 1, "Proyectos autogestionados", se propone incorporar el criterio de focalización por condición de vulnerabilidad del grupo objetivo. Ello implica al mismo tiempo definir criterios de selección enfocados en el beneficiario más que en el número de proyectos que se adjudican. Se recomienda contar con una actualizada caracterización de los beneficiarios declarados a atender y efectivamente atendidos por los proyectos adjudicados, a objeto de determinar cuáles y cuántos adultos mayores que, por falta de organización, quedan fuera del grupo objetivo.
3. Incorporar el enfoque de género en el diseño del programa. El panel fundamenta esta recomendación en la importancia del enfoque de género en la definición de las políticas públicas para el AM, este hecho parece pertinente incorporarse en los componentes 1 y 2 del Fondo.

En el caso del componente 1 la mayor participación femenina en los proyectos autogestionados podría ser considerada una desigualdad en la participación entre hombres y mujeres. Desde este punto de vista se sugiere tener una perspectiva de género en este componente. Con relación al porcentaje de participación de hombres en las organizaciones de adultos mayores (hoy representan el 30% en el componente 1), se sugiere investigar las razones de esta situación, identificando las motivaciones y conductas de los adultos mayores con respecto a la participación en organizaciones así como la identificación de barreras de entrada a las mismas, pudiendo contar así con un diagnóstico técnico adecuado como paso previo al diseño y ejecución de intervenciones en este ámbito. Del mismo modo, se requerirá una definición institucional sobre cuáles son los objetivos de política pública que se busca en este tema, si se decidiera intervenir al respecto.

En el caso del componente 2, considerando que los proyectos van en apoyo de AM dependientes a través de intervenciones para cuidadores, parece pertinente tener un enfoque de género, considerando que la mayor parte de los cuidadores son mujeres.

En el caso del componente 3, considerando que no presenta una definición clara y su aplicación ha sido en términos casuísticos, no es posible emitir un juicio si es pertinente aplicar un enfoque de género en este componente.

4. Dotar al componente 3 de los mismos mecanismos de transparencia y formalización que los componentes 1 y 2 en las etapas de selección, adjudicación, supervisión y evaluación expost de los proyectos. Reconociendo su carácter de recursos de asignación directa, se recomienda contar con:

- criterios de evaluación y selección de los proyectos,
 - publicación anual de los resultados de los proyectos financiados, en términos de: instituciones beneficiarias, montos, número de proyectos y número de beneficiarios efectivos y evaluaciones de resultados y de satisfacción asociadas.
5. Identificar los resultados intermedios y finales que busca generar el programa en el corto, mediano y largo plazo y realizar evaluaciones de impacto con diseños cuasiexperimentales (con grupos de tratados y de control válidos) de los mismos. Para tal efecto, se requiere que el Programa cuente con la asignación de recursos financieros suficientes. Los cambios y modificaciones en el diseño programático del FNAM (por ej.: cambios en las tipologías de proyectos y en criterios de focalización), deben estar fundados en información proveniente de evaluaciones de desempeño del programa, en indicadores de resultados que justifiquen técnicamente la necesidad de los mismos y/o en información diagnóstica de carácter técnico y verificable.
6. Efectuar mediciones sistemáticas y periódicas de satisfacción usuaria para los tres componentes del programa
7. Fortalecer el sistema de control de gestión y seguimiento del programa mediante:
- Registro de beneficiarios efectivos para los tres componentes, que permita utilizar esa información en los indicadores de cobertura.
 - Perfeccionar los mecanismos asociados a la cuantificación de indicadores de gestión que permita tener desagregación por región, tales como registro y levantamiento de datos, bases de datos, responsables, construcción de líneas base, definición de metas, entre otros.
 - Sistematizar las fichas de supervisión, elaborando base de datos que permita utilizar la información levantada en ellas a nivel agregado nacional y desagregado.
 - Mantener actualizado el Catastro nacional de organizaciones sociales de adultos mayores en forma bianual.
8. Desarrollar una estrecha coordinación y articulación del FONDO con otros programas relacionados existentes en diversas instancias públicas y privadas a fin de potenciarlo, como por ejemplo el Fondo Social, SERNATUR, entre otros. En particular con el programa de vacaciones de tercera edad de SERNATUR, en tanto representa una línea de proyecto que es marcadamente preferida por los beneficiarios del componente 1 del FNAM y por tanto, la articulación entre ambos permitiría potenciar los resultados.
9. El diseño organizacional del Programa FNAM, debiera considerar un nivel directivo único sobre la gestión directa de sus tres componentes, fortaleciendo así a la unidad responsable de ejecutar el programa y definiendo explícitamente (manual de funciones), la distribución y asignación de responsabilidades del soporte organizacional que los ejecuta.

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

AGOSTO 2012



OFICIO (DPD) Nº: 1015

ANT. : Carta C-84/12 del 08/08/2012

MAT. : Respuesta solicitada.

Santiago, 24 de agosto de 2012

De: Rosa Kornfeld Matte
Directora Nacional
Servicio Nacional del Adulto Mayor

A: Paula Darville Álvarez
Jefa División de Control de Gestión
Dirección de Presupuesto

Junto con saludar atentamente, informo que a través de la presente, este Servicio expresa su opinión en cuanto a que el proceso de evaluación del Fondo Nacional del Adulto Mayor se realizó de acuerdo a los procedimientos que se establecieron inicialmente, con una participación activa de la Unidad que en Senama tiene la responsabilidad de operación del Programa y de todas las Divisiones de la Institución.

Se valora el aporte que para la operación del programa ha significado este proceso evaluativo, del mismo modo que lo ha sido para el equipo profesional responsable.

De la lectura del informe, es importante destacar para nuestra Institución, lo que se plantea en la página 41 de dicho informe, en el punto "Conclusiones sobre el desempeño global":

"Considerando que la población de 60 años y más presenta un crecimiento continuo en el tiempo, característica social que debe ser reconocida como relevante en una estrategia pública, que no existe otra entidad en la sociedad que apoye a este grupo de la población y que existe consenso internacional respecto de que generar estrategias de apoyo a este grupo es una tarea que debe ser una prioridad para los Estados, el panel evalúa que es positivo que el país cuente con un fondo de apoyo al adulto mayor que esté institucionalizado, es decir, que cuente con respaldo legal y con presupuesto propio establecido en la Ley de Presupuestos.

Desde la perspectiva de los grupos objetivos que aborda el FNAM, se evalúa adecuado y pertinente que el programa considere líneas de intervención para tres grupos relevantes de AM. En el componente 1, apoyar a AM organizados en proyectos que aumenten su autogestión y asociatividad produce la formación de redes sociales para los AM, lo cual es un factor protector de la autonomía y ayuda a disminuir el aislamiento propio del proceso de envejecimiento. Desde esta perspectiva los proyectos autogestionados tienen un rol preventivo de la pérdida de autonomía.

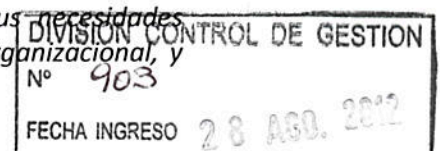
En el grupo objetivo del componente 2, adultos mayores dependientes severos, aborda un grupo poblacional altamente necesitado y el enfoque del FNAM está orientado a mejorar su calidad de vida y prevenir el mayor deterioro en sus condiciones de salud, a través de estrategias de apoyo al cuidado, lo que es evaluado positivamente por el panel.

En relación al componente 3 que corresponde a los convenios directos (fondos no concursables), la población objetivo definida por el FNAM es los AM vulnerables, lo que se evalúa adecuado".

Del mismo modo interesa resaltar una de las conclusiones observadas en el informe: "ESTUDIO DE OPINIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS QUE EJECUTA SENAMA PERÍODO 2010- 2011", llevado a cabo por la consultora "Ingeniería Económica", que indica lo siguiente:

"La evaluación que los adjudicatarios realizan en torno al FNAM se plantea desde el cumplimiento de sus expectativas y motivaciones de postulación. Desde esta perspectiva es valorado muy positivamente por estas personas, ya que cumple con sus necesidades expresadas en sus proyectos; les permite desarrollar ámbitos de interés organizacional, y por ende beneficiarse emocionalmente."

0106122012



Para nuestro Servicio, el Programa Fondo Nacional del Adulto Mayor, se constituye en uno de los ejes de la acción dirigida a los adultos mayores, por lo que se valora el aporte de las evaluaciones realizadas.

Respecto de los contenidos del informe, este Servicio concuerda con el panel de evaluación en la descripción del general del programa, lo mismo que en la especificación de la población objetivo, en que sin embargo observamos lo siguiente: en la Página 15; Proporción de población adulta mayor, el informe plantea que: *“En Chile, estimaciones realizadas por el INE indican que, en la actualidad, la población de 60 años y más constituye el 12,95% de la población chilena y que en el año 2050 constituirá el 28,2% de la población total del país, pasando de 2.213.436 personas en el 2010 a 4.664.000 en el 2050”*. Sin embargo la encuesta Casen 2011, estima en 15.6% la población de personas mayores para el año 2012, es decir casi tres puntos porcentuales por sobre la estimación proyectada por el INE.

En relación a las recomendaciones elaboradas por el panel, nuestras observaciones son están referidas a:

1. Se concuerda con la necesidad de contar con una caracterización adecuada de la población objetivo para los tres componentes del programa. Realizar una cuantificación bianual requiere de recursos adicionales del mismo modo que optimizar el Sistema de Gestión de Datos.
2. Se concuerda con la sugerencia de incorporar criterios de selección que consideren variables socio económicas. Las que se proponen por sobre las que ya existen son:
 - a. Bonificar el puntaje de evaluación técnica en un 5% para aquellos proyectos que provengan de comunas en que la proporción de población que vive en situación de pobreza supere la media nacional.
 - b. Bonificar el puntaje de evaluación técnica en un 5% para aquellos proyectos que consideren entre sus beneficiarios a personas mayores participantes del programa “Vínculos”.
 - c. Bonificar el puntaje de evaluación técnica en un 5% para aquellos proyectos que provengan de zonas rurales.
3. Respecto del enfoque de género en el programas, el desafío para el componente N°1, tiene relación con incentivar que en los clubes de mayores participen más hombres, sin embargo tal acción no se puede priorizar o beneficiar, ya que se estaría incurriendo en algún tipo de discriminación. A través de otros programas de SENAMA como lo son las Escuelas de Dirigentes, Programa Piloto Encuentro Mayor, Programa Vínculo, y otros se incentiva la participación masculina en las asociaciones de mayores.

Con relación a realizar un estudio para investigar la situación de mayor participación de mujeres en los clubes de mayores, podemos decir que según los datos CASEN 2009 los hombres participan en organizaciones de tipo productiva, política o recreativo, en desmedro de otras menos “instrumentales”, como las organizaciones de mayores, agrupaciones culturales y de voluntariado o beneficencia. Esto relaciona con la trayectoria de vida de hombres y mujeres; mientras los hombres tradicionalmente se han desempeñado en el espacio laboral formal, las mujeres se han desempeñado preferentemente en el espacio doméstico. Dicha situación se reproduce en la vejez, en atención a la naturaleza de las organizaciones en que unos y otros participan. Aún con estas consideraciones se propone incorporar un estudio en la temática para el periodo presupuestario 2014.

Independiente de la composición de los clubes que postulan a proyectos, el Componente 1 incorpora la perspectiva de género en la bonificación de los proyectos, estableciendo en las Bases de Postulación, en el punto “Criterios de Evaluación”.

De igual forma, en el formulario de postulación del Componente 2, se solicitan todos de los posibles beneficiarios del programa, diferenciados por sexo, los cuales consideran no sólo el número desagregado por hombres y mujeres, sino además se exige a la organización realizar análisis de género.

Respecto al componente 3, si bien por la amplia tipología de los proyectos es complejo incluir enfoque de género en el diseño, éste se incorpora en el formulario de postulación.

4. Respecto de los mecanismos de transparencia y formalización del Componente 3, los objetivos se encuentran definidos en distintos documentos: Ficha E del presupuesto, página web de SENAMA, ficha de monitoreo de programa sociales del Ministerio de Desarrollo Social y el formulario de presentación de proyectos que deben presentar las instituciones interesadas en participar en su ejecución.
 - a. Los criterios de evaluación y selección de proyectos están establecidos en el Documento "Evaluación y Selección definitiva de proyectos, Componente 3", el cual es posible consultar en la página web de SENAMA.
 - b. El detalle de los proyectos financiados se encuentra en la página web de SENAMA.
5. Se concuerda con la necesidad de contar con evaluaciones de impacto, para lo cual se requiere asignar los recursos necesarios que deben estar especificados en el presupuesto del Servicio, asimismo como con la propuesta de efectuar mediciones sistemáticas y periódicas de satisfacción usuaria para los tres componentes del programa, para lo cual también se requiere de recursos que deben estar establecidos en el presupuesto del Servicio.
6. Concordamos además con la sugerencia de fortalecer el sistema de control de gestión y seguimiento del programa para lo cual es necesario contar con los recursos que lo sustenten.
7. Respecto del desarrollo de una estrategia de coordinación y articulación del FONDO con otros programas relacionados existentes en instancias públicas y privadas se establecerán los contactos necesarios para tal fin.
8. Sobre las sugerencias respecto del diseño organizacional del Programa FNAM, este se revisará manteniendo la dependencia técnica y administrativa en la División de Planificación de Senama.
9. Finalmente se concuerda con la propuesta de revisar la metodología de estimación de los gastos administrativos, de modo que en la glosa presupuestaria se especifique "otros gastos de producción" en que se incluya la producción de material de difusión y convocatoria del programa, instrumentos y actividades de supervisión, así como contar recursos específicos para la realización de estudios de evaluación de impacto u otros.

Se adjunta comentarios de la Unidad de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin otro particular, se despide atentamente,



Rosa Kornfeld Matte
Directora Nacional
Servicio Nacional del Adulto Mayor – Senama

RBC/HZF/lpp
Distribución

- División de Planificación y Control SENAMA
- Oficina de Partes
- N.I.: _____/



Comentarios al informe final Evaluación Gubernamental al Programa Fondo Nacional del Adulto Mayor

En relación al informe final corregido del Programa Fondo Nacional del Adulto Mayor, elaborado por DIPRES, a continuación se entrega la opinión técnica del equipo de la Unidad de Evaluación de la División de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, respecto al proceso de evaluación en su conjunto.

En primer lugar, la evaluación contiene todos los elementos necesarios para poder tener una visión global y en detalle de los aspectos de diseño y gestión del programa, así como también, resultados a nivel de producto.

Por otro lado –y como se señala en el informe-, dada la falta de medición de resultados intermedios, no es posible determinar en qué medida el programa ha cumplido con incrementar la autogestión y la asociatividad de los Adultos Mayores en Chile. En cuanto al logro del fin –contribuir a la promoción, protección de los derechos y la participación social de los Adultos Mayores- propuesto por el programa, no se cuenta con información que permita concluir al respecto en forma adecuada.

Tal como se indica en el documento, es importante destacar la necesidad de contar con datos administrativos adecuados del programa, en términos de cobertura de los beneficiarios efectivos de sus componentes, ya que esto dificulta la posibilidad de evaluar adecuadamente la eficacia del programa en estos términos, así como también, información que permita caracterizar a sus beneficiarios.

Por otra parte, destacamos la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto o de resultados finales del programa, que permita concluir si se logran los objetivos por cada tipo de proyecto adjudicado.

Respecto a la postura institucional frente a los resultados de la evaluación, esto corresponde al Servicio Nacional del Adulto Mayor.