

**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 PARA LA EDUCACION PREVISIONAL
MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
PROGRAMA FONDO PARA LA EDUCACION PREVISIONAL**

**MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL**

**PANELISTAS:
SERGIO IBÁÑEZ (COORDINADOR)
CARLA FRÍAS
CHRISTIAN BELMAR**

ENERO – JUNIO 2012

NOMBRE PROGRAMA: FONDO DE EDUCACIÓN PREVISIONAL AÑO DE INICIO: 2009 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE PREVISION SOCIAL
--

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN¹: 2009-2011

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$1.713.932.000 millones

1. Descripción general del programa

Fin Propósito y componente del programa

El Fondo para la Educación Previsional (FEP) fue creado a través de la ley 20.255 del año 2008 para apoyar “financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones”². Dicho fondo se financia con recursos provenientes del presupuesto de la nación. El monto promedio de recursos en el período de evaluación alcanza a 1.686 millones de pesos.

Su fin es contribuir a que la población objetivo del programa mejore su percepción de la importancia del ahorro previsional, desarrolle actitudes favorables respecto de éste y sean capaces de cautelar y ejercer sus deberes y derechos previsionales. Su propósito está orientado a que los beneficiarios adquieran conocimientos básicos acerca del funcionamiento del sistema de pensiones, conozcan sus responsabilidades, los incentivos para cotizar y los requisitos asociados a sus beneficios, reduciendo con ello asimetrías de información respecto de otros actores del sistema.

Para dar cumplimiento a ambos tipos de objetivos, el FEP cuenta con un único componente, a saber: apoyar financieramente el desarrollo de proyectos de promoción, educación y difusión en materia previsional. Para ello, realiza anualmente un llamado a concurso, a través de licitaciones públicas. Desde su creación, se han realizado cuatro llamados para los años 2009, 2010, 2011 y 2012³. Pueden participar en dichos concursos, personas naturales y jurídicas (con o sin fines de lucro) cuya actividad esté preferentemente relacionada con acciones educativas, de comunicación y difusión de programas o políticas sociales. En ambos casos existe un monto máximo a financiar, el que alcanza según lo establecido en las últimas bases de concurso, para personas naturales a 10 millones de pesos y en el de personas jurídicas a los 130 millones de pesos.

¹ El período de evaluación comprende principalmente los últimos cuatro años de ejecución del programa (2007 - 2010). No obstante, en los casos que corresponda se debe incorporar en el análisis modificaciones relevantes implementadas el año 2011 o que se considere implementar este año.

² Ley 20.255. Párrafo cuarto artículo 44.

³ La evaluación se centra en los Concursos 2009-2010-2011.

Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)

El FEP no cuenta con una definición formal de su población potencial. De acuerdo a los antecedentes proporcionados por el propio programa y los objetivos que éste se ha propuesto, el panel considera que la población potencial del programa es equivalente a la población en edad de trabajar (PET) es decir, los hombres y mujeres de 15 años y más. Del mismo modo, no existe una declaración ex - ante de parte del FEP respecto de la población objetivo. La experiencia de ejecución y la lectura de las bases de los tres concursos ejecutados permite constatar que, hasta ahora, la población atendida por el FEP se superpone completamente con la población potencial, y en la práctica, los proyectos han tenido como beneficiarios a todos aquellos que forman parte de la PET. A juicio de la coordinación del FEP, el marco legal que regula el fondo impediría establecer un foco de población, definiendo a toda la población como potencial receptor de la educación previsional.

Sin embargo, en cada concurso el FEP ha intentado focalizar los proyectos hacia grupos poblacionales específicos, en la mayoría de los casos, conforme a la entrada en vigor de disposiciones legales relacionadas con la reforma previsional, Ley 20.255, dándoles el carácter de población “preferente”, aun cuando dicho término no cuenta con una definición específica de parte del programa. El mecanismo elegido para ello ha sido el instrumento de evaluación de propuestas, en el cual el criterio de “focalización de los beneficiarios” pondera en su conjunto un 20% del puntaje final de la propuesta, incentivando con ello que los beneficiarios propuestos por los concursantes coincidan con los definidos en la convocatoria realizada en cada año. Sin embargo, el efecto que ha tenido el citado mecanismo en la focalización de los beneficiarios, según miembros del equipo de coordinación del FEP, ha sido marginal.

2. Resultados de la Evaluación

Diseño

El problema que dio origen al programa se encuentra correctamente delimitado y está correctamente formulado, pues efectivamente existe un desconocimiento generalizado de la población acerca del funcionamiento del sistema, lo que contribuye a contar con bajos niveles de cotización previsional. Sin embargo, cabe señalar que el FEP es una intervención complementaria a las medidas legislativas adoptadas por el Estado en materia de previsión social y no resuelve por sí mismo el problema de los bajos niveles de cotización, cuestión que requiere de una política de Estado que incluya medidas legislativas como las que se han ido implementando a partir del inicio de la reforma.

Desde el punto de vista de su formulación, la matriz de marco lógico del programa, la cual fue elaborada con motivo de esta evaluación, adolece de errores conceptuales que no hacen posible su validación, tanto en su lógica vertical como horizontal. Ante aquello, el panel propone una matriz alternativa, la cual da cuenta de lo que es el programa en la actualidad y de la relación de coherencia lógica entre sus distintos componentes; sin embargo, no se cuenta con información ni con suficientes indicadores que permitan una evaluación más exhaustiva del programa.

Organización y Gestión

En opinión del panel, si bien el equipo del FEP ha cumplido con las tareas necesarias relacionadas con la ejecución del fondo, falta una mirada más estratégica que defina cuáles son las apuestas más sustantivas de éste, el tipo de población sobre la cual desea focalizar y metas asociadas. Asimismo, no se han elaborado instrumentos adecuados e indicadores para monitorear el funcionamiento del programa y sus logros, más allá del cumplimiento de las actividades asociadas directamente con la ejecución.

La problemática expuesta no reside en el nivel técnico ni en la calidad profesional del equipo, sino que está estrechamente ligada a la organización del trabajo, roles, funciones, tareas de sus miembros y tamaño de éste. A través de las entrevistas realizadas a los profesionales del equipo, se detectó que parte significativa del tiempo está destinada a la revisión de informes, material educativo, rendiciones de cuenta, etc. Si a ello se suma el tiempo de viajes, supervisión en terreno y las reuniones de coordinación, el tiempo que el equipo dispone para elaborar guías, manuales, maquetas para audiovisuales, tipificaciones y sistematización de buenas prácticas, etc., es escaso. En este sentido, el panel evalúa que el número de supervisores es insuficiente para llevar adelante un adecuado control de los proyectos y un acompañamiento metodológico a la ejecución de los mismos. Los supervisores además residen en la región metropolitana y deben viajar constantemente a lo largo del país para ir monitoreando el desarrollo de los proyectos.

Se recomienda operar en base a una batería de herramientas pre-definidas por el fondo y asesorar en adaptaciones de contenidos existentes. En esta misma línea, se pudo indagar a través de las entrevistas y lo dado a conocer por el equipo directivo del fondo, que la Unidad de Educación Previsional se encarga de la revisión de contenidos, y ha trabajado en la selección de materiales elaborados por proyectos anteriores, como fuentes de información y formato para los nuevos ejecutores de Proyectos FEP (año 2012).

En cuanto al monitoreo de logros del programa, cabe destacar que existe un sistema de información y seguimiento que se ha ido mejorando año a año, sin embargo, este se concentra en aspectos de gestión administrativa; pero no registra los resultados alcanzados. Así, no existe un sistema de información consolidado que permita verificar de manera confiable los resultados más estratégicos del FEP.

Eficacia y Calidad

Cobertura:

En cuanto a la cobertura, si bien las personas atendidas por el programa (sumando beneficiarios directos e indirectos) se empinan por sobre el medio millón, la cobertura del programa es baja pues sólo llega al 4,3% del año 2011 de la población objetivo, la cual es equivalente a la población potencial.

Cuadro 1. Población atendida y cobertura del FEP

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población atendida por el programa (beneficiarios directos e indirectos)	Cobertura (%)
2008	12.852.982	12.852.982		
2009	13.066.251	13.066.251		
2010	13.279.514	13.279.514	512.300	3,9%
2011	13.447.604	13.447.604	580.444	4,3%

Por otro lado, el fondo explícitamente no plantea metas anuales, pero como se planteaba anteriormente, en su operatoria se constata que los criterios de evaluación y selección de los proyectos han variado anualmente, ajustándose a las prioridades anuales (por ejemplo, definición de beneficiarios preferentes).

Ante la situación descrita, es importante analizar la cobertura en función de la lógica de funcionamiento del fondo, puesto que han operado anualmente estableciendo acuerdos respecto a la población que se desea atender.

Cuadro 2: Número de Beneficiarios Efectivos Años 2008-2011⁴

COMPONENTE: Desarrollo de acciones de promoción, educación y difusión en materia previsional.	2008	2009	2010	2011	% Variación 2010-2011
Población beneficiaria proyectada	No aplica	s/i	57.094 ^b	103.912 ^b	82,00%
Población beneficiaria efectiva	No aplica	s/i	59.796 ^c	106.943 ^d	78,84%
% beneficiarios efectivos/proyectados	No aplica	s/i	104,73	102,92	

Fuente: Elaboración Fondo para la Educación Previsional, en base a Excel con antecedentes del Programa, 04 de abril de 2010. En este cuadro se especifica sólo los beneficiarios directos.

La variación anual de la población beneficiaria proyectada se explica por la naturaleza de los concursos que lleva adelante el FEP, donde no se pueden definir metas de cobertura ni establecer una focalización previa y beneficiarios esperables en cada llamado.

⁴ El cuadro ha sido actualizado en base a la información complementaria sobre beneficiarios proyectados y efectivos proporcionada el 4 de abril de 2012. Teniendo presente las aclaraciones realizadas por equipo directivo del FEP, en donde se explica que en la matriz con los beneficiarios proyectados adjunta en el CD entregado a DIPRES el día jueves 12 de enero, se describe el número de beneficiarios directos e indirectos proyectados, y la matriz enviada el lunes 19 de marzo con los beneficiarios logrados, comprenden sólo los beneficiarios directos, lo que había generado la incorrecta interpretación de los datos reflejados en informe de avance del mes de marzo del 2012.

⁵ Corresponde a la población beneficiaria formulada como " beneficiarios directos proyectados" por el equipo directivo del FEP, basado en lo consignado en los proyectos adjudicados el año 2010.

⁶ Corresponde a la población beneficiaria formulada como " beneficiarios directos proyectados" por el equipo directivo del FEP, basado en lo consignado en los proyectos adjudicados el año 2011.

⁷ Corresponde a la población beneficiaria formulada como " beneficiarios directos" por el equipo directivo del FEP, basado en lo consignado en las listas de asistencia registradas en cada actividad desarrollada por los proyectos adjudicados el año 2010.

⁸ Corresponde a la población beneficiaria formulada como " beneficiarios directos" por el equipo directivo del FEP, basado en lo consignado en las listas de asistencia registradas en cada actividad desarrollada por los proyectos adjudicados el año 2011.

Por ley, la cobertura del programa debe distribuir sus cupos en un 40% para la Región Metropolitana y el 60% para el resto de las regiones del país, objetivo que el programa ha cumplido holgadamente.

Eficacia a nivel de fin y propósito:

Al no contar con línea base, ni con información cuantitativa, sistematizada y relacionada con aspectos relativos al propósito y fin del programa, el panel tuvo acceso a 2 estudios que fueron solicitados por el FEP⁹. También se destaca la realización de un estudio complementario, el cual fue ejecutado con motivo de la presente evaluación¹⁰.

La información aportada por estos documentos da cuenta de una valoración positiva de parte de los beneficiarios del FEP, mostrándose agradecidos de conocer más de una temática que para ellos es ajena, de la cual desconocen casi todo, sorprendiéndose de contar con derechos previsionales que no eran conocidos. Asimismo, los beneficiarios adquieren un conocimiento general acerca del funcionamiento del sistema de previsión, aun cuando existen aspectos específicos acerca del funcionamiento de éste sobre los cuales pareciera no existir todavía suficiente dominio, como sería el caso de los Multifondos. El estudio efectuado por la Universidad Católica sede Villarrica revela que de una muestra cuantitativa de aproximadamente trescientos beneficiarios un 91,3% de ellos le asigna “mucho y bastante importancia” a la orientación en temas previsionales después de participar en los proyectos. Un 63,2% manifiesta que ya ha podido orientar a alguien en esta materia después de haber participado en el proyecto, aunque dicha acción se ha ejecutado principalmente en el círculo cercano de los participantes compuesto por sus familias y compañeros de trabajo.

No obstante lo anterior, no se perciben cambios de conducta en la dirección de un enrolamiento en el sistema. Los jóvenes, las personas próximas a jubilar y aquellos que consideran que sus ingresos apenas les permite vivir y que trabajan como independientes, son los más refractarios al enrolamiento.

El segundo de los estudios mencionados (elaborado por la OIT) señala que en las redes de conversación predominan como receptores de información los colegas (37%), los parientes (34%) y los amigos (13%), y termina concluyendo que el logro de una cultura previsional se encuentra en un proceso de tránsito entre un modelo basado en la incorporación pasiva al sistema previsional hacia el ejercicio de los derechos y deberes previsionales.

⁹ Uno de ellos fue realizado por la UC sede Villarrica (2010-2009); su objetivo fue sistematizar aquellos “impactos y logros de los proyectos” ejecutados en la primera convocatoria transcurridos 4 a 5 meses de su finalización. Se aplicaron 4 instrumentos: grupos focales (a beneficiarios de la V, VI, VIII y Región Metropolitana), entrevistas en profundidad y encuestas a beneficiarios y ejecutores; el otro estudio fue realizado por la OIT. Se concentra en el análisis de tres experiencias ejecutadas en la RM, por medio de grupos focales y busca conocer las redes de conversación social que la intervención genera asumiendo que, la constitución de dichas redes es un primer paso para el cambio hacia una “cultura previsional” que se asume como el objetivo que busca conseguir el FEP.

¹⁰ Este estudio consistió en la realización de 4 Focus Group: 1 a ejecutores y 3 a beneficiarios. Todos los asistentes pertenecían a la Región Metropolitana y habían ejecutado/asistido a proyectos pertenecientes al llamado del año 2011.

El estudio complementario contratado para esta evaluación, muestra que la ausencia de cambios de conducta radicaría en el hecho de que las intervenciones, salvo casos puntuales, no se extienden más allá de algunos meses, es decir, son por una sola vez y no se realizan a lo largo de períodos prolongados de tiempo. Lo expuesto corresponde a la visión de los ejecutores de los proyectos.

Por parte de los beneficiarios, se percibe como resultado no anticipado una demanda hacia el Estado por mayor fiscalización, pues dada la asimetría de las relaciones laborales y la externalización de servicios, se genera la percepción de que no existe “un empleador” con quien relacionarse como contraparte y a quien reclamar por sus derechos, por lo que la acción del Estado en estas materias es insustituible. Ello se percibe como una debilidad del sistema y no del mercado de trabajo.

En suma, la evidencia de la que se dispone, fundamentalmente de carácter cualitativo, no permite afirmar con certeza que el FEP consiga los resultados intermedios propuestos.

Eficacia a nivel de componente:

La información disponible de carácter cualitativo aportada por el estudio realizado por la Universidad Católica sede Villarrica y por el estudio complementario muestra que los resultados son sensibles al tipo de intervención que se desarrolla y a la pertinencia de ésta respecto del tipo de población, por lo que no todas las intervenciones consiguen el mismo nivel de logro. En los grupos compuestos por beneficiarios, la modalidad “clase” es la peor valorada por el poco tiempo que representa, y en el caso de los jóvenes, por la poca pertinencia a la hora de motivarlos. Así, llegado un determinado punto respecto del conocimiento del sistema, las exigencias de los beneficiarios cambian y los contenidos exactos ya no parecieran ser relevantes, siendo el tiempo para resolver las inquietudes algo primordial, lo que se expresa en una demanda concreta por orientación extensiva en el tiempo. Esto viene dado por la lógica de que, al fin y al cabo, la situación jubilatoria final va a tener que ver con una trayectoria laboral específica e individual: “la mía”.

Por ello, para el panel es necesario delimitar con mayor claridad la naturaleza de las intervenciones, generando una tipología de proyectos que permitiría avanzar en una definición más precisa de los efectos y resultados tanto intermedios como finales que los diversos proyectos están en condiciones de alcanzar según la modalidad en que se expresa el componente y tipo de población a la cual puede dirigirse.

Calidad:

En relación a la calidad del producto, el FEP no cuenta con información cuantitativa que permita dimensionar con exactitud la **proporción de beneficiarios que valora positivamente la intervención**, por lo que solamente se tienen antecedentes de índole cualitativa recogida a través de los estudios ya enunciados.

En general, estos documentos muestran que aquellas situaciones en que las charlas o sus variantes tuvieron baja evaluación, lo que menos gustó, mayoritariamente, fue el poco tiempo que duraron las actividades (no más de hora y media), no permitiendo resolver dudas ni profundizar.

Antecedentes Financieros

Economía:

El programa tiene una participación importante en el presupuesto de la subsecretaría, disminuyendo su peso relativo en los últimos años de la evaluación debido al aumento del presupuesto de la Subsecretaría.

Cuadro 3: Presupuesto total del programa 2008-2012 (miles de \$ año 2012)

	Presupuesto del Programa	Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable
2008		1.473.163	
2009	1.639.268	3.893.654	42%
2010	1.704.932	5.618.034	30%
2011	1.713.932	6.066.870	28%

Fuente: Elaboración en base a Información proporcionada por FEP. Anexo 5 Ficha de Antecedentes Presupuestarios

La ejecución presupuestaria del programa ha sido baja. El detalle se presenta a continuación

Cuadro 4: Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2008-2011
(Miles de \$ 2012)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	(b/a)*100
2009	\$ 1.639.268	\$ 1.276.929	78%
2010	\$ 1.704.932	\$ 1.683.905	99%
2011	\$ 1.713.991	\$ 1.412.931	82%

Fuente: Elaboración en base a Información proporcionada por FEP. Anexo 5 Ficha de Antecedentes Presupuestarios.

La razón fundamental para explicar esta variación corresponde a la operatoria del fondo, ya que los proyectos no necesariamente finalizan durante el año calendario, quedando el traspaso de recursos correspondiente del año en curso para el año siguiente.

Otros elementos que impactan negativamente en el indicador de ejecución presupuestaria son: (i) los ejecutores utilizan mayoritariamente (57%) el sistema de reembolso, lentificando el proceso de transferencia de recursos; (ii) las capacidades administrativas de los ejecutores para solicitar los fondos para la ejecución de los proyectos (personas naturales).

Eficiencia a nivel de componentes:

Aún cuando a nivel agregado es posible cuantificar el gasto, no es factible hacer una estimación precisa de éste porque los proyectos son de una naturaleza muy diversa entre

sí, e incluso un mismo proyecto puede albergar dicha diversidad en su interior. Por ejemplo, podría combinar actividades educativas de más largo aliento en una determinada comunidad rural, con spots publicitarios en radios comunitarias locales. Así, tendrá un número de beneficiarios directos y un número mucho mayor de indirectos. El problema es que no es posible contar con información detallada en cuanto al costo promedio por tipo de actividades que se realiza al interior del componente, debido a que el formato de presentación de propuestas económicas que diseñó el FEP no contempla una desagregación exhaustiva del gasto por tipo de actividad (capacitación, difusión-información, educativa, etc.) sino más bien por tipo de gasto (gastos de administración, gastos generales, gasto en personal, etc.).

Cuadro 5. Gasto por componente. Gasto máximo, mínimo y medio por proyecto

	2009	2010	2011	Variación 2009-2011
Gasto Total por Componente	\$ 1.151.670.000	\$ 1.556.644.000	\$ 1.300.056.000	13%
Gasto Máximo por Proyecto	\$ 100.000.000	\$ 30.000.000	\$ 130.000.000	30%
Gasto Mínimo por Proyecto	\$ 6.500.000	\$ 6.300.000	\$ 9.470.000	46%
Gasto Promedio por Proyecto	\$ 33.872.647	\$ 23.948.369	\$ 54.169.000	60%
N° de proyectos financiados	34	65	24	-29%

Fuente: Elaboración en base a Información proporcionada por FEP

Al examinar a nivel de componente, el gasto promedio por unidad de producto, es fluctuante. Durante el año 2009 llegó a \$ 33 millones de pesos por proyecto, en el año 2010 se redujo a \$23 millones de pesos, mientras que para el año 2011 se empuja a los \$54 millones de pesos en promedio para cada proyecto, y la cantidad de proyectos financiados baja a 24 iniciativas. Esto se explica por la existencia de algunos proyectos de mayor monto que permiten dejar instaladas capacidades en el fondo de manera permanente como por ejemplo es el caso de la plataforma e-learning para la formación, la cual permitirá llegar a un mayor número de usuarios cuando dicha plataforma se encuentre implementada.

Paralelamente, se debe constatar que se incrementa significativamente el número de beneficiarios en comparación con el año 2009, por tanto, el criterio de asignación que se desprende de lo anterior, es que durante el año 2011, el gasto se concentró en proyectos con mayor capacidad de irradiación hacia beneficiarios del programa. Sin embargo, el panel considera que con respecto a este indicador no existe una tendencia clara en cuanto a si se mejora o empeora el desempeño.

Diferente situación se plantea cuando se analiza la evolución del gasto por beneficiario. Este muestra una clara tendencia decreciente, lo cual se explica por el crecimiento en la cantidad de beneficiarios del FEP. Entre los años 2010-2011, dicho gasto decrece un 47% cuando se considera beneficiarios directos y un 80% cuando se incorpora dentro del análisis a los beneficiarios indirectos. Con respecto al gasto por beneficiario directo, en el año 2010 fue de \$26.033 pesos, y durante el año 2011 llegó a \$12.157 pesos.

En lo que respecta los gastos de administración del Programa, se utilizó una tasa cercana al 8% en promedio, que se encuentra dentro de los rangos adecuados al comparar con otros programas. Dichos gastos consideran fundamentalmente el equipo destinado a la gestión directa de fondo, así como gastos asociados a la compra de infraestructura básica

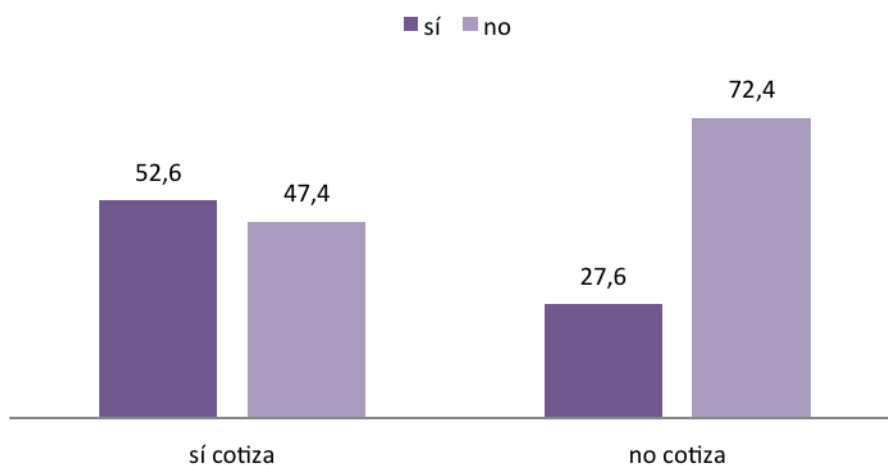
para el funcionamiento. El panel considera que dichos gastos, en términos de magnitud, son adecuados y que el FEP ha realizado una gestión eficiente en cuanto a mantener los gastos de administración controlados durante el período.

3. Justificación de la Continuidad del programa

El panel considera que el problema que dio origen a la existencia del FEP permanece y por consiguiente se justifica su continuidad. En efecto, existió y existe ausencia de conocimientos básicos y falta de comprensión acerca del funcionamiento del sistema de pensiones de la mayoría de la población en edad de trabajar, sean o no cotizantes.

Los datos aportados por la Encuesta de Protección Social (EPS) del año 2009, año de inicio del FEP, refuerzan las conclusiones a las que llegó la comisión para la reforma previsional. Dicha encuesta mostraba que el 70% de los cotizantes declaraba no saber cómo se calculan las pensiones en la AFP y un 64% de ellos afirmaba no conocer en qué consistía la pensión básica solidaria para la vejez. Asimismo, el 56% de los hombres y el 61% de las mujeres desconocían en qué consistían los Multifondos. Incluso entre aquellos que cotizaban, era posible advertir altas tasas de desconocimiento, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1 Conocimiento acerca de la existencia de los multifondos, según si cotiza o no. EPS 2009



Fuente: elaboración propia en base a EPS 2009

La falta de comprensión acerca del funcionamiento del sistema previsional amerita la intervención del Estado en la medida que se estaría en presencia de una falla de mercado, específicamente asimetrías de información. Dadas las características de la información (bien no rival y en ocasiones no excluible), el mercado privado no posee los incentivos necesarios para generar información, por lo cual es el Estado el que debe intervenir.

Asimismo, el ahorro previsional podría ser considerado un bien preferente. En efecto, la EPS 2009 permitió identificar las principales razones por las cuales no se cotizaba. El

57% de los entrevistados afirmaba que no lo hacía porque no estaba obligado a hacerlo, seguido de quienes afirmaban que no lo hacían porque no les alcanzaba el dinero (29,3%), y de aquellos que justificaban tal acción porque desconocían el sistema (28%). En la misma encuesta, un 44,2% de los entrevistados señalaba no tener disposición a cotizar, puesto que afirmaba que no lo harían si es que pudieran elegir voluntariamente no tener que hacerlo. La distribución por tramo educacional puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tipo de escolaridad	Disposición a cotizar	
	Si	No
Ninguna	26,6	73,4
Básica incompleta	42,9	57,1
Básica completa	56,1	43,9
Media Incompleta	60,3	39,7
Media completa	61,8	38,2
Técnica superior	67,9	32,1
Universitaria incompleta	65,2	34,8
Universitaria completa	64,9	35,2
Total	55,8	44,2

Fuente: Evaluación de la reforma previsional a la luz de la encuesta de protección social 2009. David Bravo. Centro de Microdatos

Si bien el panel considera que se justifica la continuidad del programa, también considera que deberían hacerse ajustes al FEP que vayan en la línea de mejorar las contribuciones que éste hace a la solución del problema que se propuso enfrentar, las que se señalan a continuación.

4. Principales Recomendaciones

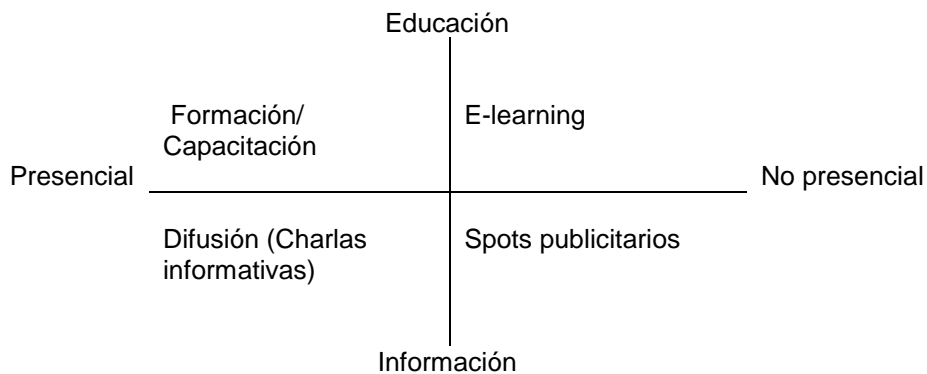
A nivel de Diseño

- i. Se recomienda continuar con los ejercicios a nivel de equipo y autoridades del FEP que, más allá de la información disponible, analice conceptualmente los problemas asociados al ámbito de intervención en el cual se orienta la política de previsión social, identificando los instrumentos de los que dispone dicha política (entre ellos el FEP) sus respectivos objetivos y los vínculos entre sí.
- ii. Se recomienda trabajar en la definición de la población objetivo de manera de focalizar los esfuerzos de educación y entrenamiento de acuerdo a las características particulares de dicha población, aprovechando las particulares condiciones que están presentes, en su entorno, la actividad productiva que desarrolla, y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas. De forma inicial se pueden identificar tres grandes segmentos de la población: (a) Estudiantes del Sistema de Educación Formal (Enseñanza Básica, Media, Técnico Profesional y Universitaria); (b) Trabajadores Asalariados, Independientes y Cuenta-propias, además de

Dueñas de casa; (c) Instructores, Especialistas y “Facilitadores” en Temas Financieros y Previsionales, que puedan pertenecer a asociaciones gremiales.

- iii. En tercer lugar e independiente de lo expuesto en el párrafo anterior, se sugiere una mayor coordinación con el área de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, puesto que cuenta con instrumentos adecuados (Encuesta de Protección Social) y equipo calificado para diagnosticar aquellas poblaciones que en el marco de un desconocimiento generalizado del sistema y su funcionamiento, presentan más carencias de este tipo, de forma de definir metas de cobertura asociadas a plazos específicos. Dado el carácter indefinido del fondo, una vez cumplidas dicha metas (que podrían orientarse simultáneamente a dos o más poblaciones), fijar nuevas en función de los resultados que arrojen futuros diagnósticos y las eventuales evaluaciones del programa en el futuro.
- iv. Junto con ello, se sugiere modificar el reglamento que rige el funcionamiento actual del fondo, de manera de: (a) fijar una población objetivo con metas plurianuales y mecanismos ad hoc para evaluar el cumplimiento de dichas metas; (b) avanzar en una intervención que contenga cuatro componentes o cuatro líneas de acción, a las que los oferentes deberían postular por separado, justificando la elección en función de la pertinencia de dicha línea para con el perfil y la demanda de la población que se haya definido; (c) abrirse a la posibilidad de atender a una misma población a lo largo del tiempo (es decir, más de una sola vez) habida cuenta el desinterés detectado por los estudios realizados de ciertas poblaciones (jóvenes) y su eventual impacto en el futuro de sus cotizaciones. En el cuadro siguiente, se resumen las líneas propuestas.

Figura 1. Tipología de acciones contenidas en los proyectos financiados a través del FEP



Fuente: Elaboración propia del panel a partir de la información disponible referida a los tipos de proyectos adjudicados cada año por el FEP.

A nivel de gestión

- v. El panel recomienda que se introduzcan modificaciones en el formato de presentación de propuestas económicas con el fin de, por ejemplo, comparar los costos de los proyectos más adecuadamente, es decir, considerando los tipos de actividades que proponen y la cantidad de beneficiarios a los que aspiran llegar.
- vi. Para mejorar la gestión presupuestaria se recomienda la confección de un documento con la evolución de indicadores trimestrales para la ejecución del gasto, tanto en lo que respecta a gasto devengado como del gasto real, como también en relación con presupuesto inicial asignado para el año y el presupuesto final aprobado. De esta forma se podrá internalizar de forma permanente la situación presupuestaria. Asimismo, se sugiere la homogenización de manuales de capacitación o estandarización de contenidos por tipo de beneficiarios y perfiles de proyectos, de modo de contribuir también a reducir los tiempos asociados a la ejecución y al seguimiento de dichos proyectos. También se propone la capacitación periódica a los ejecutores tanto en modalidad presencial como un sistema de consultas vía plataforma WEB, de modo de ayudar a llevar a cabo el proceso de pago. Lo anterior debería ser parte del conjunto de acciones a implementar como resultado de la elaboración de un breve estudio sobre los principales errores y problemas en las rendiciones de los proyectos que pudiese estar a disposición de los nuevos y/o antiguos ejecutores, y que sirva como una guía para hacer los reembolsos.
- vii. Se recomienda mejorar el sistema de seguimiento con el fin de involucrar la construcción de instrumentos ad-hoc para evaluar el logro a nivel de componentes y de propósitos, de manera de pasar de una perspectiva más administrativa y remplazar la planificación y seguimiento centrado en las actividades por una centrada en productos y metas comprometidas. Ello implica apropiarse de los indicadores propuestos, poblarlos con nuevos indicadores que el equipo considere relevantes para su gestión y construir los instrumentos que permitan extraer la información necesaria para el análisis.

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

AGOSTO 2012

ORD. : N° 28.08.2012*013949
ANT. : Informe Final C-82-12
MAT. : Respuesta Informe Final.

**DE : AUGUSTO IGLESIAS PALAU
SUBSECRETARIO DE PREVISIÓN SOCIAL**

**A : PAULA DARVILLE A.
JEFA DE DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

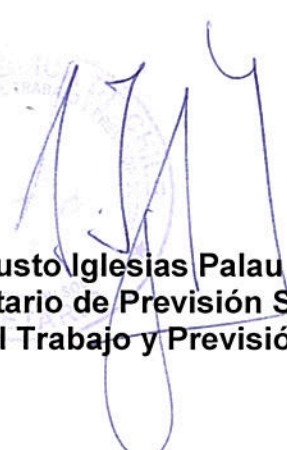
En el contexto de la Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales que lleva a cabo su Servicio, se ha remitido a esta Subsecretaría el Informe Final de Evaluación del Programa Fondo para la Educación Previsional preparado por el Panel de Evaluación.

Esta autoridad valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, por el Panel de Evaluación, y por los profesionales de esta Subsecretaría que participaron como contraparte en este proceso evaluativo.

Los resultados de este trabajo nos han entregado elementos que servirán para afinar y complementar aspectos significativos del programa Fondo para la Educación Previsional.

Al respecto, se adjunta documento elaborado por el Programa con los comentarios a las recomendaciones incorporadas en el Informe Final de Evaluación.

Saluda atentamente,



**Augusto Iglesias Palau
Subsecretario de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social**

C.C.:
- Dirección de Educación Previsional
- Fondo para la Educación Previsional
- Paola Carrión Gabinete SPS.

DIVISION CONTROL DE GESTION
N10 *anc*

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES
28 ABR 2012

RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN PROGRAMA FONDO PARA LA EDUCACIÓN PREVISIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL (FEP)

Se ha recibido el Informe Final de Evaluación del Programa Fondo para la Educación Previsional (FEP) de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, elaborado por el Panel de Expertos designado por la Dirección de Presupuestos, DIPRES, del Ministerio de Hacienda, en el marco de línea Evaluación de Programas Gubernamentales.

El proceso de evaluación del Programa Fondo para la Educación Previsional, que contempló el período 2009-2011, se desarrolló de manera regular y colaborativa entre las partes involucradas.

COMENTARIOS A LAS RECOMENDACIONES DEL PANEL DE EVALUACIÓN (Punto III, Informe Final)

A nivel de Diseño

- I. Se recomienda continuar con los ejercicios a nivel de equipo y autoridades del FEP que, más allá de la información disponible, analice conceptualmente los problemas asociados al ámbito de intervención en el cual se orienta la política de previsión social, identificando los instrumentos de los que dispone dicha política (entre ellos el FEP) sus respectivos objetivos y los vínculos entre sí.

R: La actualización de diagnósticos que permiten delimitar y reconocer los campos, las estrategias y recursos para la intervención educativa, es una tarea permanente de la Subsecretaría de Previsión Social, a través de la Dirección de Educación Previsional, y el área de Estudios. En consideración a la recomendación del Panel, se profundizará esta tarea. Parte de este esfuerzo se llevará a cabo a través de la elaboración e implementación de una Política de Educación Previsional, la cual tiene por objetivo establecer lineamientos que incluyan el ámbito de acción del Fondo con otras estrategias de educación previsional.

- II. Se recomienda trabajar en la definición de la población objetivo de manera de focalizar los esfuerzos de educación y entrenamiento de acuerdo a las características particulares de dicha población, aprovechando las particulares condiciones que están presentes, en su entorno, la actividad productiva que desarrolla, y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas. De forma inicial se pueden identificar tres grandes segmentos de la población: (a) Estudiantes del Sistema de Educación Formal (Enseñanza Básica, Media, Técnico Profesional y Universitaria); (b) Trabajadores

Asalariados, Independientes y Cuenta-propia, además de Dueñas de casa; (c) Instructores, Especialistas y “Facilitadores” en Temas Financieros y Previsionales, que puedan pertenecer a asociaciones gremiales.

R: La Subsecretaría de Previsión Social propondrá un cambio de Reglamento que tome en consideración los aspectos relacionados con criterios de evaluación, principalmente los relativos a la focalización de los beneficiarios que actualmente contiene esta normativa.

Un Reglamento nuevo permitirá la adecuación de la iniciativa que presente el ejecutor, con la focalización de los beneficiarios. Además, permitirá focalizar en cada Concurso, si fuera necesario, el tipo de ejecutor de los proyectos.

Este cambio de Reglamento requiere coordinación y consenso con el Ministerio de Hacienda.

Cabe destacar que el documento Política de Educación Previsional que se encuentra en elaboración, es también un instrumento que permitirá, con base sólida, mejorar la focalización del Programa.

- III. En tercer lugar e independiente de lo expuesto en el párrafo anterior, se sugiere una mayor coordinación con el área de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, puesto que cuenta con instrumentos adecuados (Encuesta de Protección Social) y equipo calificado para diagnosticar aquellas poblaciones que en el marco de un desconocimiento generalizado del sistema y su funcionamiento, presentan más carencias de este tipo, de forma de definir metas de cobertura asociadas a plazos específicos. Dado el carácter indefinido del fondo, una vez cumplidas dichas metas (que podrían orientarse simultáneamente a dos o más poblaciones), fijar nuevas en función de los resultados que arrojen futuros diagnósticos y las eventuales evaluaciones del programa en el futuro.

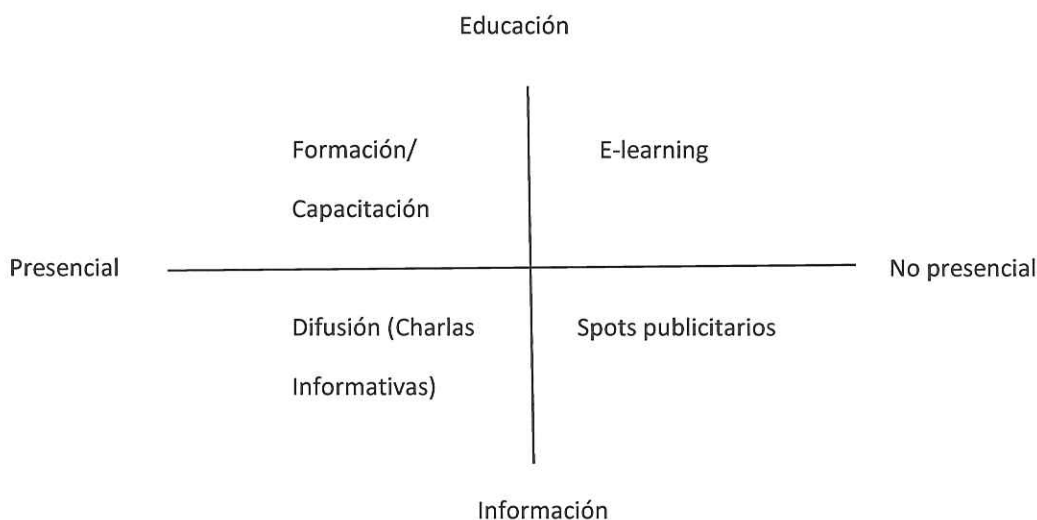
R: Se ha tenido presente, previo a establecer los grupos preferentes de cada Concurso FEP, conversar y analizar con el área de Estudios los datos y el diagnóstico sobre la situación del sistema previsional.

Se acoge en este sentido, como compromiso, determinar en cada concurso el segmento de población a la que se quiere llegar con las iniciativas, considerando variables que permitan una mayor cobertura de ese segmento.

Mediante la aplicación de la Encuesta de Protección Social 2012, se obtendrán más elementos que permitan guiar la focalización de beneficiarios.

- IV. Junto con ello, se sugiere modificar el reglamento que rige el funcionamiento actual del Fondo, de manera de: (1) fijar una población objetivo con metas plurianuales y mecanismos ad hoc para evaluar el cumplimiento de dichas metas; (2) avanzar en una intervención que contenga cuatro componentes o cuatro líneas de acción, a las que los oferentes deberían postular por separado, justificando la elección en función de la pertinencia de dicha línea para con el perfil y la demanda de la población que se haya definido; (3) abrirse a la posibilidad de atender a una misma población a lo largo del tiempo (es decir, más de una sola vez) habida cuenta el desinterés detectado por los estudios realizados de ciertas poblaciones (jóvenes) y su eventual impacto en el futuro de sus cotizaciones. En el cuadro siguiente, se resumen las líneas propuestas.

Figura 3. Tipología de acciones contenidas en los proyectos financiados a través del FEP



R: Tal como se indicó en punto anterior, la Subsecretaría de Previsión Social propondrá un cambio de Reglamento. (1) Se estipulará en las Bases del Concurso que el ejecutor identifique claramente la metodología y estrategias a utilizar acorde a las características y perfil de los beneficiarios establecidos. (2) No se considera recomendable establecer líneas de acción específicas a las que los oferentes deberían postular por separado, justificando la elección en función de la pertinencia de la línea con el perfil y la demanda de la población que se haya definido, pues un mismo perfil puede tener diferentes estrategias de acceso a la información, y de esta forma se

estaría debilitando la línea de innovación que se ha querido potenciar en los Concursos. (3) Se acoge idea de hacer Concursos sucesivos orientados a la misma población, sin que ello implique priorizar ejecutores históricos que hayan atendido a esta población anteriormente, a fin de velar por la igualdad en el acceso a Fondos Concursables por parte de los ejecutores.

A nivel de gestión

- V. El panel recomienda que se introduzcan modificaciones en el formato de presentación de propuestas económicas con el fin de, por ejemplo, comparar los costos de los proyectos más adecuadamente, es decir, considerando los tipos de actividades que proponen y la cantidad de beneficiarios a los que aspiran llegar.

R: *Es relevante destacar que la actual exigencia de Contraloría sobre el punto en cuestión (formato propuestas económicas), no permite acoger esta recomendación, toda vez que cualquier modificación que se realice en esta materia implicará adecuar directrices ya establecidas por Contraloría.*

- VI. Para mejorar la gestión presupuestaria se recomienda la confección de un documento con la evolución de indicadores trimestrales para la ejecución del gasto, tanto en lo que respecta a gasto devengado como del gasto real, como también en relación con presupuesto inicial asignado para el año y el presupuesto final aprobado. De esta forma se podrá internalizar de forma permanente la situación presupuestaria.

R: *Se acoge esta recomendación.*

- VII. Se sugiere la homogenización de manuales de capacitación o estandarización de contenidos por tipo de beneficiarios y perfiles de proyectos, de modo de contribuir también a reducir los tiempos asociados a la ejecución y al seguimiento de dichos proyectos.

R: *Se fortalecerá este trabajo con Manuales de referencia que incorporen contenidos y materias según segmentos a los que esté dirigida la iniciativa. Cabe indicar que a partir del año 2011 se entregó a los proyectos los lineamientos básicos de los contenidos a ser trabajados en relación a sus focos. Además, quedó disponible en la página web de*

la Subsecretaría de Previsión Social, material de consulta de 3 proyectos, que responden a focos distintos de la población, a modo de orientación.

- VIII. Se propone la capacitación periódica a los ejecutores tanto en modalidad presencial como un sistema de consultas vía plataforma WEB, de modo de ayudar a llevar a cabo el proceso de pago. Lo anterior debería ser parte del conjunto de acciones a implementar como resultado de la elaboración de un breve estudio sobre los principales errores y problemas en las rendiciones de los proyectos que pudiese estar a disposición de los nuevos y/o antiguos ejecutores, y que sirva como una guía para hacer los reembolsos.

R: Se acoge esta recomendación, y se establecerá un mecanismo de consultas vía plataforma web. En cuanto a Manual, se revisará el documento de operación que se entrega actualmente a ejecutores en materias administrativas, y se procederá a implementarlo en formato digital.

Cabe destacar que a partir del IV Concurso FEP (2012), se implementó un taller interactivo que tuvo por objetivo capacitar en materia de rendición de cuentas a los ejecutores, además de apoyo en terreno.

- IX. Se recomienda mejorar el sistema de seguimiento con el fin de involucrar la construcción de instrumentos ad-hoc para evaluar el logro a nivel de componentes y de propósitos, de manera de pasar de una perspectiva más administrativa y remplazar la planificación y seguimiento centrado en las actividades por una centrada en productos y metas comprometidas. Ello implica apropiarse de los indicadores propuestos, poblarlos con nuevos indicadores que el equipo considere relevantes para su gestión y construir los instrumentos que permitan extraer la información necesaria para el análisis.

R: A nivel de Programa, se realizará un esfuerzo para desarrollar indicadores. No es posible realizar evaluación formal de impacto de cada proyecto, considerando que el fin último de estas iniciativas es generar cambios de conducta de la población con respecto a su situación previsional, y esto es, materia de largo plazo, considerando que este cambio conductual se evidencia en el tiempo. Adicionalmente, por la naturaleza de los proyectos, que incluye a beneficiarios indirectos, no es posible identificarlos de manera individual, y en el caso de los beneficiarios directos, no siempre están

dispuestos a entregar sus datos personales. No obstante lo anterior, se evaluará la implementación de mecanismos que nos permitan evidenciar aquellos elementos esenciales para evaluar grado de cumplimiento de metas en proyectos futuros.

- X. Se recomienda incorporar enfoque de género a nivel de componente y actividades. Se sugiere establecer metas a nivel de hombres y mujeres, así como también incluir este aspecto en las tareas de seguimiento y monitoreo.

R: *Esto se evidencia en las actuales Bases y los Criterios de evaluación. Se hará en la medida que corresponda, y en consideración a la evidencia de brechas de conocimiento en estas materias entre hombres y mujeres.*

FEP, Agosto 2012



PRL/COG