

CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

EVALUACIONES 1999

16.-MINISTERIO DE SALUD	PROGRAMA DE SALUD DEL ADULTO MAYOR
17.-MINISTERIO DE VIVIENDA	PROGRAMA DE SUBSIDIOS SOLUCIONES PROGRESIVAS, MODALIDAD PRIVADA
18.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA DE ATENCION AL ADULTO MAYOR CARENCIADO
19.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA LOCAL DE DESARROLLO JUVENIL
20.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	FONDO DE DESARROLLO INDIGENA - PROGRAMAS



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

18

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE ATENCIÓN AL
ADULTO MAYOR CARENCIADO
(A. MAYOR)
FONDO DE SOLIDARIDAD E
INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y
COOPERACIÓN**

**PANEL DE EVALUACION:
VÍCTOR SALAS (COORDINADOR)
LUZ RAMÍREZ
SERGIO ARANEDA**

AGOSTO 1999

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

**PROCESO DE EVALUACION 1999
EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES**

**EVALUACION DEL
PROGRAMA PARA EL
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA
DEL ADULTO MAYOR CARENCIADO
FOSIS**

(1995-1998)

INFORME FINAL

PANEL DE EVALUADORES:

**VICTOR SALAS O., Coordinador
SERGIO ARANEDA F., Panelista
LUZ RAMIREZ S., Panelista**

SANTIAGO, Julio 1999

Nombre del Programa	Programa para el mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor carenciado
Año de Inicio	1995
Ministerio Responsable	MIDEPLAN
Servicio Responsable	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Ejecutivo responsable del Programa	Ricardo Hernández - Carmen Gándara

INDICE

PRESENTACION.....	4
I. Resumen Ejecutivo.....	5
1. Descripción del Programa.....	5
2. Resultados de la Evaluación.....	6
2.1 Resultados a nivel de Diseño.....	6
2.2 Resultados a nivel de organización y gestión.....	7
2.3 Conclusiones sobre Eficacia.....	7
2.4 Resultados sobre Eficiencia.....	8
2.5 Análisis sobre el logro del fin.....	9
2.6 Continuidad de la justificación.....	9
2.7 Principales aprendizajes.....	9
2.8 Principales recomendaciones.....	10
II. Identificación General del Programa.....	11
2.1 Justificación del Programa.....	11
a) Existe un alto crecimiento de la población de adultos mayores en el país.....	11
b) Los adultos mayores son un grupo social con necesidades insatisfechas y de carácter especial.....	12
c) La existencia de una brecha en la política social destinada a atender a los adultos mayores.....	13
2.2 Política Global y Sectorial a que pertenece el Programa.....	13
2.3 Los elementos de política para el diseño del Programa del Adulto Mayor del FOSIS.....	15
2.4 Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial ...	16
2.5 Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa.....	17
a) Municipios.....	17
b) Organismos Ejecutores.....	17
c) Instituciones estatales prestadoras de servicios a los adultos mayores.....	17
d) Agrupaciones de adultos mayores.....	17
2.6 Período de Ejecución del Programa.....	18
2.7 Ambito de acción territorial del Programa.....	18
2.8 Identificación de los bienes que entrega el programa.....	19
a) Prestación de Servicios al Adulto Mayor.....	19
b) Fondo para concurso de proyectos.....	19
2.9 Caracterización y número de beneficiarios potenciales.....	20
a) Criterios básicos para definir los beneficiarios potenciales.....	20
b) Dimensionamiento de la población de adultos mayores beneficiarios potenciales del Programa.....	20
2.10 Programación de los beneficiarios objetivo.....	23
2.11 Caracterización y número de beneficiarios efectivos.....	24
a) Estimación del número de beneficiarios efectivos.....	24
b) Caracterización de los adultos mayores que son beneficiarios efectivos del Programa.....	25
c) Sexo.....	25
III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones.....	27
3.1 Continuidad de la Justificación.....	27
a) Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa.....	27
b) Evolución del perfil de los beneficiarios.....	27
c) Influencia y evolución del entorno del Programa.....	27
d) Reformulaciones realizadas del Programa.....	28
3.2 Diseño del Programa.....	30
a) Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico.....	30

b)	Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.....	31
c)	Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos.....	33
d)	Dimensionamiento del Programa	36
e)	Razones que justifican cambios en el Diseño del programa.....	37
3.3	Organización y Gestión del Programa.....	37
a)	Descripción y cuantificación de los bienes que produce el Programa.	37
b)	Organización que sustenta la función de producción de los componentes	38
c)	Función de producción de los componentes.....	40
d)	Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora	42
3.4	Eficacia del Programa.....	43
e)	Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados.....	43
d)	Beneficiarios y eficacia del Programa	48
c)	Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito.....	52
d)	Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa	52
e)	Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa	53
f)	Grado de Focalización del Programa.....	53
g)	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	54
3.5	Eficiencia del Programa.....	55
a)	Consecución de los componentes del Programa planificado y real	55
b)	Costos unitarios de los componentes del Programa.....	57
c)	Calidad de los componentes	59
d)	Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.	59
e)	Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.	59
f)	Análisis de eficiencia.....	60
g)	Condiciones para una eventual recuperación de costos.....	62
3.6	Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa.....	62
a)	Contribución del programa al logro del fin	62
b)	Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin	63
c)	Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente.....	63
d)	Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros	63
3.7	Sustentabilidad del Programa	64
a)	Condiciones para la sustentabilidad del Programa.	64
b)	Replicabilidad del Programa.....	65
3.8	Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa.....	65
a)	Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.	65
b)	Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.....	67
IV.	Priorización de las Recomendaciones.....	71
V.	Referencias	74
a)	Documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis.....	74
b)	Nombre de las personas entrevistadas, instituciones, y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.....	75
ANEXO 1:	Matriz de Evaluación del Programa.....	78
ANEXO 2:	Antecedentes Presupuestarios y de Costos	88
ANEXO 3:	Informe de Reuniones con Grupos focales de FOSIS, Municipios y Organismos ejecutores.....	91

PRESENTACION

El presente informe ha sido elaborado sobre la base de la Ficha de Antecedentes del Programa entregada por FOSIS, los comentarios a los Informes de Avance del Panel y la evaluación desarrollada por el Panel en los informes correspondientes.

El primer punto es un resumen ejecutivo del Informe Final. El segundo corresponde a la Identificación General del Programa. El tercero recoge los análisis, las conclusiones y las recomendaciones formuladas en las distintas áreas de la evaluación realizada por este Panel, principalmente, respecto de la continuidad de la justificación del Programa, el diseño del Programa, la organización y gestión del Programa, la eficacia del Programa, la eficiencia del Programa, el análisis y recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa, la sustentabilidad del Programa y la experiencia adquirida en la ejecución del Programa

En el cuarto punto se presenta un listado, según su orden de importancia, de las principales recomendaciones hechas por el Panel en los ítems anteriores.

Finalmente el informe incluye un listado de los documentos y entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación y como anexo la Matriz de Marco Lógico acordada con la institución, los Antecedentes Presupuestarios y de Costos y el Informe de las reuniones con los Grupos Focales.

PANEL EVALUADOR

Víctor Salas Opazo, Coordinador del Panel
Sergio Araneda Fuenzalida, Miembro del Panel
Luz Marina Ramírez Sánchez, Miembro del Panel

I. Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa.

- a) El Programa del Adulto Mayor del FOSIS, denominado "Mas Vida Para tus Años", fue creado en 1995. Se enmarca dentro del Plan Estratégico de superación de la pobreza, la política social para el adulto mayor (marzo, 1996) y, a partir de 1998, de la Agenda Social del Gobierno.
- b) Nace a partir de tres constataciones: Chile vive un proceso de envejecimiento de su población; Las necesidades de los adultos mayores tienen un carácter especial y, para los pobres, están insatisfechas; y Faltan acciones integradoras de servicios (públicos y privados) que se realizan en beneficio de este grupo socio-demográfico.
- c) Su fin es contribuir a que los adultos mayores carenciados se integren socialmente y ejerzan un rol social activo. Su propósito es que los adultos mayores desarrollen sus capacidades para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal.
- d) La población potencial del Programa es adultos mayores en situación de pobreza, de ambos sexos, de 65 años de edad y más. FOSIS estimó en 241.000 los adultos mayores potenciales del programa con base en la Encuesta CASEN de 1992. Magnitud que parece adecuada frente a los nuevos antecedentes que proporciona la CASEN 1996, pues bajo criterios alternativos ésta podría ser: i) 109.966 personas (bajo la línea de pobreza); ii) 147.621 personas (1er. quintil de ingresos autónomos); o iii) 351.714 personas (1er. y 2º quintil de ingresos autónomos).
- e) Dos son los componentes del Programa, implementados a nivel comunal:
 - i) Adultos mayores acceden a servicios a través de proyectos financiados. Este componente se desarrolla con el subprograma "Prestación de Servicios", a través del cual los adultos mayores acceden a diversos servicios como información sobre los bienes y servicios ofrecidos por las instituciones públicas y privadas en beneficio de ellos, asesoría social y legal, derivación para ser atendidos por organismos y servicios públicos de acuerdo a sus necesidades, atención médica especializada y alimentación;
 - ii) Organizaciones de adultos mayores fortalecidas a través de proyectos financiados. Componente que se desarrolla con el subprograma "Fondo Concursable", a través del cual las organizaciones de adultos mayores acceden a financiamiento para desarrollar proyectos del tipo implementación de sedes de clubes del adulto mayor y talleres de desarrollo personal (autocuidado, capacitación/educación, recreativos, artísticos, trabajo corporal, fortalecimiento organizacional, manualidades, otros).
- f) El subprograma Prestación de Servicios funciona sobre la base de una estructura tripartita institucional, compuesta por FOSIS, Municipios y Organismos Ejecutores. FOSIS diseña el programa y financia los proyectos; el Municipio supervisa técnica y administrativamente el proyecto que se realiza en su comuna, y; un Organismo Ejecutor ejecuta el proyecto. Se financia sólo un proyecto de servicios por cada comuna el que se selecciona de una lista de proyectos que resultan ser técnicamente elegibles.
- g) El subprograma Fondos Concursables también funciona sobre la base de una estructura tripartita, compuesta por FOSIS, Municipios y Organizaciones de adultos mayores. FOSIS diseña el programa, financia y supervisa técnicamente los proyectos; el Municipio apoya a los grupos de adultos mayores a elaborar, gestionar y acompaña la ejecución de sus proyectos, y; un Grupo de adultos mayores beneficiario ejecuta su proyecto con apoyo del municipio.
- h) Los criterios para definir las comunas en las cuales se localizaría el Programa, en la primera etapa, fueron: Comunas urbanas, con población total superior o igual a 80.000

habitantes, índice de pobreza superior al 18% de la población, alta concentración de adultos mayores de 60 años y más, comunas de regiones en que el FOSIS regional demostrara tener capacidad de gestión, comunas donde el municipio expresará interés y aportes complementarios para la ejecución del programa. Con las licitaciones de la Agenda Social se replanteó el criterio, rebajando el tamaño poblacional de las comunas elegidas.

- i) En el período 1995-1998 el programa ha crecido desde 10 comunas -con la primera licitación de proyectos de Prestación de Servicios, llamada en 1995- hasta 41 comunas incluyendo ambos subprogramas. Actualmente, con las licitaciones de la Agenda Social de 1998, el programa ha atendido y/o atiende un total de 111 comunas.
- j) La programación de los beneficiarios objetivo del subprograma Prestación de Servicios fue de 15.000, 25.000 y 17.370 personas en las etapas 1, 2 y 3, respectivamente. Mientras que para el subprograma Fondo Concursable se programó financiar 443, 654 y 711 proyectos para las licitaciones de los Fondos 1,2 y 3, respectivamente.
- k) El subprograma Prestación de Servicios presenta un costo promedio de atención de \$40.000 (1ª y 2ª etapa) y \$ 42.500 (3ª etapa). El subprograma Fondo Concursable presenta un costo promedio de \$ 500.000, \$ 750.000, y 1.000.000 por cada grupo, en los Fondos primero, segundo y tercero, respectivamente.
- l) El Programa tuvo en su inicio un carácter de plan piloto y, por consiguiente, ha tenido varios cambios en sus formas de operación. Los principales cambios producidos en el subprograma Prestación de Servicios son: en la forma de tomar la decisión de la localización territorial (elección de las comunas); en el procedimiento de evaluación ex-ante de las propuestas presentadas a las licitaciones del programa; en la instancia de adjudicación, y; en la duración de los proyectos. Así mismo, los principales cambios producidos en el subprograma Fondo Concursable son: en la focalización; en los grupos beneficiarios, y; en la selección de las propuestas. En ambos subprogramas se realizaron cambios en cuanto a la elaboración de bases e instrumentos. Estos cambios han provocado mejoras en sus resultados, pero también han provocado retrasos en la ejecución, así como ausencia de información disponible en el nivel central, originado esto último en la decisión del Programa y FOSIS de descentralizar la generación, mantención y sistematización de los registros de la operación. La información sobre la operación sin duda existe, pero está dispersa entre los distintos agentes del proceso (Oficina Regionales de FOSIS, Municipios y Organismos Ejecutores).

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Resultados a nivel de Diseño.

- a) El Programa dispone de un documentado análisis de los problemas, causas y efectos que afectan a la población adultos mayor del país. Lo que se refleja en un adecuado tratamiento y relación lógica entre fin, propósito, componentes, actividades y presupuesto presentados en el diseño de su Matriz Lógica. Así mismo, el programa cuenta con un set de indicadores, que al generarse la información que éstos demandan, permite tener información válida sobre el grado de ejecución de los componentes y del logro del propósito.
- b) El programa no presenta cambios externos significativos que exijan un rediseño del mismo. Los supuestos en que se basa son válidos y se perciben como factores que se encuentran contribuyendo al logro de los objetivos, aunque algunos de estos factores, como la disposición de los municipios a colaborar y la facilidad para constituir redes han presentado dificultades, que han sido superadas oportunamente.

- c) La dependencia del financiamiento estatal que tiene el Programa, puede poner en juego su existencia, pero no así los resultados o efectos que ha generado en los adultos mayores a nivel local.
- d) El Programa ha ido cubriendo sistemática y progresivamente las 13 regiones del país y las comunas de éstas que presentan mayor cantidad de adultos mayores pobres, conforme a una planificación coherente con los plazos y los recursos existentes. En el período 1995-1998 se han cubierto 41 comunas y actualmente éstas alcanzan a 111 (casi un tercio de las comunas del país). Luego, existe un adecuado dimensionamiento del Programa a nivel regional y nacional. Las metas programadas para cada una de las primeras tres etapas de los subprogramas Prestación de Servicios y Fondo Concursable han sido alcanzadas en un cien por ciento y la población objetivo, definida por el FOSIS, en 241.000 adultos mayores pobres a nivel nacional, ha sido cubierta en un rango que va de 20.8% a 23.3 %.

2.2 Resultados a nivel de organización y gestión.

- a) En la organización de las actividades de producción de sus componentes el Programa ha generado un satisfactorio sistema organizativo. Ha estado paulatinamente desconcentrando sus funciones hacia el nivel Regional de FOSIS y descentralizando atribuciones tanto en el gobierno Regional como en los Concejos Municipales.
- b) Ante la falta de una sistematización y consolidación de los datos del Programa en el nivel central, se recogió y utilizó información cualitativa. Sobre esta base es posible afirmar, a modo de imagen general, que las actividades de las distintas etapas del proceso de producción se han realizado adecuadamente; que existe un alto grado de cumplimiento de los plazos de operación del Programa y, por consiguiente, un alto grado de oportunidad en la producción de los componentes en cada uno de los subprogramas.
- c) La calidad de los componentes producidos por el Programa sólo puede determinarse a través de una evaluación ex-post. Sin embargo, los antecedentes cualitativos recogidos por el Panel permiten afirmar que las acciones que se realizan están satisfaciendo las necesidades sentidas de los adultos mayores, en varias de las dimensiones de su desarrollo personal y grupal.

2.3 Conclusiones sobre Eficacia

- a) Se estima que el Programa ha sido eficaz en la producción de los bienes y servicios y, que la entrega de éstos a la población adulto mayor en situación de pobreza ha sido en forma oportuna.
- b) Cada etapa de ejecución del Programa se ha desarrollado conforme a lo planificado, cumpliéndose las metas programáticas establecidas.
- c) Información preliminar establece que los principales bienes y servicios que el subprograma Prestación de Servicios otorga a los adultos mayores son, en orden de importancia: Información sobre servicios y beneficios existentes para el adulto mayor en la red pública y/o privada; derivación para la atención especializada de diversos Organismos y Servicios de esta red; atención médica especializada; actividades recreativo-educativas, y; alimentación complementaria a fin de cubrir algún déficit nutricional detectado, por lo que los adultos mayores han encontrado en éste un beneficio real y han cubierto necesidades sentidas que no habían sido satisfechas por otras entidades. Diversas fuentes permiten estimar un promedio de 7 prestaciones por adulto mayor. Se estima en 38.008 los adultos

mayores que han sido beneficiados en este programa, esto equivale al 59,8% de la población programada y al 15,8% de la población potencial (241.000).

- d) El subprograma Fondo Concursable ha experimentado un aumento sostenido en el número de proyectos financiados. Se estima en 1.024 los proyectos financiados y en 25.675 los adultos mayores que han participado en éstos. Los tipos proyectos, en orden de importancia, son: equipamiento de sedes; talleres de desarrollo personal y/o autocuidado; talleres de capacitación y/o educación; talleres recreativos, y; talleres artísticos. Este subprograma ha generado en las organizaciones de adultos mayores algunos efectos como: Creciente participación en el Fondo; Reactivación y aumento de organizaciones, y; Fortalecimiento y mayor autogestión organizacional. Los adultos mayores que participan en estas organizaciones presentan un mayor conocimiento y valoración de lo que es la organización; el ejercicio de un rol proactivo, y; el desarrollo de la autoestima.
- e) La población adulto mayor pobre que reside en 21 comunas ha tenido la posibilidad de acceder a los bienes y servicios que producen ambos subprogramas. Esta población se ha estimado entre 39.521 a 45.573 personas. Mientras que 20 comunas han implementado sólo el subprograma Fondo Concursable. Esta población ha sido estimada en 10.545 adultos mayores. Por lo que, en el periodo 1995 – 1998, la población adulto mayor que ha sido beneficiada por ambos subprogramas se estima entre 50.066 y 56.118 personas, lo que constituye entre 20,8% y 23,3% de la población potencial de adultos mayores del programa.
- f) Existe un adecuado grado de satisfacción de los adultos mayores que han participado en el Programa.

2.4 Resultados sobre Eficiencia.

- a) La falta de información cuantitativa es determinante en la evaluación. Con los escasos datos cuantitativos e información cualitativa se puede concluir que las actividades correspondientes a las distintas etapas del proceso de producción se han realizado adecuadamente; que existe un alto grado de cumplimiento de los plazos de operación del Programa y, por consiguiente; un alto grado de oportunidad en la producción de los componentes en cada uno de los subprogramas.
- b) Los gastos efectivos totales del Programa han crecido fuertemente. También ha ocurrido lo mismo con los gastos directos del Programa, que fluctúan entre M\$ 713.227 (en 1996) y M\$ 2.500.955 (en 1998), creciendo 3,5 veces en el periodo. Tal crecimiento se debe principalmente a los nuevos recursos asignados por la Agenda Social en 1998.
- c) Los recursos asignados al subprograma Fondo Concursable crecen más que los recursos asignados a los proyectos de Prestación de Servicios. Mostrando una reorientación relativa de los recursos del Programa hacia ese componente.
- d) La calidad de los componentes producidos por el Programa sólo puede determinarse a través de una evaluación ex-post. Sin embargo, se cuenta con antecedentes cualitativos que permiten afirmar que las acciones que se realizan están satisfaciendo las necesidades sentidas de los adultos mayores en varias de las dimensiones del desarrollo personal y grupal.
- e) Los componentes que genera el programa no son producidos por otros programas, de modo que no existe superposición de recursos. Sí existe complementariedad entre el programa y otros programas de la red pública y privada que van en beneficio del adulto mayor.
- f) Existe una adecuada coordinación entre FOSIS y los municipios participantes del programa. También, entre los municipios y las organizaciones de adultos mayores.

Existirían algunos problemas, más bien de tipo personal que institucional, entre los municipios y los Organismos Ejecutores. Y existiría una mayor coordinación y apoyo a nivel profesional que institucional entre los diversos organismos de la red de apoyo.

- g) Del presupuesto total del programa, 82% son recursos destinados a la provisión directa del servicio y 18% es costo de administración. De modo que, la eficiencia de este Programa en el uso de los recursos es relativamente similar a la de otros de programas sociales.
- h) Los datos sobre ejecución presupuestaria indican que el Programa ha tenido una alta eficiencia en el manejo de su presupuesto.
- i) El costo promedio de los proyectos de subprograma Fondo Concursable ha ido creciendo a mas del doble, desde montos de \$ 424.455 (en 1996) a montos de \$ 990.360 (en 1998-99). En cambio, en el caso del subprograma Prestación de Servicios, se observa un valor casi constante en el costo promedio de las prestaciones de servicios por beneficiario programado.
- j) Los costos promedio anuales por beneficiario se han podido estimar en \$ 39.977 para el subprograma Prestación de Servicios y en \$ 25.476 para el subprograma Fondo Concursable.
- k) Debido a que este es un Programa que produce servicios que no podrían ser cobrados a los adultos mayores y que al estar destinado a adultos mayores pobres es un subsidio neto, no existen las condiciones para una eventual recuperación de costos.

2.5 Análisis sobre el logro del fin.

- a) Se cuenta con la percepción que el programa ha contribuido a que los adultos mayores que han participado en él se sienten y se encuentran más integrados socialmente y que ejercen un rol social activo en sus diversos espacios de acción, pero no se cuenta con información que permita determinar la magnitud del impacto social estimado.

2.6 Continuidad de la justificación

- a) El fin y el propósito del Programa siguen siendo pertinentes. El problema de la pobreza y del aislamiento social son fenómenos que no se resuelven en unos pocos años y aún están presentes en la realidad nacional, siendo sentidos con mayor fuerza por los adultos mayores. Reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores es un factor relevante para el desarrollo del país, el cual no solo significa aumento de la producción, sino también aumento de la calidad de vida de todos sus habitantes.
- b) Las condiciones de los adultos mayores siguen siendo de alta vulnerabilidad y las acciones de mejoras en los últimos años, aunque han impulsado un notable cambio en la percepción pública de la vejez, aún no han cubierto la inmensa deuda de nuestra sociedad con éstos, especialmente los más pobres. Todavía los problemas de este grupo socio-demográfico son un desafío presente y futuro para la sociedad.
- c) De modo tal que, por lo realizado y por los grandes desafíos que aún quedan, la continuidad de un programa como este se justifica plenamente.

2.7 Principales aprendizajes

- a) Todo programa destinado al adulto mayor debe tener como eje central a la persona y considerar que las acciones más beneficiosas para ellos son las que tienen un carácter integrado para satisfacer sus necesidades sentidas.

- b) El traspaso de información sobre los bienes y servicios de los organismos públicos y privados para el adulto mayor; la capacitación para el autocuidado, y; la atención médica especializada contribuye a la autovalencia funcional de éstos.
- c) Existen diversos factores que facilitan la ejecución de las actividades y garantizan un mayor nivel de logro de los objetivos, del propósito y de impacto social. Estos son: La alianza estratégica y coordinación entre los diversos actores; organismos ejecutores con mayor experiencia, conocimiento y manejo de metodologías adecuadas para el trabajo con el adulto mayor y con presencia territorial; la implementación de ambos subprogramas en forma conjunta y complementaria en cada comuna.
- d) Es necesario adecuar y flexibilizar los criterios y exigencias formales (edad, antigüedad de las organizaciones, formalidad legal de las organizaciones de adultos mayores, cantidad de miembros mínima de éstas, plazos para los distintos tipos de proyectos del Fondo).
- e) El subprograma Prestación de Servicios es un medio para captar a los adultos mayores aislados y abandonados y incorporarlos a organizaciones de adultos mayores.
- f) Los Municipios presentan capacidad para asumir algunas de las funciones del subprograma Fondo Concursable; pero no cuentan con la capacidad técnica para asumir el subprograma Prestación de Servicios.
- g) Es necesario contar con instrumentos útiles que permitan recopilar la información con criterios uniformes y concensuados por todas las partes involucradas.
- h) Se requiere de tiempo para madurar los procesos de desarrollo e intervención en la comunidad.

2.8 Principales recomendaciones

- a) Como resultado de la evaluación se estima de primera prioridad la institucionalización del Programa; la generación de información suficiente respecto de la temática del adulto mayor y sobre la ejecución y desarrollo del Programa, y; la implementación simultánea de ambos subprogramas en cada comuna.
- b) Específicamente se recomienda en esta evaluación, lo siguiente:
 - Consolidar la acción del Estado a través de la institucionalización del Programa, dejando de ser éste un programa piloto y asumiendo el rango de programa permanente
 - Concretar la ejecución de un estudio sobre el nivel de impacto del Programa.
 - Realizar un estudio sobre la situación biopsicosocial del adulto mayor a nivel de país.
 - Crear un sistema de información o, readecuar el existente, que permita una eficiente recopilación, registro y procesamiento de información sistemática y válida del desarrollo del programa en sus distintas etapas en el plano local, regional y nacional.
 - Realizar, de manera sistemática, a lo menos una jornada de intercambio de aprendizajes en el año entre los diversos actores del programa.
 - Otorgar a cada indicador de propósito y componentes un peso determinado, a fin de definir para el conjunto de éstos un valor que indique algún nivel de logro ya convenido o preestablecido.
 - Programar la implementación simultánea de ambos subprogramas en las comunas que atiende anualmente el Programa.

II. Identificación General del Programa

El Programa del adulto mayor del FOSIS, denominado "Mas Vida Para tus Años" fue creado en 1995. Es un programa destinado a la atención del adulto mayor carenciado que pretende apoyarlos en su desarrollo personal y grupal.

2.1 Justificación del Programa

La situación de los adultos mayores es un tema relevante y emergente en la sociedad contemporánea y también en Chile. La existencia del Programa del Adulto Mayor de FOSIS se sustenta en los siguientes argumentos:

a) Existe un alto crecimiento de la población de adultos mayores en el país.

El Programa considera que una persona es adulto mayor a partir de los 65 años. Sin embargo, organismos internacionales (OMS y ONU) definen como adultos mayores a las personas que tienen 60 años y más de edad. Por consiguiente, se utilizarán las proyecciones de población para el estrato de 60 y más años de edad como un indicador aproximado que permite reflejar el crecimiento de la población más adulta del país. Además el Proyecto de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor, considera a éstos a partir de los 60 años de edad.

La población de adultos mayores de 60 años alcanzaba, en 1996, a 1.499.365 personas lo que representaba el 10,5% de la población total del país. Este grupo presenta un aumento sostenido (en términos relativos y absolutos) superior al de otros grupos de edad en el país. El crecimiento de la población de 60 años y más se ha acentuado a partir de 1980 y se estima que en la década del 2010 al 2020 crecerá en un 41% respecto de la década anterior. Con su actual tendencia de crecimiento los adultos mayores pasan a ser un poco más de la sexta parte de la población nacional, mientras que en las décadas de 1990 y 2000 representan la décima parte. De hecho, MIDEPLAN, para la Encuesta CASEN utiliza proyecciones revisadas, donde el porcentaje de adultos mayores estimado para ese año ya era de 10,5% de la población total nacional.

Años	Población de adultos mayores estimada y proyectada	Participación de Población de adultos mayores en Población Total País
1950	416.741	(6,9%)
1960	569.100	(7,5%)
1970	735.130	(7,7%)
1980	909.818	(8,2%)
1990	1.179.637	(9,0 %)
2000	1.550.283	(10,2%)
2010	2.123.602	(12,5%)
2020	3.002.867	(16,0%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. "Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad Total País: 1950-2050". INE-CELADE

La evolución de las curvas de supervivencia de la población chilena también apunta hacia el envejecimiento de la población nacional. La expectativa de vida promedio se ha desplazado desde los 45 años, en 1930, a los 72 años, en 1995 (Informe Técnico "Consecuencias de la

Transición Epidemiológica en la Salud y Nutrición del Adulto en Chile, INTA, U. de Chile, 1995). Sin embargo, esta mejoría en la expectativa de vida no siempre ha sido consistente con una mejoría en las condiciones y calidad de la misma.

b) Los adultos mayores son un grupo social con necesidades insatisfechas y de carácter especial

Al igual que el resto de la población nacional este estrato poblacional también enfrenta condiciones de pobreza. Sin embargo, parte de sus problemas y necesidades tienen características diferentes a las del resto de la población.

Los adultos mayores de 65 años y más muestran una tasa de pobreza (10,3%) inferior al promedio nacional (23,2%), según se observa en los datos de la Encuesta CASEN del año 1996. Sin embargo, la cantidad de adultos mayores que están en condiciones de pobreza alcanzaba, en ese año, a una magnitud de 109.966 personas.

EDAD	INDIGENTE		POBRE NO INDIGENTE		NO POBRE		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
65 y más	22,453	2.1	87,513	8.2	953,228	89.7	1,063,194	100.0
Total País	813,766	5.7	2,474,505	17.5	10,869,495	76.8	14,157,766	100.0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento Información Social, Encuesta CASEN 1996.

Lo especial de las necesidades de los adultos mayores se recoge con precisión en la siguiente afirmación: “constituyen un grupo social que enfrenta problemas de diversa índole, en los ámbitos de salud, vivienda, ingresos, integración social y otros. Es posible identificar algunos aspectos determinantes que influyen negativamente en la calidad de vida del adulto mayor: i) Aislamiento y abandono; ii) Inexistencia de un rol social definido; iii) Deterioro psicofísico más acelerado; iv) Necesidades básicas insatisfechas y v) bajos niveles de ingresos” (FOSIS, Documento de diseño del Programa del Adulto Mayor, 1996).

Una adecuada configuración de la situación que enfrentan los adultos mayores se encuentra en el siguiente argumento del FOSIS: “Durante el período de la tercera edad ciertas necesidades se acentúan (por ejemplo, las relativas a la salud) y otras se van modificando (por ejemplo, las necesidades de alimentación), lo cual se asocia también a una pérdida o alejamiento de las redes de apoyo social”. Adicionalmente, los expertos del área han llegado a la conclusión de que “existe un círculo de exclusión que afecta a este grupo de edad, constituido en parte por la valoración social negativa de la vejez y por la inexistencia de un rol social de este grupo. Factores que inciden en una disminución de su calidad de vida, de tal forma que la disminución y el deterioro no son solamente de tipo biológico sino que se corresponden con una serie de pautas socioculturales que los limitan y no les permiten desarrollarse. Uno de los elementos que influye en mayor medida sobre el aislamiento y abandono es la pérdida del rol de los adultos mayores en nuestra sociedad” (FOSIS, Documento de diseño del Programa del Adulto Mayor, 1996).

Finalmente, se puede observar que “El incremento de la población sobre los 65 años significa una mayor demanda sobre bienes, y especialmente de algunos servicios propios de su edad,

provenientes tanto del sector público como privado (Comisión Nacional del Adulto Mayor, "Propuesta de una política nacional para los adultos mayores", 1996).

c) La existencia de una brecha en la política social destinada a atender a los adultos mayores

En el país existe un número importante de iniciativas públicas y privadas en el ámbito del trabajo con adultos mayores, que representan un activo y un antecedente relevante para la política pública en este sector. Sin embargo, al momento de iniciarse el Programa no existe una definición clara en la política social destinada a los adultos mayores que integre a todos los sectores. De hecho, la política nacional para el adulto mayor se define en Marzo de 1996.

Las iniciativas existentes a 1995 según FOSIS fueron evaluadas críticamente por las siguientes razones: i) Presentan escasa cobertura, en especial en relación con el número de adultos mayores en situación de pobreza; ii) Son programas con baja sustentabilidad en el tiempo; iii) Muestran falta de articulación y coordinación entre programas e iniciativas de nivel ministerial; iv) También muestran bajo grado de integralidad en la operación al nivel de atención a beneficiarios; v) Su definición de estrategias de acción no siempre ha sido consistente con los elementos centrales de los diagnósticos sobre adultos mayores; vi) Algunas de los programas tienen un carácter de asistencialidad, que no reconoce la condición de valentes de la gran mayoría de los adultos mayores y la posibilidad de que ellos desarrollen actividades autogestionadas (Informe que da origen al Programa, 1995. Anexo al Acuerdo 94).

Esta situación presenta una brecha, no cubierta por las políticas públicas que se encuentran en ejecución. Lo que plantea la necesidad de programas que, sin referirse al tema previsional, estén orientados a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

En el contexto de preocupación por el sector del adulto mayor, en 1995, el gobierno encomendó al FOSIS el estudio de un programa piloto que permitiera enfrentar el tema de la tercera edad, en forma complementaria a la labor de otros organismos públicos, en el marco de la estrategia de superación de la pobreza. Se detectaron diversos problemas asociados a la realidad del adulto mayor que no son cubiertos suficientemente por los programas sociales existentes.

2.2 Política Global y Sectorial a que pertenece el Programa

La política a la que pertenece el Programa así como sus aspectos más relevantes se presentan en los siguientes puntos:

1. Las acciones del Programa se insertan en la política social general del Estado. El Programa específicamente está vinculado al plan estratégico de superación de la pobreza y a partir de 1998 a la Agenda Social del Gobierno.
2. En 1995, el Presidente de la República creó la Comisión Nacional para el Adulto Mayor constituida por 38 personalidades del mundo académico, político, profesionales de servicios públicos y de la sociedad civil. El objetivo central encomendado a ésta fue la de elaborar una política en favor del Adulto Mayor y proponer acciones específicas en beneficio de éste. La Comisión entregó un Informe que contenía una propuesta de

Política en octubre de 1995. Este Informe fue estudiado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y reformuló una Política sobre el Adulto Mayor, la que fue aprobada por el Ejecutivo a través de un Comité de Ministros del Área Social de Gobierno en marzo de 1996.

3. En Enero de 1996, el Presidente de la República envía al Parlamento una propuesta de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor, destinado a “crear un conjunto de condiciones que permitan la plena integración del adulto mayor, velando por el ejercicio pleno de los derechos asegurados por la Constitución y las leyes”.
4. El Consejo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) adoptó, en su sexagésima-cuarta sesión ordinaria celebrada el 04 de enero de 1996, el Acuerdo N° 94, que autoriza al Director Ejecutivo para suscribir convenios con Municipios para implementar el programa piloto “Más Vida para tus Años”. Este programa se enmarca en los principios de la política nacional del adulto mayor, ya que sus objetivos y estrategias de acción son concordantes con los postulados de ésta. Entre los principales problemas que debe abordar la política en esta área se encuentra, según FOSIS, “El aislamiento y abandono, el cual ha sido asociado al deterioro de la calidad de vida de los adultos mayores en diversos aspectos y al mismo tiempo es un elemento que no se ha considerado apropiadamente en el diseño de las políticas ministeriales que tradicionalmente se han ejecutado. Atacar este problema permite acercar las políticas y programas a los beneficiarios y requiere de la aplicación de metodologías implementadas a nivel local, con acciones que en algunos casos consideren acceder a la misma residencia del beneficiario o su medio ambiente más cercano. Uno de los elementos que influye en mayor medida sobre el aislamiento y abandono es la pérdida del rol de los adultos mayores en nuestra sociedad. Si bien es cierto que enfrentar una situación como ésta supera los alcances de un programa, las acciones realizadas por este tipo de programas deben considerar la recuperación de un rol social, como uno de los elementos que en mayor medida contribuirá a la estabilidad y sustentabilidad de la política y a que los beneficiarios se mantengan vinculados a diversas redes sociales de información y de prestaciones de servicios. Es posible, además, como una estrategia integral, incorporar y abordar otros problemas o necesidades (por ejemplo, atenciones médicas, legales, de alimentación u otras), que no están suficientemente cubiertas por los actuales programas o políticas en ejecución, y de esta manera complementar las iniciativas de los servicios públicos existentes.”
5. La vinculación de este programa con la política social en el área está inserta en la forma que FOSIS declara realizar dicha vinculación: “FOSIS trabaja en una lógica de complementariedad con el accionar de los demás servicios públicos, por lo que los temas de salud, previsionales y otros son propios de los Ministerios correspondientes. Así el Programa del Adulto Mayor del FOSIS se inserta dentro de la política del Adulto Mayor definida por la Comisión Nacional para el Adulto mayor, y en este contexto, el Programa en su diseño consideró esa política”.

2.3 Los elementos de política para el diseño del Programa del Adulto Mayor del FOSIS.

Los elementos de la política social en el área del adulto mayor han sido sintetizados con precisión en los párrafos siguientes de la Ficha de Antecedentes del FOSIS (1999):

1. "En la realidad nacional el "envejecimiento" de la población origina desafíos ineludibles en relación al tipo de servicios a entregar, la cobertura, la especialización, la complementariedad y la coordinación de los mismos, tanto del sector público como privado.
2. Se propone realizar acciones coordinadas desde el Estado, pero con acciones a escala local que, excluido el tema provisional, aumenten la probabilidad de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en situación de pobreza, asumiendo de manera innovadora las preocupaciones que los afectan.
3. Estas acciones deben tener las características de ser de baja complejidad y alta cobertura de manera que efectivamente se constituyan en una instalación de capacidades en los beneficiarios.
4. Hasta el momento (1995) las alternativas de atención al adulto mayor han estado centradas en políticas sectoriales con un bajo nivel de coordinación entre ellas.
5. El FOSIS realiza a través del programa "Más Vida para tus Años" una intervención social tendiente a ofrecer a adultos mayores en situación de pobreza dos líneas de trabajo:

"Prestación de Servicios"

La línea de Prestación de Servicios opera en comunas urbanas del país a través del ofrecimiento de un conjunto de servicios que contribuyan a mejorar de manera directa su calidad de vida e integración social.

"Fondo para Concurso de Proyectos".

El Fondo para Concurso de Proyectos permite a adultos mayores organizados postular a financiamiento para el desarrollo de sus propios proyectos e iniciativas.

6. En cada comuna se busca generar complementariedad y coordinación entre las instituciones y programas que realicen actividades dirigidas al adulto mayor. Se espera generar como "palanca" de la articulación al Municipio de tal forma que éste adquiera aprendizaje generado por el programa.
7. Las orientaciones generales de diseño del programa son las siguientes:
 - a) Las acciones son ejecutadas o administradas por Ejecutores que actúan a escala local, desarrollando el FOSIS una función de segundo o tercer piso:
 - a.1 En Prestación de Servicios los ejecutores son instituciones públicas o privadas que demuestren experiencia de trabajo, ya sea con la población objetivo definida y/o con el tipo de prestaciones y actividades que se desarrollarán en el proyecto.
 - a.2. En el Fondo para Concurso de Proyectos son los Municipios los encargados de la ejecución de los proyectos autogestionados por las organizaciones de adultos mayores mediante la administración y traspaso de los fondos a dichas organizaciones.
 - b) Como estrategia operativa, se ataca el problema del aislamiento y abandono, permitiendo que los beneficiarios accedan efectivamente a las distintas acciones que se ejecuten.

- c) La ejecución privilegia la participación activa de los beneficiarios en su definición e incluso en la administración de algunas acciones. Se opta por la implementación de esquemas que efectivamente permitan a los beneficiarios decidir de entre un menú de posibilidades, evitando el simple asistencialismo.
- d) El FOSIS intenta desarrollar una estrategia que permita la perdurabilidad de la política, por lo cual, la participación del municipio es considerada un factor relevante.
- e) Con el objeto de probar distintas alternativas en el diseño, líneas de acción y mecanismos de operación de este Programa, durante 1996 se ejecutó una primera etapa.
- f) Se utilizan mecanismos transparentes y competitivos para la asignación de recursos a los ejecutores de acciones que permitan controlar adecuadamente la calidad y el costo, y contribuyan a legitimar el Programa frente a los potenciales ejecutores y a los beneficiarios.”

2.4 Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Son varias las instituciones (públicas o privadas) que desarrollan programas complementarios o sustitutos con este Programa y que, a la vez, están orientados a la misma población objetivo. Algunos de éstos son presentados a continuación, según la descripción de FOSIS:

- “Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Tiene un programa de entrega de viviendas básicas para personas mayores. Se entrega en comodato el 2% de las construcciones anuales a postulantes mayores de 65 años.
- El Ministerio de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) tienen programas que entregan recursos para financiar órtesis, prótesis, lentes, audífonos, prótesis dentales, sillas de ruedas, bastones, lentes intraoculares, marcapasos, prótesis de caderas y otras actividades de formación y capacitación de recursos humanos para la atención del adulto mayor.
- El Ministerio de Educación tiene programas para el mejoramiento de la educación de adultos mayores destinados a reducir los índices de analfabetismo, elevar el nivel educacional y proporcionar oportunidades de capacitación.
- El Servicio Nacional de Turismo ofrece varios programas, tales como: talleres de capacitación turística para el adulto mayor, destinados a monitores que trabajan con adultos mayores y descuentos para el turismo del adulto mayor (rebajas a adultos mayores en viajes de turismo, solos o en grupo durante temporada baja) en todo el país.
- El METRO ofrece pasaje rebajado para el adulto mayor en las líneas que operan en la Región Metropolitana.
- La Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER) tiene un programa para el adulto mayor denominado "Deporte para todos", que se ejecuta en todas las regiones del país.
- Instituto de Normalización Previsional (INP) realiza una diversidad de acciones en el área, entre las cuales están las siguientes: Tarjeta de identificación para pensionados del INP, consistente en una credencial que permite acceder a descuentos y servicios en más de 2500 empresas adheridas a la campaña "Devolviendo la mano", en rubros de farmacia, vestuario, recreación, pasajes aéreos, óptica; Pensión Asistencial de Ancianidad (PASIS)

que es un subsidio estatal mensual, el que termina con el fallecimiento del beneficiario; Pensión por edad o vejez (INP).

Además de estos programas existen algunos otros del sector público y del sector privado. Frente a esta situación el FOSIS “utiliza una lógica de complementariedad, sin duplicar acciones de las demás instituciones y procurando intervenir en aquellas áreas en las cuales no se ha actuado.”

2.5 Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

a) Municipios.

Estos organismos juegan un papel central en la ejecución del Programa del Adulto Mayor del FOSIS. Actúan, en cada comuna, primero para colaborar en la definición de las áreas de interés y el tipo de prestaciones de servicios que se requiere y, posteriormente, como supervisores técnicos de las acciones desarrolladas por los organismos ejecutores de los proyectos del subprograma de Prestación de Servicios. Igual o mayor importancia tienen los Municipios respecto a los proyectos de las agrupaciones de adultos mayores que son coordinados y supervisados a través de las Oficinas del Adulto Mayor de cada municipio que participa en el Programa.

b) Organismos Ejecutores.

La ejecución del subprograma de prestación de servicios en cada comuna es realizada por instituciones especializadas en prestar servicios a adultos mayores en situación de pobreza - públicas (Universidades, principalmente) y privadas (organizaciones no gubernamentales, corporaciones, organismos técnicos de capacitación, Centros de Formación Técnica, Institutos, Fundaciones y otras)-. La realidad nacional es que son pocos los organismos con experiencia en estas materias. Sin embargo, existen algunos con varios años de trabajo en el área de servicios al adulto mayor, tales como la ONG “Años”, CONAPRAN, Hogar de Cristo.

c) Instituciones estatales prestadoras de servicios a los adultos mayores

Todas las instituciones estatales que prestan servicios a los adultos mayores (INP, FONASA, Municipios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y otros) están relacionadas directa o indirectamente con el Programa. Desde la perspectiva del FOSIS “El conjunto de estas instituciones, deberán ser incorporadas a una Red de servicios donde derivar a los adultos mayores capaz de absorber la demanda provocada por el programa (Programa “Prestación de Servicios al Adulto Mayor).

d) Agrupaciones de adultos mayores.

En cada comuna del país donde opera el Programa, existen organizaciones de adultos mayores formalmente constituidas. Su participación respecto del Programa se expresa a través de los proyectos que presentan para obtener recursos del Fondo para concurso de proyectos al adulto mayor. Desde la perspectiva del FOSIS “La existencia de grupos de adultos mayores en la comuna donde opera el programa, es condición vital para ejecutarlo. El Programa se asocia con

el municipio y este último apoya a los grupos en la elaboración y gestión de los proyectos que financia el FOSIS”.

2.6 Período de Ejecución del Programa.

En Diciembre 1995 se hizo la primera licitación del Programa del Adulto Mayor, destinada a concursar proyectos de prestación de servicios. Este Programa desde sus inicios se planteó tres años de ejecución con el compromiso del Ministerio de Hacienda de considerar en el presupuesto anual del FOSIS los recursos necesarios para su desarrollo.

En 1998 se realizan las últimas licitaciones de este Programa.

Las fechas de las licitaciones de los subprogramas Prestación de Servicios y Fondos Concursables son las siguientes:

Proyectos Prestación de Servicios		Proyectos Fondos Concursables	
1ª Etapa	Diciembre 1995	Fondo 1	Junio 1996
2ª Etapa	Agosto 1997	Fondo 2	1997
3ª Etapa	1997	Fondo 3	Noviembre 1997
Agenda Social N° 1	Agosto 1998	Fondo 4 Agenda Social	Octubre 1998
Agenda Social N° 2	Diciembre 1998		

Las dos primeras etapas de ambos subprogramas están concluidas y con los proyectos cerrados. Las terceras etapas debieron concluir en 1998 y principios de 1999. Las otras etapas, asociadas con la Agenda Social, recién han comenzado a fines de 1998 y principios de 1999. Por consiguiente, en el período de esta evaluación del Programa (1995-1998), sólo se han ejecutado las primeras tres licitaciones de ambos subprogramas y serán ellas las que deberán ser tomadas en cuenta para la evaluación.

2.7 Ambito de acción territorial del Programa

Los criterios para definir las comunas en las cuales se localizaría el Programa, en la primera etapa, fueron: Comunas urbanas, con población total superior o igual a 80.000 habitantes, índice de pobreza superior al 18% de la población, alta concentración de adultos mayores de 60 años, comunas de regiones en que el FOSIS regional demostrara tener capacidad de gestión, comunas donde el municipio expresara interés y aportes complementarios para la ejecución del Programa. Con las licitaciones de la Agenda Social se readecuaron algunos criterios, entre ellos, el de población de las comunas elegidas.

Durante su operación el Programa ha crecido, desde 10 comunas que adjudicaron proyectos en la primera licitación del subprograma Prestación de Servicios, llamada en Diciembre de 1995, hasta 111 comunas, atendidas con proyectos de Prestación de servicios y/o con proyectos del Fondo Concursable que fueron llamados a concursos hasta en Diciembre de 1998. La cobertura incluye las comunas que se incorporan con las licitaciones de la Agenda Social de 1998, cuyos proyectos han comenzado a ser ejecutados en 1999.

El número de comunas en que se han localizado los proyectos adjudicados en las distintas licitaciones del Programa se presenta en el cuadro siguiente. Se observa en él tanto la ampliación del Programa en comunas como en regiones.

Proyectos Prestación de Servicios			Proyectos Fondos Concursables		
Etapas	Comunas	Regiones	Etapas	Comunas	Regiones
1ª Etapa	10	7	Fondo 1	30	11
2ª Etapa	21	10	Fondo 2	40	13
3ª Etapa	21	10	Fondo 3	41	13
Agenda Social N° 1	24	13	Fondo 4 Agenda Social	89	13
Agenda Social N° 2	10	5			

2.8 Identificación de los bienes que entrega el programa.

Los dos productos del Programa son los siguientes:

a) Prestación de Servicios al Adulto Mayor.

Este subprograma, como describe el FOSIS, genera los siguientes tipos de bienes:

1. “Servicios de información y derivación: El organismo ejecutor entrega información a los adultos mayores sobre los servicios a los que pueden acceder en la red pública y privada de atención. Además, debe asegurar que el adulto mayor sea atendido en la red, es decir, debe implementar acciones para derivar efectivamente al adulto mayor al servicio requerido en materias legales, previsionales, de salud y de otro orden. Se privilegian acciones de carácter innovativo que se orienten al logro de los resultados en este ámbito.
2. Servicios de atención directa, que incluye prestaciones de profesionales y servicios de diversas naturaleza: servicios médicos, atenciones para la rehabilitación física, actividades recreativas masivas, actividades educativas de autocuidado, servicios de alimentación, entrega de medicamentos, exámenes, atenciones a domicilio y otros servicios similares.
3. Servicios de capacitación de carácter indirectos, entregados específicamente a personas (no necesariamente adultos mayores de 65 años en situación de pobreza) que trabajan con adultos mayores e incluye acciones de formación y capacitación en temas geriátricos y gerontológicos básicos y otros relacionados con el envejecimiento o con acciones derivadas del programa”.

b) Fondo para concurso de proyectos.

Para entender el tipo de bienes que se genera con este subprograma se requiere reconocer la forma de operación del Fondo. Según el FOSIS “En cada comuna se financia un conjunto de proyectos elaborados y presentados por grupos de adultos mayores de acuerdo al marco presupuestario de la comuna. El aporte FOSIS para cada proyecto es como máximo \$ 1.000.000 (en el último concurso) y se entrega al municipio una cantidad en dinero adicional equivalente al 10% del monto total de inversión en proyectos asignado a la comuna, para la administración del fondo. Este programa espera que los grupos de adultos mayores elaboren y gestionen sus propios proyectos, los que representan necesidades sentidas y observadas de los mismos, y que contribuyen al desarrollo grupal e individual”.

“Los bienes y servicios que produce el subprograma de Fondo Concursable son los siguientes:

- Apoyo técnico (asesorías) para la formulación de proyectos o iniciativas.
- Entrega de recursos para el financiamiento de proyectos
- Acompañamiento técnico durante la ejecución del proyecto”

“Los proyectos que financia el Fondo Concursable se pueden clasificar como sigue:

- Talleres de Capacitación/educación
- Talleres de Manualidades
- Talleres Artísticos
- Talleres recreativos
- Talleres de Trabajo corporal
- Talleres de nutrición/alimentación
- Talleres de desarrollo personal y/o autocuidado
- Fortalecimiento organizacional
- Equipamiento de sedes”

2.9 Caracterización y número de beneficiarios potenciales.

a) Criterios básicos para definir los beneficiarios potenciales

Desde la perspectiva del FOSIS “El programa del adulto mayor considera como beneficiarios a las personas de 65 años y más para el subprograma de 'Prestación de Servicios' y a los grupos de adultos mayores preferentemente constituidos por adultos mayores de 65 años (con un margen de hasta un 30% de adultos con edades entre 50 y 65 años) para el subprograma 'Fondo para Concurso de Proyectos al Adulto Mayor'. Por consiguiente, el grupo de beneficiarios potenciales del Programa está constituido preferentemente por adultos de 65 años y más, que se encuentran en situación de pobreza, de ambos sexos. El FOSIS concentra su accionar en las personas que se encuentran en situación de pobreza, por lo que los adultos mayores que se encuentran aislados, abandonados, carentes de rol, independientemente de la situación socioeconómica que presenten, no corresponden a la población objetivo de la Institución ni del Programa.”

Las organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud y las Naciones Unidas entre otras, sin embargo, consideran como adultos mayores a aquellas personas con edad igual o superior a los 60 años.

b) Dimensionamiento de la población de adultos mayores beneficiarios potenciales del Programa.

Para cuantificar la población potencial del Programa se revisarán un conjunto de indicadores sobre los niveles de población involucrada, su localización, distribución por sexo y su caracterización, principalmente, en términos de su pobreza y su participación en la distribución del ingreso en la sociedad chilena.

La población total mayor de 65 años alcanzaba, en 1996, a 1.063.335 personas, según estimaciones utilizadas por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

(CASEN). Las cifras reflejan que los adultos mayores constituyen el 7,5% de la población total del país y que las mujeres mayores son más (8,4%) que los hombres (6,5%). Los adultos mayores están instalados principalmente en las ciudades. Su población urbana es más de cuatro veces la rural. Sin embargo, en el sector rural la participación de los adultos mayores en el total de la población ahí radicada (9,1%) es superior al promedio nacional (7,5%).

Total Nacional de Población del país y de 65 y más años, por zona, sexo y situación de pobreza. 1996.

	Total	Hombres	Mujeres
Población adulto mayor urbana	856,807	344,429	512,378
Población urbana total país	11,937,950	5,755,161	6,182,789
Población adulto mayor rural	208,528	107,324	101,204
Población rural total país	2,294,294	1,193,006	1,101,288
Población total de adultos mayores	1,065,335*	451,753	613,582
Población total del país	14,232,244	6,948,167	7,284,077
Población adultos mayores pobres	109.966*		
Población total país en situación de pobreza	3.288.271		
% adultos mayores del total urbano	7,2%	6.0%	8.3%
% adultos mayores del total rural	9.1%	9.0%	9.2%
% mayores de 65 años del total país	7,5%	6.5%	8.4%
% adultos mayores pobres del total de pobres del país	4.9%		

(*) Los datos del total de adultos mayores presentan una ligera diferencia. Cuando se trata de los datos de población son 1.065.335 de personas. Cuando se trata de estimaciones de la pobreza y de la distribución del ingreso son 1.063.194 de personas.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social. Encuesta CASEN 1996

La población de los adultos mayores en situación de pobreza, como se ha señalado en el punto II.1.b de este Informe, es porcentualmente menor que la población total del país (10,3% y 23,2%, respectivamente, según Encuesta CASEN 1996). Sin embargo, existen algunas diferencias en las estimaciones sobre la población que puede calificarse en situación de pobreza. El FOSIS, en su Ficha de antecedentes, sostiene que "Existe una relativa indefinición del tamaño del universo de potenciales beneficiarios, debido a criterios dispares en la definición de pobreza para los adultos mayores. Si se consideran los ingresos informados por el INP, entonces, a más de 700.000 adultos mayores esos ingresos (pensiones, principalmente) "no les permiten una subsistencia independiente y digna". Si se utiliza como criterio los dos primeros quintiles de ingreso, se alcanza un total de 435.000 adultos mayores. Por último, si se utiliza la información proveniente de la encuesta CASEN de 1992, el número de adultos mayores pobres alcanza a 241.000. Aún cuando la cifra que se deriva de la encuesta CASEN puede estar subestimada, desde un punto de vista del esfuerzo de focalización, la población así definida será considerada la de mayor relevancia para el Programa. Sin perjuicio de esto, la información que entregue la CASEN puede ser corregida, con lo cual una fracción del segundo quintil de ingresos se incorporaría a la estimación de adultos mayores pobres."

Los adultos mayores que, por sus ingresos, están el quintil I (más pobres) son 147.621 personas (Encuesta CASEN 1996) y, por consiguiente, esa podría ser una primera alternativa de población potencial del Programa. Alternativamente, como normalmente los programas sociales, destinados a resolver la situación de pobreza de la población, tienden a atender a las

personas pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso, se podría afirmar que la población potencial de este Programa alcanzaría a 351.714 personas de 65 años y más de edad.

Población por Quintil de Ingreso Autónomo Nacional. Tramos de Edad y Sexo (*). Total Nacional según CASEN 1996

		Quintil					TOTAL
		I	II	III	IV	V	
65 y más	HOMBRE	59,722	90,604	106,305	103,367	91,681	451,679
	MUJER	87,899	113,489	149,317	133,743	127,067	611,515
	TOTAL	147,621	204,093	255,622	237,110	218,748	1,063,194
TOTAL	HOMBRE	570,808	1,531,491	1,378,649	1,296,917	1,165,419	6,943,284
	MUJER	1,681,347	1,596,557	1,428,713	1,334,373	1,173,492	7,214,482
	TOTAL	2,252,155	3,128,048	2,807,362	2,631,290	2,338,911	14,157,766

(*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social. Encuesta CASEN 1996.

Se observa (CASEN 1996), una especial situación de concentración relativa de los adultos mayores en los estratos de más altos ingresos. Ellos tienen una menor presencia en los quintiles I y II. En cambio, su participación es mayor que el promedio nacional (7,5%) en el quintil V, de más altos ingresos (ver cuadro siguiente). La variable ingresos es sólo una de las dimensiones que da cuenta de la realidad de este grupo, su situación de deterioro puede no estar suficientemente reflejada a través de esta sola variable.

Tasa de participación de la población de 65 años y más, según Quintil de ingreso autónomo per capita, CASEN 1996

QUINTIL	Participación en la población del Quintil (%)
I	6,55
II	6,52
III	9,11
IV	9,01
V	9,35
TOTAL	7,51

Fuente: Mideplan, Encuesta Casen 1996

Una definición más precisa de la población de adultos mayores que corresponden a la población potencial del Programa, según su situación de pobreza, requerirá un estudio específico que recoja información sobre las características de ingreso y también de necesidades sentidas de este grupo poblacional.

Por de pronto, se dispone de las siguientes alternativas para definir la población potencial del Programa:

Alternativas para definir la Población Potencial	Adultos mayores
1. Población pobre (CASEN,1996)	109.966
2. Población del primer quintil de ingreso autónomo (CASEN 1996)	147.621
3. Población de los dos primeros quintiles de ingreso (CASEN 1996)	351.714
4. "Población de adultos mayores pobres, corregida con ... una fracción del segundo quintil de ingresos". (FOSIS, CASEN 1992)	241.000

Por otra parte, el Programa se plantea, a través del subprograma Fondo Concursable, una línea de trabajo con las agrupaciones de adultos mayores, como un medio para canalizar los bienes y servicios producidos hacia los adultos mayores socios de éstas y, asimismo, procurar el fortalecimiento organizacional de las mismas. FOSIS, asume esta intermediación de las organizaciones como un mecanismo para llegar a lo que ellos consideran son sus beneficiarios finales: las personas de los adultos mayores y por consiguiente, no especifica la población potencial de organizaciones de adultos mayores a ser atendidas por el subprograma Fondos Concursables.

La información disponible en el Programa sobre grupos organizados establece que existiría un número de 108.728 adultos mayores que participan en organizaciones sociales dependientes de los municipios del país. A nivel nacional se han contabilizado 3.435 clubes de Adultos Mayores, con un promedio de 37 socios por club. Cabe destacar que en este estudio no están consideradas las organizaciones adscritas a las redes de iglesia. Según estimaciones, el número aproximado de adultos mayores pertenecientes a las organizaciones de la Iglesia Católica es de 70.000 personas en el país.

El Panel considera que la población potencial definida por FOSIS es de una magnitud adecuada y aceptable, entre todas las alternativas disponibles y dadas las características de las necesidades presentadas por los adultos mayores.

2.10 Programación de los beneficiarios objetivo.

El grupo de beneficiarios objetivos del programa lo constituyen los adultos mayores de 65 años residentes en las comunas seleccionadas por el programa y que se encuentran en situación de pobreza. Las metas fijadas por el Programa se presentan a continuación para cada subprograma:

Subprograma "Prestación de Servicios al adulto mayor"

Licitación	Beneficiarios
1ª Etapa (1995-96)	15.000
2ª Etapa (1997-98)	25.000
3ª Etapa (1998-99)	17.370
Agenda Social N° 1 (1998-99)	17.931
Agenda Social N° 2 (1999)	9.149

Subprograma "Fondo para Concurso de Proyectos"

Licitación	Número de Proyectos	Beneficiarios estimados (*)
1º Concurso (1996)	443	6.645
2º Concurso (1997)	654	16.350
3º Concurso (1997)	711	17.775
4º Concurso (1998)	1.252	31.300

(*) El número de beneficiarios por cada proyecto se estima en 15 adultos mayores para la 1ª licitación y de 25 adultos mayores para las etapas siguientes

Para una adecuada comprensión se debe tener presente que este programa piloto tenía inicialmente un horizonte de tres años y que su presupuesto fue definido, sin embargo, anualmente. Situación que impidió hacer una programación de atenciones para el período. Cada año se debió discutir el presupuesto del año siguiente. Además, durante el año 1998, se entregaron al Programa recursos adicionales a través de la Agenda Social, lo que explica la ampliación de cobertura, tanto de comunas como de beneficiarios.

La identificación de la población programada del Programa se ha realizado en base a los siguientes criterios: Comunidades urbanas con población total superior a los 80.000 habitantes y con índices de pobreza superiores al 18% y con una alta concentración de adultos mayores. Además, FOSIS exige a los organismos ejecutores que definan en sus propuestas el mecanismo y los criterios de selección de los beneficiarios que accederán al programa, asegurando siempre el acceso a los más pobres.

2.11 Caracterización y número de beneficiarios efectivos

a) Estimación del número de beneficiarios efectivos

No existe una sistematización de los registros (del conjunto de proyectos que financia el programa en sus dos subprogramas) que permitan cuantificar el número real de las coberturas.

Utilizando la información disponible y aplicando algunos criterios *ad hoc y realistas*, es posible hacer una estimación de los beneficiarios efectivos del Programa. En el cuadro siguiente se presentan, por un lado, los datos de aquellas comunas en las que (en el período 1995-1998) se ejecutaron simultáneamente (en alguna de sus etapas) los dos subprogramas y, por otro lado los datos de las comunas en las que sólo se ejecutaron proyectos del Fondo. Como ya se indicó anteriormente en esta estimación se dejan fuera las licitaciones financiadas con la Agenda Social, pues ellas, si bien se llamaron en Agosto, Octubre y Diciembre de 1998, estaban destinadas a ser ejecutadas principalmente durante el año 1999.

El total de beneficiarios efectivos del Programa fluctúa entre 50 y 56 mil personas, según sea el grado de simultaneidad que se estime ocurra en la atención otorgada a adultos mayores en los proyectos de Prestación de Servicios y los del Fondo. Pese a que los supuestos tienen grados altamente diferenciados de simultaneidad, los resultados no son lejanos. Ello se explica en que la base de estimación son los 38.008 adultos mayores para los que el Programa licitó su atención a través del subprograma Prestación de Servicios.

	Beneficiarios de Proyectos de Prestación de Servicios (*)	Beneficiarios de Proyectos del Fondo (*)	Beneficiarios Netos del Programa por cada grupo de comunas atendidas	
			Supuesto 1	Supuesto 2
Comunas con Proyectos simultáneos de Fondo y Prestación de Servicios	38.008	15.130	39.521	45.573
Comunas sólo con Proyectos de Fondo		10.545	10.545	10.545
Total de Beneficiarios Netos del Programa bajo cada supuesto			50.066	56.118

(*) Se toman en cuenta sólo las licitaciones de las primeras tres etapas de ambos subprogramas.

Supuesto 1: El 90% de los adultos mayores beneficiarios de los proyectos del Fondo reciben además atención en los proyectos de Prestación de servicios de la comuna.

Supuesto 2: El 50% de los adultos mayores beneficiarios de los proyectos del Fondo reciben además atención en los proyectos de Prestación de servicios de la comuna.

b) Caracterización de los adultos mayores que son beneficiarios efectivos del Programa

Para caracterizar a los adultos mayores beneficiarios del Programa no existe información actualizada, por lo que se utilizará un estudio de 1997 realizado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile con la cooperación de la FLACSO Sede-Chile, destinado a la evaluación intermedia del Subprograma "Prestación de Servicios al Adulto Mayor". Para este estudio se trabajó con una muestra de 399 beneficiarios, hombres y mujeres, de las primeras etapas del subprograma.

En el Estudio se caracteriza a los beneficiarios como sigue: "En relación al estado civil y situación familiar de éstos, el subprograma atiende una gran cantidad de adultos mayores no casados o en situación de pareja (57%). El 58.2% señala ser jefe de hogar, el 12% señala vivir solo y un 25% señala ser un miembro más del grupo familiar. El 88.7% de los encuestados señala no recibir aportes de ingresos de sus familiares y el 43.4% señala que no es fácil acceder a la ayuda de sus familiares en los diversos aspectos en que ésta es requerida. En cuanto al nivel de escolaridad, el 17.8% no tiene ninguna clase de estudios, el 56.1 % señaló no haber finalizado la enseñanza básica. En relación al tipo de ocupación y nivel de ingresos, éstos presentan un alto grado de inactividad económica. Esto se basa en que el 60.75% declara pertenecer a la categoría 'pensionado exclusivamente' y el 26.75% señala ser 'dueña de casa'. Por lo tanto, la población beneficiaria de este subprograma vive exclusivamente de su jubilación o bien su sostén económico lo constituye el ingreso de otros miembros de la familia. El ingreso personal promedio (IPP) de los grupos se comporta de la siguiente manera:

Edad	c) Sexo	Número	Ingreso personal promedio (IPP) Pesos de 1997
65 y 74	H	104	\$ 57.000
75 y +	H	57	\$ 53.000
65 y 74	M	137	\$ 32.000
75 y +	M	101	\$ 39.000

En resumen, se está llegando a una población de adultos mayores de las siguientes características: nivel educacional muy bajo y cuyos ingresos provienen fundamentalmente de una pensión. En términos individuales su ingreso promedio no supera los \$44.000, su ingreso familiar medio bordea los \$71.500 y su posición al interior del grupo familiar es generalmente jefe de familia o bien vive solo.”

Del estudio se desprende que el Programa ha cubierto a una población de adultos mayores en situación de pobreza, pensionado, con un nivel de educación básica incompleta y que además, es, en general, jefe de hogar o allegado (únicamente un 12% vive sólo) y que no cuenta con el apoyo de terceros.

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

3.1 Continuidad de la Justificación

a) Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa

El fin y el propósito del Programa siguen siendo pertinentes. El problema de la pobreza y del aislamiento social son fenómenos que no se resuelven en unos pocos años y aún están presentes en la realidad nacional, también respecto de los adultos mayores. Reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores es un factor relevante para el desarrollo nacional, el cual no solo significa aumento de la producción sino también aumento de la calidad de vida de todos sus habitantes.

Las condiciones de los adultos mayores siguen siendo de alta vulnerabilidad y las acciones de mejoras en los últimos años, aunque han impulsado un notable cambio en la percepción pública de la vejez aún no han cubierto la inmensa deuda social con éstos, especialmente, los más pobres. Todavía los problemas de este grupo socio-demográfico son un desafío presente y futuro para la sociedad.

b) Evolución del perfil de los beneficiarios

Los beneficiarios del Programa siguen siendo adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza.

El subprograma Fondo Concursable presenta la flexibilidad de un 30% de adultos mayores entre 55 y 65 años.

Probablemente, si el Programa se extendiera a comunas rurales exigiría alguna flexibilización en cuanto a la edad.

c) Influencia y evolución del entorno del Programa

Durante el período no se observan cambios notables en el entorno del Programa. Sólo se nota una progresión en el proceso de toma de conciencia pública sobre los problemas y las soluciones que se pueden implementar para conseguir el desarrollo de este grupo socio-demográfico. La mayor conciencia pública facilita la acción y debería permitir obtener mejores resultados con los programas del área.

En el último año se han producido algunas modificaciones en el entorno que plantean nuevos desafíos para el futuro del Programa. La decisión gubernamental (en 1998) de aumentar en tres veces los recursos para los programas del adulto mayor (a través de la Agenda Social) es un indicador de la relevancia que el Estado le otorga al área y significó una fuerte presión a la gestión del Programa para poder asignar los mayores recursos disponibles.

Otra modificación, aún no hecha realidad, pero que claramente modificará el entorno del Programa es la propuesta (enero de 1999) de creación de un Servicio Nacional del Adulto Mayor. Organismo que una vez aprobado, confirmará el diseño actual del Programa o exigirá probablemente una redefinición parcial o total del mismo.

d) Reformulaciones realizadas del Programa

El Programa tuvo en su inicio un carácter de plan piloto y, por consiguiente, ha tenido varios cambios en sus formas de operación. Los más relevantes están asociados con decisiones externas que inducen procesos de gestión estatal desconcentrados y descentralizados (Políticas Gubernamentales y Rediseño Institucional de FOSIS). Los factores generales sobre los cuales se sustentan los cambios implementados son: Políticas gubernamentales (Descentralización y desconcentración); Rediseño Institucional (Grant del Banco Mundial para Fortalecimiento Institucional del FOSIS); y Retroalimentación de la ejecución del programa (supervisión, jornadas con ejecutores, estudios, evaluaciones).

Los principales cambios relevantes son presentados en los informes de FOSIS como sigue:

“Cambios en el subprograma “Prestación de Servicios para el Adulto Mayor”:

- Cambios en la forma de tomar la decisión de la localización territorial (elección de las comunas). En las primeras dos licitaciones, como programa experimental, la decisión de las comunas en las cuales se implementó el Programa estuvo radicada en el Departamento de Desarrollo Institucional del FOSIS Central. Se consideraron criterios relacionados con la concentración de adultos mayores, índice de pobreza, concentración de población, disponibilidad del municipio para asociarse con el FOSIS en la implementación del Programa, entre otros. Posteriormente, para las licitaciones de Agenda Social, se traspasó la decisión al FOSIS Regional, al cual se recomendó aplicar criterios similares por la necesidad del Programa de funcionar en un medio urbano.
- Cambios en el procedimiento de evaluación ex-ante de las propuestas presentadas a las licitaciones del programa. Las propuestas de las dos primeras licitaciones fueron evaluadas por el DESUC, Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Católica de Chile (Institución evaluadora elegida por el FOSIS central, vía licitación privada). El proceso fue centralizado, es decir, las oficinas regionales del FOSIS enviaron las propuestas al FOSIS central, se evaluaron en la sede de DESUC, FOSIS central revisó la evaluación y DESUC presentó los resultados en regiones. Para las licitaciones en el marco de la Agenda Social, las oficinas regionales del FOSIS seleccionaron la institución evaluadora y el proceso se realizó en la región, con la supervisión técnica del FOSIS Regional.
- Cambios en la instancia de adjudicación. En la primera licitación la adjudicación la realizó un comité de adjudicación de carácter central formado por el Director Nacional del FOSIS, Jefe del DDI y representantes de las siguientes instituciones: Ministerio Secretaría General de Gobierno (División de Organizaciones Sociales), Asociación de Municipalidades, Instituto de Normalización Previsional y FONASA. Desde la segunda licitación se consideró comités de adjudicación de nivel regional, presididos por los Directores Regionales del FOSIS, con participación directa de los alcaldes de las comunas seleccionadas y de representantes del Comité Técnico consultivo del Programa (INP, FONASA, Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, Comité Nacional del Adulto Mayor, Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS), Asociación de Municipios y otros.
- Cambios en la duración de los proyectos. En las primeras licitaciones se consideraron proyectos de 12 meses de duración sin considerar los montos de inversión, los cuales eran diferentes para cada comuna y por ende para cada proyecto. A partir de la tercera etapa del programa, se consideró la duración del proyecto en función del monto de inversión.”

Cambios en el subprograma "Fondo para concurso de Proyectos":

- "Focalización. La elección de las comunas, en el primer concurso, fue realizada por el FOSIS Central, luego por el FOSIS Regional en consulta con representantes regionales de las instituciones componentes del Comité Técnico Consultivo del Programa. En la actualidad la elección de comunas la realiza el Gobierno Regional ya que el Programa se inserta en la modalidad IRAL."
- "Grupos Beneficiarios. En los primeros concursos se exigió que todos los integrantes del grupo cumplieren con los requisitos de edad, es decir, mayores de 65 años. Posteriormente se eliminó esta exigencia en la perspectiva de no atentar contra la existencia del grupo, dejando un margen de 30% de adultos mayores entre 55 y 65 años del total de miembros."
- "Selección de las propuestas. Primero fue a nivel de FOSIS central, luego por un comité de adjudicación de orden regional con participación directa del Alcalde la cada comuna seleccionada y finalmente para el año 1999, por el Concejo Comunal (en la lógica IRAL). Con el mecanismo de asignación de recursos de inversión tipo IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE y el FOSIS, el Gobierno Regional selecciona las comunas para asignar recursos y programas de acuerdo a los criterios contenidos en el Reglamento IRAL y en base a una propuesta presentada por las Direcciones Regionales del FOSIS. Una vez seleccionadas las comunas corresponde al Municipio definir las localidades donde se intervendrá y luego seleccionar las propuestas que hayan cumplido con los requisitos técnicos de evaluación."

Cambios generales realizados en ambos subprogramas:

"En ambos subprogramas se realizaron cambios en cuanto a la elaboración de bases e instrumentos, los cuales se rediseñaron considerando los conceptos del enfoque de "Marco Lógico (Durante el año 1995 se implementó el "Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile", a través de un Grant del Banco Mundial). Los programas del FOSIS centran sus esfuerzos en contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores, más que en el logro de los productos específicos que puedan ser asegurados por los ejecutores. El FOSIS decide intervenir en una lógica territorial (el territorio es la unidad sobre la cual se va a llegar con un Menú de Proyectos) más que Programas con temas específicos que se mantienen como líneas separadas sin conexión a territorios. Lo mismo ocurre para la organización de las oficinas regionales del FOSIS. Se estructuran en base a territorios, existiendo coordinadores territoriales y coordinadores de proyectos más que expertos temáticos. Se trata de socializar entre los profesionales y el personal del FOSIS todos los aprendizajes provenientes del accionar institucional evitando mantener cautiva la información en algunas personas."

Los cambios introducidos en la operación han provocado mejoras en sus resultados, pero también han provocado retrasos en la ejecución, así como ausencia de información disponible en el nivel central, originado esto último en la decisión del Programa y FOSIS de descentralizar la generación, mantención y sistematización de los registros de la operación. La información sobre la operación sin duda existe, pero está dispersa entre los distintos agentes del proceso (Oficina Regionales de FOSIS, Municipios y Organismos Ejecutores).

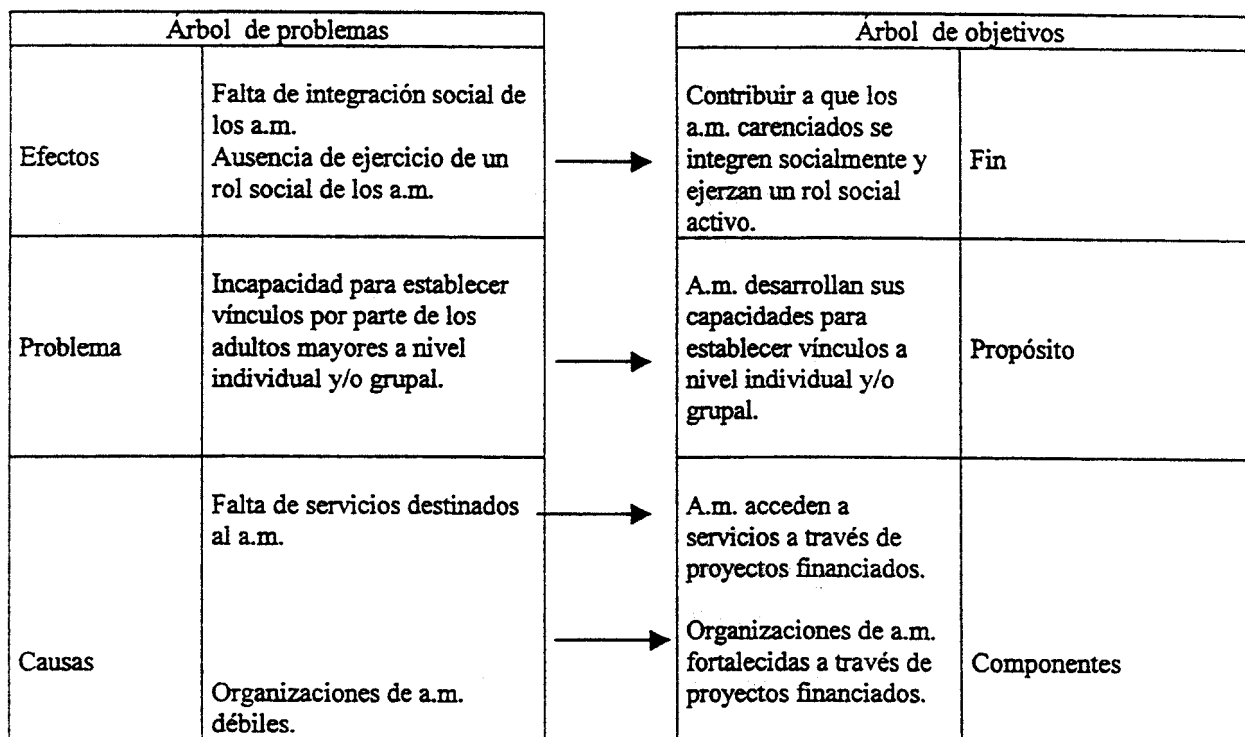
3.2 Diseño del Programa

a) Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico

FOSIS ha detectado que uno de los principales problemas que enfrenta el adulto mayor carenciado es la incapacidad para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal con su medio externo. Este problema se encuentra relacionado causalmente por dos factores fundamentales. En primer lugar, la falta de servicios públicos y/o privados destinados a este grupo de la población y, en segundo término, la presencia de organizaciones de adultos mayores debilitadas, esto es, desorganizadas y con escaso desarrollo de la capacidad de proposición y gestión. El problema, presenta a la vez, dos efectos principales, a saber, la falta de integración social y la ausencia de ejercicio de un rol social definido por parte de los A.M.

En definitiva, el programa presenta como población objetivo a la población adulto mayor que a la vez de presentar una situación socioeconómica caracterizada por la extrema pobreza y pobreza, no cuentan con condiciones sociales que permitan un adecuado nivel de satisfacción de sus necesidades básicas, lo que va a repercutir fuertemente en su integración social y el ejercicio de un rol social que dignifique su condición de persona.

La situación antes descrita la podemos visualizar en el siguiente esquema:



En la columna 'Árbol de Objetivos', podemos observar que los componentes se encuentran formulados en su doble dimensión de producto/resultados.

Así, tenemos, que el programa produce en calidad de producto: proyectos financiados; y en calidad de resultados: adultos mayores y sus organizaciones acceden a servicios y se fortalecen respectivamente.

De aquí que los componentes enunciados reflejan el objeto (adultos mayores y sus organizaciones) del programa y el medio (proyectos financiados) por el cual se busca producir los logros propuestos.

La relación lógica entre los distintos elementos establece que los adultos mayores en la medida que acceden a los distintos servicios ofrecidos por el programa y sus respectivas organizaciones sean fortalecidas, tanto los unos como las otras (adultos mayores y sus organizaciones), desarrollarán las capacidades necesarias para establecer vínculos con el medio exterior. Se estima que el manejo de información, las diversas necesidades básicas cubiertas y el desarrollo de la autonomía o capacidad de gestión a nivel individual y/o grupal nos dan cuenta del desarrollo de las capacidades para establecer vínculos con otros.

Por último, se propone que existe una relación lógica entre propósito y fin en términos de que el desarrollo de las capacidades para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal contribuirá a que los adultos mayores carenciados lograrán una mayor y mejor integración social y ejercerán un rol social en forma activa.

Se observa un adecuado tratamiento y relación lógica entre fin, propósito y componentes presentados en la Matriz Lógica.

b) Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.

Conforme a esta Matriz Lógica los distintos niveles de objetivos y sus indicadores son los siguientes:

- Fin: contribuir a que los adultos mayores carenciados se integren socialmente y ejerzan un rol social activo.
- Propósito: Adultos mayores desarrollan sus capacidades para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal.

Indicadores actuales o en uso.	Indicadores posibles o propuestos.
	1. Cantidad y calidad de la información que el a.m. maneja. 2. N° y % de a.m. que manejan información que consideran que les es útil y que le ha sido proporcionada por el programa. 3. % de información que maneja el a.m. y que le ha sido proporcionada por el programa. 4. Grado de satisfacción que el a.m. presenta respecto de la información recibida. 5. N° y % de adultos mayores que reconocen tener sus necesidades cubiertas. 6. Necesidades del a.m. cubiertas en cantidad y calidad 7. % de necesidades cubiertas por el programa. 8. Grado de satisfacción que el a.m. presenta respecto de las necesidades que ha cubierto en el programa. 9. Capacidad de gestión y/o autonomía de los a.m. 10. Capacidad de gestión y/o autonomía atribuidas al programa. 11. Percepción de sí mismos en cuanto a la capacidad de gestión y/o autonomía que presentan los adultos mayores.

Componente 1: Adultos mayores acceden a servicios a través de proyectos financiados.

Indicadores actuales o en uso.	Indicadores posibles o propuestos.
1. Cantidad de proyectos de Prestación de Servicios adjudicados por región y por comuna en relación con lo programado. 2. N° y % de adultos mayores atendidos en relación con la población programada de adultos mayores por licitación o etapa. 3. Cantidad de beneficiarios reales por comuna, por licitación o etapa, en relación con la población potencial de adultos mayores pobres de cada comuna atendida por el programa. 4. % de adultos mayores que presentan satisfacción por haber participado en el programa prestación de servicios en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.	1. N° y % de proyectos de Prestación de Servicios adjudicados en relación con lo planificado y presentados por licitación o etapa en las comunas donde se inicia el programa. 2. N° de Organismos Ejecutores a los que no se les renueva el contrato en relación con el total de proyectos de Prestación de Servicios que continúan, por etapa. 3. N° y % de adultos mayores atendidos (sólo reciben información, derivados y con solución directa a sus problemas o necesidades) en relación con la población potencial de adultos mayores a nivel comunal, regional y nacional. 4. Total de prestaciones otorgadas y según tipo de prestación por licitación o etapa. 5. Total de prestaciones otorgadas por persona y según tipo de prestación por licitación o etapa. 6. N° y % de adultos mayores que no presentan participación previa en programas sociales atendidos en relación con el total de a.m. atendidos. 7. N° y % de adultos mayores que no han cubierto anteriormente una necesidad sentida por algún programa social en relación con el total de prestaciones otorgadas. 8. % de adultos mayores que presentan satisfacción por haber participado en el programa prestación de servicios en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.

Componente 2: Organizaciones de adultos mayores fortalecidas a través de proyectos financiados.

Indicadores actuales o en uso.	Indicadores posibles o propuestos.
1. Cantidad de proyectos adjudicados por comuna y por fondo o etapa. 2. Tipo de proyectos adjudicados por comuna y por fondo o etapa. 3. N° y % de proyectos adjudicados en relación con los proyectos técnicamente elegibles y proyectos presentados por comuna y por fondo o etapa. 4. N° y % de proyectos presentados en relación con lo planificado. 5. Cantidad de proyectos adjudicados en relación con lo programado y presentado. 6. N° y tipo de proyectos adjudicados por fondo o etapa.	1. N° y % de organizaciones de adultos mayores que postulan a los Fondos Concursables en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes. 2. N° y % de organizaciones de adultos mayores que se adjudican proyectos de desarrollo en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o que presentaron proyectos. 3. N° y % de agrupaciones de adultos mayores que obtienen recursos de diversas fuentes para la sustentabilidad del proyecto en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa. 4. N° de agrupaciones de adultos mayores creadas a partir del programa 5. N° y % de organizaciones de adultos mayores que presentan proyectos técnicamente elegibles en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes y que presentaron proyectos. 6. Costo real por proyecto en relación con el costo promedio planificado 7. N° y tipo de proyectos adjudicados por fondo o etapa en relación con lo planificado. 8. N° y % de organizaciones de adultos mayores que ejecutan en forma satisfactoria proyectos en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes y que se adjudicaron proyectos. 9. N° y % de agrupaciones de adultos mayores que participan en programas de fortalecimiento organizacional en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes y participantes del programa. 10. N° de nuevos integrantes en las organizaciones que participan en el

Indicadores actuales o en uso.	Indicadores posibles o propuestos.
	programa 11. Nº de organizaciones que participan en el programa que han incorporado nuevos socios. 12. Nº de organizaciones y/o redes con las cuales la organización de adultos mayores ha establecido nuevos vínculos. 13. Nº y % de agrupaciones de adultos mayores que presentan capacidad para identificar nuevas líneas de acción en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa. 14. Nº y % de agrupaciones de adultos mayores con transparencia interna (flujo de la información a todos sus integrantes) en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa. 15. Nº y % de agrupaciones de adultos mayores que cuentan con mecanismos de participación en la toma de decisiones y que garantizan la participación de todos sus integrantes en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa 16. % de adultos mayores que presentan satisfacción con el proyecto ejecutado en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.

En definitiva el Programa cuenta con información parcial sobre los indicadores actuales o en uso, sin embargo, presenta un tratamiento coherente de los indicadores posibles, a nivel de componentes y propósito, los que permiten una adecuada apreciación y valoración del nivel de logro alcanzado por el programa, en la medida que se cuente con la información para cada indicador y componente.

c) Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

El programa no presenta cambios externos significativos que exijan un rediseño del mismo.

El análisis de los supuestos del propósito y de los componentes del Programa se desarrolla en los puntos siguientes.

Los supuestos del propósito presentan la siguiente situación:

1. Preocupación de parte de las autoridades políticas que definen las políticas sociales por abordar el tema del adulto mayor (Definición de la Política del Adulto Mayor; Propuesta de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor). Actualmente se cuenta con una política social sobre el adulto mayor y se encuentra en proceso de formación el Servicio Nacional del Adulto Mayor, lo que se considera como pasos importantes del gobierno a favor de los adultos mayores.
2. Creciente interés de las instituciones públicas por desarrollar planes y programas en beneficio del adulto mayor. Existen iniciativas aisladas de parte de instituciones como el Ministerio de Salud, el INP, Ministerio de la Vivienda, DIGEDER, Ministerio de Educación, SERNATUR. Han existido algunos esfuerzos por coordinar acciones entre algunas de estas instituciones, especialmente por el Comité Nacional del Adulto Mayor y vía Municipios, pero es necesario avanzar a una mayor coordinación entre éstas.
3. Presencia histórica y permanente de instituciones privadas que trabajan en beneficio de los adultos mayores. Se destacan en este ámbito el Hogar de Cristo, la Fundación Las

Rosas y San Vicente de Paul, organizaciones que logran llegar a lo que se ha llamado “la pobreza dura” de diversos grupos de la sociedad, entre los que se encuentran muchos adultos mayores. Otros organismos que se ha destacado en este ámbito son CONAPRAN y Caritas. Existen, además, diversas instituciones ligadas a iglesias preocupadas de los adultos mayores en sus distintos niveles socioeconómicos.

4. Disposición de generar instancias de coordinación entre los distintos actores relacionados con el tema del adulto mayor en el plano local y nacional. Han existido algunas iniciativas aisladas y esporádicas a nivel local, pero falta aun mucho avanzar en una mayor presencia coordinada de las instituciones que trabajan en el área de los adultos mayores en el plano regional y local.
5. Creciente conciencia pública de que el tema del adulto mayor debe ser asumido hoy y no ser postergado para el futuro. Esta es un área que aún necesita mucho por desarrollarse a nivel nacional. Existe algo, indefinido, a través de los medios de comunicación de masas y una experiencia familiar de contar o haber contado entre sus miembros con algún adulto mayor, pero aún no existe una conciencia pública y a nivel nacional sobre el tema.

En términos generales, los condicionantes externos del Programa, a nivel de propósito, se encuentran en proceso de desarrollo, cuentan con algunas condiciones favorables, pero requieren aún mucho por avanzar para constituirse en una estructura sólida de apoyo al adulto mayor.

Los supuestos de los componentes presentan la siguiente situación:

1. Predisposición del municipio para implementar el programa en cada comuna y capacidad técnica de éste para ejercer rol de supervisión. El Municipio juega un rol fundamental para la implementación del programa en cada comuna. En el caso del subprograma Prestación de Servicios ejerce un rol de supervisión técnica que implica control administrativo-financiero, apoyo a la ejecución sin coejecutar, retroalimentación y sistematización. En el caso del subprograma Fondo Concursable el Municipio ejerce un rol de apoyo a las organizaciones de adultos mayores en todo el proceso de postulación, ejecución y evaluación de sus proyectos. Ambas funciones han sido desarrolladas con diferentes tipos de dificultad, pero aun así ha sido posible alcanzar las metas en los plazos programados. Esto, debido a que, a pesar de que la relación Municipio - FOSIS ha permitido la operación del programa en las comunas en que éste se ha desarrollado, algunos municipios no han realizado acciones concretas en beneficio del adulto mayor de sus comunas. Así, se expresa que en algunos municipios existe desinterés por este segmento de la población y falta de voluntad política de parte de las autoridades para tomar las decisiones en cuanto a la asignación de recursos y la ejecución de proyectos en beneficios de los adultos mayores. De hecho, no existe una política local para el adulto mayor en la mayoría de las comunas y no se destinan suficientes recursos humanos, financieros ni infraestructura adecuada para trabajar con éstos, lo que se ha traducido en que los municipios que presentan este tipo de conducta cuentan con una débil gestión municipal producto de la carencia de estas condiciones básicas. La relación Municipio – Organismos Ejecutores en el subprograma Prestación de Servicios ha tenido mayores dificultades que la relación Municipio – Agrupaciones

de Adultos Mayores en el subprograma Fondo Concursable, esta última ha sido más fluida.

2. Existencia de Organismos Ejecutores idóneos para implementar el programa prestación de servicios. Al inicio del subprograma Prestación de Servicios no se contaba con una variedad de instituciones que presentaran capacidad técnica de ejecutarlo, a excepción de unas pocas como el ONG “Años”, CONAPRAN y el Hogar de Cristo. Por lo que se propuso generar y fortalecer una red de Organismos Ejecutores para éste. Después de tres años de ejecución se han incorporado Universidades, Organismos Técnicos de Capacitación, Centros de Formación Técnica, Institutos, Fundaciones y Corporaciones.
3. Existencia de recursos humanos especialistas en el tema adulto mayor. El programa ha logrado incorporar a diferentes profesionales especialistas en las áreas social, legal y médica, lo que ha permitido cubrir las diversas necesidades y demandas de los adultos mayores. Sin embargo, en algunos casos se observa rotación de los profesionales lo que dificulta la continuidad de la atención programada.
4. Existencia de estrategia y mecanismos de difusión del programa. El Programa ha sido difundido a través de diferentes medios y estrategias. La Oficina del Adulto Mayor, en los Municipios donde existe, ha jugado un rol fundamental en la difusión del programa. Los Organismos Ejecutores han difundido el programa a través de las organizaciones funcionales y territoriales de la comunidad como juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, iglesias, y, también, a través de los consultorios. Esto ha permitido detectar a adultos mayores en situación de abandono y aislamiento para incorporarlos al programa y a los clubes de adultos mayores.
5. Existencia de red de servicios para derivar. El Programa Prestación de Servicios proporciona información sobre los diversos bienes y servicios del sector público y privado destinados a los adultos mayores. Así mismo, deriva a estos servicios a aquellos adultos mayores que lo requieren. Cuando la demanda no puede ser absorbida por estas instituciones o éstas no cuentan con los servicios demandados son los mismos Organismos Ejecutores quienes ofrecen el servicio en forma directa. Se percibe la generación de redes sociales abiertas a favor de los adultos mayores a nivel local, aunque la existencia de estas redes es a nivel informal, sólo contacto entre profesionales, más que relaciones formales entre instituciones.
6. Capacidad y responsabilidad de red existente para satisfacer demanda (Hospitales, Consultorios, INP, Corporación de Asistencia Judicial, etc.). También se percibe una mejor gestión para la atención de los adultos mayores por parte de las instituciones locales pertenecientes a las redes informales que se han estado generando.
7. Existencia de agrupaciones de adultos mayores. El programa encuentra en cada comuna algunas organizaciones de adultos mayores ya existentes. Estas presentan diversos problemas y necesidades no cubiertas. En las comunas que se ha implementado el programa Fondo Concursable se ha observado un aumento de estas organizaciones, ya sea porque se han reactivado o porque han surgido nuevas.

8. Existencia de condiciones de infraestructura mínima. Algunos Municipios han presentado problemas de infraestructura para que funcione la Oficina del Adulto Mayor, y cuando se ha solucionado no ha sido con las condiciones óptimas deseadas. El subprograma Prestación de Servicios cuenta con recursos para contratar la infraestructura necesaria para operar. Las organizaciones de adultos mayores son las que presentan mayores problemas de infraestructura para funcionar y realizar sus actividades. Generalmente, no cuentan con un espacio propio por lo que deben funcionar en las sedes de las juntas de vecinos. Sin embargo, a pesar de que existen algunos problemas de infraestructura que han obstaculizado la realización de algunas actividades, esto no ha afectado la realización del programa en forma significativa.
9. Adultos mayores potencialmente interesados en participar. En el subprograma Prestación de Servicios los adultos mayores participan de acuerdo a sus necesidades las que buscan satisfacer en éste o a través de éste en la red de instituciones de apoyo. En las agrupaciones de adultos mayores participantes en el subprograma Fondo Concursable se ha observado una mayor incorporación de las mujeres que de los hombres adultos mayores y no han existido estrategias eficientes para incorporar a estos últimos.
10. Estabilidad de los Encargados del tema A.M. en los municipios. Se estima que en la mayoría de los municipios no ha habido estabilidad de los Encargados de las Oficinas del A.M. o del tema A.M. Inestabilidad que se ve agravada por la falta de recursos, tiempo e infraestructura adecuados y necesarios para la realización de las acciones. Esto ha obstaculizado, pero no impedido, la realización de cada subprograma.

En términos generales, los factores externos del programa, a nivel de componentes, han presentado un comportamiento adecuado para la realización de las actividades y el logro de los componentes, y, aun cuando se han presentado algunos problemas, estos sido superados lo que ha permitido avanzar en la ejecución del mismo.

d) Dimensionamiento del Programa

El programa ha ido cubriendo sistemática y progresivamente las 13 regiones del país y las comunas de éstas que presentan mayor cantidad de adultos mayores pobres, conforme a una planificación coherente con los plazos y los recursos existentes. En el período 1995-1998 se han cubierto 41 comunas y actualmente estas alcanzan 111 comunas, lo que constituye un tercio del total de comunas del país.

Las metas programadas para cada una de las primeras tres etapas del subprograma prestación de Servicios y del Fondo han sido alcanzadas en un cien por cien.

La población objetivo de 241.000 adultos mayores pobres a nivel nacional ha sido cubierta en un 20.8 a un 23.3 %.

En conclusión, podemos decir, que existe un adecuado dimensionamiento del programa a nivel regional y nacional.

e) Razones que justifican cambios en el Diseño del programa

No existen cambios significativos que justifiquen una reformulación del programa. Los cambios y aprendizajes incorporados han permitido una mejor precisión del diseño y una mayor eficacia y focalización del mismo para el logro de los objetivos planteados.

La posible creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor podría exigir una reformulación del diseño del programa.

3.3 Organización y Gestión del Programa

a) Descripción y cuantificación de los bienes que produce el Programa.

El Programa ha definido los siguientes dos componentes principales para alcanzar su propósito:

- Adultos mayores acceden a servicios a través de proyectos financiados.
- Organizaciones de adultos mayores fortalecidas a través de proyectos financiados.

En función de los componentes definidos el Programa produce dos tipos de servicios principales, los cuales se corresponde con los siguientes subprogramas:

Prestación de Servicios al Adulto Mayor

Este componente se ejecuta a través de llamados a concursos para presentar proyectos de prestación de servicios a los adultos mayores de las comunas en que se realiza la licitación. Los organismos ejecutores adjudicados se comprometen a realizar una cantidad específica de prestaciones y atenciones a una determinada cantidad de beneficiarios. El subprograma prestación de servicios se implementa por etapas y en cada etapa se definen los meses de duración de cada proyecto en cada comuna (1ª Etapa: 12 meses; 2ª Etapa: 12 meses, 3ª Etapa: 8 meses; 4ª y 5ª Etapa: Variable según inversión).

Fondo para concurso de proyectos

En este componente se espera que las agrupaciones de adultos mayores presenten proyectos destinados a resolver y atender necesidades sentidas y observadas de estos grupos y que contribuyen a su desarrollo grupal e individual.

La cuantificación de los componentes de Prestación de Servicios y Fondos Concursables se puede realizar a partir de los concursos llamados para cada componente en el período en evaluación. Las dimensiones de cada componente quedan definidas a partir de los compromisos de los Organismos Ejecutores de otorgar prestación de servicios y alcanzar una determinada cantidad de beneficiarios y de las agrupaciones de adultos mayores de atender a un determinado número de beneficiarios.

Subprograma "Prestación de Servicios al adulto mayor"		
Licitación		Beneficiarios Programados
1ª Etapa (1995-96)		15.000
2ª Etapa (1997-98)		25.000
3ª Etapa (1998-99)		17.370
Agenda Social N° 1 (1998-99)		17.931
Agenda Social N° 2 (1999)		9.149
Subprograma "Fondo para Concurso de Proyectos"		
Licitación	Número de Proyectos	Beneficiarios Programados *
1° Concurso (1996) Fondo 1	443	6.645
2° Concurso (1997) Fondo 2	654	16.350
3° Concurso (1997) Fondo 3	711	17.775
4° Concurso (1998) Fondo 4 Agenda Social	1.252	31.300

(*) (Dato calculado sobre la base de las estimaciones de beneficiarios promedio por proyecto)

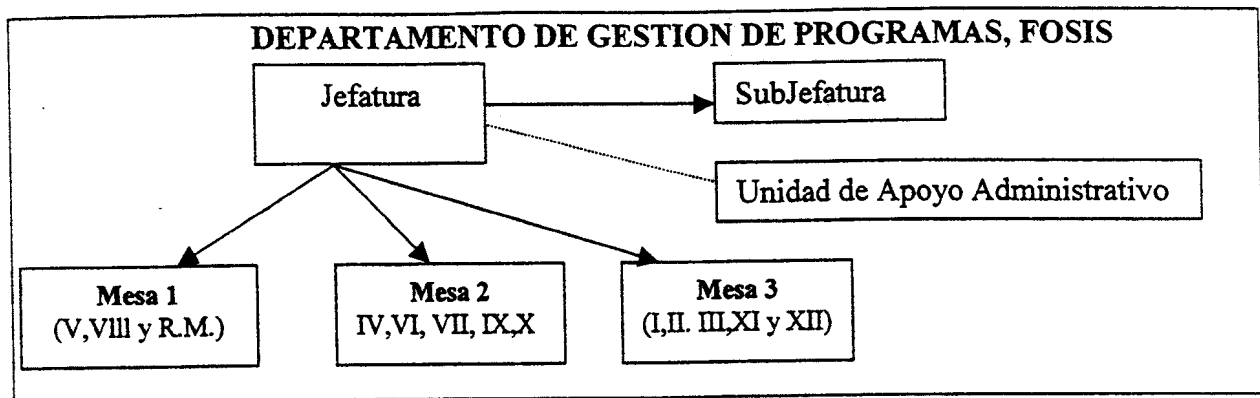
No existe una sistematización de los registros (del conjunto de proyectos que financia el Programa en sus dos componentes) que permita cuantificar el número real de las coberturas. A nivel del subprograma de Prestación de Servicios las coberturas son comprometidas de antemano con el ejecutor y se cumplen en su totalidad según los antecedentes entregados por FOSIS. De esta información se desprende que existe una cobertura del 100% de los servicios o prestaciones comprometidas, así como de los beneficiarios que cada organismo ejecutor debía atender según contrato.

En el subprograma Fondos Concursables se financian proyectos dirigidos a grupos organizados de adultos mayores que realizan iniciativas autogestionadas orientados a resolver necesidades o intereses sentidos del grupo. Los datos disponibles de este programa guardan relación con el número de proyectos financiados antes que con el número de beneficiarios de estos proyectos. Se estima que el número promedio de beneficiarios de los proyectos del primer concurso fueron 15 adultos mayores. Para los concursos 2 y 3, se estima que los beneficiarios de estos proyectos fueron 25 personas en promedio por proyecto.

b) Organización que sustenta la función de producción de los componentes

La unidad encargada del Programa de Adultos Mayores está constituida por un equipo de dos profesionales pertenecientes al Departamento de Gestión de Programas de FOSIS Central, los cuales tienen por misión prestar asesoría técnica a las regiones, implementar acciones relacionadas con monitoreo y seguimiento de los subprogramas.

Se adjunta organigrama de la estructura central y de las oficinas regionales.



Cada mesa está constituida por un equipo de profesionales que apoya a las distintas regiones asociadas a cada mesa. Cada profesional está a su vez asociado a un equipo de trabajo de los distintos programas que opera el Departamento. Entre las funciones que corresponde a este equipo está el apoyo técnico a regiones en diferentes ámbitos, por ejemplo, la elaboración de instrumentos tales como Bases de licitación, de supervisión, de evaluación ex-ante, actividades de coordinación con el Comité Consultivo del programa, entre otras.

En el nivel regional la unidad Ejecutora del Programa es la Oficina Regional del FOSIS a través del equipo territorial compuesto por el coordinador territorial y un grupo de coordinadores de proyectos destinados a diferentes sectores del territorio.

En este nivel se contrata a la Institución o equipo evaluador de las propuestas presentadas al programa. Se adjudican los proyectos a través de un Comité de Adjudicación regional compuesto por diferentes actores del nivel regional (FOSIS, Gobierno Regional, Comité Nacional del Adulto Mayor, FONASA, INP, Municipio y otros)

Se firman los contratos con los Organismos Ejecutores y los Convenios con los Municipios. Se elabora el Acuerdo Operativo de cada proyecto en el caso de los proyectos de Prestación de Servicios.

Otra de las funciones de este nivel es ejercer la labor de supervisión de los proyectos a nivel local aplicando los instrumentos de supervisión elaborados por el nivel central.

En el caso del subprograma de Prestación de Servicios la supervisión directa la realiza el Municipio con el apoyo del FOSIS. Para los proyectos del Fondo Concursable ésta se lleva a cabo a una muestra de proyectos en cada comuna.

Participa en la mesa de trabajo comunal trabajando la coordinación con todos los actores que están trabajando en el programa, sea cual sea la línea.

Este nivel se relaciona con el nivel central a través de las mesas de operación del Departamento de Gestión de Programas.

c) Función de producción de los componentes

La producción de los componentes del Programa se realiza, en parte, directamente por el FOSIS y las Municipalidades y, en parte, por los Organismos Ejecutores y las Agrupaciones de Adultos Mayores. Son estos últimos organismos los que entregan directamente los servicios a los adultos mayores beneficiarios. La producción finalmente es provista por los Organismos ejecutores y los grupos de adultos mayores y organizada y controlada por FOSIS y los Municipios.

El sistema utilizado por FOSIS para producir sus componentes se puede describir como sigue: “el subprograma Prestación de Servicios funciona sobre la base de una estructura tripartita institucional, FOSIS diseña el programa y financia los proyectos, el Municipio supervisa técnica y administrativamente el proyecto que se realiza en su comuna y un Organismo Ejecutor intermediario ejecuta el proyecto de prestación de servicios que beneficiará a los adultos mayores pobres de cada comuna. Se financia sólo un proyecto de servicios por cada comuna el que se selecciona de una lista de proyectos que resultan ser técnicamente elegibles. El subprograma Fondos Concursables funciona sobre la base de una estructura tripartita, FOSIS diseña el programa, financia los proyectos y supervisa técnicamente los proyectos, el Municipio apoya a los grupos de adultos mayores a elaborar, gestionar y acompañar la ejecución de sus proyectos y un grupo de adultos mayores beneficiario ejecuta su proyecto con apoyo del municipio.”

Este enfoque del Programa genera una estructura organizacional triangular para la generación de los productos del Programa, estructura que se diferencia según sea el componente de que se trate. Para el componente destinado a permitir que los adultos mayores accedan a servicios a través de proyectos financiados, los actores relevantes, desde el punto organizativo, son: el FOSIS de cada región, los Municipios y los Organismos Ejecutores. En el Fondo Concursable participan: el FOSIS de cada región, los Municipios y las Agrupaciones de Adultos Mayores.

En la organización de las actividades de producción de sus componentes el Programa ha generado un satisfactorio sistema organizativo. Ha estado paulatinamente desconcentrando sus funciones hacia el nivel Regional de FOSIS y descentralizando atribuciones tanto en el gobierno Regional como en los Concejos Municipales.

En el componente de proyectos de prestación de servicios la relación triangular entre FOSIS, Municipio y Organismo Ejecutor es más relevante, respecto de las decisiones (adjudicación, pago de anticipos y cierre, renovación) y la supervisión de la ejecución, entre FOSIS regional y el Organismo Ejecutor, antes que con los Municipios. A pesar de que los Municipios también participan en los procesos se estima que al menos el tema de la supervisión es un aspecto que necesita redefinición (Informe de grupos focales). En cambio, en el componente destinado a fortalecer las organizaciones de A.M. a través de proyectos financiados la relación relevante y casi exclusiva es con los Municipios y más directamente la Oficina del A.M. de cada Municipio. Es necesario revisar estas relaciones para fortalecerlas y permitir una mejor producción de los componentes.

El proceso administrativo de producción del Programa que se presenta a continuación es una descripción de cada una de las actividades realizadas por FOSIS (en el nivel central y regional)

y los Municipios para cada uno de sus subprogramas. Se incorporan sólo las relaciones entre FOSIS, las Municipalidades y los organismos ejecutores.

Subprograma "Prestación de Servicios"	
Actividades	Responsable
Confección de Ficha EBI (Fundamentación del Programa a MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda).	Departamento de Gestión de Programas
Firma de convenios FOSIS Municipios	Departamento de Gestión de Programas y Direcciones Regionales FOSIS.
Elaboración de las bases del Programa	Departamento de Gestión de Programas
Elaboración de formato tipo para la contratación de los ejecutores seleccionados	Departamento Gestión de Programas y Subdepartamento Jurídico FOSIS Central.
Elaboración de formato tipo para la contratación de ejecutores seleccionados	Departamento de Gestión de Programas
Elaboración procedimiento de asignación de recursos	Departamento de Gestión de Programas
Distribución de Presupuesto para regiones	Departamento de Gestión de Programas
Gestión y monitoreo de la implementación del mecanismo de asignación de recursos entregado por el Departamento Gestión de Programas	Direcciones Regionales del FOSIS
Llamado a Licitación Pública del programa	Direcciones Regionales del FOSIS- Departamento de Gestión de Programas
Difusión e inducción a Ejecutores sobre las bases del Programa	Direcciones Regionales FOSIS y Departamento de Gestión de Programas
Confección de pautas de Evaluación Ex- Ante de las propuestas presentadas al programa.	Departamento Gestión de Programas
Selección de institución o de consultores externos para realizar la evaluación ex-ante de las propuestas presentadas a la licitación.	Direcciones Regionales del FOSIS
Evaluación ex-ante de las propuestas.	Direcciones Regionales del FOSIS
Presentación de propuestas técnicamente elegibles al comité de adjudicación regional y selección de la propuesta adjudicada en la comuna	Direcciones Regionales del FOSIS
Contratación de las instituciones cuyos proyectos fueron seleccionados por el comité de adjudicación regional (contrato y acuerdo operativo).	Direcciones Regionales del FOSIS
Traspaso de recursos a los organismos ejecutores seleccionados	Direcciones Regionales del FOSIS y Municipios
Supervisión y monitoreo de la ejecución de los proyectos.	Municipio y Monitoreo por parte de las Direcciones Regionales del FOSIS.

Subprograma "Fondo para Concurso de proyectos"	
Actividades	Responsables
Confección de Ficha EBI (Fundamentación del Programa a MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda).	Departamento de Gestión de Programas
Distribución de Presupuesto para regiones	Departamento de Gestión de Programas y Direcciones Regionales FOSIS.
Focalización de comunas	Departamento de Gestión de Programas y Direcciones Regionales FOSIS.
Firma de contratos FOSIS-Municipios	Direcciones Regionales FOSIS
Elaboración de las bases del Programa	Departamento de Gestión de Programas
Llamado a Concurso Público para grupos de adultos mayores potencialmente beneficiarios.	Direcciones Regionales del FOSIS y Municipios
Difusión e inducción a los grupos de adultos mayores	Municipios y Direcciones Regionales del FOSIS

Subprograma "Fondo para Concurso de proyectos"	
Actividades	Responsables
sobre bases del concurso y elaboración de los proyectos.	
Confección de pautas de Evaluación Ex- Ante para las propuestas presentadas al programa.	Departamento de Gestión de Programas
Selección de institución o de consultores externos para realizar la evaluación ex-ante de las propuestas presentadas al Concurso.	Direcciones Regionales del FOSIS
Evaluación Ex-Ante de las propuestas presentadas al concurso.	Direcciones Regionales del FOSIS
Presentación de propuestas técnicamente elegibles al Consejo Comunal y selección de las propuestas que se financiarán en cada comuna	Direcciones Regionales del FOSIS
Contratación de los grupos con propuestas adjudicadas que fueron seleccionadas por el comité de adjudicación regional para la ejecución de sus proyectos.	Municipios y monitoreo de Direcciones Regionales del FOSIS
Traspaso de recursos a los grupos de adultos mayores para la ejecución de su proyecto.	Municipios y monitoreo de Direcciones Regionales del FOSIS
Supervisión y monitoreo de la ejecución de los proyectos.	Direcciones Regionales del FOSIS

d) Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

Las funciones de monitoreo se realizan desde el Departamento de Gestión de Programas y la Coordinación Administrativa del FOSIS. En el Departamento de Gestión de Programas (DGP) está el Equipo de Tarea Programático, que consiste en un equipo de profesionales que en cada Mesa de trabajo está a cargo de las tareas de apoyo a las regiones. Dichos profesionales analizan los informes de monitoreo que se generan, ya sea en el propio Departamento o en la Coordinación Administrativa. Este equipo desarrolla además otras funciones como el diseño de programas, elaboración de instrumentos por programas, entre otras.

FOSIS ha estado preocupado de los procesos de control y monitoreo de sus programas. Así, durante 1997 diseñó una Unidad de Monitoreo y la implementó partir de 1998. Para el FOSIS “esta Unidad se conforma con profesionales de las tres mesas de trabajo y la Unidad de Apoyo del Departamento de Gestión de Programas. Para temas específicos constituye equipos de trabajo con otras Unidades de la Institución”.

La Unidad de Monitoreo del FOSIS “es la responsable de: i) Diseñar un sistema de monitoreo de la etapa de ejecución de los programas basado fundamentalmente en la información recabada por la supervisión y coherente con el sistema de monitoreo general del quehacer de la institución, el que será definido por el grupo de trabajo designado por la Dirección Ejecutiva; ii) Apoyar a las Mesas de trabajo en la implementación de dicho sistema; iii) Elaborar reportes de monitoreo que contengan un análisis nacional de la situación de los programas y la inversión FOSIS; iv) Mantener la relación del DGP con el Departamento de Evaluación de Impacto (DEI) y la Unidad de Informática en materias que correspondan; v) Apoyar a los Equipos de Tarea Programáticos en la elaboración de un instrumental simple, coherente, equivalente y relacionado con la base de datos asociada a la gestión de los programas (BAGPRO), de la Institución; y vi) Analizar los indicadores, el instrumental y los procedimientos asociados a los programas para que haya una lógica común donde sea posible.”

El monitoreo financiero de los programas se realiza a través de la Coordinación Administrativa de FOSIS. Como resultado del monitoreo esta unidad genera informes de ejecución presupuestaria regional y nacional, por programa y licitación.

La participación de los Municipios en la supervisión del programa se observa como sigue: “En el subprograma “Prestación de Servicios al Adulto Mayor”, se realiza con antelación al monitoreo. La labor de supervisión la lleva a cabo un profesional del Municipio con apoyo del Coordinador de proyectos del FOSIS regional. Para realizar esta tarea previa el Programa cuenta con un conjunto de instrumentos de supervisión diseñados a nivel central. Estos instrumentos son aplicados según instructivo y calendario de supervisión. En el caso de los proyectos del Fondo Concursable el municipio apoya a los grupos durante toda la ejecución del proyecto y el FOSIS realiza la supervisión a un conjunto del 20% de los proyectos en cada comuna.”

3.4 Eficacia del Programa

e) Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados.

El Programa presenta dos componentes:

1. Adultos mayores acceden a servicios a través de proyectos financiados.
2. Organizaciones de adultos mayores fortalecidas a través de proyectos financiados.

Componente: Acceso a Servicios.

El subprograma Prestación de Servicios proporciona a los adultos mayores servicios profesionales que van desde la información hasta la atención médica especializada, por lo que los adultos mayores han encontrado en éste un beneficio real y han cubierto necesidades sentidas que no eran satisfechas por otros servicios públicos o privados de la comunidad.

Si bien no se cuenta con información que permita determinar la magnitud y distribución de cada uno de los servicios prestados, información preliminar permite ordenar cada de estas prestaciones según el orden de importancia con que estas han sido entregadas. Así tenemos:

1. Información sobre servicios y beneficios existentes para el a.m. en la red pública y/o privada;
 2. Derivación para la atención especializada de diversos servicios de esta red;
 3. Atención médica especializada;
 4. Actividades recreativo-educativas, y;
 5. Alimentación complementaria a fin de cubrir algún déficit nutricional detectado.
- (Informe Preliminar de Nuevas Bases de Datos, 1999).

Diversas fuentes permiten estimar un promedio de 7 prestaciones por adulto mayor.

(Unidad Ejecutora, Base de datos de Universidad Católica y Base de datos de ONG “AÑOS”)

Aunque no existe información que permita determinar la oportunidad de la producción y entrega de los servicios, se estima que éstos han sido producidos y entregados en forma oportuna de acuerdo a la demanda existente. (Informes de Cierre de Encargados Municipales

del Adulto Mayor, Informes Finales de Supervisores Regionales del FOSIS y Entrevista a Grupos Focales).

El programa, en general, se planteó con el carácter de experiencia piloto y a tres años como plazo. En términos cuantitativos, en el subprograma Prestación de Servicios se propuso beneficiar el primer año a 15.000 adultos mayores; el segundo año a 25.000 adultos mayores, y; el tercer año a 17.370 adultos mayores. Debido a que éste se ha desarrollado en el periodo 1996 – 1998 en 21 comunas, de las cuales 10 han participado en las tres etapas y 11 en las dos etapas siguientes, estas cantidades de adultos mayores no son sumables.

Se estima que en la segunda etapa se habrían incorporado un 10% de nuevos adultos mayores en las comunas que habían participado en la primera etapa. En las bases de la tercera licitación, se exigió que los adultos mayores nuevos debían alcanzar al 50% en las comunas que ya habían participado en la primera y segunda etapas.

Así tenemos que en la primera etapa se beneficiaron a 15.638 adultos mayores cumpliéndose plenamente la meta programada. En la segunda etapa se beneficiaron a 25.000 adultos mayores cumpliéndose también la meta programada. En la tercera etapa se beneficiaron a 17.420 adultos mayores alcanzándose la meta establecida. De modo que cada etapa se ha ido cumpliendo en un cien por cien conforme a lo planificado.

De esta población atendida en las tres etapas se estima que los adultos mayores que realmente han participado - probablemente recibiendo más de algún beneficio o servicio en cada una de las etapas en que se ha desarrollado el subprograma en sus comunas de residencia - es de 38.008 adultos mayores, lo que podemos visualizar en el cuadro siguiente, donde se registra la cantidad de población nueva atendida por el subprograma Prestación de Servicios en cada etapa.

Etapas	Cantidad de comunas	Población adulto mayor planificada para ser atendida	Población adulto mayor efectivamente atendida	Población adulto mayor nueva en el programa (*)
1º	10 (Todas nuevas)	15.000	15.638	15.638
2ª	21 (11 nuevas)	25.000	25.000	13.660
3ª	21 (ninguna nueva)	17.370	17.420	8.710
Total				38.008

(*) Esta se ha estimado de la siguiente manera: Los beneficiarios de la 1ª Etapa son 15.638 personas. Los beneficiarios de la 2ª Etapa son 11.160 personas, que corresponden a las comunas nuevas integradas, más las personas nuevas de las comunas de la primera etapa, que se estima en el 10% de lo planificado para estas comunas, es decir, 2.500 personas. Los de la 3ª Etapa corresponden al 50% de lo planificado, que corresponde sólo a comunas ya ejecutadas, esto es 8.710 personas.

Se estima en 63.595 (Datos CASEN, 1996) los adultos mayores en situación de pobreza de las comunas que han participado en el subprograma Prestación de Servicios en estos tres años (Cobertura subprograma Prestación de Servicios para el adulto mayor). De éstos el programa ha cubierto el 59,8%.

Y de la cantidad de 241.000 adultos mayores definida como población objetivo a nivel de país el subprograma Prestación de Servicios ha alcanzado al 15,8%.

Componente: Organizaciones de adultos mayores fortalecidas.

El subprograma Fondo Concursable ha experimentado un aumento sostenido en el número de proyectos financiados: de 443 proyectos en 1996, sube a 654 proyectos en 1997 y adjudica 719 proyectos en 1998, lo que suma un total de 1.816 proyectos. Esto es producto del creciente aporte de fondos financieros FOSIS, lo que permite la incorporación de nuevas regiones y de nuevas comunas, y, el aumento de organizaciones de adultos mayores que presentan proyectos al programa.

Debido a que algunas de las organizaciones de adultos mayores se adjudican proyectos en distintos años se estima en 1024 los proyectos financiados por el subprograma Fondo Concursable y en 25.675 los adultos mayores que han participado en este programa. Es importante señalar que la estimación de 1024 proyectos financiados coincide, por definición del programa, a 1024 organizaciones de adultos mayores distintos que se han adjudicado estos proyectos. De modo que el subprograma Fondo Concursable habría beneficiado aproximadamente a 1024 distintas organizaciones de adultos mayores. En el cuadro siguiente se muestra la cantidad de comunas, proyectos y beneficiarios del subprograma Fondo Concursable en el periodo 1996 - 1998.

Cantidad de comunas	Estimación de proyectos asignados a nuevos grupos (*)	Estimación de beneficiarios reales (**)
41	1204	25.675

(*) Se han sumado los proyectos nuevos de cada etapa. Se estima que las comunas que se repiten en la segunda etapa cuentan con un 40% de proyectos nuevos y se estima que las comunas que se repiten en la tercera etapa cuentan con un 60% de proyectos nuevos.

(**) Se estima un promedio de 15 personas los beneficiarios de cada proyecto en la primera etapa y de 25 personas los beneficiarios de cada proyecto de las etapas segunda y tercera.

Las comunas que han participado en este subprograma desde el primer fondo hasta el cuarto han experimentado un aumento de proyectos presentados de 30% aproximadamente.

El siguiente cuadro nos da cuenta de la cantidad de proyectos financiados de acuerdo a la tipología establecida por FOSIS para los proyectos del subprograma Fondo Concursable. (Informe Preliminar de Nuevas Bases de Datos, 1999).

Tipo de proyectos	Cantidad	Porcentaje
Talleres de capacitación y/o educación	225	12.4
Talleres de manualidades	139	7.6
Talleres de artísticos	172	9.5
Talleres recreativos	208	11.5
Talleres de trabajo corporal	75	4.1
Talleres de nutrición y/o alimentación	69	3.8
Talleres de desarrollo personal y/o autocuidado	267	14.7
Fortalecimiento organizacional	74	4.1
Equipamiento de sedes	345	19.0
Otros	232	12.8
Sin información	10	0.5
Total	1.816	100.0

Con base en estos datos los proyectos financiados por el subprograma Fondo Concursable corresponden principalmente a:

- Equipamiento de sedes (19.0%).
- Talleres de desarrollo personal y/o autocuidado (14,7%).
- Talleres de capacitación y/o educación (12.4%).
- Talleres recreativos (11.5%).
- Talleres artísticos (9.5%).

Al analizar el comportamiento de estos tipos de proyectos que han obtenido las más altas frecuencias del subprograma Fondo Concursable en el periodo de los tres fondos realizados podemos ver que los proyectos de equipamiento de sedes se han mantenido siempre con las más altas frecuencias.

Los proyectos del tipo talleres de desarrollo personal/autocuidado y talleres recreativos bajan su frecuencia en el último año respecto de los dos anteriores.

Mientras que los proyectos del tipo talleres de educación/capacitación y talleres artísticos aumentan su frecuencia en el último año respecto de los dos anteriores (Ver Cuadro siguiente).

Lugar obtenido por los proyectos que presentan más alta frecuencia en los distintos fondos realizados (1996 - 1998).

Tipo de proyecto	Lugar 1ºFondo	Lugar 2ºFondo	Lugar 3ºFondo	Lugar general	%
Equipamiento de Sedes	1	1	1	1	19.0
T.Dsilo. personal/autocuidado	2	2	3	2	14.7
T. Educación/capacitación	4	4	4	3	12.4
T. Recreativos	3	3	5	4	11.5
T. Artísticos	5	5	4	5	9.5

De 41 comunas que han participado en el Fondo Concursable en el periodo 1996 – 1998, treinta comunas lo han hecho en las tres etapas. Entre estas tenemos que Temuco, Valdivia, Osorno, La Granja y Pudahuel han desarrollado proyectos principalmente del tipo Equipamiento de sedes. Todas las otras comunas presentan diversos proyectos orientados a contribuir al desarrollo personal de los adultos mayores miembros de las organizaciones beneficiarias de éstos (Ver Cuadro siguiente).

Tipo de proyectos adjudicados que presentan la más alta frecuencia, según comunas que han participado en los tres fondos realizados (1996 – 1998).

Comuna	1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa
Arica	T. Recreativos	T. Manualidades	T. Educ./capac.
Antofagasta	Equipamiento/sedes	T. Recreativos	Sin información
Copiapó	T.Dsilo.Pers./autocuid.	T. Dsilo. Pers./autocuid	T. Manualidades
La Serena	T.Dsilo.Pers./autocuid.	Equipamiento/sedes	T. Recreativos
Coquimbo	T. Nutric./aliment. Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes	Fortalec. Organizacional
Valparaíso	T.Dsilo.Pers./autocuid. Equipamiento/sedes	T.Dsilo.Pers./autocuid.	T.Dsilo.Pers./autocuid.

Comuna	1ª Etapa	2ª Etapa	3ª Etapa
Quilpué	T. Nutric./aliment. T.Dslo. Pers/autocuid.	T. Artísticos	T. Nutric./aliment. y T. Manualidades
Rancagua	T. Recreativos	T. Recreativos y T. Dslo. Pers/autocuid	T. Manualidades
Curicó	Equipamiento/sedes	T. Artísticos	T. Artísticos
Talca	T. Dslo. Pers/autocuid	T. Recreativos	T. Dslo. Pers/autocuid T. Educ/capac.
Chillán	T. Trabajo corporal	Equipamiento/sedes	T. Educ/capac.
Los Angeles	Equipamiento/sedes	T. Educ/capac	Equipamiento/sedes
Talcahuano	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes	T. Educ/capac
Coronel	T. Educ/capac T. Trabajo Corporal T. Nutric/aliment.	T. Recreativos	T. Recreativos
Temuco	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes
Valdivia	T. Dslo. Pers/autocuid	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes
Osorno	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes
Puerto Montt	Equipamiento/sedes	T. Dslo. Pers/autocuid T. Recreativos	T. Dslo. Pers/autocuid
Conchalí	T. Dslo. Pers/autocuid	T. Dslo. Pers/autocuid	T. Educ/capac
Recoleta	T. Recreativos	T. Artísticos	T. Nutric/aliment.
Peñalolén	T. Dslo. Pers/autocuid	Sin Información	T. Educ/capac
La Granja	Equipamiento/sedes	Equipamiento/sedes	T. Educ/capac
La Pintana	T. Dslo. Pers/autocuid	Equipamiento/sedes	T. Artísticos
San Ramón	Equipamiento/sedes	T. Dslo. Pers/autocuid	T. Educ/capac
El Bosque	T. manualidades	T. Educ/capac T. Recreativos T.Dslllo. Pers/ Autocuid	T. Artísticos T. Dslo. Pers./Autocuid
P.A.Cerda	T.Dslo. Pers./Autocuid T. Recreativos	Fortalec. Organizac.	Equipamiento/sedes
Lo Espejo	T.Dslo. Pers./Autocuid Equipamiento/sedes	T.Dslo. Pers./Autocuid	T. Educ/capac
Pudahuel	Equipamiento/sedes	T. Artísticos	T. Educ/capac T. Nutric/alim. T. Dslo. Pers/Autocuid Equipamiento/sedes
Cerro Navia	Equipamiento/sedes	T. Artísticos	T. Artísticos
Renca	Equipamiento/sedes	T. Recreativos	T. Educ/capac T. Manualidades

En cuanto a los resultados que el programa Fondo Concursable puede exhibir en las organizaciones de adultos mayores, se cuenta con información cuantitativa (Informe Preliminar de Nuevas Bases de Datos, 1999) y cualitativa que permite percibir que se ha generado:

- **Creciente participación** de las organizaciones de adultos mayores en el subprograma Fondo Concursable. Existe un promedio de 14 proyectos por comuna en el primer fondo, de 16 proyectos en el segundo y de 17 proyectos en el tercer fondo. Las comunas que han experimentado un mayor aumento de proyectos adjudicados por fondo son Valparaíso (12 – 34 – 27), Los Ángeles (18 – 25 – 28), Coronel (11 – 18 – 19), Recoleta (13 – 21 – 23) y El Bosque (8 – 17 – 15).
- Así mismo, se percibe que se ha producido en las organizaciones de adultos mayores participantes del subprograma Fondo Concursable:

- **Reactivación** de organizaciones y/o grupos de a.m. que, por diversas razones, habían experimentado una especie de letargo organizacional.
- **Aumento** de organizaciones de adultos mayores.
- **Fortalecimiento** de la organización de los grupos de a.m.
- **Mayor autogestión**, especialmente en aquellas agrupaciones que presentan un mayor fortalecimiento organizacional.

También se percibe que los adultos mayores que participan en estas organizaciones presentan importantes logros a nivel personal, como por ejemplo:

- Mayor conocimiento y valoración de lo que es la organización.
- Ejercicio de un rol proactivo por sobre cualquier actitud pasiva.
- Desarrollo de la autoestima del adulto mayor.

(Entrevista a Grupos Focales).

d) Beneficiarios y eficacia del Programa

El Programa tiene el aprendizaje de que su mayor potencia se alcanza cuando ambos subprogramas se implementan en una comunidad, pues estos se complementan y, por tanto, el nivel de ejecución de los componentes y el nivel de logro alcanzado de los objetivos y metas sería mayor en el plano individual y grupal (hipótesis que deberá ser confirmada, en el futuro, por medio de la realidad y corroborada con información válida).

Teniendo presente esta relación y en base a la información que proporciona el cuadro siguiente, se puede decir que, en el periodo 1995 – 1998, el 51.0% de las comunas participantes del programa ha desarrollado los dos subprogramas, que no existen comunas en que se haya implementado sólo el subprograma Prestación de Servicios y, que el 49.0% de las comunas participantes del programa ha implementado sólo el subprograma Fondo Concursable.

Cantidad y distribución porcentual de comunas pertenecientes al programa y tipo de subprograma desarrollados en éstas (1995 – 1998). (se consideran solo las tres primeras etapas del subprograma)

Tipo de subprograma	Cantidad de comunas	% de comunas
Con Prestación de Servicios y Fondo Concursable	21	51.0
Sólo con Prestación de Servicios.	—	—
Sólo con Fondo Concursable.	20	49.0
Total	41	100.0

Con base en estos datos es posible estimar que:

- La población adulto mayor pobre que reside en las 21 comunas en que se han desarrollado ambos subprogramas cuenta con la posibilidad de acceso a bienes y servicios que permitiría alcanzar un mayor nivel de logro en el plano personal. Es importante señalar que, estas

comunas concentran el 100.0% de la población potencial de adultos mayores a ser atendidas por el subprograma Prestación de Servicios en el periodo 1995 - 1998, la que alcanza a 63.595 personas (Cobertura Subprograma Prestación de Servicios para el Adulto Mayor). De éstas, se estima que el subprograma Prestación de Servicios estaría cubriendo a 38.008 personas. Existe una alta probabilidad de que una cantidad significativa de estas personas se encuentren participando en ambos subprogramas. Se estima que la población que participa en el subprograma Fondo Concursable de estas comunas alcanza a 15.130 adultos mayores. Y asumiendo como supuestos que de estos 15.130 el 10% o el 50% son personas que no han participado en el subprograma Prestación de Servicios, tenemos una cantidad estimada de 39.521 a 45.573 personas que han sido beneficiadas. De modo que, ambos subprogramas se encontrarían cubriendo aproximadamente entre el 62 al 72 por ciento de la población potencial de adultos mayores a ser beneficiados en las comunas en que ambos subprogramas han sido ejecutados (Ver Cuadro siguiente).

Cantidad estimada de beneficiarios en comunas que han implementado los subprogramas Prestación de Servicios y Fondo Concursable (1995 – 1998).

Total de Comunas	Pob. A.M. pobre Potencial	Pob. Real atendida por Prest. Serv. (*)	Pob. Real atendida por Fondo Concurs. (**)	Beneficiarios estimados por ambos subprogramas Supuesto 1 (***)	Beneficiarios estimados por ambos subprogramas. Supuesto 2 (****)
21	63.595	38.008	15.130	39.521	45.573
% de la población potencial de a.m. a ser beneficiada		59.8	23.8	62.1	71.7

(*) Estimación asumiendo que en la segunda y tercera etapas, los nuevos a.m. atendidos alcanzan al 10% y 50% de lo programado respectivamente.

(**) Estimación bajo los siguientes supuestos: 1° Fondo atendió en promedio 15 personas por proyecto y los Fondos 2° y 3° atendieron en promedio a 25 personas por proyecto.

(***) Este supuesto considera que el 10% de los adultos mayores atendidos por el subprograma Fondo Concursable son adultos mayores nuevos. De modo que considera la sumatoria de la Población Real atendida por el subprograma Prestación de Servicios (38.008 personas) y el 10% de la Población Real atendida por Fondo Concursable (1513 personas).

(****) Este supuesto considera que el 50% de los adultos mayores atendidos por el subprograma Fondo Concursable son adultos mayores nuevos. De modo que considera la sumatoria de la Población Real atendida por el subprograma Prestación de Servicios (38.008 personas) y el 50% de la Población Real atendida por Fondo Concursable (7.565 personas).

- Existe un 49% de las comunas integrantes del programa que sólo han sido beneficiadas con el subprograma Fondo Concursable, en el periodo 1996 – 1998 (20 comunas). Esto implica que las organizaciones de adultos mayores de estas comunas han podido acceder a los bienes y servicios que este subprograma otorga y, por tanto, sólo los adultos mayores pertenecientes a estas organizaciones han podido ser beneficiadas a través de los distintos proyectos adjudicados por estas organizaciones y, los adultos mayores que no pertenecen a estas organizaciones no han podido obtener beneficios del programa. Se estima en 446 los proyectos beneficiados reales acumulados en estas comunas en el periodo y en 10.545 las

personas adultos mayores que han sido beneficiados a través de éstos (Ver Cuadro siguiente).

Cantidad estimada de beneficiarios en comunas que han implementado sólo el subprograma Fondo Concursable, 1996 - 1998.

Cantidad de Comunas	Proyectos Acumulados (*)	Población estimada de beneficiarios (**)
20	466	10.545

(*) Se han sumado los proyectos nuevos de cada etapa. Se estima que las comunas que se repiten en la segunda etapa cuentan con un 40% de proyectos nuevos y se estima que las comunas que se repiten en la tercera etapa cuentan con un 60% de proyectos nuevos.

(**) Se estima un promedio de 15 personas los beneficiarios de cada proyecto en la primera etapa y de 25 personas los beneficiarios de cada proyecto de las etapas segunda y tercera.

Si realizamos el mismo análisis para todas las comunas que han participado en el programa incluyendo todas las etapas, tenemos que el 28.8% de las comunas participantes del programa ha desarrollado los dos subprogramas, que el 20.7 % de las comunas participantes del programa sólo ha implementado el subprograma Prestación de Servicios y, que el 50.5% de las comunas participantes del programa ha implementado sólo el subprograma Fondo Concursable (Ver Cuadro siguiente).

Cantidad y distribución porcentual de comunas pertenecientes al programa y tipo de subprograma desarrollado en éstas. (Se consideran las comunas de todas las etapas).

Tipo de subprograma	Cantidad de comunas 1 - 2- 3 etapas	Cantidad de comunas A.S.1 - A.S. 2	Cantidad total de comunas	% de comunas
Con Prestación de Servicios y Fondo Concursable	21	11	32	28.8
Sólo con Prestación de Servicios.	---	23	23	20.7
Sólo con Fondo Concursable.	20	36	56	50.5
Total	41	70	111	100.0

También en este caso y con base en estos datos y a manera de hipótesis sería posible estimar que:

- La población adulto mayor pobre que reside en las 32 comunas en que se han desarrollado ambos subprogramas cuenta con la posibilidad de acceso a bienes y servicios que permitiría alcanzar un mayor nivel de logro en el plano personal. Es importante señalar que, estas

comunas concentran el 100.0% de la población potencial de adultos mayores a ser atendidas por el subprograma Prestación de Servicios en el periodo de existencia del programa, la que alcanza a 107.052 personas (Cobertura Subprograma Prestación de Servicios para Adultos Mayores). De éstas, se estima que el subprograma Prestación de Servicios estaría cubriendo a 65.136 personas, es decir, el 60.8% (Cobertura Subprograma Prestación de Servicios para el Adulto Mayor). También es posible estimar que existe una alta probabilidad de que una cantidad significativa de estas personas se encuentren participando en ambos subprogramas, es decir, que reciben beneficios del subprograma Prestación de Servicios y, a la vez, participan en organizaciones de adultos mayores que han sido beneficiadas con los proyectos del Fondo Concursable. De modo que, aproximadamente 65.136 personas (Cobertura Subprograma Prestación de Servicios para Adultos Mayores) se encontrarían participando actualmente de los bienes y servicios que ha generado y genera el programa, con la posibilidad de presentar un mayor impacto social a nivel de propósito y fin.

- Así mismo, de estas 32 comunas, 21 comunas han implementado ambos subprogramas desde el primer o segundo año de inicio del programa. Estas comunas, como hemos visto anteriormente, concentran una población de 63.595 adultos mayores pobres, es decir, al 59.4% de la población potencial del programa en todas sus etapas (107.052). De esta población se ha estimado que 39.521 a 45.573 personas han sido beneficiadas en las comunas en que ambos subprogramas han sido ejecutados.
- Por otra parte, de estas 32 comunas, 11 comunas han implementado ambos subprogramas en las dos últimas etapas del programa. Estas comunas, concentran una población de 43.457 adultos mayores pobres, es decir, al 40.6% de la población potencial del programa en todas sus etapas (107.052). De esta población se estima que 27.128 son adultos mayores pobres efectivamente atendidos por el subprograma Prestación de Servicios y con alta probabilidad de estar siendo beneficiados también por el subprograma Fondo Concursable. Es esta población de adultos mayores se encontraría en proceso de generar un mayor impacto social como producto de la implementación de ambos subprogramas. Esta población de 27.128 adultos mayores constituye el 41.6% de los adultos mayores efectivamente atendidos por el programa en toda la existencia de éste (población estimada en 65.136 adultos mayores - Cobertura Subprograma Prestación de Servicios para el Adulto Mayor).
- Del total de 111 comunas participantes del programa en todo el periodo de su existencia, 23 comunas han desarrollado sólo el subprograma Prestación de Servicios (20.7%). Esto implica que los adultos mayores de estas comunas sólo han podido acceder a los beneficios que este subprograma proporciona y sus organizaciones no han podido ser beneficiadas por el programa en lo que se refiere a fortalecimiento organizacional. La población adulto mayor estimada como beneficiaria directa de estas comunas alcanza a 17.240 personas, es decir, 26.5% de la población efectivamente atendida por el programa para todo el periodo de existencia de éste (65.136 personas).
- Del total de 111 comunas participantes del programa en todo el periodo de su existencia, 56 comunas han desarrollado sólo el subprograma Fondo Concursable (50.5%). Esto implica que las organizaciones de adultos mayores de estas comunas han podido acceder a los

bienes y servicios que este subprograma otorga y, por tanto, sólo los adultos mayores pertenecientes a estas organizaciones han podido ser beneficiadas a través de los distintos proyectos adjudicados por estas organizaciones y, los adultos mayores que no pertenecen a estas organizaciones no han podido obtener beneficios del programa.

c) Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito

Los componentes tal y como han sido establecidos presentan una directa relación con el logro del propósito.

Se estima que la generación actual de estos componentes contribuye en forma importante al logro del mismo, pero no se cuenta con información que permita confirmar esta relación.

En el caso del subprograma Prestación de Servicios, la actual distribución de los servicios es en primer lugar de información/derivación y luego de servicios médicos especializados. Es necesario mantener esta distribución en forma equilibrada a fin de proporcionar una atención integral al adulto mayor y no desviarse a una superposición de servicios.

Y, en el caso del subprograma Fondos Concursables, la tendencia observada ha sido en primer lugar proyectos de implementación y, en segundo lugar, proyectos de desarrollo personal. Esta distribución obedece principalmente a la demanda existente de las organizaciones de adultos mayores y cubre las dos principales áreas de necesidades de los adultos mayores organizados, por lo que debe mantenerse, sobre todo si se extiende el programa a otras comunas.

Sería importante fomentar el desarrollo organizacional de las agrupaciones de adultos mayores a fin de desarrollar en éstas una mayor autonomía y capacidad de gestión, para ello será necesario abrir un área de proyectos que permita la capacitación de los dirigentes adultos mayores en elementos teórico-metodológicos como por ejemplo: liderazgo, administración, nociones de contabilidad para proyectos sociales, elaboración de proyectos sociales, técnicas participativas para el trabajo grupal y otras de acuerdo a sus necesidades e intereses.

d) Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

El propósito del programa es: "Adultos mayores desarrollan sus capacidades para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal".

Se ha definido operacionalmente que el desarrollo de estas capacidades se encuentra estrechamente relacionado con el manejo de información, el grado de satisfacción de necesidades básicas y el grado de autonomía personal y/o organizacional que los adultos mayores desarrollan a partir de la ejecución de los componentes de ambos subprogramas.

En términos generales, se tiene la percepción, con base en información preliminar y cualitativa, que ambos subprogramas han proporcionado a los adultos mayores información útil, han cubierto necesidades sentidas que no habían sido satisfechas por otros programas u organismos públicos y/o privados y han desarrollado una mayor capacidad de autonomía para relacionarse con el medio social externo a nivel individual y grupal.

Por lo que el programa, a través de los dos subprogramas, en alguna medida se encuentra contribuyendo al logro del propósito, aunque no es posible determinar cuantitativamente el nivel de logro alcanzado de éste.

No existen metas planteadas para el propósito.

e) Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa

La información disponible permite estimar que el programa ha proporcionado a los adultos mayores y sus organizaciones información destinada a facilitar el acceso de éstos a los bienes y servicios que organismos públicos y privados ofrecen para los adultos mayores, también ha cubierto necesidades básicas sentidas por éstos en el área de la salud, alimentación y desarrollo personal y organizacional, y, por último, ha contribuido a un mayor desarrollo de la autoestima del adulto mayor. De esta manera el programa estaría contribuyendo a que los adultos mayores ejerzan un rol proactivo en el plano personal y a un fortalecimiento de sus organizaciones y, con ello, a una mayor autogestión de las mismas. (Informe Nuevas Bases de Datos y Entrevista a Grupos Focales).

En definitiva tenemos que, se percibe que el programa ha contribuido a que los adultos mayores que han participado en él se sientan y se encuentren más integrados socialmente y que ejerzan un rol social activo en sus diversos espacios de acción, pero no se cuenta con información que permita determinar la magnitud del impacto social estimado.

f) Grado de Focalización del Programa

Conforme a los antecedentes proporcionados por la Unidad Ejecutora “el programa focaliza su accionar en las comunas con mayor índice de pobreza y con alta concentración de adultos mayores...” (Respuesta FOSIS a observaciones del panel realizada a la ficha de antecedentes del programa).

FOSIS ha estimado en 241.000 la población objetivo de adultos mayores del programa, población en situación de pobreza según los datos de la encuesta CASEN. Aunque la precisión de la población objetivo aún se encontraría en proceso de revisión. (Respuesta FOSIS a observaciones del panel realizada a la ficha de antecedentes del programa).

La estrategia utilizada por FOSIS para focalizar el programa pasa por la desconcentración regional de su accionar. (Respuesta FOSIS a observaciones del panel realizada a la ficha de antecedentes del programa) y la coordinación con los Municipios a nivel local.

Conforme a la estrategia establecida por el programa, los mecanismos de control existentes y diversas fuentes de información es posible prever que el programa se encuentra atendiendo a la población adulto mayor pobre de las 41 comunas en que se ha implementado en el periodo 1995 – 1998.

No se cuenta con información para determinar la magnitud de la población atendida por ambos programas en el periodo, sin embargo, estimaciones realizadas, a partir de diversas fuentes y teniendo presente algunos supuestos, el programa habría alcanzado entre 50.066 a 56.118 adultos mayores (Ver Cuadro siguiente).

Población adulto mayor atendida por el programa, 1995 – 1998 (Estimaciones).

(1) Pob. Real atendida por P. de Serv.	(2) Pob. Atendida por Fondo Concur. en comunas en que se desarrollan ambos programas	(3) Población atendida por ambos subprogra- mas (*)	(4) Población atendida por ambos subprogra- mas (**)	(5) Beneficia- rios reales en comunas que sólo tiene Fondo Concur.	(6) Beneficia- rios reales del programa (***)	(7) Beneficiarios resales del programa. (****)
38.008	15.130	39.521	45.573	10.545	50.066	56.118

(*) Considera que la población nueva atendida en Fondo Concurable es el 10% de la población atendida por este subprograma, es decir, (1) + 10% de (2).

(**) Considera que la población nueva atendida en Fondo Concurable es el 50% de la población atendida por este subprograma, es decir, (1) + 50% de (2).

(***) Considera la sumatoria de (3) + (5).

(****) Considera la sumatoria de (4) + (5).

Por lo que, conforme a la información disponible, el programa se encontraría cubriendo entre el 20.8% y el 23.3 % de la población objetivo (241.000 adultos mayores).

En conclusión, podemos decir que:

- El programa cubre a la población adulto mayor en situación de pobreza de las comunas que participan en éste.
- Actualmente, se estaría alcanzando entre el 20.3 al 23.3% de la población objetivo de adultos mayores del programa.

g) Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Tanto un estudio realizado por la Universidad de Chile (Evaluación Intermedia, 1997), como la información recopilada de los distintos actores del programa permiten percibir que existe un adecuado grado de satisfacción de los adultos mayores que han participado en éste. Así tenemos que, 73.7% de los a.m. expresan estar satisfechos con el programa y 91.4% de los a.m. expresan sentirse bien tratado por los profesionales del programa. Esta situación detectada al principio del programa ha logrado mantenerse durante el tiempo de acuerdo a la información proporcionada por diversos actores del programa.

En términos generales se estima que el programa, a través de sus dos subprogramas – Prestación de Servicios y Fondo Concurable – presenta un adecuado nivel de logro en cuanto a focalización, cumplimiento de metas, producción de los componentes, cumplimiento del propósito, contribución al cumplimiento del fin y satisfacción del beneficiario.

Sin embargo, carece de un sistema de registro y procesamiento de información confiable y válida que le permita dimensionar estos resultados y demostrar lo que se reconoce cualitativamente como importantes logros de su accionar.

3.5 Eficiencia del Programa

a) Consecución de los componentes del Programa planificado y real

El Programa no dispone de información que permita determinar la oportunidad de la producción de sus componentes. “No existe una sistematización de los registros (del conjunto de proyectos que financia el Programa en sus dos líneas) que permita cuantificar el número real de las coberturas” (Ficha de Antecedentes del Programa. 1999). Esta ausencia de sistematización se extiende al registro de información sobre plazos y cumplimientos de las distintas etapas del proceso administrativo de producción de los componentes: Licitación de proyectos; Adjudicación de proyectos; Ejecución de Proyectos (en sus diversas etapas); Supervisión y control de proyectos; Término de los proyectos. En consecuencia, no se puede establecer una opinión certera respecto de la oportunidad con que los procesos de producción de los componentes se han realizado.

El propio FOSIS tiene la certeza de que los procesos de producción de su componente prestación de servicios se han realizado de forma aceptable: “A nivel del programa de prestación de servicios las coberturas son comprometidas de antemano por el ejecutor y se cumplen en su totalidad, cobertura del 100% de los servicios o prestaciones comprometidas”. (Ficha de Antecedentes del Programa).

Respecto del cumplimiento de las actividades correspondientes a las distintas etapas del proceso de producción existe una imagen general (no sustentable en información específica, que esté disponible a nivel central del FOSIS) de que éstas se han realizado adecuadamente.

Un antecedente cuantitativo sobre la oportunidad de la producción de los componentes se presenta la estimación realizada por el equipo que dirige el Programa respecto de los plazos y metas de tiempo que debían ser cumplidos en el desarrollo de las actividades de los componentes del Programa. Estos plazos y metas de tiempo se establecieron oportunamente y se controlaron en los niveles correspondientes (FOSIS regionales y Municipios). Sin embargo, no existe una sistematización, al nivel central del FOSIS, de los antecedentes que de estos controles surgieron.

En la tabla que sigue se presentan las estimaciones sobre los tiempos, programados y reales, para las distintas actividades de producción de sus componentes. De la tabla se desprende un alto grado de cumplimiento de los plazos de operación del Programa y, por consiguiente, un alto grado de oportunidad en su producción, conclusión que debe ser relativizada, pues surge de una estimación y no de un registro sistemático sobre los procesos de producción de los componentes.

Programa/Actividad	Tiempo programado	Tiempo real
I. Prestación de Servicios		
1. Confección de Ficha EBI	2 semanas	2 semanas
2. Firma de Convenios FOSIS – Municipio.	4 semanas	4 semanas
3. Elaboración de bases del Programa + revisión de Contraloría + sanción instituc..	8 semanas	8 semanas
4. Elaboración de formato tipo para la contratación de los ejecutores seleccionados.	1-2 semanas	1-2 semanas
5. Elaboración de procedimiento de asignación de recursos.	2 semanas	2 semanas
6. Distribución de presupuesto para regiones.	2 semanas	2 semanas

Programa/Actividad	Tiempo programado	Tiempo real
I. Prestación de Servicios		
7. Gestión y monitoreo de la implementación del mecanismo de asignación de recursos entregado por el Departamento Gestión de Programas.	Todo el período del Programa	
8. Llamado a Licitación pública del programa.	4 semanas	4 semanas
9. Difusión e inducción a Ejecutores sobre las bases del programa.	3 semanas	3 semanas
10. Confección de pautas de evaluación Ex - ante de las propuestas presentadas al programa. Bases/Pauta/Formulario/ Coherencia entre los tres documentos.	4 semanas	4 semanas
11. Selección de institución o de consultores externos para realizar la evaluación ex - ante de las propuestas presentadas a la licitación. (Licitación y Evaluación de postulantes)	6 semanas	4-6 semanas
12. Evaluación ex - ante de las propuestas.	1-4 semanas	3-8 semanas
13. Presentación de propuestas técnicamente elegibles al Comité de Adjudicación Regional y selección de la propuesta adjudicada en la comuna.	1-4 semanas	1-8 semanas
14. Contratación de las instituciones cuyos proyectos fueron seleccionados por el Comité de Adjudicación Regional (contrato y acuerdo operativo).	4 semanas	1-8 semanas
15. Traspaso de recursos a los organismos ejecutores seleccionados.	1-2 semanas (*)	1-2 semanas
16. Supervisión y monitoreo de la ejecución de los proyectos. (**)	Todo el período del proyecto	

(*) Al 40% de la realización del proyecto, el ejecutor puede el primer pago, pero la mayoría de éstos solicitan un anticipo, al inicio del proyecto. El dato incluido se refiere a la respuesta cuando esa solicitud se hace.

II. Fondos Concursables.		
1. Confección de Ficha EBI		
2. Distribución de presupuesto para regiones.	2 semanas	2 semanas
3. Focalización de comunas	3 semanas	3 semanas
4. Firma de contratos FOSIS – Municipios.	4 semanas	4 semanas
5. Elaboración de bases del Programa.	8 semanas	8 semanas
6. Llamado a concurso público para grupos de A.M. potencialmente beneficiarios.	4 semanas	4 semanas
7. Difusión e inducción de los grupos de A.M. sobre las bases del concurso y elaboración de proyectos.	4 semanas	4 semanas
8. Confección de pautas de evaluación Ex - ante de las propuestas presentadas al programa.	4 semanas	4 semanas
9. Selección de institución o de consultores externos para realizar la evaluación ex - ante de las propuestas presentadas al concurso.	4 semanas	4-6 semanas
10. Evaluación ex - ante de las propuestas presentadas al concurso.	1-4 semanas	2-6 semanas
11. Presentación de propuestas técnicamente elegibles al Comité de Adjudicación Regional y selección de las propuestas que se financiarán en cada comuna.	1-4 semanas	2-8 semanas
12. Contratación de los grupos con propuestas adjudicadas que fueron seleccionadas por el Comité de Adjudicación Regional para la ejecución de sus proyectos. (***)	1-2 semanas	1-8 semanas
13. Traspaso de recursos a los grupos de A.M. para la ejecución de sus proyectos. (***)	1-2 semanas	
14. Supervisión y monitoreo de la ejecución de los proyectos.(**)	Todo el período del proyecto	

(**) Son actividades de responsabilidad de los Municipios más que del Programa

(***) FOSIS regionales entregan 4 informes a FOSIS Central (Síntesis de la situación de los proyectos). Hasta ahora no han mandado nada

En conclusión, la administración de la ejecución del Programa, pese a que no dispone de información procesada de todas las operaciones de éste, ha logrado que se generen los productos comprometidos en cada uno de los subprogramas, lo cual se estima está asociado principalmente a una respuesta operativa eficaz desde el nivel central para resolver las urgencias y generar soluciones a los problemas que se originan con la puesta en marcha de un programa nuevo y en particular con éste que era un programa piloto.

b) Costos unitarios de los componentes del Programa

Los costos de los componentes son estimados en una doble perspectiva. Primero sobre la base de las licitaciones o etapas de cada uno de los componentes. Segundo, sobre la base de los gastos anuales, presupuestariamente comprometidos. Ambos cálculos no son compatibles pues en la información presupuestaria se incluyen todos los llamados a concurso, se hayan o no ejecutados los proyectos adjudicados dentro del período de evaluación.

Los costos promedio por beneficiario han sido decisiones adoptadas por el FOSIS al llamar a concurso para producir sus componentes. El costo promedio por beneficiario durante las primeras tres etapas del subprograma Prestación de Servicios alcanzó un valor de \$ 39.977 (pesos de 1999). Los costos promedio de los beneficiarios de los proyectos del Fondo Concursable son más bajos y en el período 1995-1998 (tres primeras llamadas) alcanzan un valor de \$ 25.476 (pesos de 1999). Los montos utilizados por beneficiario en los proyectos de prestación de servicios son 1,5 veces más altos que los recursos destinados a proyectos de desarrollo grupal de los adultos mayores. Los mayores valores, por beneficiario, se observan a partir de los mayores recursos que proporcionó la Agenda Social a este Programa, es decir, recién en los concursos de 1998, para ser ejecutados en 1999. (ver cuadro siguiente).

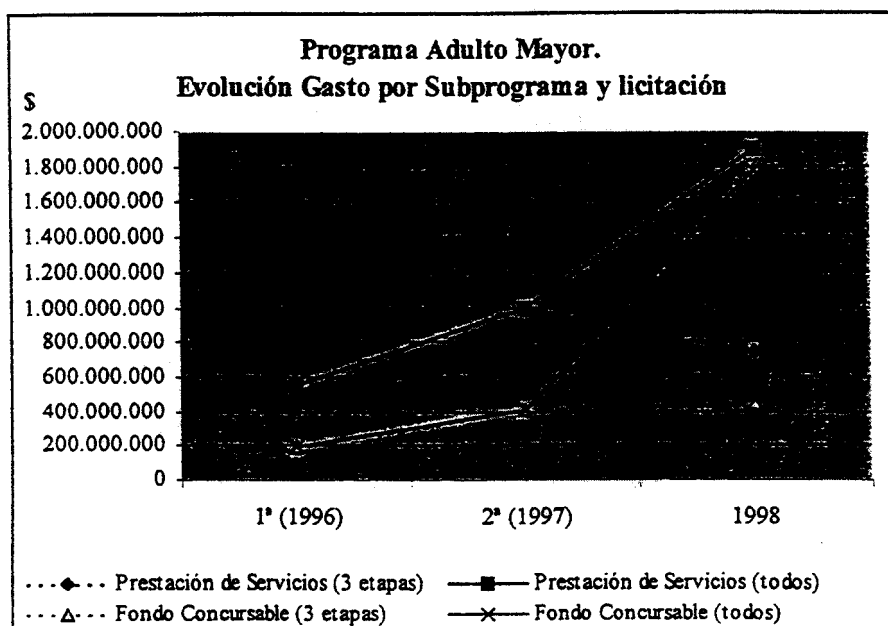
Proyectos Prestación de Servicios			Beneficiarios	Inversión \$	Costo promedio por beneficiario \$	
1ª Etapa	Diciembre 1995		15.000	555.408.404	37.027	
2ª Etapa	Agosto 1997		25.000	999.853.000	39.994	
3ª Etapa	1997		17.370	738.225.000	42.500	
Agenda Social N° 1	Agosto 1998		17.931	762.067.500	42.500	
Agenda Social N° 2	Diciembre 1998		9.149	388.832.000	42.500	
				3,444,385,904		
Proyectos Fondos Concursables			N° de Proyectos	Beneficiarios Programados	Inversión \$	Costo promedio por beneficiario \$
Fondo 1	Junio 1996		443	6.645	188.033.760	28.297
Fondo 2	1997		654	16.350	403.612.629	24.685
Fondo 3	Noviembre 1997		711	17.775	447.032.767	25.149
Fondo 4 Ag. Social	Octubre 1998		1.252	31.300	1.320.151.027	42.177
				2,358,830,183		

(*) (Dato calculado sobre la base de las estimaciones de beneficiarios promedio por proyecto)

La distribución de los recursos entre ambos subprogramas también ha mostrado cambios a partir de la tercera licitación. En las primeras dos licitaciones se observa que al subprograma Prestación de Servicios se le destina más del setenta por ciento de los recursos del Programa. A partir de la tercera licitación se observa una tendencia a reorientar los recursos hacia el subprograma Prestación de Servicios.

Licitaciones y año ejecución	Prestación de Servicios	Fondo Concursable	Total	Participación cada componente	
				Serv.	Fondo
1ª (1996)	555.408.404	188.033.760	743.442.164	74.7%	25,3%
2ª (1997)	999.853.000	403.612.629	1.403.465.629	71.3%	28.7%
3ª (1998)	738.225.000	447.032.767	1.185.257.767	62.3%	37.7%

La asignación de los recursos crece permanentemente en el subprograma Fondo Concursable, mientras que en el subprograma Prestación de Servicios decrece la magnitud del gasto que en él se realiza durante la tercera licitación (1998), situación que se puede observar claramente en el gráfico siguiente (en la parte de las líneas punteadas). Sin embargo, si se toman todos los llamados a concurso, como un valor adicional en el año 1998, entonces, se observa que el subprograma Prestación de Servicios muestra tendencias de crecimiento inferiores al fuerte crecimiento del subprograma Fondos. La orientación hacia los Fondos Concursables se confirma con los montos de las licitaciones adjudicadas en 1998 y no incorporadas de ambos subprogramas. En el caso del subprograma Fondos Concursables ellas representan un monto de MM\$ 1.320,15, mientras que las llamadas de Agenda Social 1 y 2 del subprograma Prestación de Servicios alcanza una magnitud menor (MM\$ 1.150,89).



Al realizar el análisis sobre la base de los gastos contenidos en el Presupuesto anual del Programa se observan la siguiente situación global. Los gastos directos del Programa fluctúan entre M\$ 713.227 (en 1996) y M\$ 2.500.955 (en 1998), creciendo 3,5 veces en el período. Tal crecimiento se debe principalmente a los nuevos recursos asignados por la Agenda Social en 1998. (Ver cuadro siguiente). También, han crecido en similares proporciones los Gastos efectivos totales del Programa.

	Gasto Efectivo 1996	Gasto Efectivo 1997	Gasto Efectivo 1998
(1) Prestación de Servicios	463,598	646,890	1,875,716
(2) Fondo Total (Fondo directo + Gastos Administrativos)	252.629	310.153	625.239
(3) Costos Administrativos (FOSIS)	204,112	134,409	568,915
(4) Total Gasto Efectivo del Programa = (1) + (2) + (3)	917,339	1,020,560	3,069,870

Los gastos del Programa han crecido fuertemente, como se ve en el cuadro anterior. Sin embargo, mientras el componente Fondo concursable crece dos y media veces, el componente de proyectos de Prestación de Servicios crece algo más de cuatro veces. Mostrando una orientación clara del Programa hacia Servicios. Tendencia que rompe el crecimiento

relativamente similar entre componentes, observado al considerar sólo los tres primeros concursos de ambos subprogramas, cuyas adjudicaciones y proyectos correspondientes han podido ser iniciados y ejecutados principalmente en el período en evaluación (1995-1998).

Las conclusiones anteriores parecen contradictorias con las obtenidas cuando se toman en cuenta todos los concursos llamados por FOSIS entre 1995 y 1998. En ese caso la tendencia (ver gráfico anterior) es a fortalecer fuertemente al subprograma Fondo Concursable, por sobre la ampliación de recursos hacia Servicios. La contradicción se puede explicar porque los datos presupuestarios consideran sólo el gasto efectivo y no el programado.

c) Calidad de los componentes

La calidad de los componentes producidos por el Programa sólo puede determinarse a través de una evaluación ex-post del Programa. Sin embargo, en los grupos focales se recogieron antecedentes cualitativos que permiten afirmar que las acciones que se realizan están satisfaciendo las necesidades sentidas de los adultos mayores en varias de sus dimensiones de desarrollo personal y grupal.

d) Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

Ha faltado una administración eficiente del sistema de información de modo que permita contar con datos actualizados sobre el grado de avance y el desarrollo del Programa en sus dos componentes.

Este sistema debiera tener la desagregación suficiente como para generar indicadores de gestión y resultado a niveles locales, regionales y nacionales, a fin de orientar las decisiones coyunturales y el diseño de las etapas siguientes del Programa.

e) Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

En una primera mirada se podría afirmar que los tipos de productos generados por el Programa pueden ser realizados por otras instituciones. En particular, el Ministerio de Salud desarrolla un Programa de Atención a los Adultos Mayores. El INP provee servicios de atención previsional en algunas comunas del país y otras instituciones estatales realizan acciones con este grupo socio-demográfico.

Si se comparan las prestaciones entregadas por este Programa con la que proveen otros servicios entonces es posible sacar conclusiones equivocadas pues este Programa genera un producto distinto, que podría ser definido como la facilitación del acceso de los adultos mayores a servicios que les permiten desarrollar sus capacidades para establecer vínculos tanto a nivel individual como a nivel grupal. En la generación de este tipo de bien público se utilizan las prestaciones de servicios para acercarse a los adultos mayores y apoyarlos en el desarrollo de sus capacidades de establecer relaciones con su entorno, individual y colectivamente.

Los antecedentes sobre las diferenciales de costos entre estos productos y sus alternativas no son concluyentes principalmente porque en sentido estricto no se producen los mismos productos, especialmente respecto de las prestaciones de servicios.

Las ventajas de generar los productos mediante el Programa tienen que ver con el concepto de búsqueda y el trabajo de acercamiento que realizan los organismos ejecutores para integrar a los adultos mayores carenciados a los sistemas que pueden darles soluciones a sus problemas. Adicionalmente, el componente prestaciones de servicios les provee algunas atenciones iniciales para sus problemas. Este mecanismo de búsqueda e integración no es, normalmente, la forma de operar de los servicios públicos que también hacen prestaciones de servicios especialmente orientadas hacia los adultos mayores, las cuales se diseñan más que como instrumentos de captación como mecanismos de atención especial a los que lleguen a solicitar los servicios.

Evidentemente, estas prestaciones de servicios deberían irse institucionalizando paulatinamente. Esa podría ser una estrategia de evolución del Programa. Pero, es posible que ello sólo pueda realizarse en un período largo de tiempo.

El componente destinado al fortalecimiento de las organizaciones de adultos mayores otorga a éstas la posibilidad de acceder más directamente a bienes y servicios específicos para el adulto mayor, facilidad que no encuentra en los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) que algunos municipios implementan.

En cuanto al nivel de coordinación todo el Programa se basa en un trabajo complementario con los Municipios. En el caso de las prestaciones de servicios se requiere también la colaboración y complementación con los servicios públicos correspondientes (los cuales dan atención o resuelven los problemas de los adultos mayores).

La relación entre FOSIS y Municipios es directa. Los Municipios, a nivel local, tienen un rol fuertemente vinculante para toda la acción del Programa con los adultos.

Un factor determinante para la producción de prestaciones de servicios es la posibilidad de configurar redes de servicios y/o utilizarlas eficientemente. Utilizando los antecedentes cualitativos logrados en las reuniones con grupos focales se puede sostener que la conformación de redes es una situación poco oficializada y depende más de las relaciones personales de los ejecutores y/o de los encargados de las oficinas de adultos mayores de los municipios. Algunas comunas logran acuerdos entre los actores locales con más facilidad que otras.

f) Análisis de eficiencia

La eficiencia del Programa se puede determinar utilizando indicadores sobre las siguientes materias:

Costos administrativos:

Los costos de administración del Programa están constituidos básicamente por los Costos de Administración, que corresponden al presupuesto de FOSIS. Así definidos, los costos de administración representan, en promedio anual, el 18% del costo total de éste (ver cuadro

siguiente). Este indicador muestra una alta variabilidad, el primer año representa el 22,2% del costo total (tal vez por la puesta en marcha), el segundo año se reduce a 13,2% y el tercero vuelve a subir a 18,5% (tal vez por la fuerte ampliación de recursos -Agenda Social-)

En los costos de administración del Programa no se incorporan los Gastos en Administración que son recursos traspasados a los Municipios a través del subprograma Fondos Concursables. Estos recursos, en la perspectiva de FOSIS, constituyen parte de los servicios que se entregan a las agrupaciones de adultos mayores en cada comuna que opera el subprograma “y tienen que ver con la promoción de los grupos y traspaso de capacidades, lo cual debería ser considerado como inversión”. Si estos gastos fueran considerados costos de administración entonces, los costos de administración representarían un 27,8% de los costos totales en promedio anual para el período 1995-1998.

	Gasto Efectivo 1996	Gasto Efectivo 1997	Gasto Efectivo 1998
(1) Prestación de Servicios	463,598	646,890	1,875,716
(2) Fondo directo	156,910	221,538	300,115
(3) Gastos Administrativos (subprograma Fondo)	92.719	88.615	325.124
(4) Costos Administrativos (FOSIS)	204,112	134,409	568,915
(5) Gastos Administrativos + Costos Administrativos = (3)+(4)	296.831	223.024	894.039
(5) Fondo Total (Fondo directo + GastosAdministrativos) = (2)+(3)	252.629	310.153	625.239
(7) Gastos Directos del Programa = (1) + (2) + (3)	713.227	957.043	2.500.955
(8) Total Gasto Efectivo del Programa = (1) + (2) +(3) + (4)	917,339	1,020,560	3,069,870

Los costos de administración del Programa han sido similares a los de otros programas como Chile Joven en los cuales alrededor del 78% son recursos destinados a la provisión directa del servicio y el resto es gasto en administración. Se puede observar que la eficiencia de este Programa en el uso de los recursos es relativamente similar a la de otros de Programas sociales.

Ejecución presupuestaria:

Los datos sobre ejecución presupuestaria indican que el Programa ha tenido una alta eficiencia en el manejo de su presupuesto. De niveles de 82-83% en 1996-1997 sube a casi el 100% de la ejecución presupuestaria en 1998 (ver cuadro siguiente). Sin embargo, los llamados a concurso con recursos de la Agenda Social, correspondientes al año 1998, se realizaron en Agosto y Diciembre 1998 para las prestaciones de servicios y en Octubre de 1998 para el Fondo. Luego, los datos consignados en la ejecución presupuestaria tienen incluidos los recursos comprometidos en 1998, pero pendientes de ejecución para el año siguiente. Por consiguiente, el alto grado de eficiencia en la ejecución presupuestaria que muestran los antecedentes oficiales requiere un mayor análisis o un indicador adicional que entregue lo efectivamente gastado en cada año y lo que queda comprometido por ejecutar en el período siguiente.

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	Presupuesto Asignado/ Gasto Efectivo
1995	0	0	
1996	1.104.812	917.339	83 %
1997	1.243.348	1.020.560	82%
1998	3.125.825	3.069.870	98%

Costo por beneficiario o proyecto.

Los costos de cada uno de los componentes se pueden establecer por Etapa o licitación. En esos términos, se observa que el costo promedio de los proyectos de fondo concursable ha ido creciendo a más del doble, desde montos de \$ 424.455 (en 1996) a montos de \$ 990.360 (en 1998-99). En cambio, en el caso de las prestaciones de servicios se observa un valor casi constante en el costo promedio de las prestaciones de servicios por beneficiario programado.

	Valor promedio de proyectos del Fondo Concurable	Costo promedio de prestación de servicio por Beneficiario programado
1996 Etapa 1	\$ 424.455	\$ 35.516
1997-98 Etapa 2	\$ 617.144	\$ 39.994
1998-99 Etapa 3	\$ 621.742	\$ 42.500

En el caso de las prestaciones de servicios no fue posible contar finalmente con datos suficientemente contrastados y completos para determinar los costos incurridos en este componente. Existen algunos indicios de que los Ejecutores estarían proveyendo entre 6 y 10 servicios a cada adulto mayor beneficiario, situación que sólo fue posible observar en los registros de información de algunos organismos ejecutores y para las primeras etapas del programa. En este aspecto no es posible ser concluyente respecto de la eficiencia de la acción pues los datos no son comparables con los de la ejecución presupuestaria que provee mayor apertura en especial respecto de los gastos y costos administrativos. Adicionalmente, una adecuada base de datos podría proveer información incluso sobre los niveles de utilidades que tienen programado percibir los organismos ejecutores.

g) Condiciones para una eventual recuperación de costos.

Este es un Programa que produce servicios que no podrían ser cobrados a los A.M. Al estar destinado a adultos mayores pobres es un subsidio neto. Sin un financiamiento estatal a los proyectos de prestaciones de servicios, éstos no podrían ser sustentados por los Municipios ni menos aún por las agrupaciones de adultos mayores. Además, en el caso de los proyectos de desarrollo de las organizaciones de adultos mayores su fortalecimiento se vería seriamente afectado si se les quitara el financiamiento. Se estima que continuarían su trabajo asociativo sólo un 30% de las actuales organizaciones existentes en las comunas que tienen este Programa (Informe sobre reuniones con grupos focales del Programa del Adulto Mayor Carenciado)

Este Programa ha sido eficiente en sus resultados, pero no ha generado un registro sistemático y consolidado de los datos de sus operaciones en un nivel central. De tal forma que no es fácil evaluar con certeza el nivel de eficiencia que alcanzó en la ejecución de sus actividades para generar sus componentes o productos.

3.6 Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa.

a) Contribución del programa al logro del fin

El fin del programa se ha definido en términos de: “Contribuir a que los adultos mayores se integren socialmente y ejerzan un rol social activo”.

Los logros alcanzados por el programa a nivel del fin no han sido medidos. FOSIS tiene en preparación un estudio de su impacto.

En términos generales, se estima que el programa puede exhibir logros a nivel de las personas adultos mayores y sus organizaciones y que estos son “diferenciados según el tiempo de intervención, la cantidad de programas para el adulto mayor existentes, la existencia de agrupaciones de adultos mayores y las redes de apoyo existentes y funcionando”. (Informe de Reuniones con Grupos Focales, Panel Evaluador, 1999).

Se cuenta con la percepción que el Programa ha contribuido a que los adultos mayores que han participado en él se sienten y se encuentren más integrados socialmente y que ejercen un rol social activo en sus diversos espacios de acción, pero no se cuenta con información que permita determinar la magnitud del impacto social estimado.

b) Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin

Se requiere realizar una evaluación ex - post en todas comunas en que se ha desarrollado el programa, o en una muestra representativa de éstas, que complemente una metodología cuantitativa con una cualitativa, en la que se consideren a todos los actores, especialmente a los beneficiarios.

c) Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

No existe información disponible ni se visualizan impactos a nivel de otros grupos de la población distintos a la población objetivo del programa.

d) Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

También se visualizan impactos no previstos en otros actores del programa, como son las instituciones involucradas (organismos ejecutores y municipios); otras instituciones de la comunidad relacionadas con el adulto mayor y, también, a nivel de la comunidad misma.

Impactos a nivel municipal: el programa presenta efectos en los municipios que han participado en éste. Entre los cuales se encuentran: El tema del a.m. adquiere relevancia a nivel municipal; Existe una mayor incorporación de los municipios al tema del adulto mayor en forma constructiva, y; se observa un “acercamiento del municipio con los adultos mayores” (Informe de Reuniones con Grupos Focales, Panel Evaluador, 1999).

Impactos a nivel de organismos ejecutores: se observa un efecto a nivel de los organismos ejecutores del programa prestación de servicios, en términos de que estos “han aprendido a relacionarse con los organismos estatales (negociación política, articulación con otros organismos, relacionar políticas estatales con programas de las ong)”.

Impactos a nivel de otras instituciones: en las comunas en que se ha implementado el programa existen otras instituciones ligadas al tema del a.m. Como efecto del programa se visualiza: Desarrollo de redes sociales abiertas, lo que se ha manifestado en una mayor coordinación de organizaciones que trabajan con el a.m. (Sin embargo, se reconoce que en este

plano aún hay mucho por mejorar y lograr, pues, lo que existe realmente es una coordinación entre los profesionales de los diversos servicios e instituciones involucradas sin una formal coordinación institucional); mejor gestión para la atención del a.m. por parte de las instituciones que pertenecen a la red de apoyo para el a.m., y descongestión de los servicios de salud., y con esto, mayor cobertura a adultos mayores que no eran atendidos.

Impactos a nivel de comunidad: también se observan efectos a nivel de la comunidad en términos de: Mayor sensibilización y toma de conciencia de la temática del a.m. en la comunidad, y; reconocimiento del programa por parte de ésta.

3.7 Sustentabilidad del Programa

a) Condiciones para la sustentabilidad del Programa.

Desde el momento que el programa se desarrolla a favor de adultos mayores en situación de extrema pobreza y pobreza, es evidente que no existe ninguna posibilidad de que el programa se sustente en el tiempo desde los usuarios o beneficiarios y sus organizaciones.

De ahí que, la continuidad del programa depende necesariamente del financiamiento del Estado.

Ante a posibilidad de que el municipio pudiera asumir el programa o algunos de los subprogramas en el plano de lo local, se estima que muy pocos municipios podrían asumir algunas de las acciones que se desarrollan en el subprograma Fondo Concursable, como por ejemplo, el financiamiento de proyectos de bajo monto, capacitación de sus dirigentes, actividades de desarrollo personal, actividades deportivo-recreativas y culturales. De ser así, de todos modos nos encontramos en presencia de recursos estatales. Pero, en cuanto al subprograma Prestación de Servicios, los municipios no cuentan con los recursos ni la capacidad técnica para asumir su continuidad.

Existen algunas condiciones para la continuidad del programa en el plano local, las que sólo pueden verse potenciadas con la presencia de recursos del Estado. Entre estas se encuentran:

1. La existencia de instituciones, organismos y profesionales, técnicos y monitores capacitados en el tema adultos mayor. El programa ha generado en las regiones y comunas donde se ha implementado una capacidad institucional y profesional que permite asumir las actividades necesarias para la ejecución de los componentes.
2. La alianza estratégica que se establece entre organismos como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, el Municipio, los Organismos Ejecutores y las Organizaciones de Adultos Mayores, permite, a la vez, que el programa cuente con los medios institucionales necesarios para su ejecución.
3. Las instancias de coordinación local entre las instituciones relacionadas con el tema adulto mayor, aunque se reconoce que son experiencias que requieren de mayor desarrollo, cuentan con un inmenso potencial de constituirse en Redes Sociales Abiertas y, con ello, en instancias reales de generar un impacto social en los adultos mayores.

También se visualizan otras condiciones a nivel global que, de estar presentes, pueden favorecer la continuidad del programa, a saber:

1. La focalización de los recursos estatales en los actores más pobres de adultos mayores” (Política Social para el Adulto Mayor).
2. El fomento de la asociatividad de los Adultos Mayores (Política Social para el Adulto Mayor).
3. La generación de cambios culturales en la sociedad y en los propios adultos mayores, tales que permitiera a éstos un mayor autocontrol de su área de intereses.

En definitiva, la sustentabilidad del programa no puede ser asumida por los adultos mayores y sus organizaciones que por su condición de pobreza son los beneficiarios del mismo; requiere de la existencia de condiciones macro; cuenta con algunas condiciones a nivel local, específicamente en las comunas donde el programa ya se ha desarrollado; pero que necesariamente requiere de los recursos estatales para su continuidad.

b) Replicabilidad del Programa

Hasta el momento el Programa ha actuado en centros urbanos con altas concentraciones poblacionales. Por consiguiente, su experiencia tiene este sesgo.

Las acciones que este Programa realiza respecto de los adultos mayores son genéricamente replicables en todas las comunas del país. De hecho ya se ha cubierto las trece regiones del país.

Sin embargo, antes de replicar su acción se deben considerar las características y especificidades de cada región, comuna, tipo de adultos mayores que residen en cada zona (rural, urbana) y el grado de vulnerabilidad que este grupo etéreo tenga.

3.8 Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

a) Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

i) Lecciones para la Unidad Ejecutora.

- La implementación del subprograma Prestación de Servicios ha contribuido a problematizar y posicionar el tema del adulto mayor en las comunas y comunidad en general donde se ha desarrollado.
- La implementación del subprograma Fondo Concursable ha contribuido a relevar la condición de autovalencia de los adultos mayores.
- El traspaso de información sobre los bienes y servicios destinados al adulto mayor disponibles en los organismos públicos y privados y la información útil para el autocuidado posibilita la autovalencia funcional de éstos.

- Ambos subprogramas – Prestación de Servicios y Fondo Concursable – deben ser complementarios para un mejor nivel de logro de sus objetivos e impacto..
- La alianza estratégica entre los diversos actores sentaría las bases para la continuidad del programa.
- Si bien no se cuenta con información sobre el impacto social del programa, se estima que el Subprograma de Prestación de Servicios es un beneficio altamente valorado por el adulto mayor.
- Organismos Ejecutores que tienen presencia a nivel territorial y que cuentan con un conocimiento específico y más acotado de la comunidad en que intervienen permite garantizar un mayor nivel de ejecución de las actividades y de logro de los objetivos y de impacto social.
- Organismos Ejecutores con mayor experiencia, conocimiento y manejo de metodologías adecuadas para el trabajo con el adulto mayor presentan mayores niveles de logro en los objetivos del programa.
- El subprograma Prestación de Servicios sirve como medio para incorporar los adultos mayores aislados y abandonados a organizaciones de adultos mayores de la comunidad.
- Es necesario extender el Programa para atender a los adultos mayores de los sectores rurales.
- Implementar alguna acción alternativa para incorporar a grupos de adultos mayores que actualmente se encuentran impedidos de participar por exigencias de las bases del programa.

ii) **Lecciones para otros actores involucrados.**

Se cuenta con información sobre los aprendizajes de los Encargados de la Oficina del Adulto Mayor a nivel Municipal, Organismos Ejecutores y Supervisores Regionales del FOSIS.

Cada de estos pueden agruparse en cuatro grandes tópicos:

a) **Lecciones para la continuidad del programa.**

- Los Municipios y otros organismos relacionados con el tema a nivel local presentan limitaciones y capacidades para asumir la continuidad del programa.
- Los Municipios podrían hacerse cargo de la difusión de bienes y servicios destinados al adulto mayor, y de la derivación a las instituciones de apoyo para la atención del adulto mayor y de las acciones educativo-recreativas que contempla el subprograma Prestación de Servicios, pero no podría hacerse cargo de la atención médica especializada que éstos proporcionan. Sin embargo, esta última función sí es posible que sea asumida por los Consultorios de las comunas donde se desarrolla el programa.
- Se estima que algunos Municipios se encuentran capacitados para asumir plenamente el subprograma Fondo Concursable. Mientras que otros los pueden hacer a más baja escala.
- Realizar una intervención a mediano plazo, con ambos subprogramas, para poder garantizar logros e impacto real en los beneficiarios.
- Coordinar los diversos actores para un buen logro de los objetivos y la sustentabilidad de los resultados del programa.

b) Lecciones para el diseño de futuros programas.

- Cualquier programa destinado al adulto mayor debe tener como eje central a la persona por sobre cualquier criterio economicista (costo/beneficio).
- Adecuar y flexibilizar los criterios y exigencias formales (edad, antigüedad de las organizaciones, formalidad legal de las organizaciones de a.m., cantidad de miembros mínima, etc.).
- Establecer plazos diferenciados para los distintos tipos de proyectos del Fondo Concursable. No es lo mismo, un proyecto de equipamiento que un proyecto de desarrollo personal o capacitación.
- Desarrollar estrategias proactivas antes que pasivas o reactivas.
- Cualquier programa se potencia aún más cuando existe coordinación y complementación de acciones entre los diversos actores involucrados.
- Es fundamental que se implementen en cada comuna el subprograma Prestación de Servicios en forma conjunta con el subprograma Fondo Concursable. Cuando ambos subprogramas se implementan en forma complementaria, entonces es posible garantizar un mayor nivel de logro de los objetivos formulados.

c) Lecciones para la ejecución de futuros programas.

- Formalizar las relaciones entre las instituciones y generar los mecanismos que permitan una adecuada coordinación entre éstas a nivel local, regional y nacional.
- Definir claramente las funciones de los distintos actores.
 - Contar con instrumentos útiles que permitan recopilar la información con criterios uniformes y concensuados por todas las partes involucradas.

d) Lecciones para la definición de nuevas estrategias o políticas.

- Se requiere de tiempo para madurar los procesos de desarrollo e intervención en la comunidad. Un programa implementado en una comuna durante un año para luego terminarlo no presentará importantes logros ni impacto, en comparación con otro que presente una continuidad de tres años como mínimo.
- El tiempo utilizado en forma eficiente permite pasar de un conocimiento general a uno más específico, a una mejor focalización del programa y a mejores logros a nivel de las personas y sus organizaciones.
- La inserción local de los Organismos Ejecutores o de las Oficinas del Adulto Mayor del Municipio garantiza un mayor nivel de logro e impacto social del programa.
- La incorporación de organismos con capacidad profesional garantiza un mayor nivel de logro de los objetivos del programa.

b) Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

- El diseño del programa presenta un tratamiento coherente de los indicadores, a nivel de componentes y propósito, los que permiten una adecuada apreciación y valoración del nivel de logro alcanzado por el programa, en la medida que se cuenta con la información para cada indicador y componente.
- Un aspecto innovador de la ejecución del Programa es la orientación y mecanismos utilizados para la generación de servicios a los adultos mayores. Se generan bienes de manera integrada y se utilizan estrategia de búsqueda para cubrir las necesidades de los adultos mayores pobres de las comunas en que los programas operan.

En conclusión tenemos que, los aprendizajes más relevantes de los diversos actores del programa confirman el valor de la persona del adulto mayor como eje central de toda política, plan o programa en beneficio de éstos; los factores de desarrollo del adulto mayor y los factores de potenciación del programa; la necesidad de incorporar una mayor flexibilización, unificar criterios e instrumentos de recopilación y procesamiento de la información; avanzar hacia una mayor coordinación institucional y no sólo a nivel de profesionales, implementar los dos subprogramas en las comunas participantes del programa y es necesario velar por que los organismos ejecutores sean calificados idóneos para garantizar el logro de los diversos objetivos del programa.

**COMUNAS ATENDIDAS POR LOS SUBPROGRAMAS PRESTACION DE SERVICIOS Y FONDOS
CONCURSABLES. 1995-1998**

Comuna	E1	E2	E3	AS1	AS2	F1	F2	F3	F4AS	Categorías
1) Arica				x		x	x	x	x	2
2) Iquique									x	F
3) Tocopilla				x						S
4) Antofagasta		x	x			x	x	x	x	2
5) Calama							x	x	x	F
6) Taltal									x	F
7) Copiapó	x	x	x			x	x	x	x	2
8) Huasco									x	F
9) Chañaral									x	F
10) Valparaiso				x						S
11) La Serena	x	x	x			x	x	x	x	2
12) Coquimbo		x	x			x	x	x	x	2
13) Ovalle							x	x	x	F
14) Monte Patria				x						S
15) Illapel									x	F
16) Andacollo									x	F
17) San Felipe				x			x	x	x	2
18) Quillota				x					x	2
19) Valparaíso	x	x	x			x	x	x	x	2
20) Quilpué		x	x			x	x	x	x	2
21) Viña del Mar				x					x	2
22) San Antonio				x						S
23) Villa Alemana									x	F
24) Los Andes									x	F
25) La Calera									x	F
26) La Ligua										F
27) Rancagua		x	x			x	x	x	x	2
28) Rengo				x						S
29) Santa Cruz									x	F
30) San Vicente									x	F
31) Chimbarongo									x	F
32) Pichilemu									x	F
33) Machali									x	F
34) Curicó		x	x			x	x	x	x	2
35) Talca	x	x	x			x	x	x	x	2
36) Constitución				X						S
37) Linares					X		X	X	X	2
38) Cauquenes				X						S
39) Molina									X	F
40) Sagrada Familia									X	F
41) San Clemente									X	F
42) Curepto									X	F
43) Parral									X	F
44) Longavi									X	F
45) Colbún									X	F
46) Chillán		X	X			X	X	X	X	2
47) San Carlos				X						S
48) Los Angeles		X	X			X	X	X	X	2
49) Mulchén				X						S
50) Talcahuano	X	X	X			X	X	X	X	2
51) Lota				X				X	X	F
52) Lebu					X					S
53) Curanilahue				X						S
54) Concepción							X	X	X	F
55) Coronel						X	X	X	X	F
56) Cabete									X	F
57) Contulmo									X	F
58) Tirúa									X	F
59) San Pedro									X	F
60) Penco									X	F
61) Yumbel									X	F
62) Quillón									X	F
63) Angol				X						S
64) Temuco		X	X			X	X	X	X	2
65) Villarrica					X					S
66) Padre Las Casas				X						S
67) Imperial									X	F
68) Victoria									X	F
69) Lautaro									X	F
70) Carahue									X	F
71) Freire									X	F
72) Valdivia		X	X			X	X	X	X	2
73) Río Bueno					X					S
74) Osorno	X	X	X			X	X	X	X	2
75) Puerto Montt				X		X	X	X	X	2
76) Castro				X						S
77) Panguipulli									X	F
78) Pitránque									X	F
79) Puerto Varas									X	F
80) Coihaique				X			X	X	X	2
81) Puerto Aysén									X	F
82) Punta Arenas				X			X	X	X	2
83) Puerto Natales									X	F

Comuna	E1	E2	E3	AS1	AS2	F1	F2	F3	F4AS	Categorías
84) Conchalí	X	X	X			X	X	X	X	2
85) Huechuraba				X						S
86) Recoleta		X	X			X	X	X	X	2
87) La Pintana					X	X	X	X	X	2
88) P. Aguirre Cerda	X	X	X			X	X	X	X	2
89) Lo Espejo	X	X	X			X	X	X	X	2
90) Estación Central				X						S
91) Pudahuel	X	X	X			X	X	X	X	2
92) Cerro Navia					X	X	X	X	X	2
93) Renca		X	X			X	X	X	X	2
94) Colina					X					S
95) Lampa					X					S
96) San Bernardo					X					S
97) Buin					X					S
98) Melipilla					X					S
99) Peñalolén						X	X	X	X	F
100) La Granja						X	X	X	X	F
101) San Ramón						X	X	X	X	F
102) La Cisterna							X	X	X	F
103) El Bosque						X	X	X	X	F
104) Quinta Normal							X	X	X	F
105) San Joaquín									X	F
106) Padre Hurtado									X	F
107) Talagante									X	F
108) Quilicura									X	F
109) Cerrillos									X	F
110) Independencia									X	F
111) Puente Alto									X	F

Notas:

E1: Licitación de la Etapa 1 de Proyectos de Prestación de Servicios

E2: Licitación de la Etapa 2 de Proyectos de Prestación de Servicios

E3: Licitación de la Etapa 3 de Proyectos de Prestación de Servicios

AS1: Licitación de la Agenda Social 1 de Proyectos de Prestación de Servicios

AS2: Licitación de la Agenda Social 2 de Proyectos de Prestación de Servicios

F1: Licitación de la Etapa 1 de Proyectos del Fondo Concurable

F2: Licitación de la Etapa 2 de Proyectos del Fondo Concurable

F3: Licitación de la Etapa 3 de Proyectos del Fondo Concurable

F4AS: Licitación de la Etapa 4 de Proyectos del Fondo Concurable

Categoría 2: esa comuna ha tenido los dos subprogramas

Categoría S: esa comuna ha tenido sólo el subprograma Prestación de Servicios

Categoría F: esa comuna ha tenido sólo el subprograma Fondo

IV. Priorización de las Recomendaciones.

- 1. Consolidar la acción del Estado a través de la institucionalización del Programa, dejando de ser éste un programa piloto y asumiendo el rango de programa permanente.** La tendencia de la población chilena hacia el envejecimiento demanda al Estado una acción permanente en beneficio de este sector de la población. Para ello se requerirá de mayores recursos, a fin de atender la diversidad de problemáticas que enfrentan los adultos mayores, especialmente, aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza y pobreza disfrazada. La unidad responsable de esta decisión será MIDEPLAN y/o el futuro Servicio Nacional del Adulto Mayor.
- 2. Concretar la ejecución de un estudio sobre el nivel de impacto del Programa.** Por cuanto no se cuenta con información válida para determinar el impacto social del Programa, se sugiere activar la ejecución del estudio que FOSIS está preparando sobre el impacto de éste. Se requiere de un estudio de tipo cuantitativo-cualitativo, que abarque a todos los actores, con una muestra estratificada, representativa de las comunas donde se ha implementado y del universo de adultos mayores y de sus agrupaciones atendidas. Este debería considerar como eje central a la población adulto mayor beneficiaria de ambos subprogramas. El costo de un estudio como este se puede estimar en un monto aproximado de \$ 50.000.000.- El organismo responsable es el FOSIS.
- 3. Realizar un estudio sobre la situación biopsicosocial del adulto mayor a nivel de país.** Por cuanto el envejecimiento de la población chilena es un fenómeno en proceso de desarrollo, los programas dirigidos a este grupo de la población requiere de la mayor información sistematizada y válida posible, a fin de garantizar una eficiente focalización, inversión e impacto social. Sólo se cuenta con algunos estudios parciales sobre algunas dimensiones de la realidad de este grupo socio-demográfico. ¿Cuál es la realidad de los adultos mayores de los sectores marginales, campesinos, costeros, mineros, sector informal de la economía, de la calle? El costo de un estudio como este se puede estimar en un monto aproximado de \$ 100.000.000.- El organismo responsable es MIDEPLAN o el Servicio Nacional del Adulto Mayor una vez creado.
- 4. Crear un sistema de información o, readecuar el existente, que permita una eficiente recopilación, registro y procesamiento de información sistemática y válida del desarrollo del programa en sus distintas etapas en el plano local, regional y nacional.** La eficaz y eficiente ejecución de los componentes, del propósito y del fin del programa requiere de información que permita la retroalimentación continua sobre la marcha de éste. Esto implica realizar un registro sistemático de las operaciones que se realizan a todo nivel (municipios-comunas, región, país) y de todo tipo de acción (administrativas, financieras, decisionales, institucionales - acuerdos de consejos/mesas/otros - que definan o decidan sobre proyectos, avances, cierres o sobre ejecutores o sobre evaluadores de proyectos). Un esquema básico de la información debería tomar los datos de RUT de cada adulto mayor registrando cada uno de los servicios que recibe según las clasificaciones que se estimen más adecuadas. Lo mismo se debería considerar para los adultos mayores pertenecientes a las agrupaciones que trabajan con proyectos financiados por el Programa, también según clasificación que se estime adecuada según los tipos de proyectos o actividades que con esos proyectos se realicen. La creación o readecuación de un sistema de información como

este tiene un costo estimado de \$ 45.000.- El organismo responsable es el FOSIS y, específicamente, la Unidad Ejecutora de este Programa.

5. **Realizar, de manera sistemática, a lo menos una jornada de intercambio de aprendizajes en el año entre los diversos actores del programa:** Encargados de la Oficina del A.M. a nivel municipal, Organismos Ejecutores, Beneficiarios del Programa Prestación de Servicios, Dirigentes y/o Socios de las organizaciones de A.M. que participan en el Programa Fondo Concursable. El objetivo fundamental de ésta es generar un espacio de creación de conocimiento a partir de las experiencias de cada actor del programa. Esta jornada de intercambio puede realizarse a nivel zonal (varias regiones) y/o regional. El organismo responsable es el FOSIS y, específicamente, la Unidad Ejecutora de este Programa.
6. **Otorgar a cada indicador de propósito y componentes un peso determinado, a fin de definir para el conjunto de éstos un valor que indique algún nivel de logro ya convenido o preestablecido.** Los indicadores de la Matriz Lógica son coherentes con los objetivos establecidos, sin embargo, requieren de una valoración diferenciada, de acuerdo al peso que cada uno tiene dentro del sistema de indicadores. El organismo responsable es la Unidad Ejecutora del Programa.
7. **Programar la implementación simultánea de ambos subprogramas en las comunas que atiende anualmente el Programa, a fin de mejorar las condiciones necesarias para el logro de los objetivos en sus distintos niveles (componentes, propósito y fin).** La diversidad de bienes y servicios que ambos subprogramas ponen al alcance de los adultos mayores de las comunas en que se implementa el Programa cubre las distintas necesidades sentidas por éstos y sus organizaciones. De modo que, la implementación de ambos subprogramas en forma complementaria, permite a los adultos mayores contar con mejores condiciones de desarrollo personal y grupal. Una decisión como ésta, demanda readecuaciones programáticas, estratégicas y metodológicas más que una gran cantidad de recursos financieros, debido a que las comunas con una alta concentración de población ya han sido atendidas en alguna medida y, ahora, sólo quedan comunas con baja población, lo que requerirá que estas sean atendidas en forma agrupada por ejemplo, con un sistema que permita extender los bienes y servicios del programa a aquellos sectores más apartados. El organismo responsable es el FOSIS.
8. **Formalizar la coordinación institucional a nivel local, regional y nacional a fin de favorecer la creación de las redes sociales abiertas.** El Programa requiere de la coordinación de las distintas instituciones relacionadas con los adultos mayores. Sin embargo, esta coordinación ha sido principalmente en el plano profesional y personal más que institucional, por lo que se requiere avanzar a una mayor formalización y compromiso para la coordinación transversal de las organizaciones en los distintos niveles de influencia y acción. El organismo responsable es MIDEPLAN y el FOSIS.
9. **Fortalecer el trabajo realizado por las Oficinas del Adulto Mayor en las comunas donde se implementa el programa, otorgando recursos para el registro y procesamiento de la información sobre el adulto mayor en el plano local y con instrumentos estandarizados para todos los municipios del país.** La información disponible en el Departamento Social de los Municipios sobre la situación socio-familiar de

los adultos mayores en situación de pobreza es un insumo necesario para la operación eficaz y eficiente del programa en el plano local, regional y nacional. El costo (que puede ser compartido en un 50% con los municipios) de implementación implica dotar a las Oficinas del Adulto Mayor de las Municipalidades con un computador, un programa y un sistema de información , lo que además puede ser prorrateado de los mismos recursos destinados a ser invertidos en tales comunas. El organismo responsable es el FOSIS.

Finalmente, como resultado de la evaluación se estima de primera prioridad la institucionalización de este Programa; la generación de información suficiente respecto de la temática del adulto mayor y sobre la ejecución y desarrollo del Programa, y; la implementación simultánea de ambos subprogramas en cada comuna.

V. Referencias

a) Documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis

- Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Evaluación (EVO). Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Anexo I: La Matriz de Marco Lógico.
- Comisión Nacional del Adulto Mayor, "Política nacional para el adulto mayor", 1996.
- Departamento de Sociología, Universidad de Chile con la cooperación de la FLACSO, Sede-Chile. Resumen Estudio de evaluación intermedia del subprograma "Prestación de Servicios al Adulto Mayor", Junio 1997.
- FOSIS. Antecedentes Presupuestarios y de Costos
- FOSIS. Bases Licitación del Adulto Mayor. Diciembre 1995.
- FOSIS. Bases de Postulación. Fondos para Concursos de Proyectos del Adulto Mayor. Junio 1996.
- FOSIS. Bases de Postulación. Fondo para concurso de Proyectos del Adulto Mayor. 1997.
- FOSIS. Bases de Licitación. Prestaciones de Servicios Orientados a Mejorar la Calidad de Vida de los Adultos Mayores. Segunda Licitación. Agosto 1997.
- FOSIS. Bases de Licitación. Fondo para concurso de Proyectos del Adulto Mayor. 3ª Etapa. Noviembre 1997.
- FOSIS. Bases de licitación. Subprograma Prestación de Servicios al Adulto Mayor. Agenda Social. Agosto 1998.
- FOSIS. Bases licitación. Fondo para el Cuarto concurso de Proyectos del Adulto Mayor. Agenda Social. Octubre 1998.
- FOSIS. Bases Licitación. Subprograma Prestación de Servicios al Adulto Mayor. Agenda Social 1999. Diciembre 1998.
- FOSIS, Documento de diseño del Programa del Adulto Mayor, 1996
- FOSIS. Ficha de Antecedentes del Programa del Adulto Mayor. 1999
- FOSIS. Informe que da origen al Programa del Adulto Mayor, 1995.
- FOSIS. "Más vida para tus años". Programa del Adulto Mayor. 1998.
- FOSIS. Observaciones a Primer Informe Avance del Panel de evaluación Hacienda. 1999.
- FOSIS. Respuesta a observaciones del Panel a la Ficha de Antecedentes del Programa, 1999.
- FOSIS. Consejo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Acuerdo N° 94 adoptado en su sexagésima-cuarta sesión ordinaria celebrada del 04 de enero de 1996.
- FOSIS. Departamento de Desarrollo Institucional. Caracterización de grupos participantes del Fondo para concurso de Proyectos del Adulto Mayor. Abril 1998.
- FOSIS/Organización no Gubernamental "Años". Base de datos como Organismo Ejecutor de proyectos de Prestación de Servicios en la comuna de Talcahuano. 1998.
- FOSIS/Universidad Católica. Base de datos como Organismo Ejecutor de proyectos de Prestación de Servicios en la comuna de Pudahuel. 1998.
- INE-CELADE. "Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad. Total País:1950-2050".
- INTA, U. de Chile. Informe Técnico: "Consecuencias de la Transición Epidemiológica en la Salud y Nutrición del Adulto en Chile, 1995.
- Marín, Pedro Paulo; R. Kornfeld; MC, Escobar. Medición del riesgo funcional en adultos mayores pobres. Pontifica. Universidad Católica de Chile, Facultad de Medicina y Vicerrectoría Académica y Ministerio de Salud, Programa de Salud del Adulto. 1998.
- MIDEPLAN, Departamento Información Social, Encuesta CASEN 1996.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Mensaje de S.E. el Presidente de la República con que se inicia un proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor como Servicio Público. Mensaje N° 19 - 339 de fecha 07.01.99.

Panel de Evaluación de M. Hacienda. Informe sobre nuevas Bases de Datos del Programa, 1999.

Panel de Evaluación. Informe con Entrevistas a Grupos Focales del Programa de Apoyo al Adulto Mayor Carenciado. 1999.

b) Nombre de las personas entrevistadas, instituciones, y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.

Entrevistas y Reuniones de Trabajo.

Institución	Participantes	Fecha: Año 1999.
FOSIS	Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández Julio Troncoso	01 de abril
FOSIS	Carlos Gil Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández Julio Troncoso Hernán Zapata	08 de abril
FOSIS	Carlos Gil Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández Julio Troncoso	15 de abril
FOSIS	Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández Julio Troncoso	19 de abril
FOSIS	Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández	20 de abril
Encargados de la Oficina del A.M. a nivel Municipal.	Pamela Acevedo – Pudahuel Ximena Galdames – Q. Normal Sandra Aguilera – El Bosque Mabel Ancieta – Lo Espejo Lila Riquelme – Recoleta Verónica Railao - Recoleta	22 de abril
Encargados del Programa 'Prestación de Servicios' en Organismos Ejecutores.	Patricia Prado – SENDA Paula Araneda – CEC Jenny Loweatein – CEC Cecilia Fuenzalida - CEAL Verónica Valenzuela - CEAL Esteban Somlai - U.C. Fernando Shuu - FUNCASE	29 de abril
Supervisores Regionales FOSIS	Marcelo Quintero Ducansa Leonor Díaz Cecilia	06 de mayo
FOSIS	Carmen Gándara Ricardo Hernández	10 de mayo

Hacienda.	Soledad Ortúzar Rosario Bello	11 de mayo
FOSIS	Carmen Gándara Ricardo Hernández	13 de mayo
FOSIS	Carlos Gil Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández	18 de mayo
FOSIS	Carlos Gil Ana María Correa Carmen Gándara Ricardo Hernández	20 de mayo
FOSIS	Carmen Gándara Ricardo Hernández	04 de junio
FOSIS	Carmen Gándara	07 de junio
Panel de Evaluadores Programa de Salud del A.M. - MINSAL	Francisco Mardones Lorena Jabet René Pradenas	08 de junio

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

MATRIZ LÓGICA DEL PROGRAMA "ADULTO MAYOR CARENCIADO" – FOSIS. 1995-1998

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
Fin Contribuir a que los adultos mayores carenciados se integren socialmente y ejerzan un rol social activo.				
Propósito. Adultos mayores desarrollan sus capacidades para establecer vínculos a nivel individual y/o grupal.		1. Cantidad y calidad de la información que el A.M. maneja. 2. N° y % de A.M que manejan información que consideran que les es útil y que le ha sido proporcionada por el programa. 3. % de información que maneja el A.M. y que le ha sido proporcionada por el programa. 4. Grado de satisfacción que el A.M. presenta respecto de la información recibida. 5. N° y % de A.M que reconocen tener sus necesidades cubiertas. 6. Necesidades del A.M. cubiertas en cantidad y calidad 7. % de necesidades cubiertas por el programa. 8. Grado de satisfacción que el A.M. presenta respecto de las necesidades que ha cubierto en el programa. 9. Capacidad de gestión y/o autonomía de los A.M. 10. Capacidad de gestión y/o autonomía atribuidas al		1. Preocupación de parte de las autoridades políticas que definen las políticas sociales por abordar el tema del adulto mayor (Definición de la Política del Adulto Mayor; Propuesta de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor). 2. Creciente interés de las instituciones públicas por desarrollar planes y programas en beneficio del adulto mayor. 3. Presencia histórica y permanente de instituciones privadas que trabajan en beneficio de los adultos mayores. 4. Disposición de generar instancias de coordinación entre los distintos actores relacionados con el tema del adulto mayor en el plano local y nacional. 5. Creciente conciencia pública de que el tema del adulto mayor

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
		programa. 11. Percepción de sí mismos en cuanto a la capacidad de gestión y/o autonomía que presentan los A.M.		debe ser asumido hoy y no ser postergado para el futuro.
Componentes 1) Adultos mayores acceden a servicios a través de proyectos financiados.	1. Cantidad de proyectos de Prestación de Servicios adjudicados por región y por comuna en relación con lo programado. 2. N° y % de adultos mayores atendidos en relación con la población programada de adultos mayores por licitación o etapa. 3. Cantidad de beneficiarios reales por comuna, por licitación o etapa, en relación con la población potencial de adultos mayores pobres de cada comuna atendida por el programa. 4. % de adultos mayores que presentan satisfacción por haber participado en el programa prestación de servicios en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.	1. N° y % de proyectos de Prestación de Servicios adjudicados en relación con lo planificado y presentados por licitación o etapa en las comunas donde se inicia el programa.	♦ Libro de registro de propuestas presentadas. ♦ Informe de evaluación ex – ante sobre proyectos técnicamente elegibles. ♦ Acta oficial de adjudicación de proyectos. ♦ Publicación en medio de difusión (Diario, revistas del FOSIS, otros). ♦ Carta informe e Organismos Ejecutores sobre adjudicación del proyecto. ♦ Contratos o convenios.	1. Predisposición del municipio para implementar el programa en cada comuna y capacidad técnica de éste para ejercer rol de supervisión. 2. Existencia de organismos ejecutores idóneos para implementar el programa Prestación de Servicios. 3. Existencia de recursos humanos especialista en el tema adulto mayor. 4. Existencia de estrategia y mecanismos de difusión del programa 5. Existencia de Red de Servicios para derivar. 6. Capacidad y responsabilidad de Red existente para satisfacer demanda existente (hospitales, consultorios, INP, Corporación de Asistencia Judicial, etc.) 7. Existencia de agrupaciones de adultos mayores. 8. Existencia de condiciones de infraestructura mínima. 9. Adultos mayores potencialmente interesados en participar. 10. Estabilidad de los encargados del tema adulto mayor en los

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
				municipios.
		2. N° de Organismos Ejecutores a los que no se les renueva el contrato en relación con el total de proyectos de Prestación de Servicios que continúan, por etapa.	♦ Informes de Municipios y Supervisores FOSIS. ♦ Contratos renovados.	
		3. N° y % de adultos mayores atendidos (sólo reciben información, derivados y con solución directa a sus problemas o necesidades) en relación con la población potencial de adultos mayores en el plano comunal, regional y nacional.	♦ Registro de atenciones y derivaciones diarias. ♦ Interconsultas o derivaciones. ♦ Informes de gestión por parte de organismos de la red. ♦ Informes y estadísticos mensuales de Organismos Ejecutores sobre atención de adultos mayores. ♦ Base de datos de Organismos ejecutores. ♦ Informe mensual de Encargados municipales. ♦ CENSOS (1992, otros futuros). ♦ CASEN (1996, 1998, otras futuras) ♦ Ficha CAS ♦ Estudios comunales	
		4. Total de prestaciones otorgadas y según tipo de prestación por licitación o etapa.	♦ Registro de atenciones diarias. ♦ Estadística mensual de	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
			atenciones.	
		5. Total de prestaciones otorgadas por persona y según tipo de prestación por licitación o etapa.	♦ Registro de atenciones diarias. ♦ Ficha personal de atención.	
		6. N° y % de adultos mayores que no presentan participación previa en programas sociales atendidos en relación con el total de A.M. atendidos.	♦ Registro de atenciones y derivaciones diarias. ♦ Interconsultas o derivaciones. ♦ Informes de gestión por parte de organismos de la red.	
		7. N° y % de adultos mayores que no han cubierto anteriormente una necesidad sentida por algún programa social en relación con el total de prestaciones otorgadas.	♦ Registro de atenciones y derivaciones diarias. ♦ Interconsultas o derivaciones. ♦ Informes de gestión por parte de organismos de la red.	
		8. % de adultos mayores que presentan satisfacción por haber participado en el programa prestación de servicios en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.	♦ Encuesta.	
Componentes: 2) Organizaciones de adultos mayores fortalecidas a través de proyectos financiados	1. Cantidad de proyectos adjudicados por comuna y por fondo o etapa. 2. Tipo de proyectos adjudicados por comuna y por fondo o etapa. 3. N° y % de proyectos adjudicados en relación con los proyectos técnicamente elegibles y	1. N° y % de organizaciones de adultos mayores que postulan a los fondos concursables en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes.	♦ Libro de registro de propuestas presentadas.	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
	proyectos presentados por comuna y por fondo o etapa. 4. N° y % de proyectos presentados en relación con lo planificado. 5. Cantidad de proyectos adjudicados en relación con lo programado y presentado. 6. N° y tipo de proyectos adjudicados por fondo o etapa.			
		2. <u>Costo real</u> por proyecto en relación con el costo promedio planificado.	♦ Proyecto presentado y su presupuesto. ♦ Planificación FOSIS.	
		3. N° y % de organizaciones de adultos mayores que presentan proyectos técnicamente elegibles en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes y que presentaron proyectos.	♦ Informes de evaluación ex – ante- ♦ Acta oficial de propuestas adjudicadas. ♦ Contratos o convenios. ♦ Catastro de organizaciones sociales.	
		4. N° y % de organizaciones de adultos mayores que se adjudican proyectos de desarrollo en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o que presentaron proyectos.	♦ Informes de evaluación ex – ante- ♦ Acta oficial de propuestas adjudicadas. ♦ Contratos o convenios. ♦ Catastro de organizaciones sociales. ♦	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
		5. N° y tipo de proyectos adjudicados por etapa o fondo.	♦ Acta oficial de propuestas adjudicadas.	
		6. N° y % de organizaciones de adultos mayores que <u>ejecutan en forma satisfactoria</u> proyectos en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o que se adjudicaron proyectos.	♦ Informes de avance del organismo ejecutor de los proyectos. ♦ Informes de monitoreo (Municipio o FOSIS) de los proyectos. ♦ Informe final de supervisión (Municipio o FOSIS). ♦ Informe final de proyectos cerrados.	
		7. N° y % de agrupaciones de adultos mayores que <u>obtienen recursos de diversas fuentes</u> para la sustentabilidad del proyecto en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa.	♦ Contratos o convenios con otros organismos. ♦ Cuenta de ahorro.	
		8. N° y % de agrupaciones de adultos mayores que <u>participan en programas de fortalecimiento organizacional</u> en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa.	♦ Registro de matrícula o participantes de individuos u organizaciones en programas de fortalecimiento organizacional. ♦ Registros de talleres de fortalecimiento organizacional. ♦ Videos, fotos, diplomas.	
		N° de nuevos integrantes en las organizaciones que participan en el programa.	♦ Libro de Registro de socios.	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
			♦ Carné de socios. ♦ Vídeos, fotos	
		Nº de organizaciones que participan en el programa que han incorporado nuevos socios.	♦ Libro de Registro de socios. ♦ Carné de socios. ♦ Vídeos, fotos	
		Nº de organizaciones y/o redes con las cuales la organización de adultos mayores ha establecido nuevos vínculos.	♦ Registro de integrantes de la Red Comunal del A.M. ♦ Actas de constitución o incorporación a redes. ♦ Registro de reuniones de trabajo con redes u otras organizaciones. ♦ Actas de acuerdo entre directivas de otras organizaciones. ♦ Programas de trabajo en común con redes u otras organizaciones. ♦ Vídeos y fotos de trabajos en conjunto.	
		9. Nº y % de agrupaciones de adultos mayores que presentan <u>capacidad para identificar nuevas líneas de acción</u> en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa.	♦ Actas de reuniones y acuerdos para emprender estrategias y acciones en función de algún problema o necesidad sentida. ♦ Proyectos presentados a otros organismos.	
		10. Nº y % de agrupaciones de adultos mayores con <u>transparencia interna</u> (flujo de la información a todos sus	♦ Actas de reuniones que dan cuenta de la información entregada a la asamblea.	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
		integrantes) en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa.	♦ Medios de difusión (dípticos, etc.) ♦ Diario mural con información pertinente. ♦ Vídeos y fotos con información. ♦ Encuesta: Opinión del beneficiario sobre el tipo de información que recibe. ♦ Encuesta: Opinión Encargado municipal del programa adulto mayor.	
		11. N° y % de agrupaciones de adultos mayores que <u>cuentan con mecanismos de participación en la toma de decisiones</u> y que garantizan la participación de todos sus integrantes en relación con la cantidad de agrupaciones de adultos mayores existentes o participantes del programa.	♦ Estatutos y reglamentos que garantizan la participación de los socios. ♦ Actas de cambio de directiva. ♦ Vídeos y fotos sobre campañas y votaciones. ♦ Actas de toma de decisiones con participación de la directiva y asamblea.	
		12. N° de agrupaciones de adultos mayores creadas a partir del programa.	♦ Registro municipal de agrupaciones de adultos mayores informales o formales (con personalidad jurídica). ♦ Certificado de	

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	ACTUALES	POSIBLES		
			vigencia.	
		13. % de adultos mayores que presentan <u>satisfacción</u> con el proyecto ejecutado en relación con la cantidad de adultos mayores participantes del programa.	• Encuesta.	
Actividades. 1. Creación de Comité Técnico Consultivo del programa. 2. Focalización de comunas. 3. Distribución de presupuesto por comunas. 4. Firma de convenios por comuna. 5. Preparación de concurso y licitación. 6. Evaluación ex - ante de proyectos. 7. Constitución de jurado local. 8. Adjudicación. 9. Contratos. 10. Supervisión y monitoreo – FOSIS.	• Presupuesto línea programática 1998 • Presupuesto línea fondo concursable 1998 • Costos administrativos programa servicio y fondo concursable.		• Registros contables del ejecutor • Informes de supervisión del Municipio • Informe de Monitoreo FOSIS • Datos del sistema de administración de Proyectos (indicadores de gestión) • Convenio con Municipio • Contrato con ejecutor • Informe de evaluación ex ante.	♦ Capacidad técnica del Municipio ♦ SUBDERE transfiere capacidad técnica al Municipio ♦ Municipio realice las tareas de supervisión ♦ Existencia de instituciones evaluadoras técnicas y especializadas.

♦ Se considera **indicadores actuales** a aquellos con que se cuenta información, aunque en algunos casos requiere ser procesada y analizada.
 Se considera **indicadores posibles** a aquellos que son necesarios para el programa, pero que no se cuenta con información en estos momentos.

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS

PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

88

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 1995-99 (en miles de pesos reales de 1999). FOSIS

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	439.094	430.717	98.09
Bienes y Servicios de Consumo	373.722	373.050	99.82
Inversión Real	131.329	119.651	91.11
Inversión Financiera	1.014.102	71.594	7.06
Transferencias	23.264.628	20.991.265	90.23
Otros	731.262	112.979	15.45
TOTAL	25.954.137	22.099.256	

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	540.066	503.108	93.16
Bienes y Servicios de Consumo	387.756	387.754	100.00
Inversión Real	105.306	104.802	99.52
Inversión Financiera	232.558	93.341	40.14
Transferencias	25.343.361	21.257.835	83.88
Otros	197.391	123.374	62.50
TOTAL	26.806.437	22.470.215	

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	651.210	620.276	95.25
Bienes y Servicios de Consumo	401.710	400.114	99.60
Inversión Real	121.713	92.885	76.31
Inversión Financiera	305.352	0	0.00
Transferencias	24.424.697	21.718.777	88.92
Otros	227.339	130.473	57.39
TOTAL	26.132.020	22.962.526	

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	685.778	672.703	98.09
Bienes y Servicios de Consumo	384.035	377.735	98.36
Inversión Real	551.754	384.602	69.71
Inversión Financiera	273.006	41.800	15.31
Inversión	25.289.678	22.532.648	89.10
Transferencias	236.202	156.096	66.09
Otros	27.420.454	24.165.584	
TOTAL			

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	681.184
Bienes y Servicios de Consumo	392.979
Inversión Real	246.211
Inversión Financiera	0
Transferencias	22.929.182
Otros	96.020
TOTAL	24.345.576

II. Información Específica del Programa Periodo 1995-99. (en miles de pesos reales de 1999)
PROGRAMA DE ATENCION AL ADULTO MAYOR CARENCIADO

89

2.1. Presupuesto y Gastos Generales del Programa (en miles de pesos reales de 1999)

AÑO 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	0	0
Bienes y Servicios de Consumo	0	0
Inversión	0	0
Gastos Directos del Programa	0	0
Otros	0	0
Total	0	0

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	87.137	101.714
Bienes y Servicios de Consumo	69.113	82.450
Inversión	4.914	4.641
Gastos Directos del Programa	927.040	713.227
Otros	16.608	15.306
Total	1.104.812	917.339

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	205.798	83.827
Bienes y Servicios de Consumo	76.487	36.647
Inversión	5.544	4.298
Gastos Directos del Programa	933.896	886.151
Otros	21.623	9.638
Total	1.243.348	1.020.560

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal	248.426	326.513
Bienes y Servicios de Consumo	149.461	205.822
Inversión	60.302	11.110
Gastos Directos del Programa	2.634.938	2.500.955
Otros	32.698	25.470
Total	3.125.825	3.069.870

AÑO 1999	Presupuesto Asignado
Personal	146.535
Bienes y Servicios de Consumo	88.842
Inversión	16.582
Gastos Directos del Programa	1.531.948
Otros	10.474
Total	1.794.381

Cuadro Resumen de Gastos Generales del Programa:

AÑO	A	B		A-B
	Presupuesto Asignado	Gasto efectivo		Saldo Presupuestario
		Monto	%	
1995	0	0	0.00	0
1996	1.104.812	917.339	83.03	187.474
1997	1.243.348	1.020.560	82.08	222.788
1998	3.125.825	3.069.870	98.21	55.955
1999	1.794.381	///////	////////	////////

2.2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa
(Costos Directos v Administrativos del Programa) (en miles de pesos reales de 1999)

90

PROGRAMA ADULTO MAYOR

AÑO 1995	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Servicio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gastos Administrativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

AÑO 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Servicio	4.150	5.684	23.493	32.302	93.506	4.547	37.954	60.292	7.170	54.498	0	0	140.000	463.597
Fondo	1.404	1.924	7.951	10.933	31.648	1.539	12.846	20.407	2.427	18.446	0	0	47.385	156.910
Gastos Administrativos	830	1.137	4.699	6.460	18.701	909	7.591	12.059	1.434	10.900	0	0	28.000	92.720
Total	6.384	8.745	36.143	49.695	143.855	6.996	58.391	92.759	11.032	83.844	0	0	215.385	713.227

AÑO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Servicio	8.810	20.572	32.091	49.201	63.031	16.432	51.167	108.290	11.678	57.022	4.060	6.241	218.293	646.888
Fondo	1.690	3.945	6.154	9.436	12.088	3.151	9.813	20.768	2.240	10.936	779	1.197	41.865	124.062
Gastos Administrativos	1.569	3.663	5.715	8.762	11.225	2.926	9.112	19.285	2.080	10.155	723	1.111	38.875	115.201
Total	12.068	28.180	43.961	67.399	86.343	22.509	70.092	148.343	15.998	78.113	5.561	8.549	299.035	886.151

AÑO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Servicio	35.422	85.756	52.337	111.995	308.489	91.758	206.940	315.633	125.482	166.661	26.838	26.015	322.392	1.875.718
Fondo	5.667	13.721	8.374	17.919	49.358	14.681	33.110	50.501	20.077	26.666	4.294	4.162	51.583	300.113
Gastos Administrativos	6.140	14.864	9.072	19.412	53.472	15.905	35.870	54.710	21.750	28.888	4.652	4.509	55.881	325.124
Total	47.229	114.341	69.783	149.326	411.319	122.343	275.920	420.843	167.309	222.214	35.784	34.687	429.857	2.500.955

2.3. Costos Administrativos v Directos del Programa (en miles de pesos reales de 1999)

AÑO	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
1995	0	0	0
1996	204.112	713.227	917.339
1997	134.409	886.151	1.020.560
1998	568.915	2.500.955	3.069.870

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1995-1999 (en miles de pesos reales de 1999)

PROGRAMA ADULTO MAYOR

Fuentes de Financiamiento	1995		1996		1997		1998		1999	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	0	0	1.104.812	100	1.243.348	100	3.125.825	100	1.794.381	100

PROGRAMA LOCAL DE DESARROLLO JUVENIL

Fuentes de Financiamiento	1995		1996		1997		1998		1999	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	860.699	100	1.362.508	100	1.521.289	100	1.024.453	100	437.996	100

Notas:

- Los conceptos señalados en el ítem I "Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa" están constituidos por los siguiente subtítulos del Presupuesto Institucional: Personal = Subtítulo 21; Bienes y servicios de Consumo = Subtítulo 22; Inversión Real = Subtítulo 31; Inversión financiera = Subtítulo 32; Transferencias = Subtítulos 25, 30, 33; y Otros = Subtítulos 60,70 e ítem 25.44.
- Los "Presupuestos y Gastos Generales del Programa" están conformados por la porción del total de los Gastos Asociados de la línea que corresponden al programa de acuerdo a la proporción que éste representa en el total de programas de esa línea, más la porción del Gasto Corriente Institucional de acuerdo a la proporción que representa el programa evaluado en el total de las Transferencias.
- Los valores distribuidos del ítem "Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa" no consideran el Subtítulo 32 = "Inversión Financiera" por corresponder dichos montos a préstamos otorgados a ejecutores a través de programas específicos dentro de los cuales no figuran los programas evaluados en esta oportunidad.

INFORME DE REUNIONES

**CON GRUPOS FOCALES DE AGENTES EJECUTORES
DEL PROGRAMA ADULTO MAYOR CARENCIADO- FOSIS:**

**SUPERVISORES REGIONALES FOSIS
ENCARGADOS OFICINA A.M. MUNICIPALIDADES
RESPONSABLES DE ORGANISMOS EJECUTORES**

**PANEL EVALUADOR
JUNIO 1999**

Introducción

Con el fin de recoger información cualitativa sobre el Programa del Adulto Mayor Carenciado de FOSIS, que le permitiera evaluar su operación y sus resultados, el Panel decidió realizar una serie de reuniones, tipo focus groups, con algunos personeros encargados de su ejecución a nivel local y regional. Para la organización de dichas reuniones se contó con la valiosa colaboración de FOSIS y específicamente de los encargados del Programa.

Se realizaron reuniones separadas con cada tipo de agente ejecutor del Programa: Supervisores regionales de FOSIS; Encargados de las Oficinas Municipales del Adulto Mayor; y Responsables de Proyectos de prestación de servicios financiados por este Programa.

Los resultados más relevantes se registran en el siguiente documento. Las respuestas y opiniones recogidas se presentan agrupadas en las siguientes materias:

1. Antecedentes Generales
2. Logros
3. Obstáculos
4. Para Mejorar o Cambiar
5. Aprendizajes
6. Sustentabilidad – Continuidad

GRUPOS FOCALES: PROGRAMA ADULTO MAYOR CARENCIADO.

1. ANTECEDENTES GENERALES		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES.	SUPERVISORES REGIONALES
En términos generales, se estima que el 10% de la población comunal son A.M. De la población A.M. aproximadamente el 10% se encuentra organizada. El problema principal del A.M. es la salud. Los Organismos Ejecutores acceden a los A.M. a través de las J.J.VV. y a través de las directivas de las organizaciones de A.M.	Se cubre entre el 8 al 10% de los A.M. de las comunas participantes en el programa. El medio para captar nuevos A.M. es a través de las agrupaciones de A.M. organizadas. Los A.M. envían a otros A.M. También los que ya han sido atendidos envían a otros A.M. al programa. De este modo se llega a A.M. asociados y a A.M. aislados. Los A.M. sienten como más prioritaria la necesidad de salud y, en segundo término, la necesidad de organización. En algunas comunas existen A.M. capacitados como monitores encargados de derivar a A.M. con necesidades de salud a los Consultorios del sector. En un estudio en Lo Espejo el 70% de los A.M. sólo les interesaba participar en atención en salud, y el 30% restante no le interesaba participar en nada. También en Lo Espejo, en un estudio realizado en los colegios, se detectó que entre los niños de 4 – 5° básico existe una buena percepción del A.M. En 7 – 8° básico existe una mala percepción del A.M. (pero esta es mejor que la que tienen de sus padres). En esta misma comuna se ofrecieron distintos talleres para los que se inscribieron 700 A.M., pero al momento de iniciar estos talleres no llegaron - se inscribieron sólo por inscribirse. En Lo Espejo existe un 20% a 30% de capacidad de resolución a los problemas sociales planteados. En Lo espejo existen 28 instituciones que trabajan con el A.M. El Organismo Ejecutor de esta comuna cuenta con el catastro de organizaciones que trabajan con el A.M. En una primera etapa se trabajó principalmente con el A.M. organizado. En Recoleta, los A.M. consideran como principal problema la basura y el problema juvenil. Es valorado el servicio integral en el barrio. La formación y capacitación en salud implica mayor conocimiento del A.M aunque esto no necesariamente se traduce en una mayor o mejor atención. Es necesario la formación y recreación a través de actividades culturales. Es importante el fortalecimiento de las redes y el trabajo con las organizaciones de A.M. Existen agrupaciones de A.M. del municipio y de la iglesia católica. Existe conflicto entre ambos. Algunos A.M. son dirigentes de JJVV, grupos de A.M., Uniones comunales y otras organizaciones de la comunidad.	Los Organismos Ejecutores captan al A.M. no organizado a través de las JJVV, organizaciones de A.M., consultorio, comedores abiertos, coordinadores de sectores (debido a la división política de la comuna). La creación de información y flujo de información es como sigue: Los Encargados municipales del A.M conocen los instrumentos FOSIS y entregan la información acerca de los Organismos Ejecutores a los Coordinadores de Proyectos FOSIS. El Organismo Ejecutor hace seguimiento a su programa. El Coordinador FOSIS elabora un informe cada tres meses. De modo que existen tres informes: Municipio. Ejecutor. Coordinador FOSIS. El Encargado municipal valida la información entregada por el Organismo Ejecutor.

1. ANTECEDENTES GENERALES		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES.	SUPERVISORES REGIONALES
	En un estudio se detectó que los A.M hombres cobran su pensión en el INP, mientras que el 60% de las mujeres A.M cobra la pensión a través de un representante. En un estudio en Melipilla se detectó que de un 60% de A.M que presentaban factores de riesgo al cruzarlos con los factores de protección, sólo el 5% de los A.M. seguía presentando una prevalencia de factores de riesgo o se encontraba en una situación de riesgo biopsicosocial. En Melipilla la familia es un factor protector, mientras que en Recoleta la familia es un factor de riesgo, y, en esta última, el principal factor protector es el apoyo de los vecinos. El trabajo con familias no ha funcionado bien. Donde sí se ha logrado algo se debería a la estrategia de comunicación utilizada. Muchos A.M. se invalidan a sí mismos debido a la falta de ejercicios, producto de la desocupación en que caen. En muchas comunas las agrupaciones de A.M. ligadas a la iglesia católica doblan a las que han sido organizadas por el municipio.	

2. LOGROS		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
1. A.M. con necesidades cubiertas. Se ha producido una mayor demanda de los servicios ofrecidos por el programa Prestación de Servicios. Lo que implica que A.M. con necesidades no cubiertas han encontrado en este programa un beneficio real. 2. Desarrollo de redes sociales abiertas. Lo que se ha manifestado en una mayor coordinación de organizaciones que trabajan con el A.M. 3. Mejor gestión para la atención del A.M. por parte de las instituciones que pertenecen a la red de apoyo para el A.M. 4. Creciente participación de las organizaciones de adultos mayores en el programa Fondos Concursables. 5. Aumento de organizaciones de adultos mayores en las	1. Los Organismos Ejecutores presentan una mayor capacidad de convocatoria respecto a la que presenta el municipio. 2. Fomento de la asociatividad del A.M. 3. Calidad de los servicios entregados. 4. Mayor conocimiento de la Red y sus servicios y de su propia realidad (mayor conciencia de sus capacidades) respecto del municipio. 5. Con personal capacitado, con voluntad y sin tantos recursos los logros son superiores a los de la Municipalidad. 6. Coordinación de red. 7. Los Organismos Ejecutores son el motor para la mesa del A.M. en la comuna.	1. Los A.M. acceden a servicios especializados. 2. Se observa un mayor desarrollo de la autoestima del A.M., lo que implica mayor autonomía, mayor valía y mayor presencia 3. Mayor incorporación de los municipios al tema del A.M. en forma constructiva. "El Municipio presenta mayor experiencia en proyectos, lo que es llevado a otros campos (también al del A.M.)". 4. En el municipio se hace relevante el tema. Los municipios reconocen el tema y destinan personal para el efecto. En algunos casos se ha visto una unión de todos los

2. LOGROS		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
comunas participantes del programa. 6. A.M. con mayor conocimiento y valoración de lo que es la organización. 7. A.M. que han sido capacitados como monitores para el trabajo con el A.M. 8. Desarrollo de la autoestima del A.M. al concursar, adjudicarse y ejecutar los proyectos vía Fondos Concursables. 9. Fortalecimiento de la organización de los grupos de A.M. Esto se puede constatar por el hecho de que las agrupaciones de A.M. después de participar en el programa: • Elaboran su plan de trabajo. • Presentan demandas. 10. Asumen el concepto de ciudadano y no de beneficiarios. 11. Existe una mayor conciencia de su rol como adultos mayores. 12. Los A.M. tienen interés en capacitarse en elaboración de proyectos. 13. Mayor sensibilización y toma de conciencia de la temática del A.M. en la comunidad. 14. Reconocimiento del programa por parte de la comunidad. 15. En algunas comunas los adultos mayores se han constituido en un grupo de presión.	8. El A.M. siente que el gobierno se preocupa por ellos. 9. Aumento de la autoestima en el A.M., lo que implica un descubrirse a sí mismo. Esto también les ha permitido a los A.M. enfrentar el envejecimiento en forma más saludable. 10. Mayor organización de los A.M. 11. Descongestión de los servicios de salud. Por lo tanto, mayor cobertura a A.M. que no eran atendidos. 12. Enfoque orientado al desarrollo y no a la mera asistencialidad. 13. La metodología de trabajo utilizada ha permitido que los servicios se instalen en la comunidad. 14. La información diagnóstica que el Organismo Ejecutor genera permite implementar nuevas propuestas de trabajo (p.e. trabajo intergeneracional). 15. Consolidación de información dispersa. Existe una base de datos acerca de los A.M. Existe información magnética de los A.M. de la comuna (personas, clubes, etc.). 16. Se observa un cambio en los A.M. de un rol meramente pasivo a uno mucho más exigente (activo). 17. Reactivación de otros grupos de A.M. 18. Implementación de una metodología específica de intervención en el trabajo con el A.M.	departamentos en función del A.M. 5. El Encargado del A.M. a nivel municipal adquiere un mayor posicionamiento, lo que implica mayor espacio y recursos para trabajar con el A.M. 6. Se observa un acercamiento del municipio con los A.M. 7. Aumento de organizaciones de A.M. (100% a 200 % más o menos). 8. Desarrollo de las organizaciones de A.M. "Las organizaciones de A.M. maduran desde una conciencia de grupo a una mayor conciencia de organización en cuanto tal. Van definiendo sus objetivos y actividades. Entran en relación con otras organizaciones de la comunidad". Así mismo se ha observado que " los grupos de A.M. al primer año compran implementos y en el 2° y 3° año los proyectos se orientan más bien a la capacitación, formación y desarrollo". 9. Fortalecimiento para la autogestión en las organizaciones de A.M. 10. Existe una mayor coordinación entre actores (redes), lo que no necesariamente implica mayor decisión institucional, sino más bien esta coordinación es a nivel personal entre profesionales. 11. Existe un alto grado de satisfacción del A.M por los servicios recibidos.

3. OBSTACULOS		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
1. Falta sensibilización de las autoridades al interior del municipio. Han valorado hace muy poco que el A.M. es rentable políticamente. Aunque en algunos municipios se observan algunos cambios y avances al respecto. 2. Existe una distribución desigual de los recursos municipales. Por lo que faltan recursos municipales para enfrentar el programa. 3. Desvío de recursos municipales para apoyar el programa Prestación de Servicios. Han existido casos en que con los recursos municipales se ha tenido que comprar mobiliario para que los organismos ejecutores atiendan a los A.M. (En otros casos los Ejecutores arriendan casas o realizan la atención en las J.J.VV.). 4. Falta de comprensión del valor del programa en el municipio. El programa es una sobrecarga para el municipio (no se visualiza a éste como un beneficio). 5. Falta personal, infraestructura y equipamiento. Por lo que no existen condiciones adecuadas para la atención del A.M. 6. Encargada del A.M. a nivel municipal enfrenta en forma solitaria el programa y sin mayor apoyo. 7. Falta de tiempo. El Programa "Proyectos Concursables" exige una gran cantidad de tiempo para relacionarse con las organizaciones de A.M. Además del tiempo que es necesario invertir para relacionarse con los Organismos Ejecutores de programa "Prestación de Servicios. Asimismo, existe una creciente demanda espontánea de los A.M. por problemas específicos que les afectan (agua, vivienda, etc.). 8. Condiciones y limitantes establecidas en las Bases del concurso para acceder a recursos FOSIS. El hecho de que los Municipios no puedan concursar a algún tipo de proyectos presenta una limitante para acceder a recursos frescos. Sólo pueden hacerlo los Organismos Ejecutores o las Organizaciones de A.M. 9. Los organismos (¿ejecutores?) reciben mucho beneficio, pero no cubren otras necesidades. 10. Las organizaciones nuevas (¿de A.M.?) no han podido cubrir sus necesidades.	1. El sistema social, económico y valórico imperante cuestiona el concepto de comunidad y de desarrollo que está detrás del programa A.M. En este se busca el desarrollo del A.M. como persona y de sus organizaciones. 2. La burocratización desperfila, rigidiza y entorpece el profesionalismo y la vocación de servicio social. 3. La extrema pobreza (pobreza dura) es un problema de detectar. Los instrumentos utilizados sesgan la información. Y si se llegara a la pobreza dura no se podría atender a sus necesidades. 4. No existe voluntad política del municipio. No existe honestidad respecto de los compromisos que se asumen. 5. Falta trabajo profesional basado en antecedentes claros (a veces el único antecedente es lo que dijo una persona y nada más). 6. Contaminación político - partidista impide que un determinado servicio llegue a las personas. 7. Baja motivación de los hombres A.M. para participar a nivel grupal. Estos sólo se interesan por la atención individual. 8. Directrices poco claras del FOSIS: Énfasis en diagnóstico participativo. No puede plantear apoyar diagnósticos y pedirse a la vez que el proyecto propuesto debe basarse en	14. Falta de efectividad de los servicios. 15. Desconocimiento de lo que hacen otros servicios. 16. Confusión entre cobertura - prestación. Es fundamental hablar de prestación más que de cobertura. El A.M. necesita prestación. La cobertura pone el énfasis en el número, la cantidad. La prestación pone el énfasis en las personas. 17. El Encargado del tema A.M. en los municipios que no cuenta con los recursos necesarios y tiene que ver como organismos externos se quedan con éstos y ellos tienen que supervisarlos. Esto resiente el programa. 18. La Red funciona sólo si es efectiva. 19. En actividades de capacitación lo que interesa es el cartón que valida esta actividad (p.e. consultorio) por lo tanto, las redes se diluyen y debilitan. 20. El carácter de piloto no le da permanencia a la acción con el A.M. En 1 a 3 años no se resuelve el problema. 21. Los municipios no cuentan con una política para el adulto mayor, tienen miedo de lo que va a pasar cuando se vaya el programa. 22. Sobre el tema A.M. existen pocos especialistas a nivel profesional. El déficit es mayor en los monitores, éstos solo están capacitados para el trabajo con grupos, pero no en el tema adulto mayor. 23. Se observa desconfianza entre el municipio y los organismos ejecutores. Existe un celo profesional, lo que produce distanciamiento. 24. El programa prestación de servicios es uno de los programas más difíciles de coordinar debido a la cantidad de actores involucrados. No existen mecanismos para regular la relación entre éstos, sólo existen convenios que son más bien voluntades personales. 25. No existe rapidez en el flujo de la información. Esto

3. OBSTACULOS		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
11. Existen problemas de convocatoria de los no asociados para el programa Prestación de Servicios, lo que conlleva retraso en la ejecución. 12. Existe excesiva rotación de personal, especialmente del área jurídica, en los Organismos Ejecutores del programa Prestación de Servicios. 13. Existe competencia implícita, no constructiva. "Los organismos ejecutores quieren aparecer como los 'Organismos Estrellas' mientras a que a las Oficinas del A.M. se les hace aparecer como los malos de la película". 14. Falta de cooperación entre las instituciones de las redes. "Existen algunos problemas en el trabajo con Redes. El sector salud es muy celoso. Solicitan y reciben nóminas de los adultos mayores existentes, pero no están dispuestos a entregar información que ellos elaboran como evaluaciones previas y seguimiento al A.M. realizadas". 15. Falta de coordinación formal entre las instituciones de las redes. "La red funciona a través de contactos informales entre profesionales. Los Organismos Ejecutores funcionan sólo si tienen contactos formales. 16. Falta de trabajo coordinado entre los distintos actores. "Los Organismos Ejecutores no facilitan la información que se necesita o ésta es incompleta. No existe un trabajo en equipo". 17. Falta de capacidad técnico -profesional de algunas personas que lideran las organizaciones de A.M. Se ha observado que: 18. Ha sido una mala experiencia el depositar los recursos en cuentas bancarias personales. Estos deben ser depositados a las organizaciones. 19. Existen algunos problemas con la contabilidad (¿técnicos o de probidad?). 20. Existen problemas con las voluntarias. "Estas son personas que se creen dueñas de los clubes de A.M. Deciden unilateralmente en qué se invierten los recursos". 21. La generación de los proyectos es de la Directiva, lo que luego es comunicado a la Asamblea, sin tener ésta mayor participación en su generación.	un buen diagnóstico. (FOSIS responde que ambas cosas son compatibles). 9. No existen exigencias concretas del FOSIS al municipio. 10. Falta claridad del rol de los actores: Municipio (Encargados), FOSIS, A.M. 11. En la elaboración del proyecto Prestación de Servicios se requiere de un acuerdo entre los actores a nivel local. Esto no es posible alcanzarlo cuando uno de los actores se encuentra fuera del circuito y a la vez éstos no facilitan la información necesaria. 12. Falta capacitación para el trabajo con los A.M. de los encargados de realizar monitoreo o control al programa (evaluadores). 13. La necesidad de sobrevivencia de las ONG hace que concursen a cualquier proyecto, por lo que falta especificidad.	dificulta el programa en los municipios. 26. "En algunos municipios el encargado del tema A.M. no existe y se demoran tres meses en colocar a una persona a cargo de éste. Existe una dinámica organizacional distinta entre el municipio y los organismos ejecutores. Mientras, el organismo ejecutor tiene que operar de todas maneras". 27. Los Fondos Concursables demandan mucho tiempo, y no puede el Encargado a nivel municipal crear nuevas organizaciones, sólo capta las ya existentes. 28. Las familias ocultan al A.M. aislado. Existe violencia o los A.M. asumen responsabilidades en el cuidado de los nietos y no tienen tiempo para asistir a las actividades de las organizaciones de A.M. u otras reuniones. 29. La disponibilidad de infraestructura afecta más o menos al desarrollo de las organizaciones de A.M. A éstas les ha costado ganarse un espacio en la JJVV (sede). Por lo tanto compran implementos pero no tienen donde guardarlos. De allí que han buscado la solución adquiriendo o consiguiendo una mediagua donde poder funcionar. 30. Existe baja participación masculina. Estos se reúnen en otra forma. No ha habido estrategias para captarlo. 31. El A.M. tiene en su organización de A.M. "una instancia afectiva muy fuerte", pero cuando se sale del círculo se olvida la solidaridad. 32. En los grupos organizados participan mayormente las mujeres. 33. Faltan incorporar actividades que motiven a los hombres. 34. Existe bajo nivel de capacitación en los encargados municipales.

3. OBSTACULOS		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
22. Se observan problemas con los proveedores (cambio de facturas). 23. El concurso es muy encima de la fecha. Se avisa rápidamente a las organizaciones de A.M. 24. Existen necesidades no cubiertas. 25. Estas serían según el encargado municipal del A.M.: recuperación de la memoria y afectividad – no ya desarrollo personal. 26. Estas serían según los propios A.M.: recreación e infraestructura.		

4. PARA MEJORAR O CAMBIAR		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
1. Los A.M. presentan dificultades para trabajar con la Pauta de Presentación de Proyectos de los Fondos Concursables. Existe necesidad de apoyar a los organismos de A.M. en cuanto a la definición de objetivos y proyección. Existen problemas conceptuales para identificar y definir objetivos, proyección, fortalezas, debilidades, seguimiento, cuadro resumen y gastos. 2. Existen dudas acerca de los criterios de la pauta de evaluación utilizada por el FOSIS. 3. Los plazos de duración de los proyectos vía Fondos Concursables deberían ser de acuerdo al tipo de proyecto. Por ejemplo: aprender una técnica requiere de más tiempo que un proyecto de implementación. Otros opinan que está bien. 4. La edad exigida de 65 años debería ser de 60 años, aunque se asume que esto	1. Más recursos. Esto permitirá una mayor cobertura y mejor calidad de los servicios. 2. Tener acceso a los otros proyectos presentados. Esto permitiría acceder a más información a fin de mejorar el programa. 3. Formalizar y especificar exigencias desde el FOSIS al Municipio. Incorporar al mismo esquema al INP y FONASA. 4. Pasar de voluntades personales a voluntades institucionales. 5. Ligar más el autodiagnóstico con el programa (¿?).	1. Revisión de las líneas de trabajo. Existe un esquema rígido sobre lo exigido a los organismos ejecutores. Se requiere de mayor flexibilización (Estos se deciden en el FOSIS central). 2. Los proyectos pilotos son un desastre para los supervisores FOSIS. 3. El sistema de registro es complejo, no amigable. Quedan cosas afuera. 4. No existen instrumentos de supervisión o es necesario hacerles cambios. Esto implica que debe existir un paquete completo. Cada región elabora sus propios instrumentos, por lo que no existe una unificación en la información disponible. 5. No está definido el sentido de incorporar al municipio como supervisor o con un rol de supervisión. 6. El municipio controla, no supervisa. Es complejo el traspaso de esta función. Implica redefinir la función. (No controlador, sí en cuanto a prestar ayuda y cooperación). 7. El supervisor FOSIS no puede humanamente supervisar todos los proyectos. 8. Los instrumentos del municipio son distintos aunque complementarios con los instrumentos que utilizan los Coordinadores de proyectos FOSIS. 9. La supervisión del programa Prestación de Servicios es más compleja que la supervisión del programa Fondos Concursables. 10. El municipio no tiene capacidad técnica para ejecutar el programa prestación de servicios. 11. Es necesario mejorar la eficiencia de los actores involucrados. Se expresa

4. PARA MEJORAR O CAMBIAR		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
significaría un aumento de la demanda. 5. Que los municipios también puedan concursar. (Frente a esto se corre el riesgo de que quieran incorporarse otros organismos como la Cruz Roja, CONAPRAN, etc.). 6. El FOSIS debería exigir al municipio que éste haga ciertas cosas, como p.e.: cursos de contabilidad; construir una sede para el A.M. (Esto se ha hecho en algunas regiones y comunas con buenos resultados).		que existe ineficiencia en los Encargados municipales. 12. Flujo de información. El Encargado municipal no entrega a tiempo los informes. 13. El organismo ejecutor es más rápido en entregar sus informes porque de ello depende el flujo de recursos frescos. 14. Mecanismo de control de los gastos. Existe control de los gastos de acuerdo a los ítem presentados en la propuesta y que fueron aprobados al adjudicarse el proyecto (pues no existe traspaso de recursos si no se ha cumplido con lo programado). 15. Sistema de supervisión de los productos. Existe solamente control de las actividades. (No se explicita que exista control de la realización de los componentes o productos del programa). 16. Flujo de información en forma expedita, oportuna y completa. La información está en las regiones. (Sí se ha enviado un "Informe Ejecutivo" trimestral al FOSIS).

5. APRENDIZAJES		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
	1. La pobreza material es también pobreza personal. 2. El A.M. es valorado en las organizaciones funcionales. 3. Las ONG han aprendido a relacionarse con organismos estatales (negociación política, articulación con otros organismos, relacionar políticas estatales con programas de las ONG). 4. El principal problema no está en recursos sino en gestión. En los municipios existen serios problemas de gestión. 5. FOSIS no fue un ente supervisor, fue más bien cooperador y facilitador. 6. Es necesario establecer vínculos con las organizaciones	1. Los logros dependen de la realidad comunal. 2. A nivel comunal los logros son diferenciados según el tiempo de intervención, la cantidad de programas para el A.M. existentes, la existencia de agrupaciones de A.M. y las redes de apoyo existentes y funcionando. 3. Es fundamental la retroalimentación/ evaluación del proceso. 4. Es necesario crear instancias de discusión de todos los actores. 5. Es necesario flexibilizar el diseño. 6. La intervención debe ser a más largo plazo, por etapa. Al no haber continuidad, siempre se va a hacer lo mismo y no hay posibilidad de reorientación o profundización del trabajo que

5. APRENDIZAJES ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
	sociales para poder llegar a los A.M. no organizados. 7. Es necesario pasar de un trabajo centrado en el servicio a uno centrado en las personas. El primero se preocupa de la cantidad de atenciones el segundo se preocupa de la persona. 8. El paso de una actitud pasiva a una de mayor exigencia , en el caso de los grupos de A.M., está dado por: 9. Aumento de la percepción de sí mismo. 10. Aumento de la percepción de su rol. 11. Acceso a mayor información 12. La realización de talleres. 13. El adulto mayor saldrá de su casa si le es cubierta una necesidad sentida (De 250 A.M. que reciben atención directa sólo 160 participan en talleres). 14. Es necesario utilizar el enganche de los servicios para que los A.M. se incorporen a los grupos organizados. 15. Los A.M. hombres no participan en las organizaciones: primero porque no se reconocen a sí mismo como adultos mayores y, segundo, porque las agrupaciones de A.M. son eminentemente femeninas. 16. Es necesario adecuar el programa a la realidad de los adultos mayores en cuanto a la edad en que muchos de ellos participan en las organizaciones de A.M. Algunos tuvieron que bajar la edad porque muchos grupos de A.M. tenían entre sus socios personas con 60 años más o menos. 17. Los A.M. están saturados de proyectos típicos, ellos necesitan actividades recreativo – culturales. 18. Los A.M. organizados al principio presentan sólo necesidades, después de algunos años de trabajo se ponen más exigentes, ponen condiciones. 19. Las JJVV han organizado algunos grupos de A.M. 20. El trabajo con los dirigentes de los JJVV ha permitido llegar a A.M. necesitados y no organizados. Ellos derivan a los más necesitados. 21. El municipio es un actor importante para la organización	se realiza. 7. Los organismos ejecutores se desarrollan cuando llevan varios años de intervención. Estos pasan de un diagnóstico social global a uno más específico, implementan nuevas metodologías y pasan a un nivel de producción de conocimientos significativo. Esto ha sido un gran aporte. 8. “El programa Prestación de Servicios permite abordar la temática del A.M. en forma integral (esto es un gran plus debido a la coordinación de redes)”. 9. Es necesario tener una visión macro y a largo plazo, que implique la incorporación formal de instituciones al proceso y no sólo las voluntades personales. 10. Cuando el organismo ejecutor presenta una alta inserción local el impacto social del programa es mayor. 11. Cuando se incorporan universidades al programa los logros y registros de información contienen mayor solidez. 12. El A.M. necesita recreación, pasarla bien. 13. La creación y articulación de redes implica una mayor eficiencia/eficacia del servicio y permitiría la continuidad del mismo. 14. La maduración de los organismos de A.M. pasa por definir sus intereses y objetivos. A veces se produce división, pero y no disolución. 15. En los grupos de A.M. se observa que en el primer año compran implementos y en el 2° y 3° año los proyectos se orientan más bien a la capacitación, formación y desarrollo. 16. Las organizaciones de A.M. maduran desde una conciencia de grupo a una mayor conciencia de organización en cuanto tal. Van definiendo sus objetivos y actividades. Entran en relación con otras organizaciones de la comunidad. 17. En los municipios el presupuesto y la infraestructura determina el trabajo con los A.M. 18. Es fundamental un encargado en las JJVV para que capte a los A.M. del sector. 19. La presencia de los dos programas en una comuna, dada su complementariedad, permite mejores resultados.

5. APRENDIZAJES		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
	de los A.M. 22. A través de la comunidad organizada se puede llegar a los A.M. no organizados. 23. Las estrategias que implican ir a la comunidad con los diversos servicios ofrecidos por el aparato estatal (tata bus) presenta buenos logros en cuanto a difusión, información, derivación y resolución de necesidades o problemas. 24. Existe una atomización de los servicios, lo que lleva a la vez a una actitud de indiferencia entre éstos. El programa ha permitido que éstos en alguna manera se coordinen y se comuniquen entre sí. 25. El entorno afecta al A.M. Es necesario e importante el trabajo entre el A.M. y los jóvenes. 26. En el caso de los A.M se debe fortalecer los factores de protección más que de prevención de los factores de riesgo, esto último es válido en el caso de los jóvenes. 27. Las expectativas no cumplidas producen un aumento de la frustración. 28. Recursos limitados para programas con tiempo limitado tienen poco impacto	20. La falta infraestructura (sedes) afecta más o menos al desarrollo de las organizaciones de A.M. 21. El varón enfrenta la jubilación de un modo distinto a la mujer. De proveedor pasa a no hacer nada. La mujer sigue a cargo de los cuidados del hogar. 22. La mujeres tienen mayor cultura de organización. 23. La supervisión del programa Prestación de Servicios es más compleja que la supervisión del programa Fondos Concursables. 24. El municipio no tiene capacidad técnica para ejecutar el programa Prestación de Servicios. 25. ¿Qué traería de otros programas FOSIS al programa A.M.? 26. Del Programa de Desarrollo Juvenil: 27. La visión integral de la persona humana en función de sus necesidades. 28. Su mayor mayor flexibilidad. 29. Del programa Entre Todos: Es necesario que el trabajo con grupos de A.M. busque integrar sus organizaciones con otras organizaciones de la comunidad. 30. También incorporarían: 31. Más énfasis en el diagnóstico 32. Realizar una mayor difusión. 33. Algún componente productivo (social productivo lo que implicaría un ingreso marginal).

6. SUSTENTABILIDAD – CONTINUIDAD		
ENCARGADOS A.M. MUNICIPIOS	ORGANISMOS EJECUTORES	SUPERVISORES REGIONALES
1. El municipio podría sustentar el 30% del programa (Prestación de Servicios y Fondos Concursables). Sin embargo, esta es una opinión de los Encargados de la Oficina del A.M. ya que no se visualiza mucho apoyo por parte de autoridad política. 2. Sí sería posible desarrollar en forma autónoma la línea organizacional. 3. Es necesario articular las redes, de otro modo se va a formar una bola de nieve.	1. Generar programas de autogestión. 2. Coordinar organizaciones que adopten a estos grupos de A.M. que van naciendo (que inicien programas específicos para el A.M. (p.e. asesoría legal). 3. Que los organismos públicos con los mismo recursos aumenten cobertura y atiendan al A.M. 4. Mayor coordinación con la autoridad local (alcalde). 5. La sustentabilidad depende de los siguientes factores: 6. Recursos humano capacitado 7. A.M. capacitado y organizado. 8. Recursos económicos. 9. Información. 10. Redes – mayor coordinación.	1. En el caso del programa Prestación de Servicios depende de cómo haya sido el área de trabajo desarrollada por el Organismo Ejecutor: 2. Atención médica 3. Desarrollo psicosocial de los A.M. 4. Desarrollo de las organizaciones de A.M. 5. Es difícil que el municipio realice un aporte mayor de recursos. 6. ¿Qué cosas deben permanecer si el FOSIS o el programa pasaran a otra entidad? 7. Lo que debería continuar es el Fondo Concursable. 8. Si tuvieran que priorizar o decidir por Prestación de Servicios o Fondos Concursables ¿cuál elegirían? 9. “El programa Fondos Concursables es más fácil de asumir localmente con recursos del municipio. 10. Sin embargo, el programa Prestación de Servicios también permite fortalecer las organizaciones de A.M., pues permite también acceder al A.M. aislado, en cambio el A.M. organizado está más protegido. 11. El programa Prestación de Servicios permite abordar la temática del A.M. en forma integral (esto es un gran plus debido a la coordinación de redes”.

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION
RESPONSABLE

AGOSTO 1999

SANTIAGO, agosto 6 de 1999.

Señor
Ramón Figueroa
Subdirector Racionalización y Función Pública
Dirección de Presupuestos
PRESENTE

De mi consideración:

Por intermedio de la presente, informo a Ud. que ha sido aprobado el informe final realizado por el Panel de Evaluación del Programa de Atención al Adulto Mayor Carenciado, realizado en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales de su dependencia.

Entre las recomendaciones que realiza este Panel, figuran dos que involucran a este Ministerio, respecto de las cuales puedo informarle lo siguiente:

- Recomendación 3, referida a la realización de un estudio sobre la situación biopsicosocial del adulto mayor a nivel de país, se incorporará en el Presupuesto del año 2001. Esto, dado que por lo avanzado del proceso presupuestario del año 2.000 no fue posible incorporarlo.
- Recomendación 8, Formalizar la coordinación institucional a nivel local, regional y nacional a fin de favorecer la creación de las redes sociales abiertas. En el nivel nacional, se está trabajando coordinadamente entre los ministerios involucrados en el tema adulto mayor, a través de los Grupos de Trabajo Ministerial (GTI) que coordina la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministro Social.

Finalmente, quiero reconocer el aporte que significa disponer de este tipo de evaluaciones en el sector público y en particular para este Programa.

Sin otro particular, se despide atentamente,



Ana Quintana Peña
JEFE DEPTO. EVALUACIÓN SOCIAL

AQP/CMS/cbm

1999

Sub-Dirección de F. Pública

104

**OBSERVACIONES Y COMENTARIOS DE FOSIS A INFORME FINAL DE
PANEL EXPERTOS PROGRAMA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR CARENCIADO**

PROGRAMA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR CARENCIADO:

1.- INTRODUCCIÓN:

En el marco del Programa de Evaluación de Proyectos y/o Programas gubernamentales de la dirección de presupuesto del Ministerio de Hacienda, correspondió evaluar el Programa "ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR CARENCIADO" del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

FOSIS, considera positiva la experiencia de evaluación en tanto indica caminos para mejorar el programa en relación a su eficiencia, eficacia e impacto.

En términos generales la metodología y los instrumentos utilizados permitieron recoger las principales características del programa, los expertos contratados conocían el tema a evaluar, con enfoques profesionales diversos, lo que enriqueció el debate con el equipo FOSIS.

A continuación se presenta un conjunto de observaciones y comentarios en relación al informe final presentado por el panel de expertos.

2.- OBSERVACIONES GENERALES A LA EVALUACIÓN:

105

- **Punto III.- Análisis, conclusiones y recomendaciones**

3.1.- Continuidad de la justificación:

3.1.d.- "Los cambios introducidos en la operación han provocado mejoras en sus resultados, pero también han provocado retrasos en la ejecución, así como ausencia de información disponible en el nivel central, originado esto último en la decisión del Programa y FOSIS de descentralizar la generación, mantención y sistematización de los registros de la operación. La información sobre la operación sin duda existe, pero está dispersa entre los distintos agentes del proceso (Oficina Regionales de FOSIS, Municipios y Organismos Ejecutores)."

Respuesta de FOSIS: Como lo señala el panel de expertos los cambios realizados han provocado mejoras en sus resultados, en lo relativo a los retrasos en la ejecución estos se debieron a los procesos de descentralización y desconcentración institucional y del programa involucrando un número mayor de actores que los participantes en procesos anteriores, estas dificultades se presentaron en el primer año de cambio de modalidad de inversión centralizada a una descentralizada (ISAR o IRAL). Sin embargo, no son la causa de falta de información a nivel Central.

3.5.- Eficiencia del Programa:

a) 3.5.c.- Calidad de los componentes

"La calidad de los componentes producidos por el Programa sólo puede determinarse a través de una evaluación ex-post del Programa. Sin embargo, en los grupos focales se recogieron antecedentes cualitativos que permiten afirmar que las acciones que se realizan están satisfaciendo las necesidades sentidas de los adultos mayores en varias de sus dimensiones de desarrollo personal y grupal."

Respuesta FOSIS: Creemos que esta conclusión refleja aspectos de eficacia del programa, por lo cual puede estar con mayor propiedad consignada en ese punto.

b) 3.5.d.- Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

“Ha faltado una administración eficiente del sistema de información de modo que permita contar con datos actualizados sobre el grado de avance y el desarrollo del Programa en sus dos componentes.

Este sistema debiera tener la desagregación suficiente como para generar indicadores de gestión y resultado a niveles locales, regionales y nacionales, a fin de orientar las decisiones coyunturales y el diseño de las etapas siguientes del Programa.”

Respuesta FOSIS: La institución durante el primer semestre de 1999 desarrolló una propuesta de un sistema de control de gestión de proyectos de FOSIS, el cual se implementará, en una primera etapa, en el segundo semestre de 1999, lo que permitirá disponer de información actualizada de la gestión de los proyectos. No obstante lo anterior, la institución estudiará la posibilidad de implementar un sistema de información que permita mejorar la recopilación, registro y procesamiento de información sistemática y válida del desarrollo del programa, en la medida que se obtengan los recursos financieros para ello.

3.- Observaciones a priorización de las recomendaciones del panel de expertos: Programa de Adulto Mayor carenciado:

Priorización de las Recomendaciones:

1. “Consolidar la acción del Estado a través de la institucionalización del Programa, dejando de ser éste un programa piloto y asumiendo el rango de programa permanente. La tendencia de la población chilena hacia el envejecimiento demanda al Estado una acción permanente en beneficio de este sector de la población. Para ello se requerirá de mayores recursos, a fin de atender la diversidad de problemáticas que enfrentan los adultos mayores, especialmente, aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza y pobreza disfrazada. La unidad responsable de esta decisión será MIDEPLAN y/o el futuro Servicio Nacional del Adulto Mayor.”

Respuesta FOSIS: FOSIS comparte la observación realizada por el panel de expertos, la relevancia de la situación presente y futura de la población adulto mayor requiere consolidar el programa evaluado.

2. **“Concretar la ejecución de un estudio sobre el nivel de impacto del Programa.** Por cuanto no se cuenta con información válida para determinar el impacto social del Programa, se sugiere activar la ejecución del estudio que FOSIS está preparando sobre el impacto de éste. Se requiere de un estudio de tipo cuantitativo—cualitativo, que abarque a todos los actores, con una muestra estratificada, representativa de las comunas donde se ha implementado y del universo de adultos mayores y de sus agrupaciones atendidas. Este debería considerar como eje central a la población adulto mayor beneficiaria de ambos subprogramas. El costo de un estudio como este se puede estimar en un monto aproximado de \$ 50.000.000 .- El organismo responsable es el FOSIS.”

Respuesta FOSIS: FOSIS ha declarado su preocupación por el logro de impacto de sus programas lo que permite mejorar el diseño, ejecución, y efectividad de la intervención de la institución en las diversas comunidades y facilita el aprendizaje institucional, por lo tanto se comparte la recomendación del panel de expertos en la realización de un estudio de evaluación de impacto, este estudio puede ser implementado en la medida que se dispongan recursos financieros para ello, es necesario que la Dirección de Presupuesto apoye investigaciones como la propuesta y que a su vez pueden servir de fuente de aprendizaje al sector público en abordar temas de adultos mayores.

3. **“Realizar un estudio sobre la situación biopsicosocial del adulto mayor a nivel de país.** Por cuanto el envejecimiento de la población chilena es un fenómeno en proceso de desarrollo, los programas dirigidos a este grupo de la población requiere de la mayor información sistematizada y válida posible, a fin de garantizar una eficiente focalización, inversión e impacto social. Sólo se cuenta con algunos estudios parciales sobre algunas dimensiones de la realidad de este grupo socio-demográfico. ¿Cuál es la realidad de los adultos mayores de los sectores marginales, campesinos, costeros, mineros, sector informal de la economía, de la calle? El costo de un estudio como este se puede estimar en un monto aproximado de \$ 100.000.000.- El organismo responsable es MIDEPLAN o el Servicio Nacional del Adulto Mayor una vez creado.”

Respuesta FOSIS : Es una propuesta que puede permitir precisar aspectos muy relevantes del tema de Adulto Mayor, precisar poblaciones objetivo y mejorar la focalización de programas públicos, es una tarea que no corresponde realizar a FOSIS.

4. **“Crear un sistema de información o, readecuar el existente, que permita una eficiente recopilación, registro y procesamiento de información sistemática y válida del desarrollo del programa en sus distintas etapas en el plano local, regional y nacional.** La eficaz y eficiente ejecución de los componentes, del propósito y del fin del programa requiere de información que permita la retroalimentación continua sobre la marcha de éste. Esto implica realizar un registro sistemático de las operaciones que se realizan a todo nivel (municipios-comunas, región, país) y de todo tipo de acción (administrativas, financieras, decisionales,

institucionales - acuerdos de consejos/mesas/otros - que definan o decidan sobre proyectos, avances, cierres o sobre ejecutores o sobre evaluadores de proyectos). Un esquema básico de la información debería tomar los datos de RUT de cada adulto mayor registrando cada uno de los servicios que recibe según las clasificaciones que se estimen más adecuadas. Lo mismo se debería considerar para los adultos mayores pertenecientes a las agrupaciones que trabajan con proyectos financiados por el Programa, también según clasificación que se estime adecuada según los tipos de proyectos o actividades que con esos proyectos se realicen. La creación o readecuación de un sistema de información como este tiene un costo estimado de \$ 45.000.000.- El organismo responsable es el FOSIS y, específicamente, la Unidad Ejecutora de este Programa”.

Respuesta FOSIS: FOSIS durante el primer semestre ha desarrollado una propuesta de sistema de control de gestión de proyectos cuya implementación, en su primera etapa, se desarrollará en el segundo semestre de 1999.

Se comparte la recomendación del panel de expertos en el sentido de readecuar el sistema de información y analizar la factibilidad de implementar en el año 2000 un nuevo sistema en la medida que se disponga de los recursos para ello.

5. **“Realizar, de manera sistemática, a lo menos una jornada de intercambio de aprendizajes en el año entre los diversos actores del programa: Encargados de la Oficina del A.M. a nivel municipal, Organismos Ejecutores, Beneficiarios del Programa Prestación de Servicios, Dirigentes y/o Socios de las organizaciones de A.M. que participan en el Programa Fondo Concursable. El objetivo fundamental de ésta es generar un espacio de creación de conocimiento a partir de las experiencias de cada actor del programa. Esta jornada de intercambio puede realizarse a nivel zonal (varias regiones) y/o regional. El organismo responsable es el FOSIS y, específicamente, la Unidad Ejecutora de este Programa.”**

Respuesta FOSIS: Se acoge la recomendación del panel de expertos en el sentido de desarrollar instancias de intercambio de aprendizaje entre los diversos actores involucrados en el programa, durante el año 2000 se implementarán actividades de intercambio y aprendizaje en regiones, a nivel zonal (grupo de regiones) y a nivel nacional.

6. **“Otorgar a cada indicador de propósito y componentes un peso determinado, a fin de definir para el conjunto de éstos un valor que indique algún nivel de logro ya convenido o preestablecido. Los indicadores de la Matriz Lógica son coherentes con los objetivos establecidos, sin embargo, requieren de una valoración diferenciada, de acuerdo al peso que cada uno tiene dentro del sistema de indicadores. El organismo responsable es la Unidad Ejecutora del Programa.”**

Respuesta FOSIS: En la eventualidad de desarrollar el estudio de evaluación de impacto, uno de los objetivos específicos será el análisis de un modelo estadístico que permita determinar las ponderaciones de los diversos indicadores en relación al logro de resultados, estimación de tendencias de impacto y una función que permita, a través de los indicadores como variables de la función, establecer el nivel de logro del programa..

7. **"Programar la implementación simultánea de ambos subprogramas en las comunas que atiende anualmente el Programa, a fin de mejorar las condiciones necesarias para el logro de los objetivos en sus distintos niveles (componentes, propósito y fin). La diversidad de bienes y servicios que ambos subprogramas ponen al alcance de los adultos mayores de las comunas en que se implementa el Programa cubre las distintas necesidades sentidas por éstos y sus organizaciones. De modo que, la implementación de ambos subprogramas en forma complementaria, permite a los adultos mayores contar con mejores condiciones de desarrollo personal y grupal. Una decisión como ésta, demanda readecuaciones programáticas, estratégicas y metodológicas más que una gran cantidad de recursos financieros, debido a que las comunas con una alta concentración de población ya han sido atendidas en alguna medida y, ahora, sólo quedan comunas con baja población, lo que requerirá que estas sean atendidas en forma agrupada por ejemplo, con un sistema que permita extender los bienes y servicios del programa a aquellos sectores más apartados. El organismo responsable es el FOSIS."**

Respuesta FOSIS: Con el actual diseño del programa y metodología de intervención de FOSIS, es posible programar la implementación simultánea de ambos sub-programas, la decisión de inversión esta en manos del nivel regional y por el presupuesto asignado al programa..

8. **"Formalizar la coordinación institucional a nivel local, regional y nacional a fin de favorecer la creación de las redes sociales abiertas. El Programa requiere de la coordinación de las distintas instituciones relacionadas con los adultos mayores. Sin embargo, esta coordinación ha sido principalmente en el plano profesional y personal más que institucional, por lo que se requiere avanzar a una mayor formalización y compromiso para la coordinación transversal de las organizaciones en los distintos niveles de influencia y acción. El organismo responsable es MIDEPLAN y el FOSIS."**

Respuesta FOSIS: A FOSIS no le corresponde asumir esta responsabilidad, pero si es de interés de la institución participar en acciones tendientes a fortalecer la coordinación de redes de apoyo en el tema.

9. **"Fortalecer el trabajo realizado por las Oficinas del Adulto Mayor en las comunas donde se implementa el programa, otorgando recursos para el registro y procesamiento de la información sobre el adulto mayor en el plano local y con instrumentos estandarizados para todos los municipios del país. La información disponible en el Departamento Social de los Municipios sobre la situación socio-familiar de los adultos mayores en situación de pobreza es un insumo necesario para la operación eficaz y eficiente del programa en el plano local, regional y nacional. El costo (que puede ser compartido en un 50% con los municipios) de implementación implica dotar a las Oficinas del Adulto Mayor de las Municipalidades con un computador, un programa y un sistema de información, lo que además puede ser prorrateado de los mismos recursos destinados a ser invertidos en tales comunas. El organismo responsable es el FOSIS."**

Respuesta FOSIS: La institución no puede dotar de activos fijos a los Municipios, pero si puede fortalecer sus capacidades técnicas en el ámbito relativo al programa de Adulto Mayor, requisito indispensable para la realización efectiva de esta recomendación es disponer de los recursos necesarios.