



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**FONDO DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL
(FPA)**

**COMISIÓN NACIONAL DEL
MEDIO AMBIENTE
(CONAMA)**

**MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA
PRESIDENCIA**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA
PROGRAMA FONDO DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA -N° 18a-
PROGRAMA FONDO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. FPA
CONAMA - MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 527 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable.

1.2 Propósito

Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales.

1.3 Población Objetivo

Organizaciones comunitarias funcionales o territoriales, con personalidad jurídica vigente, compuestas por hombres y mujeres jóvenes, adultos o adultos mayores, sin distinción social, económica ni geográfica.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria disminuyó en un 12%¹ entre los años 1998 y 2000, alcanzando a 83 organizaciones en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa se ejecuta a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA.

El Fondo de Protección Ambiental (FPA) funciona a través de concursos de alcance nacional, mediante los cuales convoca a las organizaciones comunitarias con personalidad jurídica de todo el país para presentar proyectos ambientales de carácter local.

Para el diseño o ejecución de los proyectos, las organizaciones comunitarias pueden solicitar apoyo técnico a Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, que posean capacidad técnico-administrativa en la gestión de proyectos en el área ambiental. Asimismo, los proyectos pueden estar respaldados por organismos asociados (públicos o privados), que a través de sus distintas capacidades y recursos contribuyen al financiamiento y/o ejecución de las iniciativas. El Programa contempla un único componente:

Componente 1: Se ha apoyado financiera y técnicamente la ejecución de proyectos de organizaciones comunitarias locales que enfrentan problemas ambientales.

¹ El año 1997 y 1998 se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

El proceso de producción de este componente considera tres etapas:

- Selección de Proyectos

La CONAMA delega en el Consejo de las Américas la selección de los proyectos, la que se realiza en función de los criterios técnicos que se indican en las bases de cada concurso, tales como calidad técnica, composición de equipos, monto del aporte de terceros, número de organismos asociados, etc. Criterios y bases son revisados anualmente por la Coordinación Nacional del Programa, considerando las prioridades de las Direcciones Regionales de CONAMA y las sugerencias de los Supervisores o Encargados Regionales del Fondo.

El Consejo de las Américas elabora un "ranking" de proyectos por región y propone una selección de los mejores proyectos postulados por las organizaciones comunitarias, de acuerdo al presupuesto disponible y a las prioridades temáticas. Esta propuesta es ratificada por la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

- Financiamiento de Proyectos

Una vez seleccionados los proyectos se inicia el proceso de formalización administrativa entre CONAMA y los entes ejecutores, con lo que se da inicio a la ejecución de las iniciativas. El monto total de dinero asignado por CONAMA se entrega en dos cuotas: la primera, correspondiente a un 60% del total de la asignación, una vez formalizada la relación contractual entre el ejecutor y CONAMA; la segunda cuota, correspondiente al 40% restante, se entrega una vez aprobado el primer informe de avance. Cabe agregar, que en general, los proyectos disponen de financiamiento adicional, el que puede ser aportado por los propios organismos ejecutores y/o organismos asociados a los mismos.

- Seguimiento de Proyectos

El seguimiento de los proyectos acompaña a la ejecución de éstos y se realiza con el apoyo de Supervisores o Encargados Regionales. Considera visitas a terreno, asistencia técnica, revisión de informes técnicos y contables, y formalmente incluye el cierre del proyecto. De esta forma, se verifica el cumplimiento de las actividades señaladas en la formulación del proyecto, el cumplimiento del objetivo general del mismo y la eficiencia en el manejo de los recursos financieros.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa disminuyó en un 19% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los \$378 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 es de \$527 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del Programa es reconocido como un instrumento de promoción de la participación ciudadana en la gestión de problemas ambientales locales, permitiendo la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente, respondiendo de esta forma a una necesidad expresada en la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable.

Sin embargo, en la medida que el Programa se proponga relevar nuevos objetivos, como el de aumentar los aportes externos en el financiamiento de los proyectos y fomentar aún más la asociación de organizaciones en cada proyecto, tal como lo ha manifestado, esto deberá ser incorporado como una actividad de difusión de los resultados del FPA.

2.2 Organización y Gestión

La desconcentración de funciones del FPA a favor de las instituciones regionales se aprecia como positiva, en el sentido que les permite asumir tareas que necesariamente se han de desempeñar *in situ*, pero con un contacto fluido con la administración central, lo cual permite una adecuada retroalimentación de ambos niveles de decisión. De esta forma, es posible una mejor gestión del programa, más flexible y ajustada a las distintas realidades regionales.

Igualmente apropiada aparece la delegación de la selección misma de los proyectos en un organismo externo, como lo es el Consejo de las Américas, lo cual ciertamente contribuye a la transparencia del proceso.

Si bien en este programa el seguimiento constituye una etapa fundamental dentro del proceso de producción del componente, por lo que expresamente se desarrollan actividades relacionadas con este objetivo, no existen pautas completamente estandarizadas para realizarlo. Por otra parte, el programa no realiza seguimiento de los proyectos más allá del cierre de éstos, ni tampoco de las organizaciones que han participado en el FPA a través de sus distintos concursos.

2.3 Eficacia y Calidad

El propósito del programa se cumple, por cuanto se llevan a cabo proyectos ambientales gestionados y ejecutados por organizaciones sociales de base.

El número de organizaciones sociales ejecutoras disminuyó en un 12%¹ entre 1998 y 2000, alcanzando a 83 organizaciones en este último año. Si bien para efectos de cuantificación se considera una organización responsable (ejecutora) por cada proyecto financiado, cabe señalar que para algunos proyectos hay además, otros organismos asociados involucrados. Esto es de particular relevancia, porque estos organismos no sólo ayudan al cumplimiento del propósito, en cuanto aportan con financiamiento y apoyo técnico a la ejecución de las iniciativas, sino también porque pueden resultar muy importantes en la sustentabilidad de los proyectos, más allá del apoyo directo a éstos.

En el período 1998-2000 el 96% de los proyectos seleccionados se han terminado. Es decir, por una parte, la selección de los proyectos es acertada y, por otra, las organizaciones sociales de base se logran involucrar en la gestión ambiental local, por cuanto son capaces de terminar los proyectos que enfrentan algún problema del medio ambiente local.

La relación entre proyectos seleccionados y proyectos presentados es muy baja, pasando de un 18% en 1998 a un 13% en 2000. Esta situación podría generar frustración en quienes presentan proyectos, principalmente porque el 96% de los proyectos presentados en el período 1998-2000 son considerados admisibles.

¹ El año 1997 y 1998 se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

Dado el tipo de proyecto financiado, por ejemplo disposición y manejo adecuado de residuos sólidos domiciliarios, recuperación de un sitio erizado para la construcción de un parque con juegos infantiles, su ejecución conlleva necesariamente que los beneficiarios efectivos del programa logran un mejoramiento de la calidad de vida, junto a una mayor preparación para abordar los problemas ambientales, en términos de sensibilización, educación y capacitación. Sin embargo, lo anterior no asegura que los efectos de los proyectos en el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios se prolonguen en el largo plazo.

No existen antecedentes que permitan conocer con exactitud el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa. En efecto, antecedentes puntuales como la evaluación ex - post² del Concurso 1997, muestran que el 50% de los organismos ejecutores consideró que "el proyecto permitió solucionar el problema". Sin embargo, al ser consultados respecto de si lo realizado durante la ejecución del proyecto es suficiente para superar o solucionar el problema ambiental detectado, la gran mayoría señaló que "lo ejecutado se trata de una primera etapa, pues las soluciones requieren de más tiempo (mayor sensibilización, participación, cambio de conductas), en el caso que dependan de las personas, o de una intervención más larga cuando se trata de afectar recursos naturales deteriorados (suelo, especies de flora o fauna).

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha aumentado en el período 1998-2000, pasando desde un 96,6% en 1998 a un 99,5% en 2000.

Los aportes de las empresas³ han aumentado en el período 1998-2000, desde un 18% en el año 1998 a un 40% en el año 2000. Además, a partir del año 1999 sólo se han seleccionado proyectos con aportes externos.

Eficiencia

En el período 1998-2000 aumentan los gastos administrativos³ desde 7,6% en 1998 a 12,2% en 2000. Esto se explica, porque ha aumentado el seguimiento técnico-financiero de las iniciativas desarrolladas por la institución responsable del Programa.

El Costo total por proyecto⁴ (beneficiario) aumentó en un 22,5% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$7,6 millones en este último año. Esta situación se debe principalmente a la incorporación de mayores recursos a la gestión del programa. El mayor costo ha podido ser financiado gracias al mayor aporte de terceros a los proyectos.

² Evaluación global del Concurso 1997, donde se incorporó una entrevista a organismos ejecutores de los proyectos financiados.

³ Para el cálculo de este indicador se consideraron los aportes comprometidos por las empresas, identificados en los proyectos seleccionados.

⁴ Para el cálculo de este indicador se consideraron los aportes comprometidos por las empresas, identificados en los proyectos seleccionados.

2.5 Aspectos Innovadores

La experiencia que proporciona el FPA muestra que una organización local puede emprender tareas, a veces bastante complejas de recuperación y/o preservación del entorno.

Se han aplicado algunas estrategias regionales de difusión de resultados, tales como la creación de un "FPA-móvil" en la octava región, espacio de difusión itinerante de los programas ejecutados en el marco del FPA, y de un programa de televisión local en la sexta región.

2.6 Principales Recomendaciones (*)

2.6.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Definir metas que permitan proyectar con mayor precisión la necesidad de recursos financieros. Esto cobra mayor importancia por tratarse de un programa con una demanda social mucho mayor que los recursos disponibles.
2. Fortalecimiento de la filantropía ambiental en el financiamiento del Fondo y sus proyectos, con el objetivo de obtener mayores recursos financieros del sector privado.

2.6.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. Incremento de proyectos financiados, para asegurar una mayor cobertura y una mejor relación entre el creciente número de proyectos presentados y los efectivamente financiados.
2. Seguimiento de las organizaciones involucradas a través de proyectos. Apunta a conocer los niveles organizativos y el estado del equipamiento eventualmente construido con posterioridad al fin de cada proyecto, posibilitando un acompañamiento que asegure mejores niveles de instalación de capacidades en la comunidad involucrada. Su objetivo es garantizar el efectivo involucramiento de las organizaciones y asegurar resultados ambientales perdurables.
3. Difusión de los proyectos y de la experiencia de las comunidades en mejorar sus entornos locales de manera que estas iniciativas puedan replicarse en otros contextos.
4. Realización de evaluaciones periódicas de proceso, resultados e impacto.

(*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA FONDO DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL

PANELISTAS:
GUILLERMO DASCAL (COORDINADOR)
CLAUDIA RODRÍGUEZ
ALFREDO JOIGNANT

JUNIO 2001

3. INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA:	FONDO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (FPA)
AÑO DE INICIO:	1997
MINISTERIO RESPONSABLE:	SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
SERVICIO RESPONSABLE:	COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA)

RESUMEN EJECUTIVO

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Fondo de Protección Ambiental (FPA) tiene su origen legal en la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994; sin embargo, se implementa como programa de la CONAMA recién en 1997. El FPA funciona a través de concursos de alcance nacional, mediante los cuales convoca a las organizaciones comunitarias con personalidad jurídica de todo el país para presentar proyectos ambientales de carácter local. Es, pues, "un mecanismo concreto de participación ciudadana, que fomenta el compromiso de las personas con el cuidado de su entorno inmediato, a través del diseño y ejecución de iniciativas ambientales en un nivel local. Estas ideas surgen desde la comunidad y se postulan a través de las organizaciones comunitarias en función del diagnóstico de algún problema ambiental local que les afecte directamente (CONAMA, 2001)".

Para el diseño o ejecución del proyecto, las organizaciones comunitarias pueden solicitar apoyo técnico a Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, que posean capacidad técnico-administrativa en la gestión de proyectos en el área ambiental. Asimismo, los proyectos pueden estar respaldados por organismos asociados (públicos o privados), que a través de sus distintas capacidades y recursos contribuyen al financiamiento y/o ejecución de las iniciativas.

El producto actual de este Programa es el apoyo técnico y financiero a proyectos locales para enfrentar problemas ambientales, generados por iniciativa de organizaciones comunitarias de base. Este producto se obtiene a través de un proceso que incluye las siguientes etapas: 1. selección de proyectos ambientales locales; 2. financiamiento de tales proyectos y 3. seguimiento de los mismos durante su período de ejecución. En la generación de este producto interviene la CONAMA, principalmente a través del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana, como también a través de sus Direcciones Regionales, y el Consejo de las Américas (Chile), cuya participación actualmente se circunscribe a la selección de los proyectos.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

Frente a una amplia problemática ambiental, la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994) define al FPA como uno de los "instrumentos" para abordarla. Sin embargo, al momento de operacionalizar este Fondo y diseñar el Programa respectivo, el FPA es reconocido como un instrumento de promoción de la participación ciudadana en la gestión de problemas ambientales locales, respondiendo de esta forma a una necesidad expresada en la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable (1998), en el sentido de generar programas que permitan la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente.

El propósito "Organizaciones sociales de base se involucran en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales" efectivamente "contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable" (fin). Asimismo, el único componente del Programa resulta fundamental para el cumplimiento del propósito. En efecto, si "se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales", las organizaciones sociales de base efectivamente se involucran en la gestión ambiental local.

2.2 Organización y Gestión

El FPA se inserta en el Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA. Opera sobre la base de una estructura centralizada (cuya cabeza es la Coordinación Nacional del Fondo de Protección Ambiental), desconcentrada territorialmente para el desempeño de algunas funciones (a través de las Direcciones Regionales de CONAMA y los Encargados o Supervisores Regionales del Fondo de Protección Ambiental). Por otra parte, ha delegado la ejecución de tareas específicas a una entidad externa, cual es el Consejo de las Américas-Chile.

La desconcentración de funciones del FPA a favor de las regiones se aprecia como positiva, en el sentido que permite asumir a éstas tareas que necesariamente se han de desempeñar *in situ*, pero con un contacto fluido con la administración central, lo cual permite una adecuada retroalimentación de ambos niveles de decisión. En efecto, de esta forma, es posible una mejor gestión del Programa, más flexible y ajustada a las distintas realidades regionales. Igualmente apropiada aparece la delegación de la selección misma de los proyectos en un organismo externo, como lo es el Consejo de las Américas, lo cual ciertamente contribuye a la transparencia del proceso.

En este Programa el seguimiento constituye una etapa fundamental dentro del proceso de producción del componente, por lo que expresamente se desarrollan actividades relacionadas con este objetivo, aun cuando todavía no existen pautas completamente estandarizadas para realizarlo. Por otra parte, el Programa no realiza seguimiento de los proyectos más allá del cierre de éstos, ni tampoco de las organizaciones que han participado en el FPA a través de sus distintos concursos. Por último, si bien el Programa ha sido evaluado en dos ocasiones, no se cuenta con recursos para que ello sea realizado en forma regular y sistemática.

2.3 Eficacia y Calidad

El propósito del Programa se cumple, por cuanto se llevan a cabo exitosamente proyectos ambientales gestionados y ejecutados por organizaciones sociales de base. Efectivamente, en promedio un 96% de los proyectos seleccionados en el marco del FPA se terminan. Tales proyectos enfrentan distintos temas ambientales y son presentados por organizaciones locales de las distintas regiones del país, aunque se aprecia una disminución relativa de las postulaciones regionales (distintas a la Región Metropolitana) en el período analizado. El propósito se cumple con el apoyo directo de organismos asociados a las distintas iniciativas presentadas por las organizaciones sociales de base.

El único componente que actualmente tiene el Programa es fundamental para el cumplimiento del propósito del mismo. En efecto, a través del apoyo financiero y técnico de proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales, el Programa busca involucrar a las organizaciones sociales de base en la gestión ambiental local. Sin embargo, su nivel de cobertura es bajo. Los proyectos seleccionados para su financiamiento y apoyo técnico por

parte del FPA, sobre el total de proyectos presentados, apenas supera el 13% anual en promedio.

2.4. Eficiencia y economía

El Programa ocupa la mayor parte de los recursos presupuestarios asignados, llegando a un peak en 1999 con un 99,95% del total. Los recursos se distribuyen en todas las regiones del país, cada vez más repartidos en forma equitativa, desde el punto de vista administrativo-territorial.

El Programa se ve beneficiado con un creciente aporte de terceros, el cual actualmente supera el 40%, lo que permite reconocer la calidad del FPA como catalizador de otros fondos.

El importante aporte de terceros permite destinar fondos presupuestarios a actividades que ayudan a aumentar la eficiencia del Programa en las regiones destinatarias de los proyectos, particularmente a través de las actividades desarrolladas por los Supervisores Regionales del Fondo. En tal contexto, los gastos de administración del Programa se consideran razonables.

Sin embargo, aun quedan actividades por abordar y que no es posible financiar regularmente considerando el presupuesto anual del Fondo. Se trata del seguimiento ex – post de los proyectos y las evaluaciones sistemáticas del Programa.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

Si se considera la exigencia de participación ciudadana para cumplir con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable, lo cual se expresa en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente promulgada en marzo de 1994 y que crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), sin duda que el Fondo de Protección Ambiental (FPA) -que es uno de los instrumentos creados por CONAMA para estos efectos- contribuye exitosamente al logro del fin en comento.

2.6. Justificación de la Continuidad

En la medida en que los problemas medioambientales seguirán existiendo a lo largo del tiempo, así como la meta gubernamental de alcanzar un desarrollo sustentable que armonice los desafíos derivados del bienestar económico del país con la preservación, cuidado y recuperación del entorno, las necesidades de preservación y/o recuperación del entorno estarán siempre muy presentes.

En tal sentido, la justificación inicial del Programa, esto es vincular a la ciudadanía mediante procesos participativos que toman la forma de iniciativas locales destinadas a cuidar, proteger y/o recuperar el entorno, sigue estando vigente, tanto desde el lado del tratamiento eficiente de las temáticas ambientales como desde la perspectiva del propio desarrollo democrático, el cual exige cuotas crecientes de participación en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Si se considera el notable interés que suscita el Fondo de Protección Ambiental entre las organizaciones comunitarias del país -lo cual se revela en un creciente y consistente aumento de los proyectos que postulan al financiamiento-, así como el objetivo deterioro del medio ambiente local como consecuencia de la profundidad de los procesos de modernización emprendidos por el país, se justifica la continuidad del FPA.

2.7. Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad del FPA se encuentra legalmente garantizada (Ley 19.300) y si se considera su contribución al logro del fin de este Programa, su eventual erradicación se explicaría por una modificación sustancial de la propia política del gobierno de Chile en materia de desarrollo sustentable.

2.8. Aspectos Innovadores

Este Programa es el primero, en el área ambiental, que plantea una alianza ONG – organizaciones vecinales o de base, para la ejecución de proyectos de desarrollo sustentable local. Más aún, define esa relación, señalando con precisión la función que debe desarrollar las ONG's en el marco de cada proyecto.

Por último, propone la conformación de una asociación funcional entre organismos ejecutores, organizaciones de apoyo técnico (ONG's) y organismos asociados. A través de esta relación, estos grupos de potencian y aseguran mayores posibilidades de sustentabilidad de los proyectos encarados en forma conjunta.

2.9. Principales Recomendaciones

1. Incremento de proyectos financiados. La demanda por proyectos ha ido incrementando progresivamente alcanzando en algunas regiones la relación 1/10 entre proyectos financiados y presentados. Ello genera una creciente frustración que atenta contra el logro del propósito. Alternativamente se puede sectorializar el concurso o territorializarlo (por ejemplo, años pares, regiones pares) o por área temática.
2. La definición de metas cobra especial importancia, tratándose de un Programa de tanta demanda por parte de organizaciones sociales.
3. La incorporación de supervisores regionales con dedicación exclusiva en aquellas regiones que aún no cuentan con ello es relevante, para asegurar la sostenibilidad del Proyecto, a través del desarrollo de actividades complementarias, tales como el fortalecimiento de la asociatividad, la difusión de los proyectos, el seguimiento a las organizaciones vinculadas al Fondo y la promoción de la filantropía ambiental.
4. Seguimiento de las organizaciones involucradas a través de proyectos. Apunta a conocer los niveles organizativos y el estado del equipamiento eventualmente construido con posterioridad al fin de cada proyecto. Posibilita un acompañamiento que asegura mejores niveles de instalación de capacidades en la comunidad involucrada.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del Programa

El Fondo de Protección Ambiental (FPA) tiene su origen en la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994; sin embargo, se implementa como programa de la CONAMA recién en 1997. El FPA funciona a través de concursos de alcance nacional, mediante los cuales convoca a las organizaciones comunitarias con personalidad jurídica de todo el país para presentar proyectos ambientales de carácter local. Es, pues, “un mecanismo concreto de participación ciudadana, que fomenta el compromiso de las personas con el cuidado de su entorno inmediato, a través del diseño y ejecución de iniciativas ambientales en un nivel local. Estas ideas surgen desde la comunidad y se postulan a través de las organizaciones comunitarias en función del diagnóstico de algún problema ambiental local que les afecte directamente (CONAMA, 2001)”.

✓
● Para el diseño o ejecución del proyecto, las organizaciones comunitarias pueden solicitar apoyo técnico a Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro, que posean capacidad técnico-administrativa en la gestión de proyectos en el área ambiental. Asimismo, los proyectos pueden estar respaldados por organismos asociados (públicos o privados), que a través de sus distintas capacidades y recursos contribuyen al financiamiento y/o ejecución de las iniciativas. Considerando el aporte financiero de los propios organismos ejecutores como de los asociados a los mismos, el FPA en la mayoría de los casos sólo financia parcialmente los proyectos seleccionados.

El producto actual de este Programa es el apoyo técnico y financiero a proyectos locales para enfrentar problemas ambientales, generados por iniciativa de organizaciones comunitarias de base. Este producto se obtiene a través de un proceso que incluye las siguientes etapas: 1. selección de proyectos ambientales locales; 2. financiamiento de tales proyectos y 3. seguimiento de los mismos durante su período de ejecución. En la generación de este producto interviene la CONAMA, principalmente a través del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana, como también a través de sus Direcciones Regionales, y el Consejo de las Américas (Chile), cuya participación actualmente se circunscribe a la selección de los proyectos.

2. Justificación del Programa

● La justificación del Programa que aquí se evalúa se sustenta básicamente sobre dos pilares: la problemática ambiental del país y la necesidad de abordarla con la participación de la ciudadanía.

En efecto, como producto de su desarrollo económico y un inadecuado manejo ambiental de las actividades que lo sustentan, así como de las demás actividades humanas inherentes a los actuales modos de vida de las sociedades modernas, Chile presenta una gran diversidad de problemas ambientales, que se manifiestan tanto en el ámbito urbano como fuera de éste, a escala regional y local, y que afectan a los distintos recursos tales como aire, agua, suelos, flora y fauna. Todo lo anterior afecta negativamente la calidad de vida de las personas y la sustentabilidad del desarrollo.

Muchos de estos problemas no han podido ser enfrentados adecuadamente, por una parte, por la escasa conciencia que existe entre los ciudadanos de la importancia que aquéllos tienen en el mejoramiento de su calidad de vida, como asimismo en la co-responsabilidad que ellos tienen en los procesos de generación y solución de dichos problemas; y por otra, por las posibilidades reales que los ciudadanos tienen para involucrarse en los distintos procesos e iniciativas que

afectan la calidad de su entorno. Es decir, ha habido una deficiente educación ambiental y escasas posibilidades de participación real de la ciudadanía para enfrentar la problemática ambiental.

Sobre la base del diagnóstico arriba esbozado, a comienzos de los noventa, “el Gobierno de Chile se plantea crecer con equidad respetando y protegiendo el medio ambiente, es decir, se define bajo la base conceptual de Desarrollo Sustentable” (CONAMA, 2001). Consecuente con lo anterior, se genera una legislación e institucionalidad ambiental, cuyos principales hitos son la promulgación de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y la creación, a partir de aquélla, de la CONAMA.

Es, precisamente la Ley 19.300, la que—en su Título V- crea el Fondo de Protección Ambiental. En efecto el artículo 66 dice textual: “La Comisión Nacional del Medio Ambiente tendrá a su cargo la administración de un Fondo de Protección Ambiental, cuyo objeto será financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental”. Asimismo, la Ley 19.300 en su artículo 4° señala que “es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”.

Más adelante, en Enero de 1998, el Director Ejecutivo de la CONAMA da a conocer la “Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”, la cual tiene como uno de sus principios fundamentales a la “participación”. Dice: “una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada, es sólo posible a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos, de ONGs, de los propios afectados, de los grupos de opinión, de los trabajadores, de los sectores productivos y de la ciudadanía organizada. La participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, así como acuerdos y consensos ambientales”. En concordancia con lo anterior, uno de los objetivos específicos de esta política es: “Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental”. Al respecto se señala: “Establecer lineamientos institucionales, conducir procesos de participación ciudadana en el ámbito establecido por la ley 19.300 y ampliar estas instancias de participación ciudadana para involucrar a la gente en la temática ambiental, ponderando adecuadamente sus planteamientos. Al mismo tiempo, es necesario generar programas conducentes a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente”.

De esta forma, cuando en 1997 se implementa efectivamente el Fondo de Protección Ambiental, se ajusta a los lineamientos de la nueva política, constituyéndose en un fondo que promueve las iniciativas ambientales locales de organizaciones comunitarias de base con la participación activa de éstas en el diseño y ejecución de proyectos. Este Programa se suma al de Participación Ciudadana en Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental y a las actividades de educación ambiental, que realiza la CONAMA a través de su Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Fin del Programa:

“Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable”.

Propósito:

“Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales”.

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

Tal como está concebido en la actualidad el Programa, éste se sustenta sobre dos ejes formales: Por una parte, sobre la ya mencionada Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual fuera promulgada el 1 de Marzo de 1994; por otra, sobre la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, aprobada por el Consejo Directivo de la CONAMA el 9 de Enero de 1998 (ver I.2).

Cabe agregar, que el funcionamiento del Programa está regulado por las Bases Generales del Fondo de Protección Ambiental y por las Bases Específicas atinentes a cada convocatoria a concurso.

5. Descripción y cuantificación de bienes y servicios (componentes) que entrega el programa

El presente Programa actualmente se estructura sobre la base de un solo componente, el cual se ha enunciado como sigue: “Se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones comunitarias locales que enfrentan problemas ambientales”.

A continuación se presenta el número de proyectos ambientales de organizaciones comunitarias locales, que han sido apoyados financiera y técnicamente por la CONAMA en el marco de los concursos anuales del FPA. Cabe señalar, que el Programa no tiene ni ha tenido metas, de tal modo, que el número de proyectos ejecutados corresponde fundamentalmente a la asignación anual de presupuesto.

TABLA N° I.1.5: NÚMERO DE PROYECTOS APOYADOS FINANCIERA Y TÉCNICAMENTE EN EL MARCO DEL FPA, POR AÑO DE CONCURSO

Año	N° proyectos
1997-98	94
1999	89
2000	83
2001	104
Total	370

Fuente: Elaboración propia del Panel, sobre la base de datos de CONAMA.

6. Procesos de producción de los componentes y financiamiento

La producción de este componente se realiza a través de un proceso, en el cual se distinguen tres grandes etapas:

1. Selección de proyectos para su ejecución
2. Financiamiento de proyectos ambientales
3. Seguimiento contable y técnico de los proyectos financiados.

1. Selección de los Proyectos

La CONAMA delega en el Consejo de las Américas la selección de los proyectos, la cual se realiza en función de los criterios técnicos que se indiquen en las bases de cada concurso. Criterios y bases son revisados anualmente por la Coordinación Nacional del Programa, considerando las prioridades de los Directores Regionales de CONAMA y las sugerencias de los Supervisores o Encargados Regionales del Fondo. El Consejo de las Américas elabora un "ranking" por región y propone una selección de los mejores proyectos postulados por las organizaciones comunitarias por región, de acuerdo al presupuesto disponible. Esta propuesta es ratificada por la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

2. Financiamiento de los Proyectos

Una vez seleccionados los proyectos se inicia el proceso de formalización administrativa entre CONAMA y los entes ejecutores (firmas de contratos y pagarés respectivos) con lo que se da inicio a la ejecución de las iniciativas. El monto total de dinero asignado por CONAMA se entrega en dos cuotas: la primera, correspondiente a un 60% del total de la asignación, una vez formalizada la relación contractual entre el ejecutor y CONAMA; la segunda cuota, correspondiente al 40% restante, se entrega una vez aprobado el primer informe de avance. Cabe agregar, que en general, los proyectos disponen de financiamiento adicional, de peso relativo variable, pero que en algunas iniciativas incluso puede ser mayor que el aporte de CONAMA. Este financiamiento adicional puede ser aportado por los propios organismos ejecutores y/o organismos asociados a los mismos.

3. Seguimiento de los Proyectos

El seguimiento de los proyectos acompaña a la ejecución de éstos y se realiza con el apoyo de Supervisores o Encargados Regionales. Implica visitas a terreno, asistencia técnica, revisión de informes técnicos y contables, y formalmente incluye el cierre del proyecto. De esta forma, se verifica el cumplimiento de las actividades señaladas en la formulación del proyecto, el cumplimiento del objetivo general del mismo y la eficiencia en el manejo de los recursos financieros.

El proceso de producción del componente de este Programa se realiza a través de las actividades y responsables que se indican en el cuadro adjunto.

CUADRO N°1.1.6: PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES

COMPONENTE	ACTIVIDADES	RESPONSABLES
1. Se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones comunitarias locales que enfrentan problemas ambientales	1. Elaboración de las bases del concurso	Dirección Ejecutiva CONAMA, a través de Coordinación Nacional FPA y consideración de sugerencias Directores CONAMA y supervisores o encargados regionales.
	2. Elaboración de criterios de selección	Dirección Ejecutiva CONAMA, a través de Coordinación Nacional FPA y consideración de prioridades Directores Regionales CONAMA.
	3. Convocatoria del concurso	Dirección Ejecutiva CONAMA, a través de Coordinación Nacional FPA y colaboración de Directores Regionales CONAMA y supervisores o encargados regionales.

	4. Taller de formulación de proyectos	regionales. Supervisores o Encargados Regionales, Org. Ejecutores
	5. Preselección y selección definitiva de los proyectos	Consejo de las Américas (externo) y Dirección Ejecutiva de CONAMA.
	6. Comunicación de los resultados	Dirección Ejecutiva CONAMA Direcciones Regionales CONAMA
	7. Realización de los contratos con los ganadores	Dirección Ejecutiva CONAMA Direcciones Regionales CONAMA Fiscalía de CONAMA
	8. Talleres de inicio	Organismos ejecutores Supervisores o Encargados Regionales, Org. Ejecutores
	9. Traspaso de los fondos (primera cuota)	Dirección Ejecutiva CONAMA Direcciones Regionales CONAMA Fiscalía de CONAMA
	10. Visita a terreno y asistencia técnica	Encargados o Supervisores Regionales
	11. Revisión de informe técnico de avance	Encargados o Supervisores Regionales Coordinación Nacional FPA
	12. Control del primer avance financiero	Encargados o Supervisores Regionales Coordinación Nacional FPA
	13. Traspaso de los fondos (segunda cuota)	Dpto. Finanzas CONAMA central Coordinación Nacional FPA
	14. Revisión del informe técnico, rendición de cuentas al final y cierre del proyecto.	Encargados o Supervisores Regionales, Coordinación Nacional FPA, Dpto. Finanzas CONAMA central

El pago al Consejo de las Américas por su labor en el proceso de selección de los proyectos que postulan al FPA, se establece a través de un convenio que se firma en el marco de cada concurso y se realiza contra la entrega de un informe que contiene un análisis de la cartera de proyectos postulantes (a nivel nacional y regional), las fichas de cada uno de los proyectos admitidos a concurso y un "ranking" por región de los proyectos según puntajes.

Por otra parte, tal como se señala en las bases de los distintos concursos, "el aporte efectuado a los proyectos con cargo al Fondo de Protección Ambiental de CONAMA, tiene el carácter de financiamiento no reembolsable a favor de la organización cuyo proyecto haya sido seleccionado". De esta forma, no existen mecanismos de recuperación total o parcial de costos en el presente Programa.

7 Caracterización y número de beneficiarios objetivo

En el presente Programa se debe diferenciar entre beneficiarios directos e indirectos del mismo.

En efecto, según definición de la CONAMA, el grupo objetivo (beneficiarios directos) del Programa son las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales, con personalidad jurídica vigente, compuestas por hombres y mujeres jóvenes, adultos o adultos mayores, sin distinción social, económica ni geográfica. Dentro de este grupo el Programa no focaliza, ya que como indica CONAMA, "debido a la naturaleza del fondo y la amplitud de la convocatoria y demanda, el grupo objetivo no puede ser focalizado o determinado a priori en cada concurso" (CONAMA, 2001).

La definición del grupo objetivo de este Programa es una opción que se basa en los siguientes aspectos: 1. Interesa fortalecer el quehacer de actores colectivos que repliquen y sostengan de manera asociativa iniciativas ambientales; en este sentido, no se destina a personas naturales. 2. Se decidió que este instrumento se destine a organizaciones sin fines de lucro y que no sean organismos públicos, ya que pueden tener financiamiento por otras vías. 3. El traspaso de recursos públicos a organizaciones sólo puede darse en aquéllas que acrediten personería jurídica, según la normativa actual de administración del Estado.

Considerando que el número de beneficiarios directos siempre será coincidente con el número de proyectos, pues en todos los casos es una organización la que está a cargo de la ejecución de un proyecto, el número de beneficiarios directos entre los años 1997 y 2001 se puede desprender de la Tabla N° 1.1.5, sumando un total de 370 beneficiarios. Sin embargo, se desconoce la magnitud del universo total del grupo objetivo del Programa.

Como beneficiarios indirectos, se han de mencionar a las Organismos de Asistencia Técnica (ONGs) y los Organismos Asociados (Municipios, Escuelas, etc.), así como a la comunidad local que se ve favorecida por cada uno de los proyectos financiados (unidades vecinales que mejoran su calidad de vida por una disposición adecuada de los residuos sólidos domiciliarios, niños que se benefician con la recuperación de algún área verde, campesinos que pueden aprovechar la utilización de tecnologías apropiadas a las condiciones edafológicas del lugar, etc.). El número de beneficiarios indirectos del Programa no se ha cuantificado.

8. Programas complementarios

A fines de 1997 se crea el Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental de CONAMA (actual Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana), para diseñar, planificar e implementar acciones que incorporan a la ciudadanía en la gestión ambiental. En función de este objetivo, este Departamento se estructura en tres áreas complementarias de trabajo, cada una con sus propios programas y actividades. Las áreas aludidas, según descripción de la CONAMA (2001), son las siguientes:

- a) Participación Ciudadana en Políticas e Instrumentos de Gestión, que apunta a establecer las condiciones y espacios necesarios para la participación de las comunidades y organizaciones en la elaboración, implementación y seguimiento de políticas ambientales y en los instrumentos de gestión, a partir de lo establecido en la Ley 19.300.
- b) Educación Ambiental para la sustentabilidad, que apunta a generar procesos de formación y cambio cultural que permitan a la ciudadanía comprender y conocer los elementos involucrados en la protección del medio ambiente.
- c) Fortalecimiento de Actores Sociales, orientado a generar capacidades y fortalecer la presencia de actores colectivos que dinamicen la gestión ambiental desde la sociedad civil, que a nivel local se materializa, precisamente, a través del Fondo de Protección Ambiental. Sin embargo, en esta área de trabajo, además del FPA, se realizan acciones de capacitación, en las cuales ejecutores de proyectos financiados por el FPA son invitados a participar.

Otra vinculación de interés es la del FPA con el Consejo de las Américas y los distintos programas que éste gestiona. En efecto, más allá de solicitar a esta institución la evaluación técnica de los proyectos que postulan a cada concurso, el FPA ha asumido acciones conjuntas con el Consejo para discutir y evaluar los impactos de los programas de ambas instituciones y convino en un trabajo conjunto para promover la cooperación público – privada en materias ambientales. En este sentido, se espera ampliar la cobertura de las acciones proactivas de las organizaciones de la sociedad civil en asociación con el sector privado, más allá de los fondos concursables hoy existentes (CONAMA, 2001).

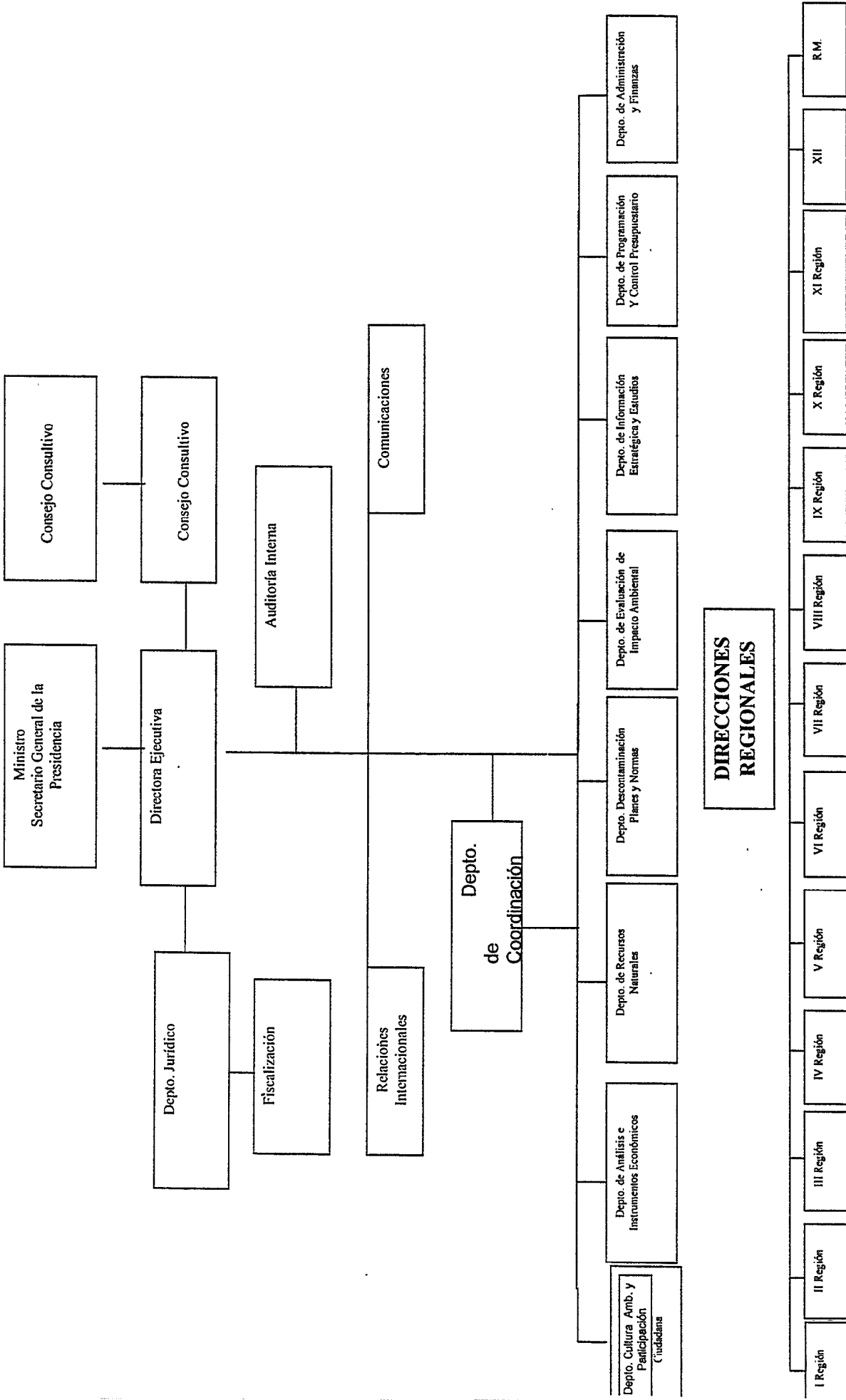
9. Período de ejecución del programa

Tal como se señalara anteriormente, el Fondo de Protección Ambiental es creado en la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300) de 1994; sin embargo, el Programa se implementa recién en 1997, con la aprobación de las Bases Generales del Fondo de Protección Ambiental y la convocatoria al primer concurso a través de Bases Específicas para éste.

En tanto la existencia del FPA está determinada por ley, este Programa no tiene horizonte de funcionamiento. Es decir, mientras no se modifique la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente en el título correspondiente, el Fondo deberá permanecer vigente, aun cuando podría cambiar su diseño y forma de funcionamiento.

10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

✓ El FPA se inserta en el Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, correspondiendo a uno de los programas que se sitúan en la línea temática de "Fortalecimiento de Actores Sociales" (ver organigrama en página siguiente).



SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

Este Fondo opera sobre la base de una estructura centralizada (cuya cabeza es la Coordinación Nacional del Fondo de Protección Ambiental), desconcentrada territorialmente para el desempeño de algunas funciones (a través de las Direcciones Regionales de CONAMA y los Supervisores Regionales del Fondo de Protección Ambiental). Por otra parte, ha delegado la ejecución de tareas específicas a una entidad externa, cual es el Consejo de las Américas-Chile.

En efecto, el FPA es administrado centralmente por un Coordinador Nacional. Las principales funciones de éste se relacionan con las siguientes actividades: elaboración de las bases del concurso, elaboración de criterios de selección, convocatoria del concurso, comunicación de resultados; realización de los contratos con los ganadores; revisión de informes técnicos y financieros, y cierre de los proyectos. Se ha de mencionar que algunas de estas actividades son de responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, pero su ejecución está a cargo de la Coordinación Nacional del FPA.

Además, en las tareas financieras el Programa cuenta con el apoyo del contador de la Fiscalía de CONAMA central, el cual dedica aproximadamente un 20% de su jornada laboral a este Programa. Cabe señalar, que el Coordinador también dedica un 20% de su tiempo a labores de captación de fondos de privados, como representante de CONAMA en el Comité de Iniciativa para una Filantropía Ambiental Proactiva, comité que cuenta con miembros tanto del sector público como privado.

Territorialmente la labor de la Coordinación Nacional se desconcentra en las Direcciones Regionales de CONAMA, a través de los encargados del Fondo en esas Direcciones, así como en los Supervisores Regionales del Fondo de Protección Ambiental, que dependen directamente de la Coordinación Nacional con un 100% de dedicación al Programa. En cada Región hay un encargado o supervisor del Fondo, aunque los primeros sólo tienen una dedicación parcial al Programa. Además, a nivel regional, el Programa también cuenta con el apoyo de los contadores de las Direcciones Regionales, los cuales dedican aproximadamente un 20% de su jornada laboral a este Programa.

La desconcentración a favor de las regiones ha ido en aumento en el período analizado (1997-2001). De esta forma, las Direcciones Regionales de CONAMA, que en 1997 sólo apoyaban algunas funciones que entonces realizaba la Secretaría Ejecutiva del Consejo de las Américas, como por ejemplo entrega de bases y formularios del concurso a los interesados y recepción de los antecedentes de postulación, paulatinamente han ido asumiendo un rol protagónico en el desarrollo de diversas funciones. Desde 1999, las Direcciones Regionales atienden consultas y realizan talleres para la formulación de proyectos durante la convocatoria del concurso, verifican la admisibilidad de los proyectos, traspasan fondos una vez que aquéllos han sido seleccionados, etc. Por otra parte, es a partir del año 2000, que CONAMA apoya la ejecución y seguimiento de los proyectos con Supervisores Regionales con dedicación exclusiva al FPA y desde el año 2001, las Direcciones Regionales priorizan en la convocatoria del concurso aquellas áreas temáticas específicas de interés para sus regiones.

Cabe agregar, que el Coordinador Nacional realiza la mayoría de las actividades que competen al nivel central en estrecha colaboración con los Encargados o Supervisores Regionales. En efecto, tareas como la elaboración de las bases del concurso y definición de criterios de selección, se realizan previa consulta y discusión con aquéllos, para lo cual se convoca a encuentros nacionales, que se realizan al menos una vez al año. En tales encuentros, los Encargados o Supervisores Regionales también asumen tareas específicas, como por ejemplo,

elaborar propuestas para mejorar el seguimiento de los proyectos. Por cierto, el aporte más relevante de aquéllos es durante la etapa de seguimiento de los proyectos, donde su presencia en terreno es fundamental, no sólo para supervisar, sino también para entregar apoyo técnico a los ejecutores. En este contexto, los Encargados o Supervisores Regionales deben realizar visitas al proyecto a su inicio, a medio término y al final, debiendo elaborar un informe por cada visita. A su vez, el Coordinador Nacional también apoya a los Supervisores en esta etapa, visitando personalmente las distintas regiones durante la ejecución de los proyectos.

Así como el protagonismo del nivel regional ha aumentado con el tiempo, las tareas del Consejo de las Américas-Chile se han ido acotando. En efecto, en 1997 la Secretaría Ejecutiva del Consejo desempeñaba funciones durante la convocatoria del concurso (entrega de bases y formularios, atención de consultas y recepción de antecedentes), conformaba la comisión de apertura de los proyectos presentados, tenía a su cargo la evaluación y preselección de los mismos, se encargaba del seguimiento técnico y administrativo-financiero de los proyectos y apoyaba su ejecución en terreno. Sin embargo, desde 1999, el Consejo de las Américas ha reducido sus actividades regulares en relación con el FPA a la evaluación y selección de los proyectos. Posteriormente, el Consejo de las Américas también realizó una evaluación global del Programa, en su versión 1999.

Cabe señalar que las funciones que conserva el Consejo de las Américas en relación con el FPA se realizan con la plena confianza de éste, lo cual se traduce en que no existe un control directo de las mismas por parte del Programa y que la selección de los proyectos que el Consejo efectúa siempre es aceptada por la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, no ejerciendo así el derecho a veto que al respecto tiene. Tal confianza se explica en el hecho que la Directora Ejecutiva de la CONAMA forma parte de este Consejo y que éste cuenta con un amplio reconocimiento a nivel nacional.

11. Antecedentes Financieros

En la Tabla que se muestra a continuación, se presenta el presupuesto anual del Programa, desde sus inicios en 1997 hasta 2001, en relación con el presupuesto total de la CONAMA. El análisis de estas cifras se presenta en el acápite II.4.1.

TABLA N° I.1.11: PRESUPUESTO TOTAL DEL PROGRAMA 1997-2001
(en miles de pesos reales)

AÑO	PRESUPUESTO CONAMA	PRESUPUESTO PROGRAMA	
		MONTO	%
1997	8.882.341	132.278	1,5
1998	9.303.334	481.620	5,2
1999	11.760.615	391.266	3,3
2000	11.233.896	389.210	3,5
2001	10.936.259	527.189	4,8

FUENTE: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por CONAMA.

12. Reformulaciones del Programa

Desde 1997 hasta la fecha se han producido algunos cambios interesantes en diversos aspectos del Programa, como por ejemplo, funciones que en ese año se delegaban al Consejo de las Américas pasaron posteriormente a la CONAMA; incorporación –a partir del 2000- de Supervisores Regionales completamente dedicados al Programa, en aquellas regiones con más proyectos (V, RM, VII, IX, X); énfasis de la gestión de la Coordinación Nacional –que en un principio se centraba en la administración y el control financiero- hoy vela por la sustentabilidad

de los proyectos y el impacto social de los mismos. Por otra parte, también se han precisado los criterios de selección de los proyectos en cuanto a la problemática ambiental que deben abordar, lo cual desde el 2001 incluso se ha realizado en un nivel regional. Todos estos cambios han obedecido a un paulatino proceso de aprendizaje, en orden de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos del Programa, así como también a la consideración de las recomendaciones emanadas de los estudios de evaluación del Programa realizados después de los dos primeros concursos, tal como se analiza en el punto II.2.1.2.

Cabe agregar que el equipo del FPA (Coordinador, Supervisores y Encargados Regionales) está trabajando en perfeccionar el procedimiento de control y seguimiento de los proyectos, buscando con ello un doble objetivo: fortalecer el apoyo a los ejecutores en el desarrollo de los proyectos y enriquecer la experiencia y los conocimientos de CONAMA en el tema, para aprovechar de mejor manera este poderoso instrumento de participación que le otorga la ley. De esta forma, se estudia realizar una mayor cantidad de visitas a terreno, generar instrumentos que permitan mejorar la sistematización de la experiencia y crear indicadores de éxito que orienten el Programa a futuro (CONAMA, 2001).

Por otra parte, la Coordinación Nacional del Programa ha manifestado su interés por aumentar los aportes externos y fomentar aún más la asociación de organizaciones en cada proyecto, por cuanto se ha comprobado que aquellos proyectos con mayor cantidad de asociados y aportes externos involucrados tienen una mayor sostenibilidad en el tiempo y un mayor compromiso de la comunidad, involucrándose ésta en la gestión ambiental de su localidad. De hecho, son precisamente aquellos proyectos los que tienen nuevas iniciativas presentadas al FPA (CONAMA, 2001). Lo anterior, sería implementado en el corto plazo.

13. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

En este Programa el seguimiento de los proyectos constituye una etapa fundamental para la producción de su componente y se desarrolla con la ayuda de Supervisores y Encargados Regionales.

Una primera fase dentro del proceso de seguimiento se desarrolla durante lo que se denomina la "instalación" del proyecto. En esta fase, que incluye la capacitación de los ejecutores, se da cuenta de la adecuación y diseño definitivo del proyecto que se va a implementar, lo cual queda plasmado en un informe generado por el Supervisor o Encargado Regional, según cual sea el caso. De esta manera, se conocen las reales capacidades de gestión de los organismos ejecutores, a la vez que es posible realizar algunos ajustes a los proyectos para su mejor implementación.

Una vez iniciado el proyecto, los Supervisores o Encargados Regionales deben realizar como mínimo dos visitas a cada proyecto durante su período de ejecución, una a medio término y otra de evaluación al final. Por cada una de estas visitas deben realizar un informe, indicando los avances, dificultades, oportunidades y posibles modificaciones de los proyectos. Por otra parte, los supervisores o encargados deben presentar un informe final de cierre, de evaluación de los mismos. Dicho informe se genera a partir de los informes parciales de las visitas a terreno y el informe final que prepara la organización ejecutora. En efecto, las organizaciones ejecutoras también deben generar informes técnicos y financieros (de avance y final), los cuales deben ser aprobados por la Coordinación Nacional y el Departamento de Finanzas de CONAMA central.

Cabe señalar, que el Programa no tiene incorporadas actividades regulares y sistemáticas, que permitan su seguimiento y evaluación más allá de los proyectos individuales, aunque ha sido evaluado globalmente en dos oportunidades: la primera vez en relación con el concurso de 1997 y la segunda, respecto del concurso de 1999. Ambas evaluaciones fueron hechas ex-

post y estuvieron a cargo de los consultores Mario Villalobos y Alex Rosenfeld, en la primera ocasión, y a cargo del Fondo de las Américas, en la segunda oportunidad.

II. TEMAS DE EVALUACIÓN

1 DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

El Fondo de Protección Ambiental (FPA) fue creado en 1994 mediante la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. En este contexto, el Fondo se genera a partir de la necesidad de financiar iniciativas destinadas a proteger o reparar el medio ambiente, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. De hecho, estos aspectos son mencionados en la referida Ley, en el Título V, artículo 66°, cuando se alude al objetivo del Fondo, así como en las Bases Generales del FPA, aprobadas en 1997, donde tales aspectos son mencionados en el "considerando" y en el artículo 1° de las mismas.

De esta forma, en un principio, el FPA fue concebido para abordar una problemática muy amplia, que en la práctica y al implementarse efectivamente el Fondo debió ser acotada. En efecto, a partir de las Bases Específicas de los cuatro concursos convocados hasta la fecha, el Programa se ha acotado, tanto en cuanto a la escala de los problemas ambientales a enfrentar, como respecto de los beneficiarios y ejecutores de los proyectos a financiar. De este modo, se ha optado por problemas ambientales locales, que afectan a comunidades locales y que pueden ser abordados por organizaciones comunitarias de base, con lo cual se involucra a la ciudadanía en la gestión ambiental, tal como se plantea en la ya aludida Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, aprobada por el Consejo Directivo de CONAMA el 9 de Enero de 1998. Particularmente, en las dos últimas convocatorias, se identifican con gran claridad cuáles son las necesidades ambientales que se han de satisfacer a través del Fondo (áreas temáticas de los proyectos elegibles), llegándose en el Concurso 2001 incluso a definir tales necesidades por región.

Así, frente a una amplia problemática ambiental, la Ley de Bases del Medio Ambiente define al FPA como uno de los "instrumentos" para abordarla. Por otra parte, al momento de operacionalizar este Fondo y diseñar el Programa respectivo, el FPA es reconocido como un instrumento de promoción de la participación ciudadana en la gestión de problemas ambientales locales, respondiendo de esta forma a una necesidad expresada en la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, en el sentido de generar programas que permitan la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente. Si bien el problema o necesidad específicos abordados por el FPA son acotados después de la creación de este instrumento; el panel considera que el diseño de este Programa responde al problema o necesidad ya acotados.

En virtud de lo anterior es pertinente preguntarse si acaso no habrían otras formas más eficaces y eficientes para alcanzar el propósito del Programa. Sin embargo, esta discusión escapa de la presente evaluación y de las competencias del Servicio Responsable del Programa, más aún si reconocemos el hecho que el FPA fue creado por Ley de la República.

En todo caso, dada la existencia de este instrumento, la oportunidad que ofrecía para abordar problemas ambientales, la necesidad de operacionalizarlo y el contexto en cual fue activado, se considera que la forma de acotar el problema desde uno muy general hasta otro bastante más específico y definir el propósito del programa son pertinentes. En

efecto, el FPA más allá de su concepción general como fuente de financiamiento para abordar temas ambientales, se constituye en un importante instrumento de gestión y participación ciudadana para hacer frente a problemas ambientales locales.

Para efectos de esta evaluación, se considera el problema abordado por este Programa como sigue: "Las comunidades locales no se involucran activamente en la gestión de soluciones para los problemas ambientales de su entorno", derivándose la necesidad de estimular la participación ciudadana en la gestión ambiental local, a través de instrumentos específicos.

En este contexto, la existencia de un Fondo que aporte recursos para financiar total o parcialmente proyectos ambientales locales, gestionados y ejecutados por organizaciones sociales de base, aparece como una respuesta adecuada a la problemática planteada, aun cuando deja fuera a otros actores sociales, que pudieran estar interesados en participar como gestores y ejecutores en iniciativas como éstas, cual es el caso de personas naturales, pequeñas empresas, establecimientos educacionales, etc., actores que sí están contemplados en las Bases Generales del FPA. En todo caso, el Panel no desconoce las oportunidades que tienen entes como éstos de participar como organismos asociados de estas iniciativas. Por otra parte, en la práctica se han presentado y seleccionado proyectos donde los establecimientos educacionales son los organismos ejecutores, pero desde un punto de vista del diseño del Programa su presentación como tales no se estimula y, por el contrario, se podría estar inhibiendo. Cabe agregar, que más allá del diseño general del Programa, las Bases Generales y Específicas del Fondo exigen la personalidad jurídica a los organismos ejecutores, lo cual tampoco permite la presentación de iniciativas de organizaciones comunitarias informales, aunque el Fondo puede servir de estímulo para que tales organizaciones adquieran la personalidad jurídica, formalizando su situación.

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El propósito "Organizaciones sociales de base se involucran en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales" efectivamente "contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable" (fin). Asimismo, el único componente del Programa resulta fundamental para el cumplimiento del propósito. En efecto, si "se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales", las organizaciones sociales de base efectivamente se involucran en la gestión ambiental local, aunque ciertamente se podría pensar en otros componentes para reforzar el impacto y sustentabilidad del programa, tal como se explica en el acápite II.1.14 y II.2.1.1. En todo caso, el actual componente refleja lo que es el Programa hoy y las actividades que se desarrollan en el presente están orientadas precisamente a lograr su producción, la cual está concebida en etapas o grupos de actividades. Estos se relacionan con la selección de los proyectos ambientales, su financiamiento y su seguimiento contable y técnico. Cada una de las actividades desarrolladas en el marco de estas etapas son fundamentales en la producción del componente. Al respecto se ha de señalar que sólo se apoyan financiera y técnicamente proyectos seleccionados a partir de los concursos del Fondo y que el financiamiento de los proyectos está condicionado a los resultados del seguimiento contable y técnico que se haga de los mismos.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En general, los indicadores que se presentan en la Matriz son adecuados para medir el logro de los objetivos, considerando la información y los medios de verificación disponibles.

No obstante lo anterior, se sugiere que a nivel de propósito el indicador que mide la postulación regional al Programa (distinta a la de la Región Metropolitana), en relación con el número total de proyectos presentados a cada concurso, sea complementado con otro indicador que de cuenta de la participación real de las regiones en el Fondo, relacionando los proyectos seleccionados por región con el total de proyectos seleccionados a nivel nacional. Esto es de particular interés respecto de la consideración de criterios regionales en la selección de los proyectos. Ambos indicadores (tanto el referido a las postulaciones como a la selección de los proyectos) podrían ser elaborados para cada región, de manera tal de verificar la participación de cada región en las postulaciones y selección de los proyectos a nivel nacional.

Respecto de los supuestos tenemos los siguientes comentarios:

A nivel de propósito, el supuesto cuya redacción correcta debiera ser "Existe interés de la comunidad por participar en la gestión ambiental", ha sido aceptado por el Panel en el entendido que el Servicio Responsable del Programa tiene otros programas en los cuales se preocupa de ese aspecto, sin embargo, bien podría ser parte del presente Programa estimular dicho interés. De hecho, las bases del Concurso 2001 dicen explícitamente que "todos los proyectos, independiente de su especificidad temática deben comprender, en su diseño y formulación los componentes de educación ambiental ... y participación ciudadana...".

A nivel de componente, pensamos que el Programa debiera tener mecanismos de fiscalización y sanción para reducir el riesgo del no cumplimiento del supuesto que "las organizaciones de base hacen un uso correcto de los recursos", por lo tanto, no es un supuesto válido. Por otra parte, el Panel ha aceptado el supuesto cuya redacción correcta debiera ser "la organización de base tiene capacidad para ejecutar el proyecto", en el entendido que el riesgo que el supuesto no se cumpla se deba a problemas imprevisibles al momento de seleccionar el proyecto en cuestión (disputas internas, cambio de líderes, etc.). Además, a este nivel se puede agregar el supuesto que "las condiciones climáticas son favorables a la ejecución del proyecto", por cuanto la realización oportuna de algunas etapas de los proyectos, por ejemplo en el ámbito de la agricultura, pueden estar supeditadas a la ocurrencia o no de lluvias, a temperaturas del aire que no fluctúen más allá de un cierto rango, etc.

En relación con cambios importantes en el entorno del programa que pudieran justificar una reformulación o adaptación del diseño, se puede señalar que desde la creación del FPA en la Ley 19.300 de Marzo de 1994 hasta la fecha han ocurrido algunos cambios institucionales y de marco político, que han incidido en su actual diseño. Nos referimos a la creación del Departamento de Participación Ciudadana y Educación Ambiental de la CONAMA a fines de 1997 y a la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, aprobada por el Consejo Directivo de esta Comisión en Enero de 1998. Tales hitos han orientado el diseño del Fondo hacia un Programa que financia iniciativas ambientales locales, con la activa participación de las comunidades involucradas. Con posterioridad no han ocurrido cambios en el entorno del Programa que ameriten una reformulación del mismo.

1.1.4 Reformulaciones del Programa

El Panel ha hecho referencia a este tema en el punto 1.1.12. En efecto, los cambios ocurridos en el Programa desde sus inicios han mejorado la gestión y operación del mismo, como consecuencia de un continuo proceso de aprendizaje, o bien, de recomendaciones emanadas de estudios evaluativos. Sin embargo, ninguna de las modificaciones realizadas desde el inicio del Programa en 1997 hasta la fecha han afectado su diseño. Lo anterior también es válido en las medidas que se están estudiando actualmente para perfeccionar el procedimiento de control y seguimiento de los proyectos durante su ejecución.

No obstante, en este punto cabe hacer referencia a uno de los cambios que implementaría en un futuro cercano el Servicio Responsable del Programa y que podría afectar el diseño del mismo. Nos referimos al interés manifestado por aquél en relación con aumentar los aportes externos en el financiamiento de los proyectos y fomentar aún más la asociación de organizaciones en cada proyecto. En efecto, este cambio de énfasis ciertamente amerita el re - diseño del Programa, en el sentido de incorporar un componente más, tal como se señala en las recomendaciones presentadas al final de este capítulo.

1.2 Conclusiones sobre Diseño

- Frente a una amplia problemática ambiental, la Ley de Bases del Medio Ambiente define al FPA como uno de los “instrumentos” para abordarla. Sin embargo, al momento de operacionalizar este Fondo y diseñar el Programa respectivo, el FPA es reconocido como un instrumento de promoción de la participación ciudadana en la gestión de problemas ambientales locales, respondiendo de esta forma a una necesidad expresada en la Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, en el sentido de generar programas que permitan la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente.
- El propósito “Organizaciones sociales de base se involucran en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales” efectivamente “contribuye al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable” (fin). Asimismo, el único componente del Programa resulta fundamental para el cumplimiento del propósito. En efecto, si “se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales”, las organizaciones sociales de base efectivamente se involucran en la gestión ambiental local, aunque ciertamente se podría pensar en otros componentes para reforzar el impacto y sustentabilidad del programa.

1.3 Recomendaciones sobre Diseño

En la medida que el Programa se proponga relevar nuevos objetivos, éstos deberán ser incorporados en forma de componentes al diseño del Programa, de manera de asegurar efectivamente su producción, a través de la realización de distintas actividades expresamente orientadas a lograrla. De esta forma, si en un futuro cercano el interés manifestado por el Servicio Responsable del Programa respecto de aumentar los aportes externos en el financiamiento de los proyectos y fomentar aún más la asociación de organizaciones en cada proyecto se constituye en un objetivo central de aquél, se deberá incorporar un componente más al Programa, que se podría formular como sigue: “se ha fomentado la asociación de actores sociales en la gestión de

iniciativas locales". De igual forma, también se podrían agregar otros componentes destinados a enfatizar otros aspectos tendientes a asegurar la sustentabilidad y un mayor impacto del Programa, como por ejemplo, "se han fortalecido las capacidades de gestión de organizaciones comunitarias" y "se han difundido los resultados del FPA". Cabe señalar, que este Programa tiene grandes potencialidades que paulatinamente pueden ser incorporadas a su diseño, de modo tal que éstas puedan ser efectivamente aprovechadas. Nos referimos a aspectos tales como fortalecimiento de capacidades locales de gestión, de nuevas asociaciones entre organizaciones sociales, educación y sensibilización ambiental, mejoramiento del entorno local y calidad de vida, entre otros.

2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

Tal como se señalara en el capítulo 1.10 de este Informe, el FPA se inserta en el Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA. Opera sobre la base de una estructura centralizada (cuya cabeza es la Coordinación Nacional del Fondo de Protección Ambiental), desconcentrada territorialmente para el desempeño de algunas funciones (a través de las Direcciones Regionales de CONAMA y los Encargados o Supervisores Regionales del Fondo de Protección Ambiental). Por otra parte, ha delegado la ejecución de tareas específicas a una entidad externa, cual es el Consejo de las Américas-Chile.

Si bien el Coordinador Nacional tiene a su cargo las funciones de elaboración de las bases del concurso, elaboración de criterios de selección, convocatoria del concurso, comunicación de resultados; realización de los contratos con los ganadores; revisión de informes técnicos y financieros, y cierre de los proyectos, la mayoría de estas actividades se realiza en estrecha colaboración con los Encargados o Supervisores Regionales. En efecto, tareas como la elaboración de las bases del concurso y definición de criterios de selección, se realizan previa consulta y discusión con aquéllos. Sin embargo, el aporte más relevante de los Encargados o Supervisores Regionales es durante la etapa de seguimiento de los proyectos, donde su presencia en terreno es fundamental, no sólo para supervisar, sino también para entregar apoyo técnico a los ejecutores. A su vez, el Coordinador Nacional también apoya a los Supervisores en esta etapa, visitando personalmente las distintas regiones durante la ejecución de los proyectos. De esta forma, existe una buena comunicación entre el Coordinador y los Supervisores o Encargados Regionales en las tareas que cada cual debe asumir. En este contexto, la desconcentración de funciones del FPA a favor de las regiones se aprecia como positiva, en el sentido que permite asumir a éstas tareas que necesariamente se han de desempeñar *in situ*, pero con un contacto fluido con la administración central, lo cual permite una adecuada retroalimentación de ambos niveles de decisión. En efecto, de esta forma, es posible una mejor gestión del Programa, más flexible y ajustada a las distintas realidades regionales. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la definición de áreas temáticas por región en los criterios de selección de los proyectos ("proyectos elegibles") a partir del concurso correspondiente al año 2001.

Igualmente apropiada aparece la delegación de la selección misma de los proyectos en un organismo externo, como lo es el Consejo de las Américas, lo cual ciertamente contribuye a la transparencia del proceso. En efecto, la CONAMA ha suscrito con el Consejo de las Américas un convenio, a través del cual delega la selección de los proyectos a esta entidad. Si bien no existe un control directo sobre la selección que hace el Consejo por parte de CONAMA, sí hay una cierta supervisión de esta actividad. Así, CONAMA no sólo entrega los criterios de selección a dicho organismo, sino también exige la elaboración de una "ficha técnica" por proyecto y el Coordinador Nacional del FPA es invitado para asistir a la reunión que realiza el Consejo para seleccionar los proyectos una vez que han sido evaluados. Cabe agregar, que la Directora Ejecutiva de CONAMA forma parte del Consejo y tiene derecho a veto respecto de la selección que aquél realiza.

En general, el Panel estima que la estructura organizacional del Programa ha ido evolucionando positivamente para lograr la producción del componente deseado. En efecto, se considera positivo que la participación de las Direcciones Regionales de la CONAMA en el Programa, así como de los Supervisores Regionales del mismo, se haya incrementado paulatinamente, en todos aquellos aspectos en que ella resulta necesaria para un adecuado desarrollo de las actividades que conforman las distintas etapas destinadas a la producción del componente. En este contexto, la participación de las Direcciones Regionales durante la convocatoria para atender consultas y organizar talleres para resolver dudas específicas relacionadas con las bases y formularios (actividades consignadas en las bases del concurso), se considera esencial para una correcta presentación de los proyectos, que conlleva a una mejor selección de los mismos. Igualmente importante para una adecuada selección de los proyectos, resulta la priorización de las áreas temáticas que las Direcciones Regionales deben realizar en la convocatoria del concurso. Por otra parte, para lograr la ejecución exitosa de los proyectos y su financiamiento, así como un adecuado seguimiento de los mismos, la incorporación a la organización del Programa de los Supervisores Regionales ha sido fundamental.

Asimismo, el hecho que se haya mantenido el protagonismo del Consejo de las Américas-Chile en la evaluación y selección de los proyectos es adecuado y necesario para mantener la transparencia del proceso de selección, sobre todo considerando que se trata de una entidad con vasta experiencia en la implementación y desarrollo de fondos ambientales, que cuenta con un consejo multisectorial de composición mixta público-privada y que ofrece garantías de profesionalismo ampliamente reconocidas.

2.1.2 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En este Programa el seguimiento constituye una etapa fundamental dentro del proceso de producción del componente, por lo que expresamente se desarrollan actividades relacionadas con este objetivo, aun cuando todavía no existen pautas completamente estandarizadas para realizarlo. En efecto, si bien está estipulado que los Supervisores o Encargados regionales elaboren un informe por cada una de las visitas que realicen a los proyectos, en el cual deben quedar consignados los avances, dificultades, oportunidades y posibles modificaciones a los proyectos, no existe un formato uniforme para realizar tales informes, de manera de relevar los aspectos de mayor interés para el Programa, establecer indicadores cualitativos y cuantitativos, etc.

Por otra parte, los Encargados o Supervisores Regionales han de presentar Informes de Evaluación con recomendaciones para la convocatoria del concurso venidero. Por cierto, estos informes constituyen un aporte importante para el perfeccionamiento del Programa, en cuanto permiten considerar los aprendizajes de cada concurso. Sin embargo, tales informes tampoco han sido estandarizados. En todo caso, el Panel estima altamente positivo que las recomendaciones que emanan de dichos informes, más aquéllas que surgen de los encuentros anuales a los que convoca CONAMA con todos los Encargados y Supervisores Regionales del FPA, sean evaluadas y consideradas para el concurso del año siguiente.

Cabe señalar, que el seguimiento comprende el control financiero del proyecto, el cual se realiza a partir de informes generados por la organización ejecutora del mismo. Tales informes son realizados según un formato tipo, lo cual constituye una ventaja frente a los informes técnicos, tanto porque facilita la revisión de los mismos como porque permite una mejor comparación entre proyectos. Los informes técnicos son

revisados en primera instancia por los contadores de cada Dirección Regional, antes de ser enviados a la Coordinación Nacional de CONAMA y ser revisados por el contador de la Fiscalía respectiva. El seguimiento contable está diseñado para generar información oportuna e influir en decisiones pertinentes a cada proyecto. Así, el traspaso de la segunda cuota de pago de los proyectos está condicionada al control del primer avance financiero. De esta forma, el seguimiento contable es fundamental para el logro del componente de este Programa.

Sin embargo, el Programa no realiza seguimiento de los proyectos más allá del cierre de éstos, por ejemplo, visitando un área verde generada a partir del FPA después de un año o verificando la evolución de los microbasurales en un área después de un período similar, etc. Tampoco realiza seguimiento de las organizaciones que participaron en los diferentes concursos convocados por el Fondo.

En lo que respecta a las evaluaciones, el Programa ha sido evaluado en dos oportunidades: en su versión 1997 (a cargo de los consultores Mario Villalobos y Alex Rosenfeld) y en su versión 1999 (a cargo del Fondo de las Américas). Ambos estudios presentan una metodología adecuada, que permite validar sus conclusiones y recomendaciones. En efecto, las recomendaciones emanadas de tales evaluaciones han servido para perfeccionar los concursos de años posteriores.

Así, por ejemplo, la primera evaluación recomienda terminar con la delegación de la administración del FPA a favor del Consejo de las Américas, por cuanto complicaba su gestión, haciéndose efectiva tal recomendación en la próxima convocatoria a concurso. Entre otros, también se recomienda que el formulario de presupuesto contenga un glosario de términos, el cual es incorporado en el formulario correspondiente al año 1999. Por su parte, el Fondo de las Américas recomienda que CONAMA debería mantener profesionales especializados para la implementación práctica de los proyectos en regiones, incorporándose – a partir del concurso correspondiente al año 2000- Supervisores Regionales con dedicación del 100% de su jornada laboral en las seis regiones donde se ejecuta la mayor cantidad de proyectos en el marco del FPA. Por otra parte, se plantea que es posible combinar objetivos de distinta naturaleza en un mismo proyecto; en particular, aquéllos de sensibilización y educación tendrían mayor impacto al estar relacionados con la problemática local. En el concurso del año 2001 vemos que las bases indican expresamente que “todos los proyectos, independiente de su especificidad temática, deben comprender, en su diseño y formulación los componentes de educación ambiental... y participación ciudadana...”.

No obstante la utilidad de estas evaluaciones, llama la atención que no exista o se encuentre en curso una evaluación del concurso correspondiente al año 2000, con lo cual se rompe la regularidad con que tales evaluaciones se venían realizando.

Finalmente, en relación con el seguimiento, es necesario reiterar que no existe un monitoreo o evaluación respecto de la actividad que realiza el Consejo de Las Américas en el contexto del FPA, en el sentido de verificar que la selección que esta entidad realiza efectivamente considere las prioridades del Programa. En efecto, el proceso de selección de los proyectos no contempla información recogida *in situ*, es decir, aspectos que pudieran verificar la importancia del proyecto a nivel local o regional. De esta forma, no se contrasta la pre-selección que realiza el Consejo con, por ejemplo, alguna pre-selección que pudieran hacer los Encargados o Supervisores a nivel regional, de manera de monitorear si se han contemplado adecuadamente las prioridades regionales.

Sin embargo, el pago a la evaluación técnica de los proyectos que postulan al concurso nacional del FPA se establece a través de un convenio y se realiza contra la entrega de un informe que contiene un análisis de la cartera de proyectos postulantes (a nivel nacional y regional), las fichas técnicas de cada uno de los proyectos admitidos a concurso y un "ranking" por región de los proyectos según puntaje. Por otra parte, en la sesión del Consejo en la cual se hace la selección definitiva de los proyectos, están presentes la Directora Ejecutiva de la CONAMA, por derecho propio, en cuanto a su calidad de miembro del Consejo, y el Coordinador Nacional del FPA, como invitado para presenciar la sesión, todo lo cual -ciertamente- otorga transparencia al proceso.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- La desconcentración de funciones del FPA a favor de las regiones se aprecia como positiva, en el sentido que permite asumir a éstas tareas que necesariamente se han de desempeñar *in situ*, pero con un contacto fluido con la administración central, lo cual permite una adecuada retroalimentación de ambos niveles de decisión. En efecto, de esta forma, es posible una mejor gestión del Programa, más flexible y ajustada a las distintas realidades regionales.
- Igualmente apropiada aparece la delegación de la selección misma de los proyectos en un organismo externo, como lo es el Consejo de las Américas, lo cual ciertamente contribuye a la transparencia del proceso.
- En este Programa el seguimiento constituye una etapa fundamental dentro del proceso de producción del componente, por lo que expresamente se desarrollan actividades relacionadas con este objetivo, aun cuando todavía no existen pautas completamente estandarizadas para realizarlo. Por otra parte, el Programa no realiza seguimiento de los proyectos más allá del cierre de éstos, ni tampoco de las organizaciones que han participado en el FPA a través de sus distintos concursos.
- Si bien el Programa ha sido evaluado en dos ocasiones, no se contempla que ello sea realizado en forma regular y sistemática.

2.3. Recomendaciones sobre la Organización y Gestión del Programa

- El seguimiento de los proyectos durante su fase de ejecución se debe realizar sobre la base de procedimientos, instrumentos e indicadores estandarizados; sin embargo, deben tener la flexibilidad de adaptarse a las distintas realidades regionales y particularidades de cada proyecto. En este contexto, la discusión de experiencias entre los distintos Encargados y Supervisores Regionales del FPA es fundamental. En tal contexto, el Panel apoya las actividades que ya se están realizando en este sentido a través de los encuentros nacionales entre los distintos encargados del FPA a nivel regional.
- Con la finalidad de evaluar el real impacto de este Programa y eventualmente realizar las correcciones necesarias para incrementarlo, es necesario llevar a cabo un seguimiento más allá del término de la ejecución de los proyectos financiados. En efecto, interesa saber, por una parte, si los resultados propiamente ambientales de las iniciativas financiadas, como lo es por ejemplo el mejoramiento del entorno, ha perdurado en el tiempo; por otra, si la capacidad de gestión que los ejecutores de los proyectos han adquirido a través de su participación en el FPA se ha materializado en la ejecución de nuevas iniciativas;

y también, si se ha mantenido la asociación entre las distintas organizaciones que participaron en la elaboración, ejecución y financiamiento de los diferentes proyectos.

- Por otra parte y considerando la capacidad que tiene la institución responsable del Programa para acoger las recomendaciones realizadas a partir de las evaluaciones realizadas hasta la fecha, éstas se debieran efectuar en forma periódica y sistemática, de manera de no sólo permitir un perfeccionamiento permanente del Programa a partir de la experiencia acumulada, sino también a partir de la visión crítica de evaluadores externos.

3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

El único componente que actualmente tiene el Programa es fundamental para el cumplimiento del propósito del mismo. En efecto, a través del apoyo financiero y técnico de proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales, el Programa busca involucrar a las organizaciones sociales de base en la gestión ambiental local.

Asimismo, las actividades que actualmente lleva a cabo el Programa para generar su único componente son esenciales para cada una de las etapas que necesariamente se han de cumplir para la producción del mismo. Así, las actividades identificadas para seleccionar los proyectos, financiar las distintas iniciativas y realizar un seguimiento contable y técnico de las mismas son parte fundamental del proceso de producción del componente.

En cuanto a la oportunidad con que son llevadas a cabo las distintas actividades, el Panel considera muy apropiado que el seguimiento de los proyectos ocurra en forma paralela a su ejecución y financiamiento, aun cuando pudiera haber además un seguimiento posterior al cierre de los proyectos. En relación con el financiamiento de los proyectos y el traspaso de la segunda cuota, en el año 1997 se presentó el problema que tal cuota no fue traspasada oportunamente (ver evaluación ex – post 1997), lo cual incidió en el tiempo de ejecución de los proyectos, con mayor o menor impacto negativo, dependiendo de la naturaleza de aquéllos (importancia de la estacionalidad y otros). Este problema, que se generó por una demora en la entrega de los instructivos para realizar el informe financiero, no se habría repetido en los concursos posteriores, sin embargo, aún se producirían algunos problemas en las entregas de dinero, cuando los proyectos se relacionan muy estrechamente con el clima y el comportamiento estacional de las precipitaciones (ver evaluación ex – post 1999).

Por otra parte, este Programa no se ha fijado metas. Estas se podrían plantear de acuerdo al tipo de problemas ambientales a cubrir y población a beneficiar, o bien, según el grado de participación a alcanzar, pudiendo ser elaboradas para cada región. Sin embargo, el Panel reconoce las dificultades inherentes a este Programa para realizar lo anterior. En efecto, no existe un catastro de problemas ambientales locales, de acuerdo al cual se pudiera pretender contribuir a solucionar un porcentaje de aquéllos, según tipo; mucho menos se disponen de antecedentes del número de personas afectadas por cada tipo de problema ambiental; tampoco existe un catastro de organizaciones sociales de base por región, de acuerdo al cual se pudieran seleccionar aquellas con potencial para presentar proyectos del tipo FPA y que se pudiera decir, por ejemplo, que en un período X se quisiera lograr que todas ellas o un porcentaje de ellas presentaran al menos un proyecto al Fondo. Sin embargo, a mediano plazo, el Programa debiera ser capaz de fijarse sus propias metas, de manera de poder proyectarse más allá de las coyunturas presupuestarias. En efecto, actualmente el número de proyectos que se financia tiene más relación con el presupuesto disponible que con otro criterio. A nivel regional, la Coordinación Nacional del Programa ha señalado que interesa “equiparar” el desarrollo del Fondo en las distintas regiones del país, de manera que todas las regiones del país cuenten con proyectos financiados anualmente por el Concurso, en un monto no

inferior al 10% del total admitido. De esta forma, esta meta también se relaciona claramente con el presupuesto disponible.

En cuanto a la calidad del componente, consideramos muy positivo que los criterios de selección de los proyectos elegibles se hayan podido precisar con el tiempo y que en el concurso 2001 se hayan podido definir áreas temáticas específicas y priorizadas por región, tal como ya se comentó en el capítulo II.1.1. En efecto, tal precisión permite una mejor selección de los proyectos, mucho más acotada y acorde a las distintas realidades regionales, permitiendo un mejor aprovechamiento de los recursos, al evitarse su dispersión. Por cierto, es fundamental que tales criterios de selección sean adecuadamente incorporados en el sistema de evaluación del Consejo de las Américas, aspecto que hasta la fecha no ha sido completamente resuelto, al no existir la posibilidad de verificar la importancia de los proyectos *in situ*. Sin embargo, el Servicio Responsable del Programa ha informado al Panel que las Direcciones Regionales de CONAMA participarían en la selección de los proyectos a partir del concurso correspondiente al año 2002, lo cual permitiría considerar efectivamente las prioridades de las regiones.

Respecto del financiamiento de los proyectos y al margen de lo indicado más arriba, la gestión de fondos en la última evaluación realizada (ex – post 1999) fue considerada exitosa, aun cuando los organismos ejecutores reconocen su falta de experiencia en el tema de rendición de fondos. De cualquier forma, se considera fundamental –que tal como lo exige el Programa- el traspaso de fondos se realice sobre la aprobación de los informes financieros.

En relación con el seguimiento de los proyectos, se considera muy positiva la incorporación de Supervisores Regionales con 100% de dedicación al Programa en seis de las trece regiones del país, lo cual permite un mejor seguimiento y apoyo técnico de los proyectos en aquellas regiones donde se financia el mayor número de iniciativas (Regiones V, RM, VII, VIII, IX Y X).

A continuación, la Tabla 3.1.1 presenta indicadores que permiten verificar la adecuada producción del componente del Programa (“Se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales, que enfrentan problemas locales”).

TABLA 3.1.1
INDICADORES DEL COMPONENTE

N°	INDICADORES		1997-98*	1999	2000	2001
	Enunciado	Forma de Cálculo +				
1	Admisibilidad de los proyectos presentados	N° Proyectos admisibles/ Total Proyectos presentados	99,6 %	91,1 %	96,3 %	97,8 %
2	Variación del n° anual de proyectos presentados	N° proyectos presentados año X/ total proyectos presentados año X-1	--	30,4 %	23,3 %	-3,6 %
3	Variación del n° anual de proyectos seleccionados	N° proyectos seleccionados año X/ total proyectos selec. año X-1	--	-6,3 %	-6,7 %	25,3 %
4	Cobertura del Programa	N° proyectos seleccionados/ N° proyectos presentados	18,4 %	13,2 %	10,0 %	13,0 %

- * Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.
- + Todos los indicadores se expresan en %, por lo que en todos los casos la fórmula señalada se ha de multiplicar por 100. Donde corresponda, previamente se ha de restar 1 (Indicadores 2 y 3).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.

Análisis de los Indicadores:

Indicador 1:

El primer indicador de la tabla refleja que, en general, los proyectos que se presentan a los concursos del FPA son admisibles en un alto porcentaje; sin embargo, mientras en 1997 se admitió el 99,6% de los proyectos, en 1999 hubo una baja importante para posteriormente volver a subir. Al respecto sólo se puede señalar que mientras en 1997 la admisión de los proyectos estuvo a cargo del Consejo de las Américas, en 1999 pasó a manos de CONAMA, con lo que pudo haber algún cambio de criterio, como por ejemplo, intentar filtrar los proyectos en las CONAMAS regionales, a través de las respectivas Comisiones de Apertura y Admisibilidad. Posteriormente, se habría reforzado más la etapa de consultas y talleres durante el período de postulación a los concursos, lo cual habría influido en mejorar la admisibilidad de los proyectos.

Indicadores 2, 3 y 4:

El segundo indicador muestra una variación anual decreciente en el número de proyectos presentados al FPA, variación que entre los años 2000 y 2001 incluso es negativa. Esta situación es preocupante, por cuanto podría estar reflejando la frustración de quienes en años anteriores presentaron proyectos y no quedaron seleccionados. En efecto, si este indicador se analiza en conjunto con el indicador 4 (cobertura del Programa), queda de manifiesto que la cobertura del programa-medida en la relación entre proyectos seleccionados y proyectos presentados- es muy baja, alcanzando su nivel más bajo (10%) en el año 2000, lo cual explicaría que en el año 2001 disminuyera la cantidad de proyectos presentados.

Respecto del tercer indicador, la variación anual de los proyectos seleccionados es negativa hasta el año 2000, subiendo abruptamente en el año 2001. Esto último se visualiza como altamente positivo frente a la situación manifestada en el párrafo anterior. En efecto, si bien el año 2001 los proyectos presentados disminuyen, el número de proyectos seleccionados aumenta, lo cual redundó en un mejoramiento de la cobertura del Programa en el 2001 respecto del año 2000 (indicador 4). Este esfuerzo del Servicio Responsable del Programa se considera fundamental para mejorar la imagen del FPA frente a sus beneficiarios, en el sentido de disminuir la frustración de la que se hacía mención más arriba.

3.1.2 Nivel de Logro del Propósito del Programa

a) Cumplimiento del objetivo a nivel de propósito

Para verificar el nivel de logro del Propósito del Programa ("Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local, mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales"), el Panel utilizará los indicadores de eficacia identificados en la Matriz de Evaluación a este nivel, los cuales se presentan en la Tabla 3.1.2.

TABLA 3.1.2

INDICADORES DE PROPÓSITO

N°	Indicadores		1997-98*	1999	2000	2001
	Enunciado	Forma de Cálculo +				
1	% de proyectos terminados	N° Proyectos Terminados/ N° Proyectos Seleccionados	93,7 %	97,8 %	96,4 %	Proy. en ejecución
2	Postulación regional al Programa	N° Proy. presentados por regiones (s/RM)/ N° total Proy. presentados	83,9 %	74,0 %	71,6 %	71,3
3	Participación de organismos asociados	N° total organismos asociados/ N° Proyectos seleccionados	1,76	1,43	1,65	s/inf.

* Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

+ Los indicadores 1, 2 y 3 se expresan en %, por lo que en tales los casos la fórmula señalada se ha de multiplicar por 100.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.

Análisis de los Indicadores:

Indicador 1:

Del análisis de este indicador se puede concluir que un alto porcentaje de los proyectos seleccionados en el marco de los distintos concursos del FPA (96% en promedio durante el período analizado) son terminados. Es decir, por una parte, la selección de los proyectos es acertada y, por otra, las organizaciones sociales de base se logran involucrar en la gestión ambiental local, por cuanto son capaces de terminar los proyectos que enfrentan algún problema del medio ambiente local.

Indicador 2:

Este indicador muestra que en las regiones distintas a la Metropolitana, existe interés por participar en este Programa y, por lo tanto, de involucrarse en la gestión ambiental mediante la generación y ejecución de proyectos locales; sin embargo, el indicador al cual se hace alusión no discrimina por regiones (no refleja la distribución nacional de los proyectos en las distintas regiones), ni da cuenta de la participación efectiva de las regiones en el Programa, ya que sólo hace referencia a los proyectos que se presentan a concurso, pero no a los que finalmente son seleccionados.

En todo caso, se ha de destacar que el interés de las regiones por participar en el FPA disminuyó abruptamente entre el primer y segundo concurso nacional, y desde entonces, tal interés ha sido decreciente. Lo anterior llama la atención frente al esfuerzo del Programa por incorporar criterios regionales en la selección de los proyectos, lo cual se podría haber reflejado en un mayor interés por participar en el FPA a nivel regional, particularmente a partir del año 2001, cuando los criterios de selección de los proyectos se especifican para las distintas regiones. Probablemente, esta señal no haya sido suficiente para despertar un mayor interés en las regiones por participar y sólo en la medida que tales criterios se vean efectivamente reflejados en la selección de los proyectos, se pueda esperar un cambio de tendencia en este indicador.

Indicador 3:

Este indicador muestra que por cada proyecto seleccionado hay más de un organismo asociado. Esto es de particular relevancia, porque los organismos asociados no sólo ayudan al cumplimiento del propósito, en cuanto aportan con financiamiento y apoyo técnico a la ejecución de las iniciativas, sino también porque pueden resultar muy importantes en la sustentabilidad de los proyectos y el propósito del Programa, más allá del apoyo directo de éste. En el periodo analizado no se verifica una tendencia clara del comportamiento de este indicador.

En la tabla que sigue, se presenta un indicador que pretende verificar el cumplimiento del propósito desde un punto de vista de su importancia para abordar "lo ambiental". En efecto, el propósito busca que las organizaciones de base se involucren en la gestión *ambiental*, a través de la generación y ejecución de proyectos *ambientales*. En este contexto, interesa saber cuáles son las áreas temáticas abordadas y la importancia relativa que ellas tienen en las iniciativas seleccionadas, de manera de verificar si la problemática ambiental local es enfrentada en su diversidad, característica fundamental de "lo ambiental", o bien, sólo es abordada parcialmente, desvirtuándose el propósito del Programa. Para realizar tal análisis, se relacionará el número de proyectos seleccionados por área temática con el número total de proyectos seleccionados, considerándose las siguientes premisas:

1. Los grandes temas en los que actualmente la Coordinación Nacional del Programa clasifica los proyectos son indicativos de la diversidad de la temática ambiental a nivel local. Los temas aludidos son:
 - Reciclaje y Manejo de Residuos Sólidos
 - Recuperación de Áreas Verdes y Arborización
 - Protección y Recuperación y Uso Sustentable de Recursos Naturales
 - Aplicación de Tecnologías Apropriadas
 - Educación ambiental y Participación ciudadana
2. Una distribución equilibrada de los proyectos a lo largo de tales temas indica que los proyectos en su globalidad abarcan la diversidad de la problemática ambiental local y, por lo tanto, efectivamente se están apoyando iniciativas que responden a tal problemática; una distribución que favoreciera en gran medida los proyectos hacia un tema en particular, sería indicio de una desviación del Programa de su propósito, por cuanto no se estarían enfrentando problemas ambientales en el amplio sentido del concepto. Por ejemplo, podríamos estar ante un programa que de hecho fuera un programa de construcción de áreas verdes, que bien podría estar inserto en otro servicio público.

TABLA 3.1.3

DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS FPA POR ÁREA TEMÁTICA (1997-2001)

Año	N° y % Proyectos por Área Temática												Total Proyectos
	R.S.		A.V.		R.N.		T.A.		E.P.		Otros*		
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
1997-98	14	14,9	17	18,1	20	21,3	5	5,3	21	22,3	17	18,1	94
1999**	11	12,4	14	15,7	12	13,5	12	13,5	31	34,8	9	10,1	89
2000	8	9,6	29	35,0	19	22,9	6	7,2	21	25,3	0	0,0	83
2001	23	22,1	33	31,8	36	34,6	5	4,8	7	6,7	0	0,0	104
Total	56	15,1	93	25,2	87	23,5	28	7,6	80	21,6	26	7,0	370

R.S.= Reciclaje y Manejo de Residuos Sólidos

A.V.= Recuperación de Areas Verdes y Arborización

R.N.= Protección y Recuperación y Uso Sustentable de Recursos Naturales

T.A.= Aplicación de Tecnologías Apropriadas

E.P.= Educación ambiental y Participación ciudadana

* En el año 1997 la clasificación correspondiente a esta categoría se refiere a proyectos que formaron parte de concursos locales específicos, convocados para solucionar problemas ambientales puntuales. En el año 1999 esta clasificación corresponde a proyectos que el Panel no pudo categorizar por falta de antecedentes.

** Clasificación realizada por el Panel, por cuanto la existente no correspondía a las categorías utilizadas en los otros años. Es posible que tal clasificación no sea del todo precisa, ya que no se contó con el detalle de los proyectos, o bien, no corresponda exactamente a los criterios utilizados para clasificar los proyectos en los años restantes.

Fuente: Elaboración propia del Panel, sobre la base de datos de CONAMA.

De la Tabla 3.1.3 se desprende que globalmente el total de proyectos seleccionados hasta la fecha se distribuye en forma bastante equilibrada entre los distintos temas, manifestando tres de ellos un indicador algo superior al 20% (Recuperación de Areas Verdes y Arborización, Protección y Recuperación y Uso Sustentable de Recursos Naturales, Educación ambiental y Participación ciudadana). El tema que tiene una representación más débil es el de Aplicación de Tecnologías Apropriadas, con un indicador inferior al 8%. No obstante, podemos concluir que globalmente y en términos generales la problemática ambiental es abordada adecuadamente en función de su diversidad.

Si se analizan separadamente los distintos años de los concursos se aprecian ciertas inclinaciones, a favor de un tema determinado, particularmente entre los años 1999 y 2001. Así, en 1999 predominaron los temas de Educación ambiental y Participación ciudadana (35%); en el 2000 los de Recuperación de Áreas Verdes y Arborización (35%) y en el 2001 se enfatizan los temas relacionados con la Protección y Recuperación y Uso Sustentable de Recursos Naturales (35%), aun cuando se mantiene una alta representación de los temas relacionados con Areas Verdes (32%). Paralelamente, llama la atención que en este mismo año aumentan notablemente los proyectos de Reciclaje y Manejo de Residuos Sólidos (22%), en tanto disminuyen abruptamente los proyectos centrados en Educación ambiental y Participación

ciudadana (7%). Esto último se debería a que las bases de este año exigen que los proyectos, independientemente de su especificidad temática incluyan en su diseño y formulación los componentes de educación ambiental y participación ciudadana, es decir, este tema estaría presente en todos los proyectos seleccionados, aunque sea en forma secundaria. De esta forma, en el año 2001 se logra una representación importante de los proyectos en cuatro de las áreas temáticas definidas por la Coordinación Nacional del FPA, ya sea como tema principal o secundario. Sin embargo, el tema de Aplicación de Tecnologías Apropriadas alcanza su representación más baja (5%). Considerando los múltiples aspectos que influyen en la calidad del medio ambiente y la importancia que en este contexto tiene el uso de tecnologías apropiadas, éste debiera ser un tema que habría que privilegiar más en la selección de proyectos de futuros concursos.

b) Cambios que se identifican en el grupo de beneficiarios efectivos del Programa como resultado del mismo

En cuanto a los cambios que se identifican en el grupo de beneficiarios efectivos del programa y con miras a dimensionar las reales capacidades de este Programa, pensamos que es necesario distinguir entre los destinatarios de los proyectos del FPA y los organismos ejecutores de los proyectos, que son en definitiva los que el Programa ha definido como sus beneficiarios objetivo.

A nivel de destinatarios de los proyectos del FPA, el éxito en la implementación de los mismos podría generar principalmente dos tipos de cambios:

- Mejoramiento de la Calidad de Vida
- Mayor preparación para abordar los problemas ambientales (en términos de sensibilización, educación y capacitación)

De esta forma, podemos suponer que proyectos terminados referidos, por ejemplo, a la disposición y manejo adecuados de residuos sólidos domiciliarios o a la recuperación de un sitio eriazos para la construcción de un parque con juegos infantiles, inciden inmediatamente en un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Por lo tanto, para medir si esto efectivamente se cumple, debiéramos conocer el número de proyectos terminados por área temática, en relación con los proyectos seleccionados de cada área. De todas formas, de acuerdo a la información general disponible (ver Tabla 3.1.2), tal indicador debiera ser alto, es decir, superior o cercano al 90% en cada una de las áreas consideradas.

No obstante, lo anterior no asegura que los efectos de los proyectos en el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios se prolonguen en el largo plazo (aun cuando entre los criterios de selección de los proyectos se considera la forma en que se plantea la sustentabilidad de la iniciativa), ya que no existe un seguimiento de los proyectos que permita aseverar que -continuando con los ejemplos anteriores- los residuos sólidos se sigan disponiendo adecuadamente más allá del término del proyecto respectivo o que las áreas verdes generadas sean cuidadas apropiadamente por los vecinos y las municipalidades que corresponda. Es decir, la sustentabilidad de los proyectos y sus efectos positivos sobre sus destinatarios directos no está asegurada y depende, en gran medida, de la existencia de financiamiento y de la ocurrencia del segundo cambio esperado en los mismos: la mayor preparación para abordar los problemas ambientales.

En efecto, dicho cambio se podría dar como una consecuencia secundaria del tipo de proyectos arriba mencionados, o bien, como una consecuencia directa de proyectos orientados precisamente a la sensibilización, educación o capacitación en el área ambiental. Sin embargo, la ocurrencia real de este cambio es más difícil de medir. Al término de un proyecto podríamos decir, por ejemplo, que un grupo de personas se ha capacitado en la aplicación de una tecnología de producción ambientalmente "amigable", pero no podemos asegurar que al término de una campaña de difusión y educación ambiental una comunidad efectivamente se haya sensibilizado en la problemática ambiental. Esto último sólo se podría verificar en el mediano y largo plazo, y requiere de un seguimiento especial.

Por otra parte, a nivel de organismos ejecutores de los proyectos, se puede esperar que el Programa incremente su capacidad de gestión y ejecución de proyectos ambientales. Para confirmar si lo anterior efectivamente ocurre, debiera hacerse un seguimiento de los organismos ejecutores más allá del término de los proyectos financiados por el FPA. Es decir, se debiera seguir su comportamiento en cuanto a la generación y ejecución de nuevas iniciativas, y la capacidad de captar nuevos fondos para el financiamiento de las mismas (a través del mantenimiento o reforzamiento de los vínculos con los organismos asociados, presentación a concursos posteriores del FPA, eventuales retornos económicos de los proyectos ejecutados, etc.). Sin embargo, en la actualidad tal seguimiento no se realiza, de manera que no es posible concluir al respecto.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

En este punto se ha de tener presente que los beneficiarios del Programa pueden ser tanto los destinatarios de los proyectos como las organizaciones sociales de base que ejecutan los mismos. La Coordinación Nacional del Programa en los antecedentes proporcionados al Panel de Evaluación ha optado por definir como beneficiarias a las últimas, es decir, a las "organizaciones comunitarias funcionales o territoriales compuestas por hombres y mujeres jóvenes, adultos o adultos mayores sin distinción social, económica ni geográfica". De esta forma, el grupo objetivo del Programa cubre un amplio espectro de organizaciones, las cuales efectivamente se han desempeñado como organismos ejecutores de los proyectos del FPA. Así, entre éstos se encuentran Juntas de Vecinos o Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, Comunidades Indígenas, Asociaciones Gremiales o Sindicatos de Trabajadores, Grupos Ecológicos, Escuelas y Centros de Padres y Apoderados, Centros Juveniles, Centros de Madres y otras Asociaciones de Mujeres, Centros Culturales, Clubes Deportivos, etc. Sin embargo, al optar por esta definición, quedan fuera los niños, importantes destinatarios de numerosos proyectos; los pobres, hacia quienes estuvo focalizado el concurso de 1997, etc. En efecto, el Programa – a través de la ejecución de las distintas iniciativas locales – tiene un impacto directo sobre la población que se beneficia de los proyectos en cuestión, es decir, sobre sus usuarios. Así, por ejemplo, si bien es una Junta de Vecinos la organización que ejecuta el proyecto de construcción de un área verde, son los niños de la unidad vecinal quienes se benefician de los juegos, los ancianos del lugar quienes tienen un espacio donde descansar, etc.

Por otra parte, el número de beneficiarios es igual que el número de proyectos, pues en todos los casos es una organización la que está a cargo de la ejecución de un proyecto. De esta forma, el número de beneficiarios efectivos entre los años 1997 y 2001 es igual al que aparece en la última columna de la Tabla 3.1.3, y que en total suma 370 beneficiarios. Llama la atención que después de un descenso paulatino del número de proyectos entre 1997 y 2000 (12%), se haya producido un importante

incremento entre el 2000 y el 2001 (25%). Este aumento se relaciona a una mayor disponibilidad de recursos financieros por parte del Programa. En efecto, tal como se verá más adelante, entre el 2000 y el 2001 el presupuesto asignado según glosa al FPA aumentó en un 35,5%.

Cabe agregar, que tal como se mencionara más arriba, el presente Programa no tiene metas de cobertura. Considerando que el grupo objetivo del mismo lo constituyen las organizaciones comunitarias, al menos debieran haber metas de cobertura en relación con aquéllas, aun cuando el Panel reconoce las dificultades que existen para actualmente establecer metas de este tipo (ver acápite II.3.1.1).

3.1.4 Grado de Focalización del Programa (en caso que corresponda)

El Programa no tiene definidos criterios de focalización.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

No existen antecedentes que permitan dilucidar certeramente el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa. En la evaluación ex – post del Concurso de 1997 se hace referencia a una opinión de los organismos ejecutores entrevistados en aquella oportunidad y que puede dar alguna luz sobre el grado de satisfacción de éstos, en cuanto a su calidad de beneficiarios objetivo del Programa. En efecto, respecto de si lo realizado durante la ejecución del proyecto es suficiente para superar o solucionar el problema ambiental detectado, en general, se señala que “lo ejecutado se trata de una primera etapa, pues las soluciones requieren de más tiempo (mayor sensibilización, participación, cambio de conductas), en el caso que dependan de las personas, o de una intervención más larga cuando se trata de afectar recursos naturales deteriorados (suelo, especies de flora o fauna). En todo caso, la mitad consideró que el proyecto permitió solucionar el problema”, según se indica textual en dicha evaluación.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

La evolución de los indicadores a nivel de propósito y componente del Programa en el período de análisis, se puede apreciar en las Tablas 3.1.1, 3.1.2 y 3.1.3. A continuación se resume el logro de los objetivos en ambos niveles.

CUADRO 3.1: RESUMEN EVALUATIVO DE LOS LOGROS DEL PROGRAMA

Enunciado del objetivo	Comentarios sobre el nivel del logro de los objetivos
<i>Propósito:</i> Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local, mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales.	El propósito se cumple, por cuanto se llevan a cabo exitosamente proyectos ambientales gestionados y ejecutados por organizaciones sociales de base. Efectivamente, un 96% de los proyectos seleccionados en el marco del FPA se terminan, habiendo cumplido con los objetivos que se trazaron inicialmente. Tales proyectos enfrentan distintos temas ambientales y son presentados por organizaciones locales de las distintas regiones del país, aunque se aprecia una disminución relativa de las postulaciones regionales (distintas a la Región Metropolitana) en el período analizado. Cabe agregar, que el propósito se cumple con el apoyo directo de organismos asociados a las distintas iniciativas presentadas por las organizaciones sociales de base.
<i>Componente:</i> Se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales que enfrentan problemas ambientales.	Este componente se produce efectivamente y es fundamental en el cumplimiento del propósito. Sin embargo, su nivel de cobertura es bajo. En efecto, los proyectos seleccionados para su financiamiento y apoyo técnico por parte del FPA, sobre el total de proyectos presentados, apenas supera el 13% anual en promedio, lo que conlleva a desincentivar las postulaciones. En el año 2001 éstas decrecieron en un 4% respecto del año 2000. En este contexto, el aumento de los proyectos seleccionados en un 25% en el año 2001 respecto del 2000, se aprecia como una señal positiva para incrementar la cobertura del

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

- El propósito del Programa se cumple, por cuanto se llevan a cabo exitosamente proyectos ambientales gestionados y ejecutados por organizaciones sociales de base. Efectivamente, en promedio un 96% de los proyectos seleccionados en el marco del FPA se terminan, habiendo cumplido con los objetivos que se trazaron inicialmente. Tales proyectos enfrentan distintos temas ambientales y son presentados por organizaciones locales de las distintas regiones del país, aunque se aprecia una disminución relativa de las postulaciones regionales (distintas a la Región Metropolitana) en el período analizado. El propósito se cumple con el apoyo directo de organismos asociados a las distintas iniciativas presentadas por las organizaciones sociales de base.
- El único componente que actualmente tiene el Programa es fundamental para el cumplimiento del propósito del mismo. En efecto, a través del apoyo financiero y técnico de proyectos de organizaciones locales para enfrentar problemas ambientales, el Programa busca involucrar a las organizaciones sociales de base en la gestión ambiental local. Sin embargo, su nivel de cobertura es bajo. Los proyectos seleccionados para su financiamiento y apoyo técnico por parte del FPA, sobre el total de proyectos presentados, apenas supera el 13% anual en promedio.
- El Programa no se ha fijado metas, lo cual dificulta su proyección en el tiempo y la evaluación de sus resultados.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

- Se considera fundamental mejorar la cobertura del Programa tanto a nivel nacional como regional, pero muy especialmente en las regiones distintas a la Región Metropolitana. Esto se fundamenta en la baja proporción de proyectos seleccionados en relación con los presentados por las distintas comunidades de nuestro país. Dicha relación, de acuerdo al indicador 4 presentado en la tabla 3.1.1. del presente informe, es de un 18,4%, pasó a un 10,0% en el año 2000 y un 13,0% en el año 2001, gracias a los fondos complementarios que el FPA obtuvo en este último año. En tal sentido y con la finalidad de no disminuir la calidad del Programa, se recomienda que se considere un aumento significativo en la glosa presupuestaria asignada a este Fondo. Paralelamente, es necesario realizar mayores esfuerzos por captar fondos externos, principalmente incentivando la participación de organismos asociados en las distintas iniciativas. De esta manera, no sólo se podría aumentar la cobertura del Programa (el financiamiento del FPA a cada proyecto podría disminuir en la medida que aumentarían los aportes de los organismos asociados), sino también la sustentabilidad de los proyectos más allá del período de ejecución de los mismos y la replicabilidad de las iniciativas fuera del Programa.
- Aun cuando se reconocen las dificultades para establecer metas para este Programa (ausencia de catastros de organizaciones sociales de base o problemas ambientales locales) se estima necesario definir las, tanto a nivel nacional como regional, y al menos en relación con el grupo objetivo del Programa. Lo anterior debiera ser posible, en la medida que el grupo objetivo del Programa está definido por organizaciones

sociales de base con personalidad jurídica, lo cual implica que ellas han de estar registradas. De esta forma, se podrían plantear metas de cobertura, tanto a nivel nacional como regional.

4. EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Análisis de actividades y/o componentes

En el marco del único componente que conforma el Programa, las actividades que participan de su generación se han revelado apropiadas, tanto a nivel de selección, financiamiento como seguimiento de los proyectos. En efecto, a través de tales actividades se han apoyado financiera y técnicamente proyectos de organizaciones locales que enfrentan problemas ambientales, con los recursos disponibles para ello y dentro de los plazos programados. Respecto de los plazos, sólo se han producido excepciones puntuales como las señaladas en el punto II.3.1.1 y que se relacionan fundamentalmente a factores climáticos.

✓ Por otra parte, el personal profesional y administrativo encargado del Fondo en sus niveles nacional y regional es adecuado al desarrollo de las actividades, en el entendido que el trabajo se concibe como “de equipo” con una importante interacción entre los niveles nacional y regional, y una creciente comunicación inter-regional. Desde un punto de vista de la eficiencia, resulta de particular interés destacar el trabajo que realizan los Encargados o Supervisores Regionales, que más allá de realizar el seguimiento de los proyectos durante su ejecución, entregan apoyo técnico a las iniciativas locales en sus distintas etapas. Así, los talleres de formulación de proyectos, dirigidos a los potenciales ejecutores de los mismos, disminuye el número de proyectos “no admisibles” y, por ende, evita la revisión de proyectos que han de ser descalificados por no cumplir con los requisitos mínimos; los talleres de inicio, una vez que los proyectos ya han sido seleccionados, ayudan a una correcta gestión de los mismos desde sus inicios, lo cual puede redundar en economías de tiempo y recursos; finalmente, la asistencia técnica durante todo el período de ejecución del proyecto permite entregar sugerencias oportunas a los ejecutores de los proyectos durante el desarrollo de los mismos. En este contexto, el hecho que se hayan incorporado Supervisores Regionales con dedicación exclusiva al FPA en aquellas regiones que presentan el mayor número de proyectos, se considera de gran relevancia en términos de eficiencia del Programa.

No obstante lo señalado más arriba, se ha de mencionar que el Programa no considera actividades de seguimiento ex – post de los proyectos, ni evaluaciones globales sistemáticas del mismo, actividades que son fundamentales para un mejoramiento continuo del Programa, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. Según el Servicio Responsable del Programa, lo anterior se debería a la falta de recursos para desarrollar dichas actividades.

4.1.2 Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Considerando el actual diseño del Programa y nivel de producción de su único componente, en términos de proyectos anualmente apoyados desde un punto de vista financiero y técnico, la gestión de este Programa se puede considerar como adecuada, tal como se concluyó en el Capítulo II.2 sobre Organización y Gestión del Programa. Sin embargo, allí también se constataron falencias a nivel de seguimiento y evaluación del Programa, fundamentalmente porque no se realiza seguimiento después de la ejecución de los proyectos, ni tampoco evaluaciones del Programa –globalmente considerado- en forma regular y sistemática. En consecuencia, alternativas de gestión más eficientes,

debieran tender a corregir tales falencias. Del mismo modo, los resultados de dichos seguimientos y evaluaciones podrían derivar a otras recomendaciones en relación con una gestión más eficiente.

Sin embargo, como se concluyera en el anterior Capítulo sobre Eficacia, la cobertura del presente Programa es muy baja, si se considera que sólo algo más del 13% de las iniciativas presentadas anualmente al Concurso Nacional del FPA pueden ser financiadas. En este contexto, el presupuesto de este Programa impone una restricción importante a su desarrollo, impacto y posibilidades de mejoramiento. En consecuencia, alternativas de gestión más eficientes pasan necesariamente por considerar un aumento de los recursos disponibles para el Programa.

De este modo, el aporte de los recursos presupuestarios disponibles a los proyectos locales debiera entenderse como el incentivo para que éstos se generen y concreten, sin que sea necesario su total financiamiento. De hecho en la actualidad los proyectos sólo son financiados parcialmente por el FPA, pero a futuro el aporte de terceros en el financiamiento de los proyectos debiera ser mucho más importante. De esta forma, resulta fundamental la incorporación creciente de organismos asociados a cada uno de los proyectos, como asimismo la captación de fondos privados a través de otras vías, como por ejemplo a través del Programa Filantropía, en el cual el Coordinador del Fondo participa activamente.

Así, en la medida que el financiamiento de los proyectos sea asumido en forma creciente por organismos asociados a los mismos y se capten recursos privados para el Fondo, se podrán destinar recursos a actividades fundamentales que en la actualidad presentan debilidades o no se realizan como las señaladas más arriba, es decir, seguimiento ex-post de los proyectos y evaluaciones globales sistemáticas del Programa, lo cual redundaría en una gestión más eficiente del mismo.

4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias

De acuerdo a los antecedentes de los que dispone el Panel, no existen fenómenos de superposición, duplicidad y traslape con otros programas gubernamentales, si bien al interior de la misma CONAMA se desarrollan actividades y programas complementarios al Programa en comento. En efecto, las otras áreas de trabajo del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana, también llevan a cabo programas destinados al involucramiento de la ciudadanía en la protección del medio ambiente y consideran la vinculación con las acciones del FPA. Ello, tanto en relación con la convocatoria de los participantes en el FPA a diversas actividades, como a la incorporación de las iniciativas desarrolladas en el marco de este Programa en otras acciones del Departamento. Concretamente, los proyectos desarrollados por el FPA han sido difundidos en eventos de educación ambiental, en publicaciones institucionales y en iniciativas de discusión ciudadana de políticas institucionales. Sin embargo, la coordinación entre las distintas áreas de trabajo aún es incipiente y no se realiza en forma regular, existiendo sólo experiencias aisladas al respecto. En este mismo contexto, si bien todos los martes se realizan reuniones de Departamento, en el cual los encargados de los distintos programas intercambian opiniones y experiencias, tal instancia no ha sido cabalmente aprovechada para emprender en forma sistemática actividades conjuntas, que pudieran redundar en una mayor eficiencia en el logro de los objetivos de cada uno de los programas.

Cabe agregar, que –tal como se hiciera mención anteriormente- el Coordinador Nacional del FPA tiene a su cargo además la gestión del Programa “Filantropía”, a través del cual la CONAMA capta recursos del sector privado en beneficio de distintas iniciativas ambientales. De esta forma, están dadas las condiciones potenciales para coordinar ambos programas y la posibilidad cierta de aumentar los fondos del FPA, a través de los aportes recaudados a través de “Filantropía”.

4.1.4 Análisis de Costos

Respecto del Presupuesto

El Programa se inició con un presupuesto estipulado para el primer concurso 1998 con \$ 481.620 (miles), para luego estabilizarse en los años siguientes con un presupuesto menor (véase cuadro siguiente). No obstante, para el año 2001, el Programa verá incrementado su presupuesto, alcanzando los \$527.189, gracias a la adjudicación de un Fondo Concursable de DIPRES, orientado al fortalecimiento y apoyo de los servicios del Estado.

TABLA 4.1: PRESUPUESTO PROGRAMA AÑOS 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Componente 1	132.278	481.620	391.266	389.210
Total	132.278	481.620	391.266	389.210

Nota: cifras en miles de pesos reales. Fuente: CONAMA

En general, se aprecia que el presupuesto ejecutado es similar al asignado según glosa (cuadro siguiente). En el período 1997-1998 esto se desvirtúa, por cuanto en 1997 sólo hay costos administrativos y no se alcanzan a hacer las transferencias a los proyectos que fueron seleccionados en la convocatoria a concurso de ese año. En efecto, el financiamiento de tales proyectos ocurre en 1998, cuando se realiza una nueva asignación presupuestaria.

TABLA 4.2.a: PRESUPUESTO PROGRAMA AÑOS 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Asignado	132.278	481.620	391.266	389.210
Ejecutado	15.873	464.870	391.067	378.088

Nota: cifras en miles de pesos reales. Fuente: CONAMA

TABLA 4.2.b : EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

N°	Indicadores		1997-98*	1999	2000	2001
	Enunciado	Forma de Cálculo +				
1	Ejecución presupuestaria	Presupuesto ejecutado/ Pres. asignado según glosa	96,6	99,9	99,5	Proy. en ejecución

* Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

+ El presente indicador se expresan en %, por lo que la fórmula señalada se ha de multiplicar por 100.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.

De acuerdo a la información presupuestaria del proyecto, incluida en anexo, el ítem de mayor relevancia lo constituye las transferencias, que prácticamente ocupan el 80% del gasto efectivo, a lo largo del periodo estudiado. El valor correspondiente a personal se mantiene

estable, previéndose un incremento de alrededor del 20% para el año 2001. Esto se explica por el mayor número de proyectos que se ejecutarán en este último año, gracias al aporte extraordinario de recursos provistos por el Ministerio de Hacienda, en función del concurso que CONAMA ganó para incrementar presupuestos.

Respecto de los Beneficiarios

Se considera como beneficiario a las organizaciones comunitarias participantes. Tomando en cuenta que cada proyecto es ejecutado por una organización comunitaria, se asocia entonces el número de beneficiarios al número de proyectos financiados.

La Tabla 4.3, que se entrega a continuación, refleja que los mayores costos por beneficiario, tanto a nivel de componente como de Programa se producen en el primer año de ejecución de éste. En efecto, por una parte, el concurso correspondiente al bienio 1997/98 financió proyectos hasta por \$5.000.000, en tanto en los concursos siguientes dicho máximo bajó a \$4.000.000. De esta forma, lo anterior explica tanto el mayor costo en el componente y en el total del Programa en ese período. En el caso de los costos totales del Programa también se han de considerar los gastos de instalación.

Por otra parte, llama la atención que mientras en el año 2000 el costo del componente baja en relación al año anterior, el comportamiento de los costos entre esos dos años para el total del Programa se da a la inversa, siendo mayor el costo total del Programa en el año 2000 que en 1999. La disminución de los costos por componente en todo el período analizado se puede explicar por la importancia creciente de los aportes de terceros a los proyectos. En efecto, la disminución del máximo financiamiento otorgado por el FPA a los proyectos a partir del segundo concurso nacional sólo ha sido posible por la contrapartida en el financiamiento por parte de organismos asociados a los proyectos y los propios organismos ejecutores de los mismos. En efecto, el aporte de terceros entre los años 1997/98 y 1999 se incrementó en un 134%, y entre 1999 y 2000 en un 6%. De esta forma, el aporte de terceros en el costo total de los proyectos ha tenido una importancia creciente, tal como se puede observar en la Tabla 4.5. Lo anterior ha hecho posible destinar más recursos a la gestión del Programa. Así, a partir del 2000 se incorporan Supervisores Regionales del FPA con dedicación completa al Programa en seis regiones del país, lo cual hace incrementar los costos totales del Programa entre 1999 y 2000.

TABLA 4.3: COSTOS POR BENEFICIARIO

Año	Costo Total Componente por Beneficiario¹ (\$)	Costo Total Programa por Beneficiario¹ (\$)
1997/98*	4.642.777	5.114.287
1999	3.814.483	4.393.910
2000	3.732.482	4.663.711

* Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.
Nota: cifras en miles de pesos reales. Fuente: CONAMA

¹ Incluye sólo aporte fiscal.

Año	Costo Total Programa por Beneficiario* (\$)
1997/98*	6.236.936
1999	7.168.044
2000	7.643.084

* Incluye aporte fiscal y aporte de las organizaciones.

Respecto de los Costos Administrativos del Programa

Los costos de administración asociados al logro del propósito se pueden considerar razonables, si se tiene en cuenta que hay un importante seguimiento técnico-financiero de las iniciativas por parte de la institución responsable del Programa (véase cuadro siguiente). En efecto, estos gastos manifiestan un aumento considerable en el año 2000 (en relación al año 1999), experimentando una variación cercana al 50%, lo cual coincide con la incorporación de Supervisores Regionales en seis regiones del país, dedicados exclusivamente al seguimiento de los proyectos de las respectivas regiones.

TABLA 4.4.a: GASTO EFECTIVO TOTAL Y GASTOS ADMINISTRATIVOS

	1997	1998	1999	2000
Gasto efectivo	15.873	464.870	391.067	378.088
Costo total del Programa		586.272	637.956	634.376
Gastos adm.	15.873	28.449	51.569	77.292

Nota: cifras en miles de pesos reales. Fuente: CONAMA
El costo total del Programa incluye aporte fiscal y aportes externos

TABLA 4.4.b: COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROGRAMA

Nº	Enunciado	Indicadores	1997-98*	1999	2000
		Forma de Cálculo +			
1	% de gastos administrativos del Programa	Costo Administración del Prog./ Costo Total del Programa	7,6%	8,1%	12,2%

* Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.
+ El presente indicador se expresan en %, por lo que la fórmula señalada se ha de multiplicar por 100.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.

Respecto del Aporte de Terceros

TABLA 4.5: PARTICIPACIÓN DE TERCEROS EN EL PROGRAMA Y SU COMPONENTE

N°	Enunciado	Indicadores	1997-98*	1999	2000	2001
		Forma de Cálculo +				
1	% de recursos aportados por terceros al Programa	Aportes de Terceros al Proyecto/ Costo Total del Programa++	18,0	38,7	40,4	41,1
2	% de participación de terceros en proyectos seleccionados	Aportes de terceros/ Costo total de Proyectos	19,5	42,2	45,8	45,9
3	% de proyectos con aportes de terceros	N° Proy. con aportes externos/ Total Proyectos seleccionados	94,7	100	100	100

* Se considera como un solo año, por cuanto en 1998 terminó la ejecución y financiamiento de los proyectos iniciados a fines de 1997, en el marco del concurso de ese año, sin haber una nueva convocatoria nacional durante 1998.

+ Los indicadores de esta Tabla se expresan en %, por lo que las fórmulas señaladas se han de multiplicar por 100.

++ Se entiende por costo total del Programa, el costo total de los Proyectos (incluyendo aportes externos) más costos administrativos

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de CONAMA.

Tal como se adelantara más arriba, la Tabla 4.5 deja de manifiesto la importancia creciente del aporte de terceros al Programa y su componente a partir del año 1999. En efecto, de valores inferiores a un 20%, tanto para el Programa como el componente en el bienio 1997/98, el aporte de terceros es cercano al 40% a partir de 1999 en ambos niveles, manifestando una tendencia creciente a lo largo de los años de análisis. De hecho, desde 1999 sólo se han seleccionado proyectos con aportes externos. Si bien las bases de todos los concursos realizados hasta la fecha dicen que habrá un reconocimiento especial hacia aquellos proyectos con aportes externos, esta indicación se convierte en exigencia a partir del concurso correspondiente al año 1999, cuando el monto máximo que financia el FPA baja de \$5.000.000 a \$4.000.000, de tal modo que desde ese año el co-financiamiento de las iniciativas se torna más importante. Cabe hacer notar, que si bien desde 1999 hasta el presente (2001) el monto máximo a financiar por proyecto por parte del FPA no ha variado en términos nominales, sí lo ha hecho en términos reales, de manera que el aporte de externos resulta cada vez más relevante, a la vez que el apoyo financiero del FPA pierde importancia relativa. Esto sugiere que el componente mismo se debilita. En efecto, en la medida que surgen más organismos asociados a las iniciativas del FPA, ya sea apoyándolas desde un punto de vista financiero como técnico, queda de manifiesto que a mediano plazo el actual componente necesariamente deberá ser complementado por otro que aluda a la importancia de los organismos asociados, como el referido en otros puntos de este informe ("Se ha fomentado la asociación de actores sociales en la gestión de iniciativas locales").

Respecto de las fuentes de financiamiento

El financiamiento del programa proviene en un 100% de aporte fiscal directo. Al respecto, es importante señalar que en los diferentes proyectos que postulan las diferentes organizaciones, se adicionan recursos materiales, humanos o en dinero que cada uno de los postulantes ofrece, a través de sus propias organizaciones o bien con el apoyo de instituciones asociadas, tal como se menciona en el párrafo anterior.

4.1.5 Condiciones para una eventual recuperación de costos

En las bases especiales de todos los concursos realizados hasta la fecha se señala expresamente: El aporte efectuado a los proyectos con cargo al Fondo de Protección

Ambiental (FPA) de CONAMA, tiene el carácter de “financiamiento no reembolsable a favor de la organización cuyo proyecto haya sido seleccionado”.

Sin embargo, y aun reconociendo que no se trata de una “recuperación de costos” en el estricto sentido del término, se podría pensar en incentivar donaciones por parte de aquellos organismos ejecutores cuyos proyectos hubiesen resultado exitosos en el mediano y largo plazo, fundamentalmente en el área productiva, turística, etc., de manera de aportar al FPA de esta forma. De hecho, las Bases generales del medio Ambiente contemplan asignaciones de esta naturaleza al Fondo en su artículo 68. Por otra parte, tales organismos podrían pasar de ejecutores a asociados, apoyando iniciativas individuales en el marco del Fondo. De cualquiera de las dos formas, esta “recuperación de costos” a partir de aportes de ex – ejecutores de proyectos FPA tiene la ventaja adicional de contribuir a la formación de una red de organizaciones vinculadas con el Fondo.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

- El Programa ocupa la mayor parte de los recursos presupuestarios asignados, llegando a un peak en 1999 con un 99,95% del total. Los recursos se distribuyen en todas las regiones del país, cada vez más repartidos en forma equitativa, desde el punto de vista administrativo-territorial.
- Los costos de administración asociados al logro del propósito se pueden considerar razonables, si se tiene en cuenta que hay un importante seguimiento técnico-financiero de las iniciativas por parte de la institución responsable del Programa
- Los mayores costos por beneficiario, tanto a nivel de componente como de Programa se producen en el primer año de ejecución de éste.
- El Programa se ve beneficiado con un creciente aporte de terceros, el cual actualmente supera el 40%, lo que permite reconocer la calidad del FPA como catalizador de otros fondos.
- El importante aporte de terceros permite destinar fondos presupuestarios a actividades que ayudan a aumentar la eficiencia del Programa en las regiones destinatarias de los proyectos, particularmente a través de las actividades desarrolladas por los Supervisores Regionales del Fondo. En tal contexto, los gastos de administración del Programa se consideran razonables.
- Sin embargo, aun quedan actividades por abordar y que no es posible financiar regularmente considerando el presupuesto anual del Fondo. Se trata del seguimiento ex – post de los proyectos y las evaluaciones sistemáticas del Programa.

4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia

- Aun cuando en la actualidad este Programa cuenta con un importante aporte de terceros y sin perjuicio de considerar además un aumento presupuestario relevante que permita incrementar el número de proyectos financiados, resulta fundamental la incorporación creciente de organismos asociados a cada una de las iniciativas, como asimismo la captación de fondos privados a través de otras vías, como por ejemplo a través del Programa Filantropía, o bien, a través del incentivo de donaciones por parte de ex – organismos ejecutores del Fondo, que hayan tenido éxito en la ejecución y desarrollo de proyectos productivos y de servicio.

- Así, en la medida que el financiamiento de los proyectos sea asumido en forma creciente por organismos asociados a los mismos y se capten recursos privados para el Fondo, se podrán destinar recursos a actividades fundamentales que en la actualidad no se realizan como es el caso del seguimiento ex– post de los proyectos y evaluaciones globales sistemáticas del Programa, a la vez que se podría considerar un aumento en el número de iniciativas financiadas.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

Si se considera la exigencia de participación ciudadana para contribuir con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable, lo cual se expresa en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente promulgada en marzo de 1994 y que crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), sin duda que el Fondo de Protección Ambiental (FPA)-que es uno de los instrumentos implementados por CONAMA para estos efectos- contribuye al logro del fin en comento.

La contribución al fin se logra gracias a la propia concepción del FPA, el cual es concebido como un fondo concursable anual, cuyo propósito es que puedan postular todas las organizaciones comunitarias del país, en aras de comprometer a las personas asociadas con el cuidado o recuperación de su entorno inmediato mediante la puesta en marcha de proyectos ambientales a nivel local.

Si bien el FPA, al restringir la participación a organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente deja fuera de su cobertura a aquel amplio abanico de organizaciones informales, esta opción se justifica por la necesidad de resguardar el buen uso de recursos fiscales. Pero sobre todo, al privilegiar a organizaciones comunitarias cuya existencia se encuentra legalmente formalizada, el FPA genera los siguientes resultados positivos:

- un reforzamiento de la legitimidad de las organizaciones cuyos proyectos hayan sido favorecidos con un financiamiento, siempre y cuando la ejecución del proyecto haya sido exitosa y sus beneficios locales visibles;
- la ampliación del papel de las organizaciones comunitarias y la visibilidad de las mismas, en la medida en que éstas logran generar vínculos funcionales con un Organismo de Apoyo Técnico (OAT) y Organismos Asociados (OA) al proyecto, sean estos públicos (generalmente el municipio) o privados;
- la construcción de relaciones horizontales con el municipio, el cual se ve favorecido con iniciativas de origen local y legitimado al involucrarse como Organismo Asociado, tanto en el momento de la postulación del Organismo Ejecutor (OE) –es decir la organización comunitaria- al FPA como sobre todo en las ocasiones en que el proyecto se ve favorecido con un financiamiento;
- constituirse en catalizador de otros fondos, es decir de mecanismo de atracción para otras posibles fuentes de financiamiento;
- el FPA tiende a generar condiciones de desarrollo del tejido asociativo local;

- eventualmente, el FPA podría constituirse en una fuente de incentivo para que las organizaciones comunitarias informales se doten de personalidad jurídica, en la medida en que los proyectos financiados se revelan social y visiblemente exitosos para el conjunto de la comunidad.

Como un efecto menos conveniente del Programa al favorecer a las organizaciones comunitarias, se ha de ver el amplio predominio de las organizaciones vecinales (juntas de vecinos o uniones vecinales), tanto a nivel de postulaciones como de asignaciones de recursos a proyectos finalmente aprobados, en desmedro de otros tipos de organizaciones (indígenas, gremiales, sindicales, ecológicas, juveniles, deportivas, etcétera), cuya participación como representantes de la ciudadanía en la problemática ambiental es deseable en el marco del Fin perseguido.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

El panel de evaluación sugiere la paulatina eliminación del efecto no planeado consistente en el hecho que son las organizaciones vecinales las que se benefician con mayor frecuencia con el financiamiento de proyectos. En tal sentido, el Panel de evaluación sugiere la instalación, siempre cuando sea posible (es decir cuando existan carteras de proyectos de calidad financiables), de criterios de discriminación hacia otro tipo de organizaciones. Al respecto, también es recomendable difundir el Programa especialmente en ámbitos distintos a los vecinales y extender invitaciones a organizaciones juveniles, campesinas, indígenas, etc.

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Si se considera el notable interés que suscita el Fondo de Protección Ambiental entre las organizaciones comunitarias del país -lo cual se revela en un creciente y consistente aumento de los proyectos que postulan al financiamiento-, así como el objetivo deterioro del medio ambiente local como consecuencia de la profundidad de los procesos de modernización emprendidos por el país, se justifica la continuidad del FPA.

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad

En la medida en que los problemas medioambientales seguirán existiendo a lo largo del tiempo, así como la meta gubernamental de alcanzar un desarrollo sustentable que armonice los desafíos derivados del bienestar económico del país con la preservación, cuidado y recuperación del entorno, las necesidades de preservación y/o recuperación del entorno estarán siempre muy presentes.

En tal sentido, la justificación inicial del Programa, esto es vincular a la ciudadanía mediante procesos participativos que toman la forma de iniciativas locales destinadas a cuidar, proteger y/o recuperar el entorno, sigue estando vigente, tanto desde el lado del tratamiento eficiente de las temáticas ambientales como desde la perspectiva del propio desarrollo democrático, el cual exige cuotas crecientes de participación en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

Mirado desde la perspectiva del fin que se pretende alcanzar mediante este Programa, el Fondo de Protección Ambiental puede continuar siendo ejecutado en su forma actual.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

No puede sorprender la afirmación según la cual este Programa sólo es sostenible mediante la acción activa y financiera de un órgano público como CONAMA, dado que resulta impensable en el corto y mediano plazo la elaboración y ejecución autónoma de proyectos participativos de preservación y recuperación del medio ambiente únicamente entre organizaciones comunitarias y empresa privada.

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa

En la medida en que los recursos del Fondo de Protección Ambiental se encuentran garantizados por ley, la sostenibilidad del programa sólo podría verse afectada mediante la derogación de los artículos pertinentes en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Por otra parte, las capacidades institucionales son suficientes para sostener el Programa tal cual está diseñado y es ejecutado en la actualidad, es decir, considerando que se trata de un solo componente con actividades que pueden ser desarrolladas adecuadamente por el personal disponible tanto en CONAMA Nacional como en las regiones y considerando, además, el nivel actual de producción del componente, que bordea los 100 proyectos anuales apoyados financiera y técnicamente.

7.1.2 Replicabilidad del Programa

Este Programa constituye un modelo muy interesante de replicar en otras áreas, por ejemplo, en el ámbito de la infraestructura y equipamiento urbano-vecinal, el desarrollo de la infraestructura rural (productiva y de servicio), la construcción y el mejoramiento de viviendas sociales, etc. Para ello se podrían utilizar fondos municipales o regionales (FNDR), siendo recomendable que exista una instancia de coordinación de tales iniciativas, para evitar duplicidad de funciones, el financiamiento sobredimensionado de algún proyecto que pida apoyo a dos instancias distintas y realizar intervenciones complementarias que redunden en mejores resultados para la comunidad afectada.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

- La sostenibilidad del FPA se encuentra legalmente garantizada, y si se considera el nivel de logro del fin de este programa, su eventual erradicación se explicaría por una modificación sustancial de la propia política del gobierno de Chile en materia de desarrollo sustentable.
- Las capacidades institucionales son suficientes para sostener el Programa tal cual está diseñado y es ejecutado en la actualidad, es decir, considerando que se trata de un solo componente con actividades que pueden ser desarrolladas adecuadamente por el personal disponible tanto en CONAMA Nacional como en las regiones y considerando, además, el nivel actual de producción del componente.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

- Considerando que la mayoría de las actividades a nivel nacional recaen en un solo profesional, el Coordinador Nacional, y sólo seis de las trece regiones del país cuentan con Supervisores Regionales con dedicación exclusiva, en la medida que: a) se consideren nuevos componentes que impliquen nuevas actividades; b) el número de proyectos financiados lo amerite; y c) el perfeccionamiento de las actividades de apoyo *in situ* a los proyectos lo justifique, el Programa en comento debiera analizar la posibilidad de aumentar su personal a nivel central, así como de proveer paulatinamente a todas las regiones del país con Supervisores Regionales con dedicación exclusiva, de manera tal de asegurar la sostenibilidad del Programa, más allá de su actual diseño y nivel de producción.

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

La experiencia que proporciona el Fondo de Protección Ambiental muestra que una organización local puede emprender exitosamente tareas, a veces bastante complejas de recuperación y/o preservación del entorno. A condición, ciertamente, de conformar vínculos de cooperación efectiva con organizaciones técnicas que le brindan asesoría, así como con autoridades públicas que comprometen recursos y servicios adicionales para la buena ejecución del proyecto.

8.1 Análisis de Aspectos Innovadores del Programa

Entre los aspectos innovadores relevantes, se cita:

- El Fondo de Protección Ambiental ha implementado una interesante experiencia de integración entre los niveles central y regional mediante reuniones anuales de reflexión e intercambio de experiencias. En el año 2001, se han efectuado dos reuniones anuales, las que se han extendido a lo largo de tres días cada una, lo cual ha permitido volver visibles algunas estrategias regionales de difusión de resultados muy exitosas, tales como la creación de un "FPA-móvil" en la octava región (espacio de difusión itinerante de los programas ejecutados en el marco del FPA) y de un programa de televisión local en la sexta región, experiencias que son explicadas y aprendidas en estos encuentros nacionales del FPA. Dicho encuentro ha posibilitado asimismo la discusión y formulación de pautas de monitoreo y evaluación (a realizarse durante el periodo 2001) entre otros aspectos.
- Otro aspecto innovador del FPA tiene que ver con las modalidades de incorporación de ONG's en la ejecución de los proyectos ambientales, en calidad de Organismo de Apoyo Técnico (OAT). El FPA, en efecto, define con precisión los roles de las ONG's al interior de los proyectos, insistiendo, entre otros aspectos, en la formación e instalación de capacidades en el ámbito de la comunidad beneficiaria del FPA.
- Un tercer aspecto innovador es la conformación original, en el ámbito de los programas ambientales, de relaciones de cooperación triangulares entre:
 - Organismo Ejecutor
 - Organismo de Apoyo Técnico
 - Organismo Asociado.

Es de la interacción entre estos tres actores que depende el buen éxito del programa. El vínculo que conforman estos tres actores, que supone una clara división de funciones y papeles, cristaliza en proyectos, construye confianzas colectivas, involucra el traspaso dinámico de habilidades y destrezas materialmente aplicables, y puede derivar en iniciativas que trascienden el proyecto original. En tal sentido, el eventual involucramiento de la empresa privada en tanto Organismo Asociado le conferiría al Programa un perfil aún mayor, incrementando su aspecto innovador mediante la construcción de relaciones de cooperación pública / privada de nuevo tipo.

La innovación reside entonces en las modalidades de interacción entre las partes mencionadas, que plantea el Programa, en donde "construyendo juntos" no sólo se mejora el medio ambiente sino también se prepara a la comunidad para emprender nuevos desafíos.

8.2 Conclusiones sobre Aspectos Innovadores del Programa

Este Programa es el primero, en el área ambiental, que plantea una alianza ONG – organizaciones vecinales o de base, para la ejecución de proyectos de desarrollo sustentable local. Más aún, define esa relación, señalando con precisión la función que deben desarrollar las ONG's en el marco de cada proyecto.

Por último, propone la conformación de una asociación funcional entre organismos ejecutores, organizaciones de apoyo técnico (ONG's) y organismos asociados. A través de esta relación, estos grupos de potencian y aseguran mayores posibilidades de sustentabilidad de los proyectos encarados en forma conjunta.

III. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS POR ORDEN DE RELEVANCIA

Nota: (*) Requiere de recursos adicionales

Recomendación	Objetivo	Organismo Responsable	Fundamento	Restricciones	Observaciones
1 (*)	Asegurar una mayor cobertura y una mejor relación entre el creciente número de proyectos presentados y los efectivamente financiados	Consejo de Ministros – Dirección Nacional de CONAMA	Año tras año un creciente número de organizaciones sociales presenta proyectos a CONAMA. Los escasos recursos disponibles genera frustración y desinvolucramiento de la comunidad en la gestión ambiental	Se requiere mayores recursos económicos del Estado	En forma alternativa, se puede sectorializar el concurso en ciertas regiones o áreas temáticas
2	Definir metas que permitan medir resultados e impacto, así como proyectar con mayor precisión la necesidad de recursos financieros.	Unidad ejecutora de CONAMA	Los problemas ambientales y las organizaciones locales son muy numerosas		
3 (*)	Incorporación de supervisores regionales con dedicación exclusiva en aquellas regiones que aún no cuentan con ello.	Dirección Nacional de CONAMA	La incorporación de nuevas actividades y componentes exige de mayores recursos profesionales en la Unidad Ejecutora		Se puede desarrollar en forma progresiva
4 (*)	Seguimiento de las organizaciones involucradas a través de proyectos	Unidad ejecutora de CONAMA	El FPA atiende comunidades por un escaso periodo de tiempo. Se desconoce si la situación ambiental y organizacional ha mejorado y no se acompañan proyectos ex - post.		Alternativamente, podría asumirse en el marco de las evaluaciones periódicas (Rec. 8)
5	Fortalecimiento de la promoción de la asociatividad en los proyectos	Unidad ejecutora de CONAMA	La asociatividad asegura mayores niveles de recursos y de éxito en proyectos de desarrollo sustentable local.		
6 (*)	Difusión de los proyectos y la experiencia de las organizaciones financiadas por el Fondo	Unidad ejecutora de CONAMA	Existe una valiosa experiencia que debe ser mostrada para estimular a nuevas comunidades para involucrarse en estos y otros problemas		
7	Fortalecimiento de la filantropía ambiental en el financiamiento del Fondo y sus proyectos	Unidad ejecutora de CONAMA	El Coordinador Nacional del FPA se encarga de la incipiente área de filantropía ambiental, que potencialmente podría ser de valor.		Facilita el logro de la recomendación N°1.
8 (*)	Realización de evaluaciones periódicas de proceso, resultados e impacto	Unidad ejecutora de CONAMA	Se trata de un programa innovador en muchos aspectos.		

IV. Referencias

1. Bibliografía

El panel de evaluación obtuvo del Ministerio de Hacienda un conjunto de informes, estudios, evaluaciones y otros documentos elaborados por el Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana de CONAMA, cuyos aportes directos en el Informe son identificados como "CONAMA, 2001".

2. Entrevistas Realizadas

Marissa Weinstein
Jefe del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana

Carlos Parr
Coordinador Nacional del Fondo de Protección Ambiental (hasta abril 2001)

Soledad Suárez
Coordinadora Nacional del Fondo de Protección Ambiental (desde abril 2001)

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Matriz Propuesta por el Panel

MATRIZ DE MARCO LOGICO

Programa: Fondo de Protección Ambiental
 Servicio: Comisión Nacional del Medio Ambiente

1 Enunciado del Objetivo	2 Indicadores/Información		3 Medios de Verificación	4 Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN: Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable				
PROPOSITO: Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales locales	Eficacia: % de proyectos terminados Postulación regional al Programa % de proyectos que cumplen objetivo Participación de organismos asociados Diversidad ambiental de los proyectos Eficiencia: % de gastos administrativos del Programa Economía: Ejecución presupuestaria % de recursos aportados por terceros	1. Número de proyectos terminados / Número de proyectos seleccionados 2. Número de proyectos presentados por región / número de proyectos totales presentados 3. Número de proyectos que cumplen objetivo / Número total de proyectos seleccionados 4. Número total de organismos asociados / Número de proyectos seleccionados 5. Número de proyectos por área temática / Número de proyectos totales 6. Costos administrativos del programa/costo total del programa. 7. Presupuesto del programa ejecutado/presupuesto asignado según glosa. 8. Aportes de terceros al proyecto (diseño, ejecución)/costo total del programa. Información: - Tipo de organizaciones sociales seleccionadas - Número de proyectos presentados - Número de beneficiarios - Número de proyectos seleccionados	- Formularios de postulación. - Documentos de los proyectos - Lista de proyectos adjudicados - Informe de evaluaciones externas	Interés de la comunidad por participar en la gestión ambiental.

COMPONENTE				
<p>Se han apoyado financiera y técnicamente, proyectos de organizaciones locales que enfrentan problemas ambientales.</p>	<p>Eficacia: 1. Admisibilidad de los proyectos presentados 2. Variación del número anual de proyectos presentados 3. Variación del número anual de proyectos seleccionados 4. Cobertura del Programa 3. Promedio de visitas a terreno por proyecto por región Eficiencia: 4. Costo por beneficiario 5. % de proyectos ejecutados fuera de plazo Economía: 6. % de participación de terceros en proyectos seleccionados 7. % de proyectos con aportes de terceros</p>	<p>1.1 Número de proyectos admisibles / total de proyectos presentados 1.2 Número de proyectos presentados año x / total proyectos presentados año x-1 1.3 Número de proyectos seleccionados año x / total proyectos seleccionados año x-1 1.4 Número de proyectos seleccionados / número de proyectos presentados Información: % de proyectos por área temática 3. N° de visitas a terreno por región / N° de proyectos por región 4. Número de beneficiarios / costo directo total 5. Número de proyectos que piden ampliación de plazo / total proyectos 6. Aporte de terceros / Costo directo total 7. Número de proyectos con aportes / total proyectos seleccionados</p>	<p>- Formularios de postulación. - Documentos de los proyectos - Lista de proyectos adjudicados - Presupuesto del fondo de Protección ambiental. - Informe de evaluación técnica de los proyectos postulados</p>	<p>Las organizaciones de base hacen un uso correcto de los recursos. Los problemas ambientales locales pueden ser abordados por la comunidad La comunidad tiene capacidad para presentar proyectos.</p>

ACTIVIDADES				
1. Elaboración de las bases del concurso.				
2. Elaboración de criterios de selección.				
3 Convocatoria del concurso.				
4 Taller de apoyo a la formulación de proyectos				
5 Preselección y selección definitiva de los proyectos				
6 Comunicación de resultados				
7 Realización de los contratos con los ganadores				
8 Talleres de inicio				
9 Traspaso de los fondos (primera cuota)				
10 Visita a terreno y asistencia técnica				
11 Revisión de informe técnico de avance				
12 Control del primer avance financiero				
13 Traspaso de segunda cuota				
14 Revisión del informe técnico, rendición de cuentas al final y cierre del proyecto				

: No se requiere detallar indicadores/información, medios de verificación ni supuestos a nivel de Fin y Actividades.

2.1 Presupuesto y Gasto del Programa FONDO DE PROTECCION AMBIENTAL

(cifras en miles de \$ reales)

Año 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	\$ -	\$ -	0,00%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ -	\$ -	0,00%
Inversion	\$ -	\$ -	0,00%
Transferencia	\$ 114.131	\$ -	0,00%
Otros	\$ 18.147	\$ 15.873	12,00%
Total	\$ 132.278	\$ 15.873	12,00%

Año 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	\$ -	\$ -	0,00%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 1.108	\$ 884	0,18%
Inversion	\$ -	\$ -	0,00%
Transferencia	\$ 452.814	\$ 436.421	90,62%
Otros	\$ 27.698	\$ 27.565	5,72%
Total	\$ 481.620	\$ 464.870	96,52%

Año 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	\$ 46.315	\$ 46.273	11,83%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 697	\$ 687	0,18%
Inversion	\$ -	\$ -	0,00%
Transferencia	\$ 337.640	\$ 339.489	86,77%
Otros	\$ 6.615	\$ 4.619	1,18%
Total	\$ 391.266	\$ 391.067	99,95%

Año 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	\$ 46.122	\$ 45.334	11,65%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 4.134	\$ 3.324	0,85%
Inversion	\$ -	\$ -	0,00%
Transferencia	\$ 318.287	\$ 309.796	79,60%
Otros	\$ 20.668	\$ 19.635	5,04%
Total	\$ 389.210	\$ 378.088	97,14%

Año 2001	Presupuesto Asignado
Personal	\$ 57.276
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 11.736
Inversion	\$ -
Transferencia	\$ 433.177
Otros	\$ 25.000
Total	\$ 527.189

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gasto del Programa: FONDO DE PROTECCION AMBIENTAL

(cifras miles de \$ reales)

Año	A		B		A-B		
	Presupuesto Asignado		Gastos Efectivo		Saldo Presupuestario		
			Monto	%			
1997	\$	132.278	\$	15.873	12,00%	\$	116.404
1998	\$	481.620	\$	464.870	96,52%	\$	16.750
1999	\$	391.266	\$	391.067	99,95%	\$	199
2000	\$	389.210	\$	378.088	97,14%	\$	11.122
2001	\$	527.189		////////	////////		////////

2.2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa.: FONDO DE PROTECCION AMBIENTAL
(cifras en miles de \$ reales)

	AÑO 1997												TOTAL			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RIM	CENTRAL	TOTAL	
1.- Se han seleccionado proyectos para su ejecucion, en el marco del fondo de proteccion ambiental	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	15.873	15.873
2.- Se han financiado proyectos ambientales	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
3.- Control tecnico-financiero de los proyectos seleccionados	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Total	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	15.873	15.873

	AÑO 1998												TOTAL			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RIM	CENTRAL	TOTAL	
1.- Se han seleccionado proyectos para su ejecucion, en el marco del fondo de proteccion ambiental	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	28.449	28.449
2.- Se han financiado proyectos ambientales	\$ 7.520	\$ 22.685	\$ 23.392	\$ 5.591	\$ 28.343	\$ 14.213	\$ 23.745	\$ 103.682	\$ 92.746	\$ 25.936	\$ 7.258	\$ 4.332	\$ 76.978	\$ -	\$ 436.421	
3.- Control tecnico-financiero de los proyectos seleccionados	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Total	\$ 7.520	\$ 22.685	\$ 23.392	\$ 5.591	\$ 28.343	\$ 14.213	\$ 23.745	\$ 103.682	\$ 92.746	\$ 25.936	\$ 7.258	\$ 4.332	\$ 76.978	\$ 28.449	\$ 464.870	

	AÑO 1999												TOTAL			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RIM	CENTRAL	TOTAL	
1.- Se han seleccionado proyectos para su ejecucion, en el marco del fondo de proteccion ambiental	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	5.054	5.054
2.- Se han financiado proyectos ambientales	\$ 10.013	\$ 18.282	\$ 19.215	\$ 22.890	\$ 48.043	\$ 3.965	\$ 19.345	\$ 48.046	\$ 60.470	\$ 20.659	\$ 10.474	\$ 6.847	\$ 53.119	\$ -	\$ 339.489	
3.- Control tecnico-financiero de los proyectos seleccionados	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 7.686	\$ -	\$ 5.679	\$ 9.157	\$ 14.218	\$ 2.028	\$ -	\$ -	\$ 7.757	\$ -	\$ 46.524	
Total	\$ 10.013	\$ 18.282	\$ 19.215	\$ 22.890	\$ 53.729	\$ 3.965	\$ 24.924	\$ 57.203	\$ 74.688	\$ 22.687	\$ 10.474	\$ 6.847	\$ 60.875	\$ 5.054	\$ 391.087	

	AÑO 2000												TOTAL			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RIM	CENTRAL	TOTAL	
1.- Se han seleccionado proyectos para su ejecucion, en el marco del fondo de proteccion ambiental	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	22.766	22.766
2.- Se han financiado proyectos ambientales	\$ 12.378	\$ 16.392	\$ 13.549	\$ 18.875	\$ 36.549	\$ 12.096	\$ 29.102	\$ 29.715	\$ 41.784	\$ 14.824	\$ 7.194	\$ 9.917	\$ 68.431	\$ -	\$ 309.796	
3.- Control tecnico-financiero de los proyectos seleccionados	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.860	\$ 8.856	\$ -	\$ 7.705	\$ 8.611	\$ 10.021	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 8.460	\$ 193	\$ 45.526	
Total	\$ 12.378	\$ 16.392	\$ 13.549	\$ 20.735	\$ 44.205	\$ 12.096	\$ 36.807	\$ 38.326	\$ 51.804	\$ 14.824	\$ 7.194	\$ 9.917	\$ 76.891	\$ 22.959	\$ 378.688	

Costos Administrativos y Directos del Programa: FONDO PROTECCION AMBIENTAL

(cifras en miles de \$ reales)

AÑO	Costos Administrativos	Costos por Componentes	Total Gasto Efectivo
1997	\$ -	\$ 15.873	\$ 15.873
1998	\$ -	\$ 464.870	\$ 464.870
1999	\$ -	\$ 391.067	\$ 391.067
2000	\$ -	\$ 378.088	\$ 378.088

Nota: Los costos administrativos del programa estan subencionados por CONAMA a traves de los subtítulos 21 y 22 del presupuesto vigente de CONAMA para cada año y el que corresponde a un 15% del total del programa de cada año de ejecucion.

Fuentes de Financiamiento del Programa FONDO PROTECCION AMBIENTAL

Periodo 1997-2001

(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1997		1998		1999		2000		2001	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Apoyo Fiscal Directo	\$ 132.278	100,00%	\$ 481.620	100,00%	\$ 391.266	100,00%	\$ 389.210	100,00%	\$ 527.189	100,00%
2.- Transferencia de Otras Instituciones Publicas	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
3.- Otras Fuentes de Financiamiento	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
Total	\$ 132.278	100,00%	\$ 481.620	100,00%	\$ 391.266	100,00%	\$ 389.210	100,00%	\$ 527.189	100,00%

Nota: El programa recibe aporte fiscal directo, pero se debe considerar que gran parte de los proyecto (como aporte de contra parte) ve incrementado el aporte que CONAMA realiza en un 100% como promedio anual

MATRIZ DE MARCO LOGICO PROPUESTO POR EL PANEL DE EVALUACION

Programa: Fondo de Protección Ambiental
 Servicio: Comisión Nacional del Medio Ambiente

1 Enunciado del Objetivo	2 Indicadores/Información		3 Medios de Verificación	4 Supuestos
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN: Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable				
PROPOSITO: Organizaciones sociales de base se han involucrado en la gestión ambiental local mediante la generación y ejecución de proyectos ambientales locales	Eficacia: % de proyectos terminados Postulación regional al Programa % de proyectos que cumplen objetivo Participación de organismos asociados Diversidad ambiental de los proyectos Eficiencia: % de gastos administrativos del Programa Economía: Ejecución presupuestaria % de recursos aportados por terceros	1. Número de proyectos terminados / Número de proyectos seleccionados 2. Número de proyectos presentados por región / número de proyectos totales presentados 3. Número de proyectos que cumplen objetivo / Número total de proyectos seleccionados 4. Número total de organismos asociados / Número de proyectos seleccionados 5. Número de proyectos por área temática / Número de proyectos totales 6. Costos administrativos del programa/costo total del programa. 7. Presupuesto del programa ejecutado/presupuesto asignado según glosa. 8. Aportes de terceros al proyecto (diseño, ejecución)/costo total del programa. Información: - Tipo de organizaciones sociales seleccionadas - Número de proyectos presentados - Número de beneficiarios - Número de proyectos seleccionados	- Formularios de postulación. - Documentos de los proyectos - Lista de proyectos adjudicados - Informe de evaluaciones externas	Existe interés de la comunidad por participar en la gestión ambiental.

COMPONENTE				
<p>Se han apoyado financiera y técnicamente, proyectos de organizaciones locales que enfrentan problemas ambientales.</p>	<p>Eficacia:</p> <p>1. Admisibilidad de los proyectos presentados</p> <p>2. Variación del número anual de proyectos presentados</p> <p>3. Variación del número anual de proyectos seleccionados</p> <p>4. Cobertura del Programa</p> <p>3. Promedio de visitas a terreno por proyecto por región</p> <p>Eficiencia:</p> <p>4. Costo por beneficiario</p> <p>5. % de proyectos ejecutados fuera de plazo</p> <p>Economía:</p> <p>6. % de participación de terceros en proyectos seleccionados</p> <p>7. % de proyectos con aportes de terceros</p>	<p>1.1 Número de proyectos admisibles / total de proyectos presentados</p> <p>1.2 Número de proyectos presentados año x / total proyectos presentados año x-1</p> <p>1.3 Número de proyectos seleccionados año x / total proyectos seleccionados año x-1</p> <p>1.4 Número de proyectos seleccionados / número de proyectos presentados</p> <p>Información: % de proyectos por área temática</p> <p>3. N° de visitas a terreno por región / N° de proyectos por región</p> <p>4. Número de beneficiarios / costo directo total</p> <p>5. Número de proyectos que piden ampliación de plazo / total proyectos</p> <p>6. Aporte de terceros / Costo directo total</p> <p>7. Número de proyectos con aportes / total proyectos seleccionados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formularios de postulación. - Documentos de los proyectos - Lista de proyectos adjudicados - Presupuesto del fondo de Protección ambiental. - Informe de evaluación técnica de los proyectos postulados 	<p>Los problemas ambientales locales pueden ser abordados por la comunidad</p> <p>La organización de base tiene capacidad para presentar proyectos.</p> <p>Las condiciones climáticas son favorables para la ejecución del proyecto</p>

ACTIVIDADES				
1. Elaboración de las bases del concurso.				
2. Elaboración de criterios de selección.				
3 Convocatoria del concurso.				
4 Taller de apoyo a la formulación de proyectos				
5 Preselección y selección definitiva de los proyectos				
6 Comunicación de resultados				
7 Realización de los contratos con los ganadores				
8 Talleres de inicio				
9 Traspaso de los fondos (primera cuota)				
10 Visita a terreno y asistencia técnica				
11 Revisión de informe técnico de avance				
12 Control del primer avance financiero				
13 Traspaso de segunda cuota				
14 Revisión del informe técnico, rendición de cuentas al final y cierre del proyecto				

: No se requiere detallar indicadores/información, medios de verificación ni supuestos a nivel de Fin y Actividades.