

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

**PROGRAMA ACCIÓN - APOYO A INICIATIVAS
FAMILIARES Y COMUNITARIAS**

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)

PANELISTAS:

PATRICIO NAVARRO (COORDINADOR)

JAVIER BRONFMAN

PABLO VILLALOBOS

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externos e independientes, seleccionados vía concurso público, y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de las recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2020 - JUNIO 2021

NOMBRE PROGRAMA: ACCIÓN - APOYO A INICIATIVAS FAMILIARES Y COMUNITARIAS AÑO DE INICIO: 2000 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA SERVICIO RESPONSABLE: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
--

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2017 - 2020

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2021: M\$ 3.152.891

1. Descripción general del programa

El Programa atiende a familias y comunidades apuntando a mejorar sus habilidades sociales. El programa opera a través de la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), que es un mecanismo de asignación de recursos a nivel territorial que apunta a optimizar la focalización de la inversión pública. La Dirección Regional del FOSIS es quien presenta anualmente a la Intendencia de cada región la propuesta para la intervención IRAL-FOSIS quien, a su vez, lo presenta al Consejo Regional (CORE). En esta instancia, se debe aprobar la propuesta FOSIS y se define la distribución por provincia y comunas. La intervención se realiza a través de unidades ejecutoras externas al FOSIS, tales como fundaciones, organizaciones sociales, corporaciones culturales, educacionales entre otras. Estas entidades postulan a través de licitaciones anuales y se generan contratos entre FOSIS y dichas entidades. De no haber disponibilidad de ejecutores privados, se procede a realizar asignación directa a los municipios, lo que está establecido en la operación IRAL. En estas entidades ejecutoras existe una “persona facilitadora” que es la encargada de mantener una relación directa con las familias durante todo el periodo de intervención. El componente 3 se ejecuta a través de los mismos ejecutores beneficiarios (Organizaciones). El programa tiene una cobertura nacional y no tiene establecida una fecha de término de su intervención.

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

FIN. Aportar a la erradicación de la pobreza y/o vulnerabilidad de las familias¹.

¹ No se encontró en los documentos del FOSIS una definición del concepto vulnerabilidad. Tampoco existe una definición específica del concepto familia, salvo cuando se refiere al enfoque sistémico donde lo esencial: “...es que reconoce que un sistema (familia o comunidad, por ejemplo) está dado por la interdependencia de quienes lo integran y la organización que surge de esta interdependencia”. FOSIS. **Anexo. Programa Acción. Fortalecimiento de la vida en familia. 2020.**

PROPÓSITO:² Familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza desarrollan habilidades sociales (autonomía³, relaciones interpersonales⁴, autocuidado⁵ y proyección⁶).

- *Descripción de los componentes*

Componente 1: Fortalecimiento de la vida en familia

Servicio que está orientado al mundo privado del grupo familiar. Apunta a desarrollar sus capacidades. Tiene una duración mínima de 9 meses. Está compuesto de 4 etapas. La primera se denomina de RECONOCIMIENTO FAMILIAR en la cual, en encuentros familiares y sesiones de formación, sus integrantes reconocen tanto sus debilidades como fortalezas. Se trabajan las habilidades de autoestima, autocuidado y relaciones interpersonales a través de encuentros domiciliarios. En esta etapa se realiza la aplicación de un instrumento a través del cual el representante de la familia entrega antecedentes ella y responde un test de habilitación que constituye la línea de base del componente.⁷

La segunda etapa es el PLAN DE TRABAJO E INICIATIVA FAMILIAR en la que la totalidad de las familias beneficiarias con el apoyo de la entidad ejecutora, diseñan un plan de trabajo donde identifican objetivos a corto, mediano y/o largo plazo, actividades, responsables, requerimientos y plazos para realizarlas. Algunos de estos requerimientos se transforman en bienes y/o servicios que deben ser adquiridos para el logro de los objetivos del plan y que son financiados con una iniciativa por familia⁸. Algunos de estos bienes pueden ser mobiliario, arreglo de vivienda, textos escolares, artículos deportivos, pago de alguna atención médica, psicológica, dental, etc.

La tercera etapa, llamada ACOMPAÑAMIENTO, es realizada por la persona facilitadora de la entidad ejecutora, quien hace el seguimiento del plan de trabajo familiar y apoya su cumplimiento. Además, el facilitador establece un plan de intervención con cada familia con objetivos concretos que guían el plan de trabajo familiar y también tiene por objetivo

² Este objetivo de propósito fue acordado por este panel evaluador con el programa en el marco de esta evaluación.

³ Autonomía: Capacidad de tener confianza y respeto por sí misma/o, lo que permite sentirse valioso y capaz. Las habilidades incluidas son: a. Autoconocimiento: reconocimiento de la propia historia, temores, necesidades, recursos y habilidades. Permite reconocer que se es parte de una familia y entorno comunitario e integrarse a ellos. b. Autovaloración: valorar y otorgar respeto a sí misma/o y al entorno familiar y comunitario del que se es parte. Aporta una mirada positiva de las capacidades de sí misma/o y de las otras personas.

⁴ Relaciones interpersonales: Capacidad que ayuda a relacionarse en forma positiva con las personas, a tener la habilidad para iniciar y mantener relaciones amistosas, a conservar buenas relaciones con los integrantes de la familia y/o comunidad, integrando a las organizaciones sociales e institucionales como redes de oportunidades. Las habilidades incluidas son: a. Manejo de conflictos: permite reconocer los conflictos y la capacidad de enfrentarlos a través de estrategias no violentas. b. Solidaridad social: Comunicarse asertivamente, empatizar con su historia, experiencias, necesidades y afectos, para aportar al bienestar común.

⁵ Autocuidado: Capacidad que tienen los integrantes de una familia o comunidad para generar factores de protección en su entorno que inciden en la calidad de vida. Las habilidades específicas son: a. Relaciones sanas y productivas: cuidado que se establece con otras personas y que permitan un desarrollo social y personal. b. Salud biopsicosocial: capacidad de cuidar de sí misma, de su estructura y de su identidad. c. Administración de bienes: capacidad de cuidar sus pertenencias físicas, el adecuado uso o estado de éstos.

⁶ Proyección: Capacidad de visualizar posibilidades para mejorar la situación actual y planear el futuro, generando condiciones para alcanzar los anhelos y plantear nuevas metas. Las habilidades específicas son: a. Toma de decisiones: manejar activa y constructivamente las decisiones respecto a la propia vida y el entorno social. b. Planificación y organización: Definir una estructura y acciones precisas en plazos determinados con el fin de obtener un logro mayor.

⁷ Este Test está constituido por 21 afirmaciones que se deben calificar en una escala Likert (1 a 7), según su nivel de acuerdo con la afirmación. Se entenderá que la nota 1 representa estar "totalmente en desacuerdo" y la nota 7 representa estar "completamente de acuerdo".

⁸ En torno a los \$200.000 por familia para el año 2019

desarrollar intervenciones especializadas en las áreas que deben ser abordadas por un profesional externo. En esta etapa, se realizan derivaciones ante situaciones de vulneración de derechos y el seguimiento cercano de esa derivación.

La última etapa de CIERRE DE LA INTERVENCIÓN se realiza una reflexión con cada familia respecto de la intervención, se revisa el plan de trabajo, se reorganiza si es que quedan actividades u objetivos que no fueron alcanzados a cumplir y se refuerzan acciones para aquellos objetivos definidos a largo plazo. En esta etapa, es cuando el facilitador realiza el test de salida del programa para medir el avance de las familias⁹.

Componente 2: Fortalecimiento de la vida en comunidad.

Servicio destinado a desarrollar habilidades en el conjunto de familias que integran una comunidad. La intervención está orientada a la promoción social, es decir, a facilitar la organización de la comunidad y su cohesión. Tiene una duración mínima de 8 meses y está compuesta de 4 etapas:

La primera etapa es de RECONOCIMIENTO COMUNITARIO en que se realiza el diagnóstico. en conjunto con las familias, donde la persona facilitadora trabaja con todas las familias que en una comunidad puedan o quieran participar. Se constituye el grupo motor, conformado por un grupo mínimo de 5 personas de la comunidad, que es una instancia organizacional que trabaja en función de los objetivos de la intervención. Al igual que para el componente 1, un representante de la familia que integra la comunidad responde el test que constituye la línea de base de ese conjunto de familias organizadas. Se establece una conexión con la mesa de trabajo comunal - instancia conformada por representantes de instituciones públicas y privadas presentes en el territorio - que tiene por objetivo generar recursos, acompañamiento y conexión con la comunidad y con el plan de trabajo que se establece en la etapa siguiente.

La segunda etapa PLAN DE TRABAJO COMUNITARIO, es donde se define un plan de trabajo y estrategias para abordar problemas o temas que hayan sido priorizados para fortalecer la cohesión comunitaria. Se identifican los requerimientos para dar cumplimiento a las actividades y objetivos a corto, mediano y largo plazo. Algunos de estos requerimientos se transforman en los bienes y/o servicios que se necesitan financiar para dar cumplimiento a los objetivos con recursos del FOSIS¹⁰ (por ejemplo, encuentros de las organizaciones de la comunidad, costear la creación de huertas comunitarias con sistema de reciclaje y energía solar, etc.). El plan de trabajo se presenta a la mesa comunal con el objetivo de coordinar aportes y lograr trabajos en conjunto.

El ACOMPAÑAMIENTO es la tercera etapa, en que la comunidad pone en ejecución su plan y la inversión financiada. Paralelamente a la realización de las iniciativas, se efectúan sesiones de formación que apoyen el desarrollo de habilidades específicas para fortalecer a la comunidad. La persona facilitadora, además define un plan de intervención especializada para apoyar y fortalecer a la comunidad. Es posible que se identifiquen situaciones de vulneración de derechos, las que deben ser acogidas y derivadas a la red de apoyo.

El CIERRE corresponde a la cuarta etapa, en que se realiza una jornada de evaluación con los beneficiarios y una revisión del plan de trabajo para hacer ajustes y proyectarlo en el tiempo. También se presenta a la mesa comunal los resultados de la intervención y se lleva a cabo el cierre administrativo del programa que incluye aplicar el test de salida a los usuarios.

⁹ Este instrumento es un cuestionario que es respondido por el representante del grupo familiar, o en su defecto, alguna persona adulta de la familia, en la que el facilitador lee las preguntas en voz alta y escribe las respuestas.

¹⁰ Son aproximadamente \$ 2.000.000 por proyecto.

Componente 3: Fortalecimiento de la autogestión

Se trata de un Fondo concursable para el financiamiento de proyectos presentados por organizaciones sociales que permiten la solución colectiva de necesidades. Este componente se ejecuta a través de ejecutores beneficiarios, a diferencia de los otros componentes que se ejecutan por entidades ejecutoras. Tiene una duración máxima de 6 meses.

En este componente, el FOSIS realiza un proceso de supervisión y asistencia técnica a las organizaciones ejecutoras de los proyectos y aplica, al final de la intervención, el test del índice de capacidad de gestión.

- *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

Cuadro 1: Cobertura (familias). Años 2017-2020

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios efectivos [cota mínima] (c)	Beneficiarios efectivos [cota máxima] (d)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2017	3.965.033	578.572	2.133	5.599	0,05%	0,37%
2018	3.965.033	578.572	2.241	5.231	0,06%	0,39%
2019	3.965.033	578.572	1.991	5.462	0,05%	0,34%
2020	3.965.033	578.572	3.005	4.249	0,08%	0,52%
%Variación 2017-2020	0%	0%	40,90%	-25,00%	0,02 puntos porcentuales	0,15 puntos porcentuales

Fuente: CASEN 2017 y Registro de beneficiarios del Programa.

Nota: se consideran como beneficiarios efectivos, todos aquellos a los que el Programa seleccionó para recibir beneficios en alguno de sus componentes. Usando los registros del Programa, estos incluyen a aquellos que siendo seleccionados iniciaron la intervención, pero no la finalizaron (abandono), los que iniciaron, no han abandonado, pero aún no terminan o se ha subido la información completa en la BD (activos) y los que realizaron el ciclo completo de la intervención (terminados), definido para cada componente.

La columna (c) muestra el total de familias atendidas por el componente 1. La columna (d) muestra la suma de familias registradas en cualquiera de los tres componentes del Programa.

El Programa define su población potencial como aquellos hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza. Para el cálculo de esta población, utiliza los datos del Registro Social de Hogares (RSH), definiendo su población potencial como todos los hogares hasta el 60% de vulnerabilidad. A su vez, la población objetivo corresponde a hogares con mayor nivel de *vulnerabilidad* entendido como hogares que, perteneciendo al 60% de mayor vulnerabilidad del RSH, son además hogares monoparentales o biparentales, con presencia de menores de 18 años y con hacinamiento medio o hacinamiento crítico. Con estas definiciones se estima que estas poblaciones se componen de 3.965.033 y 578.572 hogares, respectivamente.

En términos de distribución regional, el porcentaje de hogares pobres varía enormemente, fluctuando entre 1% (en la región de Aysén y Magallanes) al 34% (en la región Metropolitana). Respecto de otras características de los hogares incluidos en las poblaciones potencial y objetivo, no se tiene mayor información sobre la composición de las distintas poblaciones, excepto que un porcentaje mayor de hogares presenta mujeres como jefas de hogar.

- *Identificación de las fuentes de financiamiento*

El presupuesto total del Programa para el año 2021 es de M\$3.152.891; el que ha experimentado una variación de un -17,4% en términos reales con respecto al presupuesto asignado para el año 2017. El presupuesto proviene completamente de la institución responsable, el FOSIS (Programa de Desarrollo Social 33.01.002, subtítulos 21, 22 y 29), institución que a su vez ha visto su presupuesto disminuido en un 4,9% en términos reales entre los años 2017 y 2021. El presupuesto del Programa representa, para el período 2017-2021, en promedio, un 4,1% del presupuesto del FOSIS. La participación del Programa en el presupuesto de la institución responsable se mantuvo estable en torno al 4% entre el 2017 y el 2020, y experimentó una disminución de 0,6 puntos porcentuales (equivalente a un 13,9%) en el 2021, perdiendo preponderancia presupuestaria, en términos de peso porcentual, dentro de la institución responsable.

2. Resultados de la Evaluación

- *Justificación del programa*

La población en situación de pobreza y pobreza extrema en la que se enfoca el programa sigue siendo cuantitativamente importante en el país. En efecto, en la encuesta CASEN del 2017, la población en situación de pobreza medida por ingresos llega al 7,6% de los hogares y en la medición multidimensional alcanza al 16,8%.

Se valora positivamente el enfoque de habilitación del programa para abordar la situación de las familias en situación de pobreza vinculados con la autoestima, relaciones interpersonales, autocuidado y proyección. El concepto de más o menos habilitación de esta población¹¹, pone en evidencia que las personas y familias en condición de pobreza no son homogéneas, por el contrario, son muy diversas. De ahí que el programa tiene una aproximación correcta al iniciar la intervención con un diagnóstico inicial de los recursos con que cuentan, de sus características individuales y grupales e identificar su disposición estratégica sobre las oportunidades de emprender iniciativas para salir de la pobreza.

Lo anterior se entronca con otros marcos teóricos, por ejemplo, el de Capital Social, que apunta a un conjunto de objetivos de vida que van más allá del aumento de ingresos como son, por ejemplo, calidad de vida y relaciones sociales de confianza basadas en la reciprocidad y cooperación. Por su parte, el Enfoque de Capacidades está centrado en la elección de las personas respecto de un conjunto de oportunidades (libertades sustanciales) que las personas tienen disponibles. En este sentido, las capacidades tienen un valor por sí mismas y se respetan las facultades de autodefinición de las personas. Entonces, como dice, Nussbaum, "Promover capacidades es promover áreas de libertad".¹²

¹¹ "De una persona "más habilitada" cabría esperar, por ejemplo, que tenga altas expectativas de lograr sus propias metas en materia educacional; que sus padres y sus profesores tengan también altas expectativas respecto de lo que pueda alcanzar; que tienda a atribuir sus éxitos y fracasos a causas personales que puede controlar -como el esfuerzo-, lo que a su vez da cuenta de un sentido de responsabilidad y confianza en poder cambiar su situación.

En cambio, de una persona "menos habilitada" se espera presente bajas expectativas de lograr terminar sus estudios; que sus profesores y padres manifiesten también bajas expectativas respecto de lo que ella pueda alcanzar; que su autopercepción de habilidades y oportunidades para el estudio sean negativas y que atribuya sus éxitos y fracasos a causas externas que están fuera de su control y que se expresan en desesperanza y apatía ante la imposibilidad de producir cambios". Irarrázaval, Ignacio. **Habilitación, pobreza y política social**. Estudios Públicos, N° 59. 1995. Pág. 116

¹² Nussbaum, Martha C. **Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano**. Paidós. 2012, marzo 1º edición. Pág. 45

- *Diseño e Implementación del programa*

Se identifican problemas importantes en la definición de las poblaciones potencial y objetivo, tanto a nivel teórico como operativo, lo que dificulta la planificación de la intervención, incluyendo la definición de beneficiarios y la distribución de recursos del Programa.

Los componentes 1 (familia) y 2 (comunidad) tienen una gran cantidad de servicios que entregan a las familias (apoyo psicosocial, talleres especializados, capacitaciones, planes de trabajo, entre otros), pero no hay precisión sobre cuál es la combinación adecuada que finalmente aporta al resultado de Propósito.

La medición del índice de habilitación a través de frases en que el representante de cada familia califica con una nota (1 muy en desacuerdo y 7 muy de acuerdo), no asegura que estas respuestas reflejen cambios efectivos en las dimensiones que están midiendo y son más bien opiniones subjetivas de los beneficiarios, en ciertos casos ligadas, al “deber ser”. Además, la métrica que utiliza el programa para establecer resultados no permite discriminar correctamente niveles de habilitación, es decir no es lo mismo pasar de un índice de 95 a 100, con mayores niveles de habilitación, que de 10 a 15.

La estrategia de intervención tiene un importante componente territorial, a través de la modalidad de gestión Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), lo que se valora positivamente, ya que permite la mayor descentralización y participación de los territorios en la priorización y distribución de recursos a ser ejecutados a nivel local. Sin embargo, la limitación del programa es que tiene una definición de la población objetivo de manera genérica y poco operacional, lo que genera un amplio margen de discreción en la selección de los beneficiarios realizada al interior de cada territorio.

La ejecución completa (implementación de la intervención) está en manos de organizaciones privadas, pero no se identifica una estrategia de control, monitoreo y evaluación ad hoc para velar por la correcta (fidel al diseñado) aplicación del Programa.

En el sistema de seguimiento y evaluación juega un rol relevante el Agente de Desarrollo Local del FOSIS (generalmente tiene actividades adicionales más allá de este programa) quien supervisa al ejecutor e informa a la mesa regional, lo que permite el involucramiento de todos los actores, pero dificulta y complejiza el flujo de información hacia el diseñador de la intervención (agrega pasos y etapas en la información que finalmente debe llegar al nivel central).

Hay un importante esfuerzo de coordinación y complementariedad del programa con otras entidades especialmente a nivel territorial: GORE, Municipios, otras entidades locales.

No es posible evaluar la adecuada gestión del Programa respecto a la distribución de tareas y recursos involucrados, tanto a nivel central como en regiones. Lo anterior, ya que durante la evaluación el Programa no entregó información sobre los recursos humanos a nivel central ni a nivel regional.

Las bases de datos con las que cuenta el Programa para su monitoreo y evaluación, son de difícil manejo y no permiten un adecuado monitoreo ni seguimiento de resultados. Los registros están separados por componentes, y por año, lo que dificulta su comparabilidad (los campos de los registros varían de año a año) y seguimiento de procesos y evolución

de los beneficiarios (por ejemplo, si una familia recibe el componente 1 y/ o el componente 2, si sigue una secuencia, etc.).

- *Resultado del programa*

- ✓ *Eficacia y Calidad*

Componente 1 Fortalecimiento de la vida en familia

Se espera que, al terminar la intervención en las familias, haya una variación positiva de los puntajes obtenidos en el test de salida respecto al test de entrada para medir habilitación. Se constata que las familias que mejoraron sus puntajes fueron del 79,5% en el año 2017, del 73% en el año 2018, para caer nuevamente, en el 2019, a un 67,4%. En este sentido, hubo una pérdida de eficacia en los tres años considerados con una tasa de variación negativa del 15,2%. Si se toman los datos de las familias que no mejoraron sus puntajes, estos porcentajes son el complemento de las familias que lo lograron, siendo estos porcentajes del 20,5% en el año 2017, 26,7% en el año 2018 e incrementándose al 31,5% en el año 2019.

El programa no explicita el puntaje a partir del cual una familia puede considerarse habilitada, al ser evaluada en la línea de salida. De acuerdo al índice de habilitación utilizado, a mayor puntaje (100 puntos es el máximo), se tienen mejores habilidades “blandas” para aprovechar las oportunidades para salir de la pobreza. El panel evaluador realiza un análisis asumiendo que tener 81 puntos y más es un puntaje desde donde una familia se considera habilitada. Este puntaje fue alcanzado por 70,6% de las familias que terminaron el programa en el año 2017, porcentaje que disminuye a un 51,1% en el 2019. Esta disminución tiene una cierta asociación a que en cada período en la línea de base los puntajes también fueron disminuyendo, sin embargo, si se restan a los porcentajes de personas habilitadas al término del programa en cada año los puntajes de habilitados al inicio del programa los porcentajes de mejora disminuyen sistemáticamente desde un 25,2% en el 2017, 23,6% en el 2018 y de un 21,2% en el 2019, lo que muestra una pérdida de eficacia para el período.

El Plan de Trabajo familiar es uno de los productos que está directamente vinculado con el índice de habilitación y que todas las familias que terminan el programa deben levantar. De éstas, en torno al 86% de las familias cumplieron con la realización de más del 80% de los objetivos planteados en este plan durante la realización del programa, entre los años 2017-2019. Por lo tanto, un 14% de las familias no logró alcanzar estos objetivos del plan en el periodo 2017-2019.

Componente 2 Fortalecimiento de la vida en comunidad

En el índice de habilitación, un 73,7% y más de las familias que terminaron el programa, mejoraron sus puntajes en los años 2017 y 2018, pero hubo una importante caída en el 2019 en la que solo mejoraron sus puntajes el 53,6% de las familias. En los puntajes absolutos obtenidos en el test de salida, las familias que obtuvieron 81 puntos y más, lo alcanzan el 65% en el año 2017, 68% en el 2018 y cae de forma importante al 59% en el año 2019. En la Línea de Base estos guarismos fueron del 30% en el 2017, 37% en el 2018 y 38%, lo que muestra una pérdida de eficacia, ya que la resta de los porcentajes alcanzados de los habilitados (81 puntos y más) entre la LS y la LB para el período 2017 – 2019 fue de 36%, 31% y 21% respectivamente.

Componente 3: Fortalecimiento de la autogestión

El número de organizaciones apoyadas por año, en el período 2017-2019, está entre las 137 y 150. Se constata que las organizaciones que no ejecutan el proyecto por el que recibieron financiamiento es marginal—menos del 1%—y en el año 2018 no se registran abandonos de proyecto, lo que se evalúa positivamente.

✓ *Economía*

El presupuesto total del Programa para el año 2021 es de M\$3.152.891, presupuesto que ha experimentado una variación de un -17,4% en términos reales con respecto al presupuesto asignado para el año 2017 y una reducción de un 16,2% entre el 2020 y el 2021. Esta disminución corresponde a la implementación de presupuesto en base cero, proceso que resultó en una rebaja presupuestaria en el subtítulo 33 para el Servicio. La rebaja programática (que obedece a las restricciones presupuestarias y reasignaciones de gasto hacia salud producto de la crisis sanitaria) fue de M\$6.892.458 de pesos, de los cuales M\$743.359 correspondieron a la línea de Desarrollo Social, y de estos M\$227.700 afectaron a la inversión del programa Acción, lo que representa el 3,3% de la rebaja del subtítulo 33 de acuerdo con lo informado por el programa.

No se observan variaciones significativas entre el presupuesto inicial y el gasto devengado durante el período evaluado. El desajuste presupuestario de sobre ejecución es muy pequeño, en un 1,1% en promedio entre los años 2017 y 2020. Los niveles de ejecución en cuanto al presupuesto vigente presentan un ajuste adecuado. De estas cifras se puede concluir que el programa tiene la capacidad para gastar su presupuesto.

El presupuesto asignado al programa proviene de la asignación aprobada en la Ley de Presupuestos de cada año. El presupuesto inicial del programa se mantuvo prácticamente constante durante los primeros cuatro años de evaluación, sufriendo una disminución importante en el año 2021, pasando de representar un 4,3% respecto del presupuesto inicial de la institución responsable en 2017 (cifra que se mantuvo en torno al 4,1% durante los tres años siguientes) a un 3,7% en 2021. Si bien se observa una disminución presupuestaria tanto para la institución responsable como para el programa, la disminución del presupuesto del programa es porcentualmente mayor.

La mayor proporción del presupuesto corresponde al monto específicamente asignado al programa (un 81% en promedio de presupuesto total en los años evaluados), mientras que el presupuesto restante proviene de la institución responsable (correspondiente a gastos por subtítulos 21, 22 y 29 u otros). El programa no recibe aportes de otras instituciones públicas ni reporta fuentes de financiamiento que provienen de otras fuentes extrapresupuestarias.

Los gastos de administración del Programa se han mantenido constantes en torno al 19% del gasto total entre el 2017 y el 2020. La carga de los gastos administrativos que declara el Programa está en torno a un quinto del gasto total, lo que a juicio del panel supera lo esperado o deseable para ser un programa social. Este porcentaje de gasto administrativo es superior al promedio observado en los programas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.¹³ Los programas sociales deben asegurar que la mayor parte del gasto vaya a los

¹³ Ver: DIPRES. Informe Final. Evaluación Programa Habitabilidad. 2017; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad - Subsistema seguridades y oportunidades. 2016; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Noche Digna, Ministerio de Desarrollo Social. 2015;

beneficiarios, como lo es el caso del programa habitabilidad. Este programa destina sobre el 98% de sus gastos a los beneficiarios. Si bien este es un caso que se encuentra en un extremo, la carga del costo administrativo que hoy presenta el programa está por sobre lo ideal.

✓ *Eficiencia*

El costo promedio por familia beneficiada ha aumentado un 3,6% real entre los años 2017 y 2019. El cálculo de costo promedio debe ser leído con cautela, dado que incluye tres componentes que son diferentes en su naturaleza y costos de producción.

El componente 1 tuvo una disminución en el gasto promedio de producción que pasó de M\$731 por familia beneficiada en el 2017 a M\$706 en el 2020. La trayectoria en cuanto al número de beneficiarios y el gasto total muestra mejoras en la eficiencia del gasto. Para el año 2018 se observa un aumento en el costo promedio de producción de un 0,8% y luego mejoras de eficiencia del gasto para los 2 años subsiguientes de un 3,4% y 0,8% respectivamente. El componente 2 tuvo aumentos de costo, pasando de M\$472 a M\$531 promedio por familia beneficiaria entre el 2017 y el 2019 (aumento de un 12,5%). Luego, para el año 2020 el gasto promedio vuelve a un valor similar al de los años 2017 y 2018 (M\$511). Asimismo, el componente 3 tuvo un costo promedio relativamente estable, en torno a los M\$377 entre el 2017 y el 2019. También se constató un aumento en el costo promedio entre el 2017 y el 2018 y una disminución entre el 2018 y 2019 de 7,9% y un 7,1% respectivamente.

Entre todas las familias beneficiarias un porcentaje menor no termina el programa. Sin embargo, al sumar aquellas familias que no terminan y las que no logran mejoras en su índice de habilitación, entre el año 2017 y el 2019 sólo un 69,7% promedio de las familias beneficiarias del componente 1 logró mejoras, similar porcentaje, 67,2%, se observa para aquellas beneficiadas por el componente 2 durante el mismo período. En términos de eficiencia, esto se traduce en que, en el período señalado, el costo promedio por resultado positivo del componente 1 aumentó en un 44,3% respecto al costo por beneficiario ingresado al componente; y el componente 2 aumentó en un 52,2%.

▪ *Desempeño Global*

En la línea de causalidad de los objetivos (lógica vertical), se considera adecuada la relación entre mejorar la habilitación social (Propósito) y el que puede contribuir a superar la pobreza. Sin embargo, en la relación con los componentes de familia y comunidad, no se identifica de forma clara la relación y secuencia entre ambos componentes para lograr el cambio deseado en la población. El tercer componente de autogestión por su focalización en las organizaciones y que solo contempla el financiamiento para proyectos, no aporta al cumplimiento del objetivo de propósito o lo hace de manera indirecta. También existe un problema con la definición y cálculo de las poblaciones potencial y objetivo del Programa, las que fueron variando a lo largo del periodo de evaluación.

DIPRES. Informe Final Evaluación Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, Ministerio de Desarrollo Social. 2012; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Abriendo Camino, Ministerio de Planificación. 2011; DIPRES. Informe Final Evaluación Programa Habitabilidad Chile Solidario, Ministerio de Planificación. 2010.

Un problema importante, que genera dificultades en la evaluación del programa, es el significado que tiene la medición del índice de habilitación, a través de frases que califica el jefe(a) de hogar o una persona adulta y que representa a la familia (Componente 1) o comunidad (Componente 2), que no necesariamente reflejan cambios conductuales. Asimismo, no es evidente que lo que el entrevistado responda sea atribuible linealmente al parecer del conjunto de la familia y se traduzca en una forma de “hacer” familia y de vincularse a la comunidad. Finalmente, no está especificado el puntaje que se considera mínimo (umbral) para considerar que el grupo familiar se considera habilitado o no. De hecho, los resultados muestran que se dan promedios de línea base muy altos sobre los 80 puntos. Por lo tanto, debe haber una revisión profunda de la medición del índice de habilitación.

3. Principales Recomendaciones

- ***Diseño del programa***

1. Redefinir las poblaciones potencial y objetivo y tener una metodología coherente que permita efectivamente identificar la escala del problema y el desafío del Programa a lo largo de los años. Se sugiere adicionar cifras de la encuesta CASEN que permitan un panorama nacional respecto de las poblaciones del Programa y tener una estimación anual tanto de la población potencial como objetivo (en base a RSH).
2. Precisar los bienes y servicios fundamentales que están involucrados en los componentes.
 - 2.1. El componente 1 (Familia) se sugiere que se exprese el servicio a otorgar quedando como “Plan de Trabajo e Iniciativa Familiar realizado”. Este plan es central, en la medida que las actividades realizadas (asistencia psicosocial, talleres, capacitación, iniciativa financiada, entre otras) sean el apoyo indispensable para que las familias se planteen objetivos y metas a lograr dentro del programa y después de éste, lo que permitiría fortalecer su dinámica interna y mejorar su habilitación social.
 - 2.2. El componente 2 (Comunidad) quedaría como Plan de Trabajo Comunitario realizado cuyos apoyos psicosociales, talleres de formación, constitución del grupo motor y financiamiento de un proyecto comunitario, sean actividades para la realización del Plan que aporte a mejorar la habilitación de las familias en la comunidad.
 - 2.3. Prescindir del componente 3 (Autogestión) que más bien corresponde a un programa de apoyo organizacional.
 - 2.4. Presentar todas las modificaciones de diseño del Programa para ser modificado formalmente en MDSF.
3. Establecer la vinculación y secuencia que debiera darse entre los componentes Familia y Comunidad para discernir si cada familia o grupos de familias, reciba uno o ambos componentes. De este modo, se aporta otro elemento técnico, para apoyar la decisión dentro del Marco IRAL.
4. Modificar en el mediano plazo el instrumento y la forma de medir el índice de habilitación, para que sea un instrumento útil de medición del propósito.
 - 4.1. Identificar acciones o conductas específicas relacionadas con cada dimensión de la habilitación. Así, por ejemplo, en la dimensión “Autocuidado” en la habilidad específica “Salud biopsicosocial” identificar la “Realización de actividad física”, cuantificarlas y darles una puntuación. Esto se mediría como se hace actualmente,

al inicio y al final de la intervención, pero la puntuación en el índice de habilitación surgiría de conductas y acciones observables, y no de apreciaciones de los mismos entrevistados, ni del entrevistador.

- 4.2. Explorar la alternativa de vincular el concepto e instrumento de habilitación al de Bienestar Social que está trabajando el MDSF¹⁴, que tendría la ventaja de estar en coherencia con el esfuerzo teórico e instrumental del Ministerio del cual el FOSIS está adscrito.

- **Implementación del programa**

5. Mejorar la definición operacional de la población objetivo. Esta debiera al menos poder identificar hogares con determinadas características (vulnerabilidad) al interior de cada territorio o, alternativamente, “territorios vulnerables” sobre los cuáles el Programa define su ámbito de acción. Además, debe incluir un horizonte de población a atender en el mediano plazo. La definición e individualización de esta población debiera ser usado como insumo para la selección de beneficiarios al interior de cada región.
6. Determinar las cargas laborales comprometidas en el programa para gestionar adecuadamente los componentes (Producción y Administración). A nivel central, establecer si la dotación del Programa se alinea en términos de número y perfiles a sus responsabilidades (elaboración de documentos técnicos, licitación de la implementación del programa y monitoreo y evaluación). Cada componente debería estar asociado a recursos humanos identificados de acuerdo a las características de los bienes y servicios que proporciona, y considerar las estrategias que permitan realizar un seguimiento de las iniciativas a nivel central y regional.
7. Estandarizar los procesos y seguimiento y evaluación que son las tareas claves por desarrollar desde el nivel central. Esto, especialmente considerando la dimensión territorial y el rol que juega en la toma de decisiones. Ambos procesos deben permitir al Programa evaluar si efectivamente la intervención, se está llevando a cabo de la manera diseñada y llegando a la población objetivo.
8. Establecer una base de datos unificada y detallada de familias que contenga como mínimo: sus antecedentes (como se hace actualmente), componentes y secuencia (fechas) y servicios que han recibido con información detallada (Por ejemplo, nombre de la iniciativa, montos involucrados, N° de sesiones de los talleres, horas de capacitación y temáticas etc.), evaluación del programa que realizan los usuarios (Satisfacción de usuarios) y resultados de la intervención (como se hace actualmente con la Línea de Base y Línea de Salida).

- **Costos de proveer el/los bienes y/o servicios del programa**

9. Estudiar alternativas que permitan minimizar sus costos administrativos para llevarlos más cerca del promedio de otros programas sociales que el mismo Ministerio y el FOSIS implementa. Una disminución de los gastos administrativos mejorará tanto los indicadores de economía como los de eficiencia. En especial, tomando en cuenta los resultados del programa en cuanto a la mejora en los índices de habilitación de las familias beneficiarias.

¹⁴ Es una medición que viene de los países de OCDE y que es el marco de análisis para la medición de Bienestar Social en Chile y que complementará la información de la encuesta CASEN.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**



OFICIO N°061/ 2794 /

ANT.: Ord. N° 1828 de fecha 24.06.2021 de la Dirección de Presupuesto, que envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales Proceso 2021

MAT.: Remite comentarios a Informe Final de Evaluación preparado por Panel de Evaluación. Programa Acción-Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

SANTIAGO, 01 SEP 2021

DE : SRA. KARLA RUBILAR BARAHONA
MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

A : SRA. CRISTINA TORRES DELGADO
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

De acuerdo con la materia y en relación con el proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales realizado por la Dirección de Presupuesto al Programa Acción-Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias proceso 2021, cuyo informe final fue remitido a esta Institución mediante documento del Ant., informo a Ud. lo siguiente:

En relación con el proceso de evaluación, presentamos nuestra conformidad al considerar que éste fue llevado a cabo de manera profesional y colaborativa entre ambas Instituciones, lo cual permitió realizar el proceso en los plazos establecidos. Asimismo, consideramos que el Panel de expertos fue conformado por profesionales técnicamente capacitados para asumir las materias en evaluación.

Con esto, manifestamos nuestra anuencia con la totalidad de las conclusiones y recomendaciones establecidas en el Informe Final de Evaluación, las cuales representan oportunidades de mejoras a nuestro quehacer y el de futuras intervenciones. Particularmente, destacamos las siguientes conclusiones:

- **Diseño del programa**

Con relación a la redefinición de las poblaciones potencial y objetivo, se acogen las recomendaciones en cuanto a adicionar cifras de la encuesta CASEN que permitan un panorama nacional respecto de las poblaciones del Programa y tener una estimación anual tanto de la población potencial como objetivo (en base a Registro Social de Hogares), lo que ya ha sido incorporado en el rediseño del programa.

En cuanto a precisar los bienes y servicios fundamentales que están involucrados en los componentes, las medidas adoptadas son las siguientes:

1. En la reformulación presentada a la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el componente antes denominado Fortalecimiento de la Vida en Familia es presentado como Fortalecimiento de Planes de Trabajo Familiar y centra su eje en el desarrollo de planes de trabajo por parte de los hogares que participan de la intervención, con apoyo de equipos ejecutores a través de talleres de formación, intervención especializada psicosocial, acompañado de un monto de inversión que funciona como financiamiento del plan.
2. Así también, el componente antes denominado Fortalecimiento de la Vida en Comunidad es presentado como Fortalecimiento de Planes de Trabajo Comunitarios y centra su eje en el desarrollo de planes de trabajo por parte de los hogares que viven en una comunidad con apoyo de equipos ejecutores a través de talleres de formación, intervención especializada

psicosocial, acompañado de un monto de inversión que funciona como financiamiento del plan de trabajo comunitario.

3. Respecto a la sugerencia de prescindir del componente 3 (Autogestión) que más bien corresponde a un programa de apoyo organizacional, éste se presenta como programa nuevo, denominado Acción Autogestionada, con ficha Ex Ante propia.
4. Todas las modificaciones de diseño del Programa se están llevando a cabo mediante evaluación Ex Ante presentada por FOSIS a la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Respecto a establecer la vinculación y secuencia que debiera darse entre los componentes Familia y Comunidad para discernir si cada familia o grupos de familias recibe uno u ambos componentes, cada componente es presentado en la reformulación como independiente, sin embargo, en la sección que pregunta sobre la posibilidad de que un hogar pueda participar más de una vez de la intervención se explica indirectamente la secuencia que se puede dar:

- Cuando una región define intervenir en un mismo territorio con los dos componentes simultáneamente
- Cuando una región define intervenir en un mismo territorio con un componente en el año t y con el otro componente en el año t+1

- **Implementación del programa**

Con relación a mejorar la definición operacional de la población objetivo, esta es reformulada como:

- Población potencial: Hogares que se encuentran en los 3 tramos de mayor vulnerabilidad del Registro Social de Hogares, es decir hasta un 60% de vulnerabilidad.
- Población objetivo: Hogares presentes en el Registro Social de Hogares a marzo del 2021 que se encuentran en los tramos de hasta 60% de vulnerabilidad y que tienen presencia de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años y con situación de hacinamiento medio o crítico
- Unidad: Hogares
- Fuente: Registro Social de Hogares

Respecto a determinar las cargas laborales comprometidas en el programa para gestionar adecuadamente los componentes (Producción y Administración) se está evaluando con el Departamento de Gestión de Personas de FOSIS, la posibilidad de incorporar un mecanismo adecuado para cuantificar las horas de trabajo de los equipos involucrados.

Respecto a estandarizar los procesos de seguimiento y evaluación que son las tareas claves por desarrollar desde el nivel central, a contar del año 2021 se puso a disposición de los equipos regionales un manual de supervisión en el que se establecen por componente los mínimos requeridos para asegurar una intervención acorde al diseño establecido. Cada equipo regional establece un agente de desarrollo local (ADL) que dará acompañamiento a la intervención a través de estrategias de monitoreo, supervisión, asistencia técnica y formación como mecanismos que mitiguen cualquier distorsión metodológica, que prevengan errores en la intervención y que aseguren una ejecución apegada al diseño de la intervención. Por otro lado, contaremos con una ficha de registro de usuario que asegure que el perfil de los hogares sea el establecido por el mecanismo IRAL y responda a la población objetivo del programa.

En cuanto a la recomendación de establecer una base de datos unificada y detallada de familias que contenga como mínimo: sus antecedentes (como se hace actualmente), componentes y secuencia (fechas) y servicios que han recibido con información detallada (Por ejemplo, nombre de la iniciativa, montos involucrados, N° de sesiones de los talleres, horas de capacitación y temáticas etc.), evaluación del programa que realizan los usuarios (satisfacción de usuarios) y resultados de la intervención (como se hace actualmente con la Línea de Base y Línea de Salida), el Departamento de Estudios de FOSIS está trabajando en una actualización de los datos del programa incorporados en los sistemas internos.



- **Costos de proveer el/los bienes y/o servicios del programa**

Respecto a la recomendación de estudiar alternativas que permitan minimizar costos administrativos para llevarlos más cerca del promedio de otros programas sociales que el mismo Ministerio y el FOSIS implementa, se está evaluando en conjunto con el Departamento de presupuesto, la viabilidad de cuantificar de mejor manera los costos administrativos para poder realmente dimensionar la necesidad de minimizarlos.

Otras recomendaciones del panel evaluador incorporadas:

1. Se cambia el concepto de familia por el de hogar.
2. Se reestablecerá la medición de habilitación a través de una escala que considera conductas y acciones observables generando un puntaje básico de habilitación alcanzable para todos los hogares. En la ficha de reformulación del programa se plantea: *Para poder estimar el impacto que el programa tiene sobre los hogares, se establecen mediciones del estado de ingreso de cada uno al programa estableciendo una línea base, la que se compara con los resultados de la medición que se hace al egresar de la intervención, es decir, tenemos dos mediciones que son comparables entre sí y se espera que en la segunda medición cada hogar logre llegar a un puntaje estándar para que, de este modo, podamos afirmar que una familia ha desarrollado habilidades para mejorar su calidad de vida.*

Finalmente, este Ministerio establecerá las medidas necesarias conducentes a considerar y subsanar las conclusiones establecidas por el Panel de Expertos, así como también preparar los compromisos que deriven de las recomendaciones del informe en comento.

Sin otro particular, se despide atentamente,

KARLA RUBILAR BARAHONA
MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA



1. Sra. Directora de Presupuestos.
2. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.
3. Gabinete Ministra, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
4. Director Ejecutivo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
5. Gabinete Subsecretaria de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
6. Gabinete Subsecretaria de Servicios Sociales, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
7. División de Políticas Sociales, Subsecretaría de Evaluación Social.
8. Oficina de Partes.