

VERSION PRELIMNAR
En proceso de edición

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC),
Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC)
Concha y Toro 13, piso 2, Santiago 1
Fono - fax: 6980864 E-mail: cerc@rdc.cl

**EVALUACIÓN DE IMPACTO
EN PROGRAMAS DE SUPERACION DE POBREZA,
EL CASO DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL
(FOSIS) DE CHILE**

**Informe Técnico
Washington 11-12 mayo 1999
IDRC**



Este trabajo fue apoyado por el “*Methods and Tools for Policy Assessment*”, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) con el No. de proyecto 96-8754-01

**Cristián Parker G.¹
Gerardo Rivas P.²
Daniel Cauas E.³**

-
- ¹ Doctor en Sociología, Investigador del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, Universidad Academia de Humanismo Cristiano y del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.
 - ² Master en Ciencias Aplicadas (U.Católica de Lovaina), Consultor, Investigador Asociado del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
 - ³ Sociólogo, Investigador asistente en el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.

CONTENIDO

1. RESUMEN	4
2. EL DESAFÍO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL CAPITAL SOCIAL.....	4
2.1. El desafío de la pobreza.....	4
2.2. La pobreza : de la pobreza de ingreso a la pobreza humana	6
a.) Sobre la pobreza de ingreso.	6
b.) La pobreza y las capacidades.	8
2.3. Pobreza humana, capital social, redes y patrones culturales.	10
3. LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL Y SU EVALUACIÓN	13
3.1. El FOSIS y el gasto social en Chile.....	13
4. INDICADORES Y CONCEPTOS OPERACIONALES PARA EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL EN PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA	21
4.1. LA NECESIDAD DE CONTAR CON INDICADORES FIABLES	21
4.2. INDICADORES SOCIALES E INDICADORES DE IMPACTO	23
5. EL CONCEPTO DE IMPACTO	24
5.1. Definición de Impacto.....	25
5.2. Precisiones sobre el concepto de impacto: Impacto DE e impacto EN	26
5.3. Comandabilidad del Impacto.....	26
5.4. Implicaciones para la investigación	27
a.) El Concepto Operacional de Territorio.....	27
b.) El Impacto Territorial.....	28
5.5. Las hipótesis de trabajo sobre indicadores de impacto territorial.....	29
a.) Restricciones previas a los indicadores de impacto.....	29
b.) Indicadores macro v/s Indicadores locales	29
5.6. Construcción de los indicadores de impacto territorial.	30
a.) Construcción de un Set de Indicadores generales.....	30
5.7. Validación en Terreno	30
5.8. Validación de las áreas de Impacto	31
5.9. Redefinición de las áreas de impacto.....	32
5.10. Operacionalización de las áreas de impacto.....	33
a.) Tipos de proyectos.....	33
b.) Comunas	34
c.) Capital Social	34
d.) Impacto en poder adquisitivo local (IMPAL)	34
e.) Impacto en calidad de vida.....	35
f.) Impacto en cultura de cambio y participación	35
6. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA	36
6.1. Diseño Metodológico Comparativo.....	36
6.2. Principales fases de la investigación y modelo metodológico:.....	37
a.) Entradas	38
b.) Recolección de información.....	38
c.) Procesamiento de la información	39
d.) Recomendaciones entregadas por el modelo	39
6.3. Temporalidad y selección de muestra para estudios de casos.....	39
a.) Selección de territorios	40
b.) Entrevistas a informantes calificados.....	40
7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACION	41
7.1. La inversión FOSIS en el territorio estudiado.....	41
a.) Angol.....	43
b.) Ercilla.....	43
c.) Lumaco.....	43
d.) Rancagua	44
e.) Rengo.....	44
f.) Requinoa	44
7.2. Impacto directo y sus factores explicativos en los Territorios.....	45
a.) Mejoría en el poder adquisitivo local:	45
b.) Mejoramiento en la calidad de vida.....	48
c.) Percepciones de beneficiarios acerca de mejoramiento en calidad de vida	49
d.) Importancia del capital social en el impacto sobre el poder adquisitivo local:	52
7.3. Impacto territorial en las capacidades de la población.	53
8. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACION EN LA PERSPECTIVA DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN DE POBREZA.....	66
8.1. Los principales resultados del estudio evaluativo:	67
a.) Importante impacto en territorios rurales.	67
b.) Importancia del capital social en el impacto exitoso de las intervenciones sociales.	67
8.2. El estudio evaluativo como fuente de nuevos enfoques conceptuales.	69
a.) Superar el concepto operante de pobreza de ingreso y sus cualificaciones asociadas.....	70

b.)	Importancia de la participación y el empoderamiento	70
c.)	Desarrollar estrategias de intervención territorial aprovechando las lecciones de las experiencias existentes. 71	
8.3.	En relación a la metodología de evaluación de impacto territorial:	72
a.)	La Importancia de los indicadores ligados a las Redes y al Capital Sociales:	72
b.)	El problema de la adquisición de Información	73
c.)	Proseguir en la innovación metodológica para evaluar impacto territorial	73
9.	RECOMENDACIONES GENERALES HACIA LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE POBREZA Y LA EVALUACIÓN DE SU IMPACTO.	74
a.)	Superación del concepto operacional de pobreza de ingreso en los programas y proyectos sociales:	74
b.)	En cuanto a la evaluación del impacto:.....	75
c.)	Metodologías de monitoreo y evaluación.....	76
d.)	Sobre el concepto de evaluación de impacto efectivo:	77
e.)	La equidad como objetivo de las políticas y programas orientados a superar pobreza.	77
10.	BIBLIOGRAFÍA	78

1. RESUMEN

El presente trabajo recoge los principales resultados de un estudio de Evaluación de Impacto de Programas de Superación de Pobreza, que se base en el caso FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) de Chile.

Sobre la base de un análisis conceptual de la pobreza, se buscan indicadores que describan la pobreza - capacidades, un concepto que busca una aproximación multidimensional que supera el concepto tradicional de “pobreza de ingreso”. En ese marco la importancia del concepto de capital social es luego traducida en indicadores e índices en función de la evaluación del impacto de intervenciones con estrategia territorial como las del FOSIS en Chile.

Además de validar un diseño metodológico comparativo, que emplea técnicas cuantitativas y cualitativas, el estudio entrega resultados de la evaluación de impacto territorial de programas sociales llevados a cabo en dos regiones de Chile, sobre la base de un trabajo en terreno en seis comunas específicas. Estos resultados revelan la importancia del concepto de pobreza - capacidades para asumir tareas de superación de pobreza. También esos procesos validan un modelo metodológico de evaluación de impacto territorial de programas sociales, ofreciendo adicionalmente un conjunto de indicadores multidimensionales, herramientas, y procedimientos metodológicos para medir impacto en comunidades pobres.

La dimensión innovativa de la propuesta es que aborda la evaluación ex post de impacto con un enfoque territorial, centrado en beneficiarios colectivos, que va más allá de la evaluación por programa, centrada en beneficiarios individuales. Permite apreciar, además, la validez de tal estrategia en función de una política social eficiente en la implementación de programas que efectivamente contribuyan a superar la pobreza, (poder adquisitivo y calidad de vida), elevar capacidades y fortalecer redes sociales, así como obtener resultados eficaces y pertinentes a los problemas que viven las comunidades pobres a las que se busca llegar.

2. EL DESAFÍO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y EL CAPITAL SOCIAL

2.1. El desafío de la pobreza.

La reforma de la política pública en la década de los noventa en la región ha tenido como una de sus prioridades la superación de la pobreza. Efectivamente los gobiernos de la región han incrementado el gasto social e implementado un conjunto de programas sociales orientadas a la consecución de esa meta.

La política social, y en especial aquellas medidas orientadas específicamente al alivio de la pobreza (CEPAL,1996), como los fondos de inversión social y los programas especiales para poblaciones vulnerables o en riesgo social, han estado orientadas generalmente por un determinado diagnóstico de la situación social donde destaca el empleo de ciertos indicadores de pobreza que generalmente se remiten a la línea de

pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas. El diagnóstico ha buscado ser enriquecido con un método integrado de medición de pobreza. (Boltvinik, 1990)

Con todo, el concepto operacional de pobreza generalmente empleado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en varios países de la región, sigue siendo básicamente el de "pobreza de ingreso". (PNUD, 1997). El caso chileno no ha sido una excepción al respecto. A pesar de que las cifras relativas a magnitud e incidencia de la evolución de la pobreza en la región han ido variando, ofreciendo un panorama que en términos relativos es más alentador, descendiendo entre 1950 y 1995 del 65% de la población por debajo de la línea de pobreza al 36% (Londoño, 1996), la pobreza absoluta en el sub continente se ha venido incrementando sistemáticamente en el mismo período desde 90 millones a 163 millones de habitantes. A pesar de los esfuerzos enormes que prácticamente todos los países de la región han realizado el problema de la pobreza persiste como uno de los grandes desafíos con que enfrentamos el próximo siglo.

Al menos dos grandes problemas planteados por la política social de fines de los noventa desafían el empleo estandarizado del concepto de pobreza de ingreso para diagnosticar realidad y diseñar, ejecutar y evaluar políticas sociales:

Existe un acuerdo general acerca del hecho de que sin crecimiento económico no es posible reducir la pobreza y la desigualdad (Janvry, Sadoulet, 1999), pero aún con tasas crecientes de crecimiento la persistencia de ciertos segmentos de la población bajo la línea de pobreza ha llevado a que sea calificada como "pobreza dura", pobreza persistente en el tiempo, que o no depende tanto de los ciclos de la economía, ni de las políticas, sectoriales o focalizadas de inversión social. En el caso chileno la pobreza extrema disminuyó en el bienio 1990-1992 en un 4,1% mientras que en el bienio 1994-1996 disminuyó solamente un 1,8%, Ello indica la presencia de esta pobreza "dura" y una mayor dificultad de las políticas públicas para actuar eficazmente en la reducción de la pobreza (Bengoa, 1995). Todo lo cual lleva a interrogarse acerca de la diversidad compleja de situaciones que están afectando causalmente a la reproducción de la pobreza y condicionando los esfuerzos para superarla.

Con el crecimiento económico relativo de los países se han ido variando las características de la pobreza, especialmente las características mínimas que se consideran aceptables, ya que todos tienen un nivel de vida superior que hace algunas décadas atrás. También han ido emergiendo otros problemas sociales diferentes a los tradicionales, varios de ellos como consecuencia de los cambios, de la globalización y de la modernización experimentada (Urzúa, 1997), principalmente asociados a la desintegración familiar (violencia intrafamiliar, etc.) y social (drogadicción, violencia delictual, etc.), pobreza en la tercera edad, desempleo juvenil, desafío de la integración de la mujer al mercado laboral, etc. Es reconocido el hecho de que la pobreza de hoy es más heterogénea, compleja y cambiante (Raczynski, 1998) que hace veinte años, que la pobreza de ingresos y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas no coinciden, que las líneas divisorias entre pobres y no pobres se debilitan, que la pobreza se feminiza y se hace urbana, que adquieren visibilidad viejos problemas como la segregación espacial y étnica y son más diversificados los grupos vulnerables y en riesgo social, que no siempre coinciden con los grupos indigentes (desde el punto de vista de la línea de pobreza).

Todo ello significa, en otros términos, que estamos frente a un fenómeno diversificado de la pobreza, y que, por importante y relevante que siga siendo el concepto operacional de pobreza de ingreso, se ha tornado necesario explorar otras formas de diagnóstico y evaluación de la pobreza que apunten a una comprensión más integral del problema y arrojen luces para incrementar la eficacia e impacto de los programas sociales.

Frente a estos problemas se constata que ha habido un cambio, desde hace algún tiempo, en el enfoque público para abordarlos (Kliksberg, 1989). Se trata de la introducción de una mirada más amplia a la problemática de la pobreza. Con ella se van incorporando un conjunto de dimensiones que tienen que ver con la naturaleza y contexto socioantropológico de los pobres y se va superando una mirada estrictamente económica. El concepto de pobreza humana introducido y difundido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo no constituye sólo una forma novedosa de comprender y medir la pobreza, sino que obliga a repensar el conjunto de políticas sociales orientadas a superar la pobreza así como, por cierto, la apreciación de su impacto.

Es interesante notar de entrada cuán próximo está el concepto de "pobreza humana" del PNUD de la forma cómo han venido discutiendo el tema de la pobreza en Chile⁴. Sin pretender agotar esta temática es en esta dirección que pretendemos aportar elementos y consideraciones conceptuales y operacionales provenientes de un proceso de investigación desarrollado en torno a la búsqueda de metodologías de evaluación de impacto territorial de proyectos de superación de pobreza en Chile (CERC-UAHC, 1996).

La pobreza es sin duda un concepto recurrente que remite a una realidad insoslayable para los analistas y gestores de políticas sociales. Sin embargo, al contrario de lo que el discurso público parece difundir, el concepto de pobreza no es unívoco y exacto. Es un concepto bastante amplio y polisémico y está sometido a interpretaciones diversas y aún contradictorias como lo muestra buena parte del debate que las ciencias sociales han tenido en su evolución⁵. Lo más importante en este último tiempo es el hecho de que parece haber un consenso generalizado de que ya no podemos continuar reduciendo la realidad de la pobreza a su simple medición relativa al ingreso monetario. El concepto de pobreza derivado de la economía y de los expertos en política social se ha estado siendo enriqueciendo este último tiempo con los aportes de la sociología y la antropología. El debate ha surgido al ámbito público en torno a conceptos como "pobreza humana", y a conceptos asociados a programas de superación de pobreza tales como "capacidades", "capital social", y "redes sociales".

2.2. La pobreza : de la pobreza de ingreso a la pobreza humana.

a.) Sobre la pobreza de ingreso.

⁴ Ver por ejemplo documentos del FOSIS o del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza. (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996; 1998; Raczynski, 1996).

⁵ Ver entre otros, Labbens (1978), Kliksberg (1989) , Banco Mundial (1990), Todaro (1991), Arroyo (1992), Sachs (1995), RECELAC (1995), Salama y Valier (1995), Lok (1995), Streeten (1995), Londoño (1996), Janvry y Sadoulet (1999).

Como sabemos la pobreza es una situación relativa e histórica. En la década de los setenta los economistas establecieron dentro y entre las naciones una medida común de la pobreza. Llegaron más lejos e inventaron el concepto de "pobreza absoluta". Ésta representa el nivel mínimo de ingresos de subsistencia, necesario para asegurar las "necesidades físicas básicas" en cuanto al alimento, la ropa y la vivienda con el fin de cerciorarse de tener una "sobrevivencia continua". No obstante, nos dice Todaro, "...nos enfrentamos a un problema cuando reconocemos que los niveles mínimos de subsistencia variarán de un país a otro y de una región a otra, como reflejo de requerimientos diferentes tanto en el aspecto psicológico como en el social y económico". (Todaro, 1991).

Las mediciones de pobreza siguen estando dominadas por la pobreza en términos de bajos ingresos o de necesidades básicas insatisfechas. El principal método para identificar la pobreza establece una "línea de pobreza" (LP) límite, que define un nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre.

Según esta aproximación estadística clásica definir la pobreza equivale a determinar los umbrales de ingresos:

- * *pobreza* será ingresos inferiores a la línea de pobreza
- * *pobreza extrema*: bajo la línea de indigencia

La determinación de esas líneas es simple (aunque difíciles de construir porque requieren de encuestas muy complejas y pesadas)⁶.

Si bien las mediciones de pobreza de acuerdo a la Línea de Pobreza, según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, o a su integración en el "Método Integrado de Medición de Pobreza" (Boltvinik, 1990, 1992a y 1992b) constituyen indicadores relevantes que posibilitan aproximarse a la realidad de la pobreza, diagnosticar muchas de sus carencias y fundamentar y orientar programas sociales, es necesario reconocer también que son indicadores parciales que no pueden ser tomados sino como una aproximación imperfecta a la problemática de la pobreza.

Mucho se ha escrito y debatido sobre las limitaciones de este tipo de indicadores y no es el caso entrar en ese debate⁷.

⁶ Se determina la canasta de bienes necesaria para la reproducción del individuo (o del hogar).

Se calcula pues el número de calorías necesarias para la subsistencia que se convierten en:

- Una serie de bienes de alimentación,
- Ligados a las costumbres alimenticias del conjunto de la población.
- Una vez definidos esos bienes se convierten en dinero.

El precio empleado es diferente del nivel general de precios (IPC) o de otro índice de precios ya que refleja la composición de la canasta. La suma necesaria para comprar esa canasta define la línea de indigencia. Una vez obtenida esa línea se le aplica el Multiplicador de Engel para tomar en cuenta las necesidades de vestuario, transporte, habitación y se obtiene la línea de pobreza. Se reserva la línea de indigencia al ingreso necesario para la "reproducción calórica" del individuo. Se extiende esta línea de pobreza (e indigencia) al hogar aplicando un coeficiente de reducción para los miembros de la familia más allá y más acá de cierta edad (10 a 12 años según encuestas).

Para comparar niveles de pobreza entre países hay que homogeneizar los datos en muchos puntos: calorías idénticas; coeficiente de Engel igual; etc. La divisa clave (a una tasa de cambio oficial) no puede ser empleada ya que el poder de compra varía por países; hay que emplear pues la "paridad del poder de compra". (Salama y Valier, 1995 : 257-258).

Baste afirmar que la medida de la pobreza según “línea de pobreza” al concebir la pobreza en términos de bajos ingresos (al igual que el enfoque de necesidades básicas insatisfechas), no da cuenta de lo que podríamos definir como “diversidad humana”, de las enormes variaciones interpersonales e interregionales para transformar ingresos en capacidades, y no valora la importancia central de la libertad y de la autonomía en la definición de soluciones para combatir la pobreza. A pesar de las virtudes de medir la pobreza en el ámbito de los ingresos, la cuestión central desde una perspectiva mas amplia es evaluar su pertinencia para comprender el carácter multidimensional de la pobreza. Concentrarse exclusivamente en el criterio de “bajos ingresos” para medir la pobreza y a partir de allí sugerir medidas y diseñar opciones, puede conducir a errores en la identificación de la pobreza y por consiguiente a una falta de precisión en el diseño y formulación de políticas.

b.) La pobreza y las capacidades.

La nueva concepción de pobreza supera la visión de pobreza de ingresos (L.P), y la concibe como un fenómeno multidimensional.

Consecuentemente con una visión cuyo punto de partida no son las "carencias" o "insuficiencias" o "insatisfacciones" - visión signada por la negatividad - sino, desde un punto de vista mucho más propositivo, las "capacidades" y "potencialidades" de los pobres, en Chile y en otros países se viene hablando entonces de una nueva forma de entender a la pobreza.

Si en la década anterior se escuchaba hablar del “protagonismo de los pobres” y los movimientos sociales y políticos parecían apostar a la capacidad de movilización de los sectores populares para transformar la sociedad y resolver sus problemas, hoy, con un enfoque distinto, pero que apunta también a propuestas movilizadoras que superan el asistencialismo, desde hace pocos años, se ha comenzado a hablar del **empoderamiento**, del despertar de las potencialidades, capacidades y productividades de los pobres, en fin, de “potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos” (PNUD, 1997).

Para el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano de 1997 resulta más pertinente que los encargados de adoptar las decisiones políticas, tomen en consideración la pobreza de opciones y oportunidades, más que la pobreza de ingreso. Esta visión de la pobreza centra la atención en las causas de la pobreza y lleva directamente a las estrategias de empoderamiento y otras medidas encaminadas a realzar las oportunidades de todos.

⁷ ¿Cuáles son algunos de los límites del Indicador de pobreza? Siguiendo la argumentación de Salama y Valier, (1995) podemos anotar un conjunto de observaciones. Este presenta deficiencias en cuanto a su construcción; tiende a sobrestimar la pobreza en países (o regiones) menos desarrollados, por ej. sobrestima la pobreza rural; las redes de solidaridad, (más allá de la familiar) y en general el sistema de acción no son considerados; equipara necesidades que en contextos geográficos y socioculturales son diferentes; también tiene limitaciones en cuanto a su significación: la disminución del nivel de vida de un pobre debiera aumentar el indicador de pobreza, y no es necesariamente el caso y la transferencia de ingresos de un pobre a otro mas pobre, o de una persona con mayores ingresos que la suya, debiera aumentar el indicador de pobreza pero no se da necesariamente el caso; no siempre distingue en la función ingreso de los pobres los ingresos por subsidios (muchas veces ni se consideran).

Como dice el Informe del PNUD de 1997: *“La pobreza debe enfrentarse en todas sus dimensiones, y no sólo en cuanto al ingreso”*.

En efecto, un gran mérito del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD centrado en el problema de la pobreza, es que, además de introducir una concepción novedosa acerca de ella, nos propone un aparato e instrumental operativo para medir esa pobreza humana.

El IPH (Índice de Pobreza Humana) se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el IDH (Índice de Desarrollo Humano), la longevidad, los conocimientos, y un nivel decente de vida (PNUD, 1997:141ss)

Dentro de este enfoque, la pobreza humana, como hemos visto, está ligada a la idea de capacidades. Esta visión es más completa que la que ve la pobreza como “ingresos bajos” o “necesidades básicas insatisfechas”. Dichos enfoques han sido provechosos para orientar la atención hacia las carencias de ingresos, bienes y servicios esenciales, y para destacar su papel fundamental en la vida humana, pero se puede avanzar aún más si se centra en el desarrollo de capacidades de la gente.

Este enfoque se ha venido desarrollando desde los años ochenta pero ha madurado en los años noventa con aportes como los del recientemente galardonado Nobel de Economía, Amartya Sen. Este autor habla de “las capacidades y los funcionamientos” (Sen, 1993; Crocker, 1995).

Según este enfoque la idea de capacidades debe ser analizada en relación a su puesta en práctica. En efecto se trata, más bien, de ver cómo esas capacidades pueden actualizarse por medio de “funcionamientos”. El término de “funcionamiento” es equivalente al de “realización”, y se refiere a lo que la gente realmente puede hacer, al estado de las personas. Hay “funcionamientos” que son elementales y que son altamente valorados: como estar adecuadamente alimentado, tener vivienda, gozar de buena salud. Otros “funcionamientos” o “logros” son más complejos, como estar socialmente integrado, lograr auto-respeto. Los individuos y regiones se diferencian mucho en la forma como evalúan estos diferentes “funcionamientos” o “estados”, y cualquier evaluación de las ventajas individuales y sociales debe ser sensible a estas variaciones.

Esta reorientación en el análisis de la pobreza, mueve la conceptualización desde los ingresos, hacia el espacio de las realizaciones y funcionamientos constitutivos del ser humano. Los ingresos son considerados como medios y no como fines, y la atención se concentra en lo que la gente puede hacer con dichos ingresos. Es decir, se incorpora el enfoque de “ingresos” y el de “necesidades básicas” a un enfoque de capacidades, donde los ingresos son medios y las necesidades estados relativos de oportunidades que posibilitan el ejercicio de esas capacidades, es decir están vinculadas al funcionamiento. Igualmente, para el enfoque de capacidades los “funcionamientos” son importantes por sí mismos (y no sólo porque generen utilidad o bienestar), dado que aumentan la autoestima de las personas y su capacidad de definir autónomamente sus preferencias, esto es, están vinculados a la libertad y a la propia realización humana.

2.3. Pobreza humana, capital social, redes y patrones culturales.

Este nuevo enfoque de pobreza humana se inscribe en la propuesta más amplia del PNUD acerca del desarrollo humano y sustentable. (Fukuda-Parr, 1998; Parker, 1998^a).

De acuerdo a esta concepción podemos partir de un supuesto básico fundamental: la potencialidad de los mismos pobres para constituirse en agentes de su propio desarrollo. Por tanto de lo que se trata es de buscar los mecanismos y procesos por medio de los cuales se despierten esas potencialidades así como de generar las oportunidades (acceso a servicios, mercado laboral y de bienes, educación, etc.) para que efectivamente esas capacidades puedan ponerse en práctica: es decir se transformen en funcionamientos. Es aquí en dónde conceptos como activos, capital social, redes sociales, asociatividad cobran sentido.

En términos económicos se ha estudiado recientemente la influencia que tienen factores como los activos de los pobres: capital humano, capital social y capital físico, en las condiciones de vida y generación de ingresos de los pobres. Dreze y Sen en India han desarrollado cierta medición empírica del concepto de capacidades (capabilites); otros autores han sugerido que en América Latina gran parte de la desigualdad de ingreso se deben a desigualdad de acceso a la tierra y al capital y que la pobreza está asociada a la falta de acceso a activos físicos, financieros y de capital humano (BID, 1997). Un estudio de Moser (1996) en varias localidades pobres demostró la importancia de los activos y su empleo en épocas de crisis en las estrategias de sobrevivencia de los pobres.

Allí, las habilidades del jefe de familia para evitar o reducir la vulnerabilidad e incrementar la productividad económica, dependen no sólo de sus activos iniciales, sino también de la capacidad efectiva que tenga para transformar esos activos en ingreso, comida u otras necesidades básicas. Los activos pueden ser transformados de dos formas distintas: por medio de la intensificación de las estrategias existentes o por medio de nuevas o diversificadas estrategias. Ahora bien, el cómo se usen los activos y qué estrategias serán adoptadas para hacer frente a situaciones de crisis económica, está determinado por la familia, las relaciones al interior del hogar y por factores de tipo comunitario. Así, los eventos que ocurran dentro del ciclo de vida familiar, y que afectan la estructura y composición de los hogares, pueden repercutir en la capacidad de respuesta a cambios externos. Por otro lado, los factores de desigualdad al interior del hogar, en términos de género y edad y referido a derechos y obligaciones, se traduce en diferencias en las habilidades para hacer frente a las dificultades económicas. Por último la capacidad de respuesta de la comunidad a los cambios externos, depende de su stock de capital social (las normas, las redes de reciprocidad transformadas en organizaciones sociales, etc.) (Moser, 1996).

Estos estudios de Moser son coincidentes con los aportes que desde hace ya bastante tiempo había hecho Larissa Lomnitz (1975) acerca de las estrategias de subsistencia de los pobres en medio de su marginalización urbana en América Latina. El concepto de red social resulta aquí decisivo. En los procesos migratorios del campo a la ciudad se ha descubierto que las redes sociales constituyen un factor primordial en la adaptación e integración a las condiciones de vida urbana. En tanto para el proletariado, las redes sociales le posibilitan el acceso al mercado formal así como la estabilidad y ascenso en él, a los marginados urbanos las redes les proveen de un mecanismo social de supervivencia diaria, pero además, el acceso frecuente al mercado de trabajo en la medida en que su situación laboral no es estable (Lomnitz, 1998). El concepto de

asociatividad, por su parte, aparece como clave para comprender contactos y redes sociales de los microempresarios - en un determinado territorio o fuera de él - redes que son relevantes para potenciar su actividad económica.

Este enfoque antropológico ha sido complementado, por enfoques psicosociales en cuanto a que la interacción de los pobres se da en el marco de una red de redes. Estrategias de intervención social en Buenos Aires, en el campo de la salud y de la educación, han demostrado que las redes sociales son sistemas abiertos que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes, y los de otros grupos sociales, posibilitan la potenciación de recursos que poseen. En efecto, "la red es la creación permanente de respuestas novedosas y creativas para satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, de forma solidaria y autogestionada" (Dabas, 1993:85).

Estudios en el sector informal de la economía, tanto como en el sector formal, muestran que operan mecanismos informales que permiten a ciertos sectores no sólo sobrevivir sino también ampliar su universo de intercambios sociales y económicos, como hacer negocios, estructurar procesos productivos y organizaciones empresariales. (Powell y Smith-Doerr, 1994) Se trata de redes de intercambio recíproco que operan sobre la base de lazos de confianza. Son redes que constituyen una suerte de "stock" de relaciones reales o potenciales, heredadas o acumuladas, ordenadas como mapa cognitivo en la mente de los individuos de acuerdo a lo que socialmente se define como distancia social o "confianza" (Lomnitz, 1998). Por este motivo la red potencial para los individuos, las familias y las comunidades constituye un elemento muy relevante del capital social (Lomnitz, 1998; Putnam, 1995). Se trata de recursos sociales a través de los cuales los agentes sociales reproducen su nivel de vida y/o se integran en la sociedad, en la economía y la cultura.

El concepto de red social, puede ser considerado, pues, como una de las dimensiones claves del capital social (Putnam, 1995). A él hay que agregar el concepto de "confianza" que designa el tipo de relaciones que conforman red y posibilitan incrementar o no ese capital social. Estamos aquí definiendo capital social como la capacidad que tiene una comunidad de emprender obras colectivas persiguiendo objetivos comunes. Una tercera dimensión del capital social está en las redes que se formalizan en organizaciones (formalizadas legalmente o no) y/o asociaciones en las cuales participan los individuos en la sociedad civil⁸.

Ahora bien, como todo capital, las redes, los lazos de confianza y las organizaciones no se realizan en tanto que capital si no hay un actor social que "invierta" dicho capital a través de su acción colectiva. O si se quiere con la terminología de Sen, las "capacidades" acumuladas que involucra el "capital social" inicial deben ser puestas en "funcionamiento" para que ese capital se transforme efectivamente en progreso y bienestar para la comunidad y se realice el "desarrollo humano" de sus habitantes. Es precisamente en la transformación del capital -- en tanto que activo,-- a capital invertido, es decir capital social que se reproduce e incrementa de manera sustentable, que intervienen los organismos públicos y sus programas sociales. De esta manera la "intervención" de los programas sociales puede ser entendida como una estructura de

⁸ Para autores como Putnam (1995) las organizaciones forman parte del capital social; para Lomnitz (1998) las organizaciones no conforman redes sociales. Es posible establecer una compatibilidad conceptual entre ambos enfoques por cuanto el concepto de capital es el más comprensivo: abarca: redes de reciprocidad espontánea (Lomnitz y Putnam); confianzas (Lomnitz y Putnam); y organizaciones sociales en la sociedad civil (Putnam).

acción social que afecta el sistema de acción de la comunidad intervenida de suerte que incrementa su potencialidad para poner en movimiento su capital social (impacto positivo), o por el contrario, la inhibe (si el impacto es negativo).

Esta otra mirada centrada en los sistemas de interacciones en las comunidades de habitantes pobres, que a partir de sus redes, confianzas y organizaciones, son incentivados por los microproyectos de los programas sociales a desarrollar un salto cualitativo en su sistema de acción (por la puesta en práctica del microproyecto concreto realizado en la comunidad-localidad), nos lleva entonces a considerar los patrones culturales que ayudan a construir y a mediatizar significativamente esos sistemas de acción. Serán precisamente estos modelos culturales – orientadores de las acciones colectivas significativas de la comunidad – los que constituirán factores de mediación entre la intervención gubernamental en la localidad y el stock inicial de capital social, económico y cultural que existe como “línea base” en el inicio del ciclo de vida del microproyecto a ser desarrollado en cada comunidad-localidad.

Cuando centramos la atención ahora en la comprensión de los patrones culturales de los pobres observamos que ella resulta decisiva para comprender sus estrategias de acción, puesto que esos cursos de acción están definidos y canalizados en gran medida por los modelos culturales en que se inscriben los sujetos. Un conjunto de investigaciones sobre cultura popular (Parker, 1992, 1996) nos indican que en efecto los pobres como sujetos sociales se ubican en su medio y con sus recursos y activos a partir de su propia autovaloración. Difícilmente pueden actuar en una forma que, en condiciones favorables, la mentalidad modernista llamaría “racionalista”. Muchos de sus comportamientos obedecen a una adecuación racional de los fines a los medios escasos de que disponen, pero también a una mentalidad sincrética que tolera la contradicción y opera en forma racional y simbólica la vez. Se trata de una cultura simbólica y oral, con una buena dosis de sentido práctico, pero muy alejada de los cánones de la cultura intelectual y del pragmatismo occidental. Asimismo confirman esas aproximaciones a la cultura de los pobres, a sus capacidades y potencialidades, el hecho de que los estudios en profundidad acerca de la mentalidad popular muestran que el sentido de la dignidad humana - muchas veces ligada al sentido religioso, a las estructuras normativas y al sentido de identidad - está a la base de su autoestima positiva, elemento clave del conjunto de potencialidades y resorte en las capacidades para ponerlas en funcionamiento.

En síntesis cuando hablamos de “pobreza humana” en el sentido de la conceptualización amplia del PNUD (y para lo cual debemos desligar dicho concepto necesariamente a los indicadores del índice de pobreza humana de dicho organismo, dado que están demasiado simplificados para el análisis comparativo a nivel macro) estamos hablando de “pobreza de capacidades”. Claro que, tal como entendemos pobreza de capacidades no se trata de dejarse llevar por la trampa semántica de las denotaciones: no es que los individuos pobres estén desprovistos de “capacidades”. Por el contrario el análisis de su realidad debiera reparar primordialmente en cuanta es la “capacidad” acumulada que tienen como base desde su situación de pobreza. En este sentido, es preferible hablar de “pobreza-capacidades”. Esta noción nos indica que debemos mirar el capital social inicial y por ende se debe analizar cuánto de ese capital social se ha incrementado en el tiempo ex post, lo cual entrega ya una fórmula pertinente para la evaluación de impacto de los programas sociales en localidades pobres.

3. LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL Y SU EVALUACIÓN

El análisis conceptual sobre pobreza que hemos desarrollado hasta ahora adquiere mayor relevancia a la luz de las reformas de la política social implementadas, sobre todo en cuanto a la forma en que se ha reorientado la acción del Estado y se busca una complementación con el sector privado en las estrategias de intervención pública, motivándose a la población a generar iniciativas sobre la base de fondos concursables que involucran el esfuerzo combinado de los beneficiarios, los organismos públicos regionales y municipales y diversas organizaciones no gubernamentales, tanto en el la preparación y diseño de los proyectos como en la inversión y gestión de los mismos. El caso del FOSIS en Chile es un buen ejemplo de este nuevo estilo de trabajo de la política social en la cual la finalidad última es el eficiente empleo de los recursos fiscales en el marco de una acción combinada con la sociedad civil. Revisaremos en forma breve la característica central que reviste la estrategia de acción del FOSIS, marco en el cual procederemos posteriormente a profundizar ciertos aspectos metodológicos y técnicos relativos al tipo de investigación evaluativa que hemos desarrollado.

3.1. El FOSIS y el gasto social en Chile

Hemos dicho que en términos generales Chile puede exhibir un buen desempeño en su lucha contra la pobreza, lo cual ha sido fruto combinado del crecimiento económico y de una adecuada focalización del gasto social. Aún cuando el aporte de cada uno de esos dos componentes es todavía objeto de debate.

En efecto, el crecimiento económico sostenido de la economía chilena por más de una década y media ha generado mayores recursos fiscales que han permitido continuar incrementando el gasto social. Este mayor gasto ha contribuido a que numerosos hogares superen progresivamente la situación de pobreza e indigencia en que se encontraban. Como puede observarse en la tabla, desde 1987 a 1996 el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza descendió desde 45,1 a 23,2 de acuerdo a los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

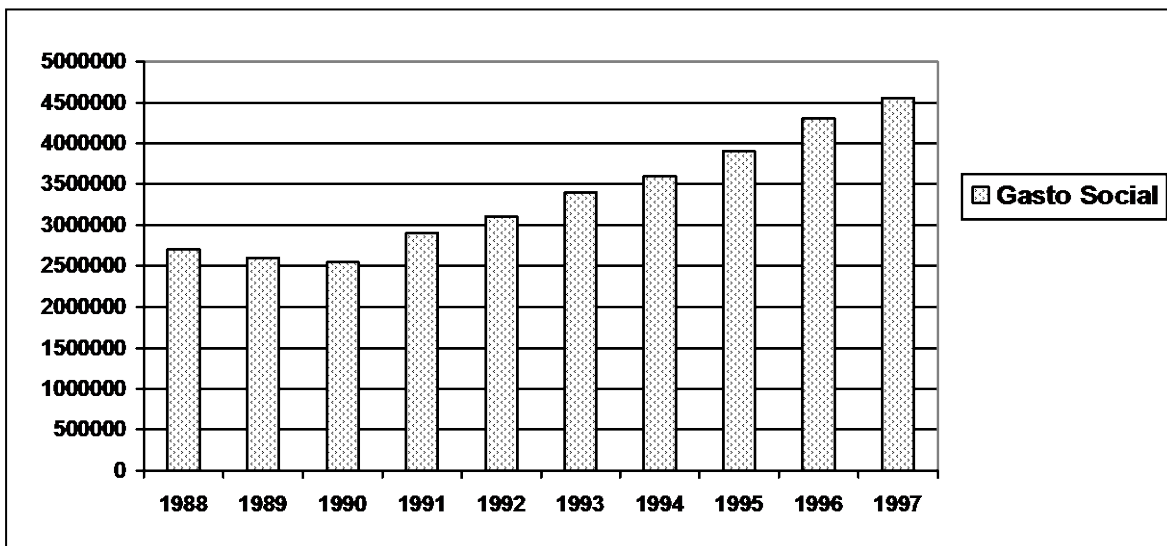
Reducción de la pobreza en Chile

Año	Porcentaje
1987	45.1
1990	38.6
1992	32.6
1994	27.5
1996	23.2

Fuente: Encuestas CASEN

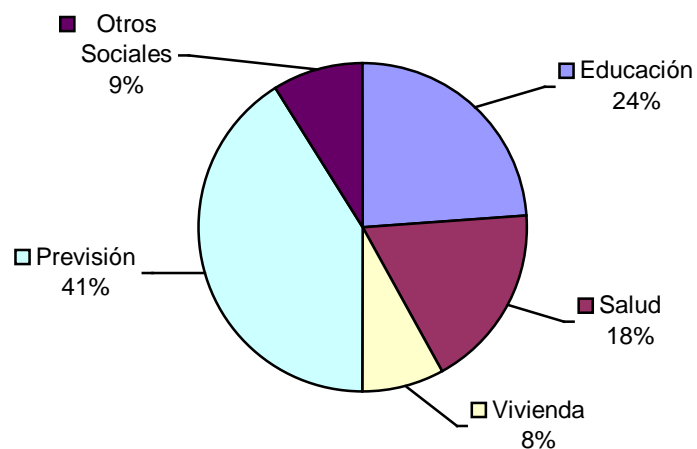
Desde 1990 a 1996 el crecimiento del PIB como indicador de crecimiento de la economía chilena se elevó a una tasa promedio anual de 6,83% . El gasto social, en este mismo período se ha mantenido por sobre el 67% del gasto público total. Entre 1987 y 1997 el gasto social real se duplicó. Entre 1997 y 1998 éste aumentó en un 8,7%. El gasto social presupuestado para 1998 fue de \$5,6 billones de pesos lo que significa un 70% del total del gasto gubernamental.

Gráficamente:



La atención a pensionados ha sido el área a la que se ha destinado una mayor proporción de fondos para la superación de la pobreza, con un aumento de 50% real entre 1990 y 1997. La educación aumentó de más de un 100% real entre 1990 y 1997 (\$474 miles de millones en 1990 a \$1.044 miles de millones en 1997 (pesos de 1996)), y la salud registra un aumento de un 140% real entre 1987 y 1997.

Gráficamente:



Con todo, una de las mayores dificultades que enfrenta el área social en Chile es aquella que dice relación con la distribución del ingreso y de la riqueza. En cuanto a la distribución del ingreso, ésta se mantiene aún altamente concentrada. De acuerdo a los datos de 1996, mientras el 20% de los hogares más ricos captó un 57,1% de los

ingresos autónomos, el 20% más pobre sólo percibió un 3,9%, es decir la participación del 20% más rico es más de 14,5 veces la participación del 20% más pobre.

El impacto redistributivo de las transferencias monetarias ha sido importante. En efecto, al considerar estas transferencias (pensiones asistenciales, subsidio único familiar y asignación familiar) que realiza el sector público, particularmente a los hogares más pobres, se verifica una importante mejoría de los ingresos de los primeros deciles. El ingreso promedio mensual aumenta desde \$49.949 a \$57.693 para el primer decil, desde \$102.955 a \$108.908 para el segundo y desde \$139.324 a \$145.083 para el tercero. Los antecedentes expuestos permiten comprobar el eficiente carácter distributivo de este componente del gasto social del Estado.

La tarea que se plantean las autoridades es avanzar simultáneamente en la superación de la pobreza y en el logro de una mayor equidad, manteniendo los equilibrios macroeconómicos favorables, y con un crecimiento sostenido de una economía inserta de manera competitiva en los mercados internacionales. Las autoridades gubernamentales están conscientes de que el desafío se incrementa con la situación de indigencia (o extrema pobreza), dado que emerge el fenómeno de la pobreza dura y los grupos pobres son ahora más heterogéneos y menos concentrados.

“La pobreza tiene múltiples y complejas formas que varían de una zona a otra del territorio; diferentes para las poblaciones de zonas urbanas y rurales, y que afectan de manera distinta a las personas según edad y género. La constatación de esta realidad lleva a la búsqueda de nuevas formas de focalización y de intervención, cuyo objetivo es lograr mejorar significativamente la calidad de vida de estas personas, sus familias y localidad” (Halabi, 1999).

Programa de intervención social FOSIS.

En el marco del proceso de transición democrática en Chile, como una forma de reactivar las políticas sociales de manera proactiva saldando la deuda social, movilizar programas a nivel de los municipios, aprovechando la experiencia de trabajo social de las ONG y acogiendo las iniciativas de los Fondos de Inversión Social que se estaban originando por toda América latina a fines de los años 80, el primer gobierno democrático fundó en 1990 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Ese año, el Presidente de la República Patricio Aylwin promulgó la Ley Número 19.989, que define como objetivo del FOSIS el de:

“Financiar en todo o en parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben resolver problemas de ingresos o calidad de vida y ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza.”

La propia ley identifica como sujetos preferenciales de la acción del FOSIS a los jóvenes, los pobres rurales y las localidades que presentan los más altos índices de aislamiento, marginalidad y pobreza. A diferencia de otros FIS, el FOSIS en Chile es una institución permanente, orientada a la superación de la pobreza, con mecanismos y estrategias de intervención originales que le ponen a la vanguardia en materia de políticas sociales focalizadas y especializadas. Por lo mismo cuenta con un presupuesto permanente que se asigna anualmente. Sin embargo el FOSIS representa un mínimo porcentaje en la

relación al total de la inversión social del Estado. En el año 1997, por ejemplo, el presupuesto asignado al FOSIS representó el 0,46% del total de la Inversión Social Pública.

Es necesario anotar que en sus nueve años de vida el FOSIS ha financiado más de 9 mil microproyectos de desarrollo social a través de diversos programas: Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, Programa de Desarrollo Pesquero Artesanal, Programa de Forestación y Recuperación de Suelos, Programa de Localidades Pobres, de Atención al Adulto Mayor, de Capacitación Laboral de Jóvenes o de Apoyo Productivo Rural, entre otros.

El FOSIS puede ser considerada una institución que desarrolla nuevas formas de intervención y que busca multiplicar su impacto con la movilización de recursos adicionales del sector privado y de los propios beneficiarios aprovechando al máximo el capital social existente en cada comunidad. Por ello el espíritu que dio origen al FOSIS se refleja adecuadamente en su lema institucional: "invertir con la gente".

Las características centrales del FOSIS provienen de rasgos que comparte con la experiencia de otros FIS en el continente. Ellas pueden sintetizarse en las siguientes líneas (Halabí, 1999):

La incorporación del concepto de proyecto como unidad de inversión social y de gestión programática y financiera, que significa agregar capacidad y flexibilidad a las políticas sociales para adaptarse a diversas situaciones de pobreza.

La focalización territorial de la inversión, que supera la focalización asistencial que se centra en el individuo carenciado y busca, por el contrario, el desarrollo de metodologías de focalización que identifican a las personas y grupos pobres dentro de las oportunidades y carencias socio productivas de su entorno.

El desarrollo de formas de participación tanto en la planificación, como en la asignación de recursos y en la ejecución de los proyectos sociales. Propuesta original que involucra a los afectados en la solución de sus problemas.

El FOSIS también busca la descentralización de la inversión social, como otros FIS que debieron dejar atrás formas centralizadas de trabajo, en la búsqueda de delegación de acciones y responsabilidades a través de convenios o delegación de atribuciones con los municipios, los gobiernos regionales o federales.

La agilidad en los procesos de asignación de recursos dado que el FIS como mecanismo administrativo ágil y flexible, ha aportado a la superación de muchas de las trabas burocráticas que enmarañaban los mecanismos de intervención social.

El FIS puede ser considerado también una forma de acción complementaria a la política tradicional del Estado, por cuanto logran por sus metodologías de intervención llegar allí donde otros servicios del estado no llegan o bien enfrentar nuevas situaciones de pobreza no consideradas por las políticas tradicionales.

Al mismo tiempo instituciones como el FOSIS promueven una nueva forma de relación entre el Estado, las Organizaciones no Gubernamentales, los actores privados y el mundo de los pobres.

Muchos FIS han actuado ganando socios en organismos intermedios, generalmente entregándoles intermediación o ejecución directa y coordinándose con ellos en los territorios. Así también se observa que estos Fondos son capaces de movilizar recursos adicionales, privados, de la cooperación internacional y de la propia población afectada por la pobreza.

Junto a estos elementos comunes, algunas características propias del FOSIS en Chile, pueden ser mencionadas:

A diferencia de la mayoría de los FIS, el FOSIS nace luego de las políticas de ajuste y no como paliativo de crisis económica ni de efectos negativos de los ajustes estructurales, sino como parte de la política social estratégica de superación de la pobreza. Un entorno económico favorable permite al FOSIS plantear su misión, entonces, desde el paradigma de la superación de la pobreza y no desde una política asistencial o paliativa.

El FOSIS en Chile es una institución innovativa y complementaria a la política social tradicional. En el marco de una institucionalidad estatal fuerte y con tradición en las políticas sociales, como en el caso chileno, el FOSIS aparece como un servicio público pequeño, pero cuyo éxito se ubica en el ámbito de la originalidad y complementariedad en las políticas sociales, siendo capaz de abordar problemas emergentes de pobreza, o no abordados o deficientemente abordados por las instituciones públicas clásicas.

El FOSIS tiene al Microproyecto como estrategia clave de intervención social. El promedio de los proyectos financiados por FOSIS ascienden a U\$14.000 dólares. El microproyecto tiene la virtud de su escala: se adecua a situaciones particulares, estimula la participación y se sitúa a nivel local lo que posibilita coordinación real con otras instancias y organismos.

En cuanto a la modalidad de selección de proyectos el FOSIS actúa por medio de los concursos y licitaciones públicas. Esta selección busca ser objetiva y transparente, para lo cual recientemente se contratan los servicios de evaluadores técnicos ex ante externos y entregando la decisión sobre la selección de los proyectos a los Consejos Municipales o jurados regionales.

Finalmente el FOSIS es un Fondo permanente dentro del Estado a diferencia de otros Fondos de la región. Efectivamente, la institución cuenta con un marco legal y presupuestario que lo ubica como un organismo que cumple tareas permanentes en el ámbito de las políticas públicas. Ello ubica a esta institución como palanca permanente de una acción estratégica del Estado en la lucha contra la pobreza en Chile.

La institución en los últimos años a través de diversos programas ha desarrollado una importante labor de integrar a los sectores de mayor pobreza a productos y servicios que permiten solucionar importantes problemas que les afectan. Esta estrategia, se desarrolla a través de los siguientes programas:

PROGRAMA DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL	DE	Financia parte de la puesta en marcha de proyectos en actividades productivas como la comercialización, agroindustria, pequeñas industrias forestales y turismo rural, que no sean agropecuarias
--	----	--

PROGRAMA ENTRE TODOS	<p>Está orientado a generar capacidades y estimular la participación para el desarrollo local. Opera en dos modalidades:</p> <p>Generación de Capacidades: Por medio de asesorías y apoyo de especialistas y financiamiento de parte del costo de los proyectos por el FOSIS, los habitantes seleccionados pueden ampliar sus capacidades para la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo para sus comunidades.</p> <p>Fortalecimiento de Organizaciones: Apunta a grupos y organizaciones con experiencia en desarrollar actividades, prestándoles financiamiento a proyectos para elevar la calidad de vida y mejorar la capacitación y fortalecimiento como grupo.</p>
PROGRAMA LOCAL DE DESARROLLO JUVENIL "ESTAMOS AQUI"	Crea espacios de encuentro donde los jóvenes puedan desarrollar actividades de diverso tipo, como parte de un proceso educativo de participación.
PROGRAMA "MAS VIDA PARA TUS AÑOS"	<p>A través de este programa, el FOSIS lleva adelante dos acciones:</p> <p>Sub programa de Servicios al Adulto Mayor. Su objetivo es facilitar el acceso a los servicios para el adulto mayor existentes en la comuna.</p> <p>Subprograma de Fondos Para Concursos: Permite financiar iniciativas presentadas y ejecutadas por las propias organizaciones de adultos mayores.</p>
CHILE JOVEN	Formación de Jóvenes para el trabajo entrega capacitación para el trabajo entre 16 y 24 años de escasos recursos y que estén fuera del sistema escolar y laboral.
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO A LA INFANCIA PREESCOLAR	Da atención preescolar a niños de sectores pobres en modalidades no convencionales que involucran a la comunidad. Trabaja en conjunto con el Ministerio de Educación
PROGRAMA DE APOYO A LA MICROEMPRESA	Permite a los microempresarios contar con capacitación, asistencia técnica y de gestión para el desarrollo de sus actividades productivas. Además les permite contar con créditos en algunos bancos y financieras para la ejecución de sus proyectos, los que son subvencionados por el FOSIS.
CHILE BARRIO	Programa interministerial que interviene directamente en los campamentos más pobres del país para superar las condiciones de marginalidad de la población

ENCUENTRO JUVENIL	Programa que pretende equipar y acondicionar espacios especialmente destinados a los jóvenes
PROGRAMA LOCAL DE INFANCIA	Busca fortalecer y generar capacidades para el trabajo en conjunto de los tres actores más relevantes para enfrentar el tema de la infancia municipalidades. Ongs y grupos comunitarios
APOYO A LA GESTIÓN TERRITORIAL (AGT)	Definido como la contratación de “servicios de apoyo para sus convocatorias 1998, a fin de habilitar a los habitantes e integrantes de grupos y organizaciones existentes en las localidades y sectores seleccionados por el Municipio para que generen y desarrollen iniciativas participativas, pertinentes y coherentes con las estrategias de desarrollo comunal y regional”.

Estrategia de intervención: de lo programático a lo territorial.

En la historia del FOSIS se distinguen tres etapas. La primera centrada en su gestación , la segunda en el desarrollo de programas y la tercera en el fortalecimiento institucional y desarrollo de una estrategia de intervención territorial. Esta última etapa es la que define el marco en el cual se ha desarrollado el presente proceso de investigación evaluativa. Ella se inició con un proceso de evaluación de la gestión y de sus productos y con consecuentes recomendaciones de reorganización institucional y de reprogramación de estrategias de intervención en 1996.

A fines de 1994 el FOSIS inicia, con el apoyo del Banco Mundial, un proceso de fortalecimiento institucional orientado a redefinir la misión, estructura organizacional y programas del FOSIS a la luz de los nuevos desafíos sociales que enfrenta el país y de las orientaciones modernizadoras del Gobierno de la Concertación: descentralización, eficacia y eficiencia del gasto público, complementariedad y coordinación de la inversión pública y mejoramiento de la atención a los beneficiarios de la acción de los servicios públicos.

A partir de 1996 y producto del rediseño institucional FOSIS puso en marcha, conforme a su misión, una estructura organizacional y rediseñó sus programas con el objeto de mejorar su impacto en la población objetivo del servicio.

El análisis de las políticas y programas llevadas a cabo por el FOSIS durante sus primeros años, condujo a recomendaciones, en el sentido de redefinir su misión, su estructura organizacional y sus programas. Los nuevos desafíos sociales, la modernización del Estado, en la búsqueda de descentralización, eficacia y eficiencia del gasto público, y la necesidad de complementariedad y coordinación de la inversión pública así como el mejoramiento de la atención a los beneficiarios de la acción de los servicios públicos impulsaron esos cambios. Se rediseñaron sus programas con el objeto de mejorar su impacto en la población objetivo del servicio, cambiando el énfasis del trabajo desde lo temático (que había sido el centro) y en sus productos, hacia el énfasis en la gestión territorial de programas sociales y en sus impactos.

Una cultura de trabajo centrado en lo temático, tiene como característica que la “institución se centra en temas definidos, constituyéndose éstos en el sentido principal de trabajo”, mientras que en una cultura centrada en el impacto territorial, “la institución se centra en la generación de cambios a nivel de territorios definidos siendo los temas, medios para lograrlo” (Raczynski, 1996). Esto se ha traducido en un cambio de estrategia de intervención por parte de FOSIS desde una sustentada en lo programático a una basada en lo territorial. Este cambio en la acción del FOSIS se basa en las características mismas del proceso de superación de la pobreza, lo que implica dos dimensiones:

La primera es “la importancia de la dinámica del cambio, como un proceso en si mismo y no sólo como un resultado final observable en un determinado período de tiempo”.

La segunda, “es la importancia de la sustentabilidad como un factor que completa la acción”.

Ambos procesos se desarrollan en territorios acotados en los cuales se encuentran las siguientes características, según la definición del FOSIS:

Localidades con escaso o nulo desarrollo organizacional y, por tanto, con pocas posibilidades para acceder tanto a planes, como a programas.

Sectores con grupos y organizaciones con un desarrollo incipiente y que han contado con alguna posibilidad de planes o programas, pero que aún son débiles.

Sectores con grupos y organizaciones con variados grados de desarrollo organizacional y/o algunas potencialidades productivas.

Esta orientación, aparte de las implicancias teóricas, ha significado una reorganización de FOSIS en cada Región. Anteriormente, existían encargados para cada Programas a nivel Regional. Hoy en día, cada Región se ha subdividido en Territorios geográficos, y para cada uno de ellos existe un Responsable de la supervisión de todos los proyectos que se ejecutan en su Territorio.

La riqueza de este enfoque reside fundamentalmente en que, si bien continúan existiendo Programas definidos a nivel nacional, la mirada desde el territorio implica la posibilidad de optimizar los recursos tanto humanos como económicos por medio dos estrategias:

La participación de los potenciales beneficiarios en la formulación del diagnóstico de su situación, la prioridad de sus necesidades y frecuentemente en la ejecución de los proyectos

La sinergia de las diferentes inversiones realizadas en el territorio, tanto dentro del marco de los programas FOSIS como de otros programas e incluso inversiones privadas.

El desafío de la evaluación territorial

Resulta indudable que una reorganización de la estrategia, desde lo programático a lo territorial, implica también un cambio en los procedimientos de evaluación de la acción de las instituciones. El punto central es que en una estrategia centrada en los programas, la evaluación analiza la gestión, los resultados obtenidos en relación a los

resultados ofrecidos y el impactos de los programas en aquellas áreas explícitamente definidas en sus objetivos finales.

En una estrategia de intervención territorial, la evaluación, que no se contrapone a lo anterior sino que lo complementa, el punto de partida debe estar en las características propias de los territorios o poblaciones en que se ejecutan las intervenciones sociales y en los cambios efectivos que se producen en los grupos humanos como consecuencia de dichas intervenciones.

En este punto donde toma su sentido lo que debemos definir como ***evaluación de impacto territorial***. El Impacto territorial considera las modificaciones que se producen en un territorio como consecuencia de un conjunto de intervenciones de organismos públicos y privados. Pero es necesario clarificar muchas cuestiones relativas a este desafío metodológico. Por lo mismo ha de hacerse varias precisiones conceptuales que posibiliten operacionalizar tanto el concepto de territorio, como el concepto de impacto las cuales profundizaremos en el capítulo siguiente.

4. INDICADORES Y CONCEPTOS OPERACIONALES PARA EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL EN PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

4.1. LA NECESIDAD DE CONTAR CON INDICADORES FIABLES

A LA LUZ DE LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL LA OPTIMIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO SE TRANSFORMA ENTONCES EN UNA NECESIDAD NO SÓLO EN FUNCIÓN DE LA MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO, SINO TAMBIÉN DE LA INTEGRALIDAD O MULTIDIMENSIONALIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO (TODARO, 1991) INVOLUCRADOS EN LOS DIVERSOS PROYECTOS SOCIALES EN LOS TERRITORIOS. AL RESPECTO CABE DESTACAR QUE LOS INDICADORES DE EFICACIA DE LOS PROYECTOS, GENERALMENTE MAS LIGADOS A LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS, RESULTAN MAS ACCESIBLES, EN TANTO LOS INSTRUMENTOS QUE SE GUÍEN SOBRE LA BASE DE INDICADORES DE EFICIENCIA, COBERTURA Y DÉFICIT DESDE UN PUNTO DE VISTA INTEGRADO RESULTAN INSUFICIENTES A FIN DE EVALUAR EL IMPACTO TAL COMO LO HEMOS DEFINIDO EN ESTE ESTUDIO.

USUALMENTE MUCHAS EVALUACIONES EX-POST SE BASAN EN DISEÑOS EXPERIMENTALES SOBRE ENCUESTAS CUANTITATIVAS, OTROS DISEÑOS EVALUATIVOS SE REFIEREN A VARIABLES QUE PODRÍAMOS CALIFICAR DE "BLANDAS", ES DECIR A ASPECTOS SUBJETIVOS, VARIABLES CUALITATIVAS, RELATIVAS A DERECHOS SOCIALES, PERCEPCIONES, ACCESO, INTERACCIÓN SOCIAL Y EVALUACIÓN SUBJETIVA DE LOGROS ALCANZADOS (SALAMANCA Y SOUZA, 1991) . EL IMPACTO SOSTENIBLE Y PERSISTENTE DE LOS PROYECTOS Y SU POSITIVA INFLUENCIA EN LAS CAPACIDADES DE LA POBLACIÓN, ASÍ COMO EN LA ELEVACIÓN DEL NIVEL Y CALIDAD DE VIDA DE LOS POBRES ES TODAVÍA UN CAMPO POCO EXPLORADO. EL MISMO CICLO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA QUE DESCANSA EN LA EVALUACIÓN EX-ANTE Y EL USO DE

INDICADORES SOCIALES AGREGADOS COMO INDICADORES COLATERALES DE IMPACTO, TALES COMO LAS ESTADÍSTICAS VITALES, LOS DATOS DE RIESGO BIOMÉDICO, ETC. GENERAN LA IMPRESIÓN DE QUE EFECTIVAMENTE EXISTEN PROCEDIMIENTOS Y PROCESOS DE EVALUACIÓN, PERO SE ESTÁ LEJOS DEL TIPO DE EVALUACIONES QUE SON REQUERIDAS.

CUANDO LAS VARIABLES EVALUADAS ESTÁN CENTRADAS EXCLUSIVAMENTE EN INDICADORES CUANTITATIVOS, O SE REFIEREN EXCLUSIVAMENTE A ASPECTOS "DUROS" DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS SOCIALES, SE CORRE EL MISMO RIESGO QUE TIENEN LAS MEDICIONES DEL DESARROLLO A NIVEL COMPARATIVO BASADAS EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. SEGÚN LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN QUE SE UTILICEN UN MISMO PROCESO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PUEDE VALORARSE COMO UN PROCESO DE DESARROLLO "O CONDENSARSE COMO UN PROCESO DE DESARROLLO REGRESIVO, O MÁS EXACTAMENTE COMO UNA EVOLUCIÓN FAVORABLE PARA UNOS Y DESASTROSA PARA OTROS. LA ELECCIÓN DE LOS INDICADORES ES POR TANTO ALGO FUNDAMENTAL, PUESTO QUE TIENEN UN VALOR NORMATIVO" (SACHS, 1995:9).

OTRA LIMITANTE DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN EN CURSO RADICA EN LA UNIDIMENSIONALIDAD DE SUS INDICADORES QUE GENERALMENTE ESTÁN LIGADOS A MEDIR POBREZA DE INGRESO, CONDICIONES VINCULADAS AL MERCADO DE TRABAJO, EN FIN, SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS, ACCESO A SERVICIOS Y OPORTUNIDADES OBJETIVAS. BUENA PARTE DE LAS EVALUACIONES QUE SE DESARROLLAN ACTUALMENTE NO CONSIDERAN EN FORMA INTERRELACIONADA LAS VARIABLES ECONÓMICAS, JUNTO A LAS VARIABLES SOCIALES⁹ , CULTURALES (UNESCO, 1995) , DE GÉNERO ¹⁰ Y AMBIENTALES (WAAUB,1991; TRZYNA, 1995).

LA DETERMINACIÓN DE LOS INDICADORES A EMPLEAR DEBE SER EN FORMA COHERENTE Y LÓGICAMENTE ARTICULADA CON LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA. ESOS INDICADORES SERÁN A SU VEZ TESTEADOS EN UNA FASE EMPÍRICA Y DE TERRENO.

AL RESPECTO UN CRITERIO CENTRAL EN LA DETERMINACIÓN EVALUATIVA DEL IMPACTO DE UN PROYECTO SOCIAL ESTARÁ DETERMINADO POR EL GRADO EN QUE DICHO PROYECTO ALCANCE A SUPERAR LA SITUACIÓN DE POBREZA, PERO EVIDENTEMENTE DICHA APRECIACIÓN DEPENDE DE LA PROPIA DEFINICIÓN DE LO QUE SE ENTIENDE POR POBREZA Y YA HEMOS ANALIZADO EXTENSAMENTE LOS DIVERSOS ENFOQUES ACERCA DE LA POBREZA DE INGRESOS Y LA POBREZA-CAPACIDADES GENERAN OPERACIONALIZACIONES DIFERENCIADAS Y POR CONSIGUIENTE INDICADORES MUY DISTINTOS. ASÍ LA

⁹ Las consideraciones actuales acerca del desarrollo social deben tomar en consideración también la conceptualización, la medición y la evaluación acerca de la calidad de vida y del llamado "desarrollo humano". Cfr. Sen y Nussbaum. (1993) ; Streeten (1995); Parker (1998^o).

¹⁰ La variable género a considerar en los proyectos y evaluaciones se refiere primordialmente al análisis contextual de la situación de la mujer en cuanto actor privilegiado del desarrollo integral en las comunidades en extrema pobreza. Cfr. Razcynsky, y Serrano, (1992).

POBREZA HAY QUE DISTINGUIRLA DE LA INDIGENCIA, EL EMPOBRECIMIENTO, LA EXCLUSIÓN, LA MARGINALIZACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO¹¹.

POR TANTO SI BIEN LOS INDICADORES QUE POSIBILITAN ESTABLECER LA UBICACIÓN DE LA POBLACIÓN EN RELACIÓN A UNA LÍNEA DE LA POBREZA DEBEN CONSIDERARSE (MARDIMAN Y MIDGLEY, 1982) ASÍ COMO LOS DE NIVEL DE VIDA (HILHOST Y KLATTER, 1985) ELLOS DEBEN SER ENRIQUECIDOS CON UN ENFOQUE QUE CONSIDERE LOS INDICADORES DE LA CALIDAD DE VIDA Y OTROS REFERIDOS A LAS CAPACIDADES . SE TRATA DE UN CONJUNTO DE INDICADORES SECUNDARIOS QUE OFRECEN UN ACCESO A UNA REALIDAD MÁS COMPLEJA QUE LOS INDICADORES QUE SE EMPLEAN PARA MEDIR POBREZA DE INGRESO. CON TODO, HAY QUE RECONOCER QUE EL ACCESO A UNA CALIDAD DE VIDA SUPERIOR EN GRUPOS UBICADOS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA Y SU MEDICIÓN NO RESULTA UNA TAREA FÁCIL DADA LA CANTIDAD DE VARIABLES INVOLUCRADAS, UNAS DE TIPO CUANTITATIVO, OTRAS DE TIPO CUALITATIVO, UNAS OBJETIVAS, OTRAS SUBJETIVAS, ALGUNAS DE CONDICIÓN OTRAS DE SITUACIÓN Y DE PROCESO.

DESDE LA POST-GUERRA LA INVESTIGACIÓN ACERCA DE INDICADORES SOCIALES HA SIDO MUY IMPORTANTE EN LA DETERMINACIÓN DE CRITERIOS FIABLES TANTO PARA PLANIFICAR COMO PARA EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS. HAY, SIN EMBARGO, DIVERSOS CRITERIOS EN LA DETERMINACIÓN DE INDICADORES QUE OBEDECEN A DIVERSOS ENFOQUES ACERCA DE LO QUE SE ENTIENDE POR POBREZA, BIENESTAR Y DESARROLLO. EL PRESENTE PROYECTO HA BUSCADO CLARIFICAR TANTO DESDE UN PUNTO DE VISTA TEÓRICO, COMO DESDE UN PUNTO DE VISTA TÉCNICO Y EMPÍRICO, CUALES SON LAS OPCIONES OPERATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN MAS ACORDES CON LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA VIGENTES EN ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL DE INSTITUCIONES COMO EL FOSIS.

4.2. INDICADORES SOCIALES E INDICADORES DE IMPACTO.

LOS INDICADORES SOCIALES PUEDEN SER DISTINGUIDOS DE LOS INDICADORES DE DESARROLLO, AÚN CUANDO ALGUNA LITERATURA ESPECIALIZADA LOS ANALIZA EN CONJUNTO. PERO ELLOS SON CLARAMENTE DISTINGUIBLES DE LOS INDICADORES A TOMAR EN CONSIDERACIÓN PARA EVALUAR LA GESTIÓN Y PROCESOS (COHEN Y FRANCO, 1992:: 155-170) E IMPACTO DE LOS PROYECTOS . EN EFECTO UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO ESTÁ LIGADA PERO ES ANALÍTICAMENTE DISTINGUIBLE DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA Y DE EFICACIA.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEBE, PUES, INCLUIR UN ANÁLISIS QUE NO SÓLO EVALÚE EL GRADO EN QUE HAN SIDO ALCANZADO LOS OBJETIVOS SINO TAMBIÉN LOS OBJETIVOS SECUNDARIOS Y, SOBRE TODO, COMO VEREMOS EN NUESTRA DEFINICIÓN DE IMPACTO, LOS EFECTOS NO ESPERADOS (POSITIVOS O NEGATIVOS). ASÍ COMO EXISTEN UNIDADES DE PRODUCTO NO VALORADAS

¹¹ Cfr. Wolfe (1985), y Salama y Valier (1995).

MONETARIAMENTE, PUEDEN EXISTIR "COSTOS" QUE TAMPOCO SON TRADUCIBLES EN UNIDADES MONETARIAS. SU DETERMINACIÓN CONSTITUYE UNA TAREA COMPLEMENTARIA DEL ANÁLISIS.

ES EN ESTA DIRECCIÓN QUE ES NECESARIO DISTINGUIR PARÁMETROS DE VARIABLES, SEGÚN QUE LOS VALORES ENTREGADOS POR UN INDICADOR SEAN RELATIVAMENTE CONSTANTES EN EL TIEMPO O ESTÉN SUJETOS A VARIACIONES MEDIBLES EN UN PERÍODO DE TIEMPO DEL ORDEN DE LA DURACIÓN DEL PROYECTO. POR EJEMPLO SERÁN CONSIDERADOS COMO PARÁMETROS CIERTOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS COMO PORCENTAJES DE POBLACIÓN MASCULINA Y FEMENINA Y LA DISTRIBUCIÓN POR EDADES. PARA PERÍODOS CORTOS PODRÍAN CONSIDERARSE COMO PARÁMETROS LA TASA DE ANALFABETISMO, P. EJ. LA CARACTERÍSTICA DE ESTOS PARÁMETROS ES QUE SU VALOR CUANTITATIVO NO ES SUSCEPTIBLE DE VARIACIÓN LUEGO DE LA EJECUCIÓN DE UN PROYECTO INDIVIDUAL Y AISLADO EN UN DETERMINADO TERRITORIO. EXISTEN, POR OTRA PARTE, CIERTAS MAGNITUDES CUYO CARÁCTER DEBERÁ DETERMINARSE DE ACUERDO A LA NATURALEZA DEL PROYECTO Y DETERMINARSE DURANTE LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO. POR EJEMPLO EN LO QUE RESPECTA A CIERTAS VARIABLES DE ACTITUDES O REPRESENTACIONES COLECTIVAS EN RELACIÓN AL CAMBIO SOCIAL DEBERÁ DETERMINARSE SI SE TRATA DE VARIABLES O PARÁMETROS.

PODRÍAMOS DECIR, ENTONCES QUE LOGRAR BUENOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EX-POST DE IMPACTO DE PROYECTOS SOCIALES EN TERRITORIOS, REQUIERE, EN PRIMER LUGAR, UNA DETERMINACIÓN EXHAUSTIVA DE LAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS ASÍ COMO DE SUS RESPECTIVAS DIMENSIONES OPERACIONALES. REQUIERE TAMBIÉN DE UN DESARROLLO DE INSTRUMENTOS QUE PERMITAN MEDIR LO MAS OBJETIVAMENTE (INTERSUBJETIVAMENTE) POSIBLE ESTAS VARIABLES, UN MODELO LÓGICO PARA LA INTERRELACIÓN DE LAS VARIABLES QUE ADEMÁS ENTREGUE PISTAS ACERCA DE LA NATURALEZA DE ESAS INTERRELACIONES.

POR CONSIGUIENTE EN ESTA INVESTIGACIÓN SE BUSCÓ ELABORAR, SOBRE LA BASE DE UNA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA UN SET DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO (EX-POST) QUE REÚNEN LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS:

- A) ESTÁN ORIENTADOS AL ESFUERZO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA
- B) COMBINAN TÉCNICAS CUALITATIVAS Y CUANTITATIVAS.
- C) SON LÓGICOS, ADECUADOS, Y PERTINENTES
- D) INCORPORAN INDICADORES MULTIDIMENSIONALES
- E) PERMITAN EL EMPLEO EFICIENTE DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE
- F) SE INSERTAN COHERENTEMENTE EN LA DINÁMICA DE LOS PROCESOS SOCIALES E INSTITUCIONALES, A NIVEL LOCAL Y REGIONAL.

5. EL CONCEPTO DE IMPACTO

A diferencia del enfoque tradicional de costo-eficiencia que vincula el impacto a la eficiencia operacional de un proyecto nuestro concepto de impacto es más amplio. Se debe tomar en consideración además que gran parte de los proyectos sociales tienen

objetivos múltiples y que, por ende hay factores no vinculados directamente con la eficiencia operacional, que pueden dificultar y hasta impedir, o bien favorecer, que se alcancen los objetivos del proyecto y que éste tenga un impacto mayor (o menor).

Son varios los conceptos relativos a la evaluación ex post de los proyectos y programas sociales. Se emplea un set de términos cuya definición operacional no está aún completamente consensuada:

- Resultados
- Producto
- Efectos
- Logros
- Impacto
- Externalidades

A su vez, estos términos son frecuentemente traducciones de conceptos del inglés: outcomes, results, outputs, achievements, impact, products; a lo que se le agrega que la correspondencia entre un idioma y otro no siempre coincide de un autor a otro. Para los efectos de la evaluación de impacto, nos limitaremos a la clarificación del concepto mismo de impacto, omitiendo el desafío de clarificar los otros términos.

5.1. Definición de Impacto

Cohen y Franco (1992) utilizan como punto de partida la definición de la ONU: “El impacto se define como un resultado de los efectos de un proyecto” y luego, basados en Bond precisan que el “resultado neto es equivalente al impacto”, esto es los resultados brutos del proyecto menos los efectos externos. A su vez, autores como Koponen y Mattila (1996) ponen el acento en la oposición entre los objetivos y los impactos, caracterizando a los primeros como de corto plazo y los segundos como de largo plazo. En otra línea, el impacto es definido por Peter Boothroyd (1998) en relación a aquellos efectos laterales o no esperados del proyecto: “impact assessment focuses on unintended effects and spin-offs, or what economists call externalities” . Para John Ericksson, (1995) “an ‘impact’ may be defined as a result or outcome of a project or intervention that can be identified as far up the “cause-and-effect” chain (or sequence) to which the intervention contributes as possible, and still be traced back to that intervention.”

Una definición más amplia es dada en Valadez y Bamberger (1994): An impact is defined as the expected effect (or effects) of a project on a target population. Impacts can be further classified as short term and long-term (depending on when they occur and how long they last); intermediate and final (depending on the objectives of the project); and intended and unintended (depending on whether or not they were planned or expected). “

El sentido en el que nosotros entendemos impacto en este trabajo es en relación al cambio provocado por una determinada intervención (o un conjunto de intervenciones) en una comunidad determinada. Se puede entender como el efecto agregado de los resultados, esperados o no, de una intervención determinada (o de varias), y lo distingue de resultados (productos realizados y directos de una determinada intervención, cuyos efectos directos tienen o no impactos positivos o negativos).

Como el énfasis de este estudio está puesto en la evaluación ex - post, una vez realizada la inversión y finalizado formalmente el proyecto, el impacto del cual estamos hablando es el impacto sustentable (positivo o negativo) en el tiempo ex – post, dado un razonable período de maduración, en el mediano o largo plazo.

5.2. Precisiones sobre el concepto de impacto: Impacto DE e impacto EN

En la física, el concepto de impacto siempre supone la interacción de al menos dos cuerpos que interactúan entre sí o uno que influencia la trayectoria de otro. Las modificaciones que se producen en los cuerpos que impactan entre sí depende de las características de ambos: un huevo contra una muralla o una piedra contra un vidrio implican diferentes modificaciones en el cuerpo impactado.

En el caso de los programas y proyectos sociales, el concepto de impacto supone la interacción entre al menos dos factores: el proyecto y la población beneficiaria.

Por ello, la existencia de un IMPACTO DE (un proyecto o un programa) implica un IMPACTO EN un grupo humano o un hábitat.

De esta manera, la construcción de indicadores de impacto no puede basarse solamente en los objetivos explícitos o implícitos de los programas sociales, sino también (y a menudo preponderantemente) en las características de la unidad intervenida, esto es, tienen que tomar en consideración las regularidades observables de la naturaleza sociocultural de la población en situación de pobreza de las localidades estudiadas.

5.3. Comandabilidad del Impacto

De acuerdo a nuestra definición, se desprende una segunda característica del concepto de impacto: siendo éste el efecto de la interacción entre dos factores - en el caso de nuestra investigación, una interacción entre proyectos sociales y grupos beneficiarios - el impacto no es comandable por los ejecutores de los proyectos ni por los productos de éstos.

Empleando la terminología de la teoría de sistemas, un proyecto tiene un conjunto de entradas (inputs) y de actividades que generan productos (outputs). La producción de un impacto, se representa en un modelo distinto, en que estos “outputs” del proyecto devienen las entradas de un sistema (comunidad o territorio) cuya salida es el impacto o los impactos producidos.

Entradas → Actividades del Proyecto → Productos → Beneficiarios → IMPACTO

A modo de ejemplo, un proyecto de construcción de un camino rural tiene como producto (output) el camino mismo, y se espera un impacto EN los ingresos económicos de los agricultores de lugar, al permitirles que puedan transportar sus cosechas hacia un centro de distribución.

En el marco del proyecto se puede controlar el proceso de diseño y construcción del camino, se puede evaluar la calidad del camino versus los recursos invertidos. Pero puesto que el proyecto mismo no puede obligar a los compradores externos a adquirir la cosecha de los campesinos beneficiados, es propio hablar de impacto en la comercialización. Si el proyecto contemplara abrir un poder comprador para la cosecha del lugar, en tal caso la venta no sería un impacto sino un producto de un tal proyecto.

5.4. Implicaciones para la investigación

Estas precisiones implican que la evaluación de impacto y la evaluación de resultados o de gestión pertenecen a ámbitos distintos, deben realizarse en tiempos distintos y con metodologías diferentes. Es necesario, entonces, estar abierto a la posibilidad de que buenos proyectos produzcan malos impactos y viceversa.

La implicación mayor es que los indicadores de impacto deben ser construidos no a partir de los objetivos de los proyectos, sino surgir de la unión entre los macro - objetivos de las políticas sociales y las características propias de los beneficiarios y de los proyectos.

La otra implicación concomitante, es que los beneficiarios se insertan en un medio social preciso que llamamos “comunidades beneficiarias”, donde los individuos forman parte de una red social que, en tanto objeto de intervención, constituyen el radio de acción del proyecto, en un territorio determinado. En consecuencia, para la definición de la unidad de análisis relativa a los grupos beneficiarios, el concepto clave utilizado es el de “Territorio”.

Ya hemos analizado en el capítulo precedente lo que significa en concreto para el FIS de Chile la estrategia de intervención territorial y lo que ello implica en términos de evaluación de impacto.

Ahora debemos profundizar en los dispositivos conceptuales y operacionales para el desarrollo de una evaluación de impacto territorial.

a.) El Concepto Operacional de Territorio

El concepto de territorio comprende un espacio geográfico, que para los efectos de la política social puede ser considerado, ante todo como un espacio habitado por ciudadanos.

Del punto de vista de la metodología de investigación, una definición precisa a priori de los límites de un “territorio” es inadecuada, ya que los límites administrativos no necesariamente coinciden con las extensiones de las redes y la dinámica sociales ligadas al sector geográfico.

Es preferible partir de la distinción de diferentes niveles de territorialidad, que deben ser precisados durante la investigación misma:

- Nivel 1: El Territorio definido por el FOSIS (Fondo de Acción Solidaria de Chile), que está conformado por un conjunto de comunas en un área geográfica que, en muchos casos, equivale a una provincia.
- Nivel 2: El territorio local: conformado administrativamente por una comuna, pero que corresponde a un conjunto de redes institucionales y no institucionales de interacción social en un determinado espacio local.
- Nivel 3: La localidad: es una población, villa o poblado, o sector urbano o rural, generalmente conformado por grupos de habitantes, que, en el caso chileno, pueden coincidir o no administrativamente con Unidades Vecinales¹² o pueden ser subunidades de ella.

b.) El Impacto Territorial

De la misma manera que se utiliza la expresión “Impacto Ambiental” para designar el impacto de una intervención en el medio ambiente, la expresión “Impacto Territorial” designa el impacto en un territorio, pero no entendido en su acepción meramente geográfica. Así, el impacto territorial considera las modificaciones que se producen en un territorio, entendido como área habitada por comunidades, como consecuencia de un conjunto de intervenciones de organismos públicos y privados.

Nuestra metodología se basa en que los indicadores de impacto están ligados al territorio y no a los proyectos, lo cual implica que:

Un proyecto puede producir impactos –deseados o no- en áreas que no están directamente relacionadas con sus objetivos explícitos. Un proyecto de mejoramiento de viviendas cuyo objetivo explícito apunta a necesidades básicas insatisfechas, puede producir impacto en áreas de salud (disminución de enfermedades en invierno), autoestima de los beneficiarios, etc.

Un impacto no necesariamente está ligado en una relación causa-efecto con un proyecto. Dicho impacto puede tener su origen en la sinergia entre un proyecto y otras actividades o intervenciones realizadas en el mismo territorio. Consecuentemente la unidad del análisis no puede circunscribirse a beneficiarios individuales sino que debe considerarse a la comunidad que habita cada localidad intervenida como beneficiario colectivo (directo o indirecto).

Es así que la línea de investigación propuesta busca una metodología de evaluación **de** impacto de intervenciones (proyectos) sociales **en** un territorio, poniendo énfasis en que los indicadores de impacto surgen de las características de los grupos humanos que conforman los territorios, pero sin minimizar la importancia de la pregunta acerca de la efectividad de las intervenciones sociales en el impacto territorial.

De este modo, la evaluación de impacto consiste, en primer lugar, en estimar o medir, en la red social del territorio, las modificaciones que son relevantes desde el punto de vista de las macropolíticas; y , en segundo lugar, estimar cómo se correlacionan las

¹² En Chile, la Unidad Vecinal es una unidad territorial menor, conformada por una población, villa o comunidad que nunca supera las 10.000 personas, y que generalmente oscila entre 2000 y 5000 habitantes, subdivisión cívico-administrativa de la comuna que tiene una organización vecinal elegida democráticamente llamada “Junta de Vecinos”.

modificaciones observadas en la red social con los proyectos ejecutados en el territorio, de manera que las autoridades responsables puedan tomar decisiones con respecto a la asignación de recursos, la focalización de ellos, y acerca del cambio de estrategias que optimicen el gasto social.

5.5. Las hipótesis de trabajo sobre indicadores de impacto territorial

a.) Restricciones previas a los indicadores de impacto

Cuando hablamos de indicadores nos estamos refiriendo a forma de medición (cuantitativa o cualitativa) de la modificación operada en la realidad. Es necesario tomar en consideración un conjunto de criterios relativos a la factibilidad, pertinencia, validez, y legitimidad de los indicadores.

Una primera restricción a considerar se refiere a que la tasa de variación de los indicadores en función del tiempo debe ser concordante con los tiempos en que se realiza la evaluación de impacto. Es este un elemento relativo a la pertinencia y validez de los indicadores. El ejemplo más claro es la esperanza de vida de una población, cuya tasa de cambio es muy lenta en relación con los tiempos de maduración de impacto de las intervenciones.

Una segunda restricción referida a la factibilidad, se concretiza en los recursos económicos que demanda una medida o estimación de valores en terreno, que implica que los costos de la medida no pueden ser un porcentaje significativo de los recursos asignados a las intervenciones sociales.

Una tercera restricción, quizás la más relevante desde el punto de vista de la organización del trabajo, es que los indicadores deben tener una legitimidad frente a los responsables y ejecutores de los proyectos, así como frente a la población. Por este motivo la investigación se planificó con un énfasis en el trabajo en terreno y en el constate diálogo con los responsables de los proyectos y programas sociales.

b.) Indicadores macro v/s Indicadores locales

Al inicio del trabajo de investigación, se planteó la hipótesis de marginalidad del impacto de los proyectos sociales en los índices macroeconómicos. Siendo que los proyectos sociales están dirigidos a grupos en situación de pobreza, marginalidad y/o riesgo, las modificaciones producidas por los proyectos no tendrían un impacto cuantitativo relevante en los índices macroeconómicos, por ejemplo desempleo o crecimiento del producto geográfico bruto y que incluso en las áreas descritas en el punto anterior, la intervención social no tendría un impacto a nivel del gran porcentaje de la población.

Los resultados muestran que esta afirmación es válida sólo para las grandes concentraciones urbanas o regiones rurales con recursos económicos. En el caso de regiones rurales pobres y en particular en aquellas con concentración de etnias mapuches, las intervenciones sociales, y en especial las intervenciones del FOSIS, significan un impacto de tal magnitud que su no presencia implicaría una catástrofe social.

Esto significa que, en términos generales, las pequeñas intervenciones del tipo Inversión Social focalizada y programática, debieran verse reflejadas en la mayoría de los indicadores macroeconómicos y estadísticas sociales de las comunas intermedias y menores. Sin embargo, es importante anotar que en países como los latinoamericanos, la dificultad reside en la no existencia de registros estadísticos confiables, en la inexistencia de encuestas sociales representativas a nivel desagregado o bien en carencias relativas a la obtención, procesamiento y sistematización de información pertinente a nivel local. Este es un argumento que torna altamente inviable un diseño de investigación evaluativa del tipo experimental o sobre la base de información preexistente, - incluso muchos programas y/o proyectos no cuentan con línea base - lo que inclina la opción hacia estrategias de investigación ad hoc en la búsqueda de una recopilación o generación específica de información que al momento del inicio de la evaluación es insuficiente, parcial o insuficiente.

5.6. Construcción de los indicadores de impacto territorial.

a.) Construcción de un Set de Indicadores generales.

La metodología empleada consistió en recopilar los principales indicadores relacionados con las áreas de impacto definidas preliminarmente a modo de hipótesis. Estas se definieron preliminarmente de acuerdo con los sectores clásicos de las políticas sociales gubernamentales: Pobreza (integrando los índices actualmente aceptados), Salud, Educación y Productividad. Se definió una quinta área de acuerdo a las aproximaciones conceptuales hacia la pobreza-capacidades y a la experiencia en terreno con grupos beneficiarios: Autodesarrollo. Luego se realizó un trabajo colectivo con “informantes expertos” , esto es, responsables de proyectos sociales. En el trabajo se solicitó en primer lugar agregar (individualmente) nuevos indicadores a la lista inicial y/o modificar los indicadores allí presentes.

El siguiente paso consistió en solicitar a los responsables que, para cada indicador de la lista, calificaran su importancia y su factibilidad de medida. Posteriormente, se pidió a los mismos responsables que determinaran la fuentes de información que permitirían dar valor a aquellos indicadores y calificaran, en relación a aquellas fuentes:

- a) La calidad de la información disponible, en cuanto a precisión y desagregación.
- b) La actualidad y frecuencia de actualización
- c) Accesibilidad
- d) Costo.

De esta manera se llegó a establecer un set de indicadores que a su vez, se estructuraron en una redefinición de las áreas de impacto.

5.7. Validación en Terreno

La validación en terreno de las premisas metodológicas propuestas, estuvo precedido de la selección de dos territorios, sobre los cuales se realizó un análisis basado tanto en los proyectos ejecutados en dicho territorio, como en entrevistas a informantes calificados,

fundamentalmente ejecutores de base y beneficiarios de proyectos sociales. La preparación de este trabajo no estuvo basada en el set concreto de indicadores, sino sólo las áreas de impacto definidas anteriormente.

El análisis de los proyectos tomó en cuenta los objetivos explícitos de los proyectos mientras que las entrevistas se dirigieron por un parte a una caracterización de los beneficiarios de los proyectos sociales y, por otra parte, a cómo se percibe en la base el resultado de los proyectos ejecutados, su importancia y su sustentabilidad en el tiempo.

Paralelamente, un trabajo con la autoridades responsables permitió determinar las dinámicas reales de la intervención social.

5.8. Validación de las áreas de Impacto.

La evidencia que arroja el estudio evaluativo del impacto territorial de programas FOSIS en la VI y IX Regiones de Chile es muy importante para ejemplificar la distinción entre pobreza de ingreso y pobreza – capacidades, a la cual hemos hecho referencia en un capítulo anterior, en términos de la diferencia de "óptica" entre los diseñadores y supervisores de los programas y los beneficiarios – participantes en ellos.

En este estudio , en su fase de terreno, se privilegió el método comparativo de casos sobre la base de una metodología mixta que privilegia las dimensiones cualitativas y socioculturales por sobre las dimensiones económicas y socio demográficas, que apunta hacia las percepciones de informantes calificados, en tanto que usuarios – participantes de los servicios públicos.

No se trata de un estudio a nivel macroeconómico sobre la pobreza. Recordemos además que no se buscó evaluar programas sociales sectoriales, como los que desarrollan el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación, sino un conjunto de programas específicos y focalizados hacia territorios pobres. La perspectiva del estudio se basó en los beneficiarios de los Proyectos FOSIS, tanto para indagar en las condiciones que podrían asegurar un impacto más efectivo, como para profundizar en la línea de la preocupación de las autoridades por la "satisfacción de los usuarios"

La investigación en terreno, permitió determinar algunas de las gruesas líneas en que se sitúan los resultados de nuestro estudio. Es así que de las áreas inicialmente propuestas, dos de ellas no aparecieron relevantes para los objetivos de ésta metodología evaluativa a nivel de los microproyectos, en ninguno de los niveles señalados: el área salud, y educación, cuyos indicadores no aparecen como relevantes para medir el impacto territorial de programas como los de un FIS;

En el área Salud es necesario tener presente que no aparece como objetivo de programas sociales focalizados salvo en casos muy específicos como adquisición de ambulancias o mejoramiento de infraestructura. Y a pesar de que de algunas intervenciones de tipo "mejoramiento de vivienda" podría esperarse un impacto en indicadores de salud, tampoco aparece como relevante desde el punto de vista de los beneficiarios. La utilización de indicadores de tipo morbilidad no apareció relevante.

En el área de la Educación, entendida como adquisición formal de conocimientos a nivel de niños y de jóvenes, no aparece un objetivo de programas del FIS. De la misma forma

que en el caso de salud, a veces los problemas señalados son la distancia a las escuelas, que tiene más relación con las condiciones de transporte. Por lo tanto, la utilización de indicadores clásicos de rendimiento escolar, no aparece como pertinente para la evaluación de impacto territorial de un FIS.

Respecto a las otras áreas de impacto definidas, se puede resumir lo siguiente:

Empleo y Productividad: El área aparece relevante en la formulación de los proyectos. Sin embargo, a nivel de base hay una percepción de que los indicadores asociados dependen mucho más de las condiciones macroeconómicas que de las intervenciones puntuales. Es interesante notar que, mientras que la formulación de los proyectos que buscan impacto productivo pone el acento en la capacitación o en la adquisición de bienes de capital, el trabajo de terreno revela que el factor más importante está ligado a las redes sociales de las localidades, tanto en lo referente a la organización como en lo referente a la comercialización (extensión de redes). También cabe señalar que algunos proyectos de capacitación para el empleo dirigidos a jóvenes resultan teniendo un impacto territorial negativo ya que no es raro que los jóvenes encuentren trabajo en otros territorios, por lo cual el resultado neto de la intervención modifica los indicadores territoriales de migración.

Línea de pobreza, NBI, pobreza material: los indicadores ligados a esta área resultan ser importantes en la selección de los territorios en que se interviene. Pero desde el punto de vista del impacto territorial nuevamente se descubre que la variación de los indicadores no solamente está muy ligada a indicadores macroeconómicos, sino también resulta cada vez más insuficiente la aceptación de los índices actualmente empleados, especialmente en lo que se refiere a la medición de la pobreza de ingreso.

Autodesarrollo: esta área es indudablemente la que aparece mucho más sensible tanto en las expectativas a nivel de base como en su correlación con las variaciones de los indicadores de otras áreas. Este estudio nos lleva a vincular operacionalmente el área autodesarrollo, con sus expresiones en el índice de capital social y en los indicadores de cultura de cambio y de incremento en los niveles de participación social y cívica. La importancia de los indicadores ligados al autodesarrollo está relacionada, en primer lugar, con las modificaciones efectivas que se producen como resultado de las intervenciones sociales. En segundo lugar, los indicadores de autodesarrollo parecen estar estrechamente correlacionados con la sustentabilidad en el tiempo de la intervenciones sociales.

5.9. Redefinición de las áreas de impacto

El trabajo de profundización conceptual en torno al impacto territorial y sus dimensiones, así como el trabajo de preliminar de terreno llevó al afinamiento conceptual y luego operacional de las áreas de impacto territorial. El propio análisis de los resultados preliminares de la investigación posibilitó la construcción de indicadores relativos a algunas dimensiones del impacto territorial:

Impacto directo: efectos esperados y no esperados de los productos de la ejecución de un proyecto. La hipótesis es que todo proyecto impacta tanto en su área específica como en otras áreas. Por ejemplo, un proyecto de mejoramiento comunitario de viviendas impacta en la calidad de vida reduciendo el hacinamiento y la promiscuidad; disminución

de enfermedades por menor exposición al rigor climático; elevación de la autoestima de los miembros del hogar, etc..

Modificación de capacidades y redes sociales: que incluyen un conjunto de indicadores "proxy" de cambios en las capacidades colectivas de los grupos beneficiarios del proyecto. Se explica por la intervención de los proyectos en el sistema de acción social articulado en la localidad. Se observa cómo un proyecto puede influir en la ampliación (o disminución) de confianzas mutuas, contactos, organización e intercambios al interior del grupo comunitario y entre éstos y su medio externo. Operacionalmente se aprecia por la respuestas que reconstruyen las capacidades y redes a partir de la percepción de los beneficiarios-participantes.

Relevancia del impacto, que considera la correlación entre la necesidad "ofertada" por el organismo público interventor y las necesidades expresadas ("sentidas") por los actores locales que son sus clientes y su población - objetivo. Se refiere al grado en que los objetivos de los proyectos corresponden a las necesidades percibidas por la comunidad intervenida.

5.10. Operacionalización de las áreas de impacto.

Recordemos que el objetivo del estudio fue analizar los cambios (positivos o negativos) que la intervención produce en la situación de pobreza de la comunidad. Se elaboró para tal efecto un conjunto de índices para estimar el Impacto Sustentable de Programas del FIS, índices que se refieren principalmente a lo que hemos llamado el Impacto Directo, y secundariamente a lo que hemos llamado Impacto en Capacidades y Redes Sociales.

El modelo propuesto busca determinar los factores explicativos que tienen incidencia en las áreas de impacto definidas. En el estado actual de la investigación hemos podido establecer tres factores principales, además de un conjunto de variables que serán explicitadas en el momento de entrega de resultados: tipos de proyectos; comunas y capital social. Estas variables han sido analizadas detenidamente en base al cuestionario y su tratamiento ha sido estadístico, sobre todo para detectar relaciones significativas - es decir, evidencia de consistencia lógica entre diferentes datos - entre variables sometidas a condiciones diversas derivadas de cada contexto del caso, asumiendo cada comuna como un caso diferente, aún cuando no se pretenda generalizar sus resultados sobre la base de una presumida representatividad estadística que los datos no tienen.

a.) Tipos de proyectos

Hemos clasificado el conjunto de proyectos en tres categorías:

1. Productivo (taller y artesanía, mejora técnica agrícola, microempresa, capacitación, etc.)
2. NBI – Infraestructura (mejora de vivienda, infraestructura social, mejora de caminos, etc.)
3. Social (desarrollo juvenil, adulto mayor, etc.)

b.) Comunas

Esta clasificación diferencia:

1. Las condiciones geo – ecológicas particulares de la zona en que se habita (rural – urbana).
2. Las condiciones geo – culturales que poseen los individuos en determinadas zonas (etnia).

c.) Capital Social

El capital social, tal como ya lo definimos en el capítulo uno, es la capacidad de potencial de la comunidad de actuar en conjunto en la gestión y solución de sus problemas. En base a esto se construyó un Índice de Capital Social (ICS), construido a partir de los siguientes ítems del instrumento:

Variable	Item	Alternativas
cs1	Por aquí la gente se relaciona con: confianza mutua	(1) Sí (2) Más o menos (3) No
cs2	Por aquí la gente se relaciona con: organización	
cs3	Por aquí la gente se relaciona con: unión	

Así, la expresión lógica de este índice se expresa:

$$ICS = cs1 + cs2 + cs3$$

Como variables explicadas el modelo de indicadores que operacionalizan el Area del Impacto Directo incluye el Índice de Mejoramiento del Poder Adquisitivo Local, y el Índice de Mejoramiento de la Calidad de Vida, de la comunidad analizada. Al mismo tiempo, a fin de operacionalizar el Impacto en Capacidades y Redes se elaboró el Índice de Aceptación del Cambio y de Participación.

d.) Impacto en poder adquisitivo local (IMPAL).

El impacto en el poder adquisitivo local, se vincula con el **impacto directo** de los programas, siendo operacionalizado por medio del Índice de Mejoría de Poder Adquisitivo Local (IMPAL), que fue construido con los siguientes ítems del cuestionario:

Variable	Item	Alternativas
impal1	En los últimos tres años (en el sector), la gente está más pobre que antes.	(1) Plenamente de acuerdo (2) Acuerdo

impal2	En los últimos tres años (en el sector), hay más fuentes de trabajo que antes, en este sector.	(3) Desacuerdo (4) Plenamente en desacuerdo
impal3	En los últimos tres años (en el sector), se ganan mejores sueldos y salarios	
impal4	En los últimos tres años (en el sector), la gente está menos absorbida por sus problemas económicos.	

Como el método general es comparativo se justifica aquí la traducción de nuestros datos ordinales a categorías dicotómicas de acuerdo a la lógica booliana (Ragin, 1987).

De esta forma, la expresión lógica del índice es la que sigue:

$$\text{IMPAL} = (\text{impal1} > 2) \text{ AND } ((\text{impal2} < 3) \text{ OR } (\text{impal3} < 3) \text{ OR } (\text{impal4} < 3)).$$

Este índice fue correlacionado con las variables explicativas COMUNA y TIPO DE PROYECTO y se encontraron diferencias significativas, como veremos en el capítulo siguiente.

e.) Impacto en calidad de vida

También en el área del **impacto directo**, el impacto en la calidad de vida fue operacionalizado, a su vez, por medio del Índice de Mejoría en la Calidad de Vida (IMCV), que fue construido con los siguientes ítems del cuestionario:

Variable	Item	Alternativas
cv1	En los últimos tres años el sector ha progresado económicamente	(1) Plenamente de acuerdo (2) Acuerdo (3) Desacuerdo (4) Plenamente en desacuerdo
cv2	En los últimos tres años (en el sector), hay más y mejores caminos, buses, teléfonos, etc..	

De esta forma, la expresión lógica booliana del índice es la que sigue:

$$\text{IMCV} = \text{IMPA} \text{ OR } (\text{cv1} < 3) \text{ OR } (\text{cv2} < 3)$$

También este índice fue correlacionado con las variables explicativas COMUNA y TIPO DE PROYECTO no encontrándose diferencias significativas, como veremos más adelante.

f.) Impacto en cultura de cambio y participación

El **impacto en capacidades y redes**, cuyo indicador es la apertura al cambio y a la participación social en la comunidad intervenida, fue operacionalizado por medio del Índice de Cultura de Cambio y Participación (ICCP), que fue construido con los siguientes ítems del cuestionario:

Variable	Item	Alternativas
----------	------	--------------

iccp1	En los últimos cinco años, la gente de este sector está mas abierta al cambio que antes.	(1) Sí (2) Más o menos (3) No
iccp2	En los últimos cinco años, la gente de este sector está mas participativa que antes.	

De esta forma, la expresión booliana del índice es la que sigue

$$ICCP = (iccp1 = 1) \text{ AND } (iccp2 = 1)$$

Cruzado por las variables explicativas COMUNA y TIPO DE PROYECTO, se encontraron, como veremos, diferencias significativas.

El área de la **relevancia del impacto** fue medida sobre la base de un conjunto de indicadores que no fueron traducidos en índice, algunos de los cuales preguntaban explícitamente acerca de la percepción que tenían los informantes calificados acerca de la eficacia y pertinencia de los proyectos FOSIS y otros acerca del aporte del FOSIS a la solución de los problemas de la comunidad en términos comparativos con otras instituciones gubernamentales.

Veremos en el capítulo siguiente las características principales del diseño metodológico empleado para la investigación evaluativa y luego los principales resultados.

6. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA.

6.1. Diseño Metodológico Comparativo.

El diseño general de la investigación se guió por los principios del enfoque comparativo y cualitativo, pero yendo más allá de los estudios particularistas, intrínsecos y naturalísticos. Se optó por privilegiar el enfoque basado en la metodología comparativa (Ragin, 1987) con una aproximación de tipo "estudio de caso comparativo", comparando los resultados de la intervención multiprogramática y territorial en comunas diversas. Se entiende que en este estudio estamos privilegiando un "estudio de casos colectivos" que, como dice Berg, "pretende posibilitar un mejor entendimiento, incluso una ampliada posibilidad de teorizar acerca de amplias colecciones de casos" (Berg, 1998:217). No se trata, pues, de un estudio evaluativo de casos (GAO,1990) particularizado. En ese sentido el diseño, si bien orientado por un enfoque cualitativo, se abre al aporte de técnicas cuantitativas.

Tomando en consideración la impracticidad de elaborar un estudio sobre la base de un diseño cuantitativo (por lo costoso de su implementación y la precariedad de información de base) con encuestas sobre base de muestras representativas, se optó por métodos cualitativos. Se evaluó inicialmente la posibilidad de trabajar sobre la base de un diseño semi-experimental con casos que actuaran como "grupo control", pero esta alternativa fue desechada dado que no existía ninguna comuna con alto porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza que no hubiera sido objeto de intervención FOSIS para las Regiones escogidas y el período analizado.

Dado que no hay posibilidad de grupos de control se opta por el análisis comparativo entre los distintos territorios para evaluar los factores que inciden en el mayor o menor impacto de las intervenciones . Hemos tomado territorios con características muy diversas a fin de medir los mismos indicadores para cada uno de ellos lo que asegura además validez extrínseca. Esto es importante en relación a un método cualitativo puro que sólo repara en casos individuales e intrínsecos. Dadas las restricciones para el empleo de muestras aleatorias, sumadas a aquellas que provienen de que no ha sido posible establecer grupos de control los diseños experimentales o cuasi-experimentales han sido descartados. Tampoco ha sido posible el método evaluativo antes-después principalmente a causa de la ausencia de datos para establecer una línea base que permita comparaciones fiables.. Quedaba la posibilidad de aplicar el diseño del análisis ex post con reconstrucción del antes (Cohen y Franco, 1992) el cual ha sido potenciado por el empleo de técnicas diversas.

Consecuentemente se desarrolló una propuesta metodológica ad-hoc para la generación específica de información en terreno, recurriendo a una estrategia múltiple de obtención de información que posibilitara el análisis por medio de la **triangulación** (Briones, 1988) que asegura validez por medio de descripciones densas y múltiples, análisis de consistencia lógica y relaciones estructurales en el conjunto de datos y contrabalance de técnicas distintas, incluyendo contrastación de hipótesis de trabajo. Por una parte se ha recurrido a fuentes de archivos: básicamente los archivos FOSIS y las carpetas de los proyectos estudiados; por otra parte, tomando como informantes calificados a los usuarios - participantes de las intervenciones del organismo evaluado y finalmente un trabajo en terreno que consideraba observación sistemática y entrevistas no estructuradas a responsables de proyectos y a ejecutores directos. Así se recogió, pues, la percepción, tanto de quienes están directamente relacionados con los proyectos en una localidad, como de su red social inmediata, considerando además información objetiva acerca del impacto efectivo que sobre ese territorio intervenido han tenido un conjunto de programas y actividades de coordinación territorial.

En todo sentido, nuestro diseño no es estrictamente hablando ni cuantitativo, ni cualitativo. El carácter innovativo de nuestro diseño dice relación precisamente con una propuesta que arranca de un diseño general cualitativo, (que determina los criterios para el establecimiento de las unidades de análisis y de la muestra), pero que también emplea métodos estadísticos en el análisis de los casos por medio de un cuestionario cerrado que sólo formalmente replica una encuesta. En otros términos, es este un estudio que se ubica en el fecundo continuo de la interacción entre técnicas cualitativas y cuantitativas (Newman y Benz, 1998) de tal modo que se hace privilegiar, en el marco de un enfoque simultáneamente – y no confusamente, como suele suceder – deductivo e inductivo, los objetivos mismos de la investigación, por sobre inhibiciones propias de un debate epistemológico (Manheim, 1982; Bryman, 1991; Dogan y Pahre, 1993; Korn, 1995) muchas veces estéril.

6.2. Principales fases de la investigación y modelo metodológico:

Como hemos dicho el Impacto territorial se define operacionalmente como las modificaciones que se producen en un territorio como consecuencia de un conjunto de intervenciones de organismos públicos y privados. Por lo mismo nuestra metodología se baso en que los indicadores de impacto que están ligados al territorio y no a los proyectos, lo que ha significado una aproximación, diseño y cronograma de investigación

cuya fase en terreno es vital para el levantamiento de la información pertinente, válida y adecuada acerca de los territorios sometidos a evaluación.

Las grandes fases metodológicas de la presente investigación evaluativa pueden sintetizarse como sigue:

1. Un trabajo teórico-conceptual que sistematizó conceptos e indicadores y concluyó con la formulación de un modelo metodológico preliminar.
2. Una investigación evaluativa en terreno empleando instrumentos y métodos cuantitativos y cualitativos.
3. Una sistematización final que permitió llegar a un conjunto de conclusiones y a la elaboración de un modelo metodológico.

El proceso metodológico y su posterior sistematización llevó a formular un Modelo Metodológico para Evaluación de impacto de Programas Sociales. No es el caso detallar las entradas y el contenido de dicho modelo, pero su presentación sintética da una idea de cómo se articulan lógicamente las fases de la investigación con sus dos objetivos coexistentes: el desarrollo de una evaluación de impacto territorial en dos territorios FOSIS y la investigación aplicada acerca de indicadores, instrumentos, métodos y técnicas para elaborar un modelo de evaluación de impacto territorial. Ambos objetivos no están separados, sino articulados lógicamente, operacionalmente y prácticamente: en gran medida el primer objetivo ha servido como materia instrumental para poder desarrollar el segundo, pero éste, a su vez, ha permitido el primero proveyendo de herramientas que no existían previamente para tal cometido.

Las líneas metodológicas que dicho modelo propone son las que se detallan a continuación. Todo proceso de evaluación de Impacto Territorial debe comprender 4 niveles:

a.) Entradas

1. La definición del universo de estudio y muestra: para lo cual el modelo entrega indicaciones para definir el territorio, las localidades y el grupo en el radio de acción de los proyectos. Se entregan criterios para la construcción de las muestras, sobre base de informantes calificados.

Información relativa a la formulación y preparación de proyectos.

b.) Recolección de información

1. El modelo propone el empleo de un conjunto de instrumentos de recolección de información: a) ficha descriptiva del proyecto formulado; b) ficha analítica del proyecto ejecutado, c) cuestionario cerrado a informantes calificados beneficiarios, d) esquema de análisis del impacto territorial comunal (operacionaliza guía de análisis de documentos, entrevistas abiertas y observación sistemática en terreno).

2. La clasificación de los proyectos aprobados y ejecutados: mediante el empleo de una tipología preestablecida entregada por el mismo modelo.

c.) Procesamiento de la información

1. El modelo establece un set de indicadores y una definición operacional de las "áreas de impacto territorial" con sus respectivos indicadores cuantitativos o cualitativos.
2. El modelo establece tres índices pertinentes: a) aumento del poder adquisitivo, b) aumento en la calidad de vida y c) impacto en la cultura de cambio y participación.
3. Las variables explicativas discriminantes son: a) tipo de localidad, b) tipo de proyecto y c) capital social.

d.) Recomendaciones entregadas por el modelo

1. Metodológicas: la entrega, por parte del modelo, de recomendaciones metodológicas al usuario relativas a métodos, técnicas, territorio y tiempos, orientando una investigación evaluativa donde predomina un enfoque cualitativo (y no explicativo) definida como estudio comparativo de casos colectivos.
2. Análisis: de la información procesada que entrega el proceso de trabajo en terreno, sugiriendo también procedimientos técnicos y participativos de análisis de dicha información y técnicas de redacción de informes.

6.3. Temporalidad y selección de muestra para estudios de casos

Tal como hemos expuesto anteriormente, el FIS de Chile reorientó sus estrategias de intervención desde la dinámica programática hacia la que busca obtención de un impacto a nivel territorial. La reorientación se implementó en 1996 y no se había realizado desde esa fecha ninguna evaluación de impacto territorial. Respetando el criterio temporal que pone atención en la temporalidad de la maduración del impacto se procedió a establecer un corte en el tiempo, privilegiando las intervenciones realizadas fundamentalmente durante 1997 para ser sometidas a un estudio evaluativo. De acuerdo a los calendarios administrativos y de los ciclos de vida de los proyectos FOSIS de 1997 se estableció que los proyectos 1997 serian aquellos proyectos seleccionados cuya fecha de inicio podía datarse no antes de una fecha estándar de aprobación formal de proyectos (1° de septiembre de 1996) y aquellos cuya fecha de término formal y cierre se situaba antes del 30 de junio de 1998.

De esta manera se procedió a seleccionar 117 proyectos ejecutados en el año FOSIS 1997 en 16 comunas (8 de la VI Región y 8 de la IX Región), sobre los cuales se hizo un análisis descriptivo en carpetas de archivo. Para un análisis en profundidad se seleccionó una muestra estratificada intencional de 6 comunas en las cuales se estudiaron la totalidad de localidades en las cuales hubo intervención FOSIS durante 1997, (56 localidades) de los dos territorios analizados: Cachapoal en la VI Región (20

localidades en tres comunas) y Malleco Norte en la IX Región (36 localidades en 3 comunas).

De esta manera además del análisis general de proyectos según carpeta se procedió a un análisis focalizado en tres comunas de cada uno de esos territorios las cuales se escogieron de acuerdo a criterios que ya hemos expuesto

a.) Selección de territorios

Antes de iniciar el trabajo de terreno propiamente tal, se escogieron dos territorios para realizar la investigación evaluativa.

Los criterios esenciales para seleccionar los territorios, fueron:

1. Territorios con algún tipo de intervención de FOSIS durante 1997.
2. Territorios con algún tipo de inversión de FOSIS durante 1997.
3. Territorios que presentan características polares uno respecto del otro en relación a población étnica, ruralidad y condiciones geográficas, ecológicas y sociales.

El criterio de accesibilidad, así como el de infraestructura fue objetado porque se podría incurrir en un sesgo al no considerar justamente las comunas con más difícil acceso y menos recursos (o a la inversa) por tanto no saber que ocurre ahí con los programas FOSIS. Así se seleccionaron los siguientes territorios:

Región	Provincia	Comunas
Sexta	Cachapoal	Rancagua, Graneros, Las Cabras, Pichidegua, San Francisco de Mostazal, Peumo, Rengo, Requinoa, Codegua, Malloa, Machalí
Novena	Malleco Norte	Purén, Los Sauces, Ercilla, Lumaco, Collipulli, Angol, Reinaco

La gestión territorial no está presente en todos los programas FOSIS. No es paralela a la intervención, por tanto es importante conocer los distintos acercamientos al territorio que hacen los diferentes programas. Para eso es fundamental la información acerca de las características del funcionamiento de cada uno de los programas, además de las entrevistas con los encargados de programas.

Luego el trabajo de terreno se centró en la definición operacional de las variables claves de la investigación evaluativa (territorio, beneficiarios, programas y proyectos FOSIS). En esta línea se escogieron algunas intervenciones en los territorios seleccionados. Este trabajo persiguió, a grandes rasgos, detectar posibles informantes calificados, generar las primeras aproximaciones a la conformación de los equipos de trabajo en terreno (encuestas) y reconstruir mapas territoriales.

b.) Entrevistas a informantes calificados.

En el marco de lo que se ha expuesto el diseño de la investigación suponía el trabajo en terreno sobre la base de una muestra estratificada intencional, dada la imposibilidad establecer un universo estadístico desde cual extraer una muestra representativa. Así

fue definido un universo “cualitativo”, en base a la detección de informantes calificados que reconstituyan una percepción del cambio “situacional” de la intervención FOSIS (impacto finalmente). Las características del informante calificado se pueden resumir en una persona, que por su trabajo o rol en la comunidad, tiene una visión global del territorio y por tanto tiene una visión respecto a la acción del FOSIS (crítica o no). Estos pueden clasificarse en:

1. Líderes sociales naturales de la comunidad.
2. Funcionarios de gobierno (FOSIS, municipios, etc.), que poseen una lógica político administrativa.
3. Representantes de instituciones locales: como por ejemplo, el profesor de la escuela, un concejal, un miembro de una ONG, etc.

A su vez, la pauta de entrevista – cuyo formato era el de un cuestionario cerrado – fue estructurada en torno a los siguientes temas:

1. Conocimiento del FOSIS y de otras intervenciones gubernamentales: grado y tipo de conocimiento.
2. Información de lo que ha hecho FOSIS y sus programas.
3. Identificación de los grupos beneficiarios FOSIS: situación y necesidades.
4. Informaciones relativas a la situación inicial y ex - post de la comunidad.
5. Apreciación de lo que ha hecho FOSIS en la localidad (aciertos y dificultades, etc.)
6. Apreciaciones respecto de las dimensiones de la intervención FOSIS.
7. Apreciación del impacto de los programas FOSIS (estimación del impacto)
8. Apreciación respecto a la gestión de los proyectos FOSIS.

Analicemos ahora los principales resultados obtenidos y su interpretación.

7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACION

7.1. La inversión FOSIS en el territorio estudiado.

De acuerdo a nuestro diseño metodológico se seleccionaron la totalidad de 74 proyectos realizados en el universo de localidades pobres intervenidas por el FOSIS de una muestra estratificada intencional de seis comunas en los Territorios de Cachapoal (VI Región) y Malleco Norte (IX Región).

El siguiente cuadro resume los datos básicos de la inversión FOSIS en esas comunas, habiendo desarrollado en ellas 74 proyectos, beneficiando a 22019 personas, (el 6,5% de la población total de esas comunas) con una inversión bruta total de \$587 mil millones de pesos chilenos (us\$1.400.000 aprox.) que corresponde a una inversión media per cápita de \$26.685 pesos (us\$ 64).

Comuna	Población			Nº Proyectos	Nº Beneficiarios	% de población beneficiaria	Inversión	
	Urbano	Rural	Total				Total	Per Cápita
Angol	39151	7075	46226	11	599	1.30%	\$76,515,820	\$127,739

Ercilla	2971	5871	8842	24	2742	31.01%	\$110,482,901	\$40,293
Lumaco	3444	8814	12258	13	1495	12.20%	\$60,095,245	\$40,197
Rancagua	119887	67437	204008	15	8794	4.31%	\$249,961,048	\$28,424
Rengo	28331	15286	43617	5	5682	13.03%	\$46,112,992	\$8,116
Requinoa	-	-	23595	6	2707	11.47%	\$44,408,048	\$16,405
Total	-	-	338546	74	22019	6.5%	\$587,576,054	\$26,684

El análisis de las carpetas de proyectos y en terreno en las localidades en que fueron implementados nos posibilita reconstruir un panorama general acerca de la inversión FOSIS en estas comunas.

Las comunas de Angol, Ercilla y Lumaco están situadas en el norte de la IX Región de la Araucanía, a una distancia que se ubica entre 590 y 630 Kms al sur de Santiago. Las comunas de Rancagua, Rengo y Requinoa están ubicadas en el valle central de la VI Región del General Bernardo O'Higgins, a una distancia entre 90 y 140 kms al sur de Santiago. La muestra de localidades de las comunas de Rancagua y Angol son preferentemente urbanas, las localidades de las comunas de Ercilla, Lumaco, Rengo y Requinoa son preferentemente comunidades rurales, siendo las comunas de Ercilla y Lumaco las que concentran una mayor proporción de población indígena mapuche (39,5% Y 33,5% respectivamente).

En general el porcentaje de extrema pobreza y analfabetismo en esta comunas es alto en relación a las respectivas medias para el país, como vemos por ejemplo en los datos disponibles para las comunas del la IX Región hacia 1995.

COMUNAS DE LA IX REGION

Datos hacia 1995. Fuente Informaciones oficiales del Gobierno Regional.

Comunas	Población estimada 1995	Superficie (Km2)	Extrema Pobreza	Ruralidad	Población Mapuche	Analfabetismo
Lumaco	12586	1119	31,6	71,8	33,5	21,75
Ercilla	8755	499,7	19,1	66,3	39,5	17,3
Angol	49912	1194,4	6,2	15,3	s/d	9,1
IX REGION	826308	31858,4	10,6	38,7	26	9,94

En cuanto a los datos disponibles para la VI Región, de las comunas analizadas, éstos son para 1996:

	Población	Superficie	Extrema Pobreza	Pobreza	Analfabetismo	Pobres	No pobres	Ruralidad
Rancagua	204.008	258,7	4,6	15,8	3,2	8,6	3,9	4,1
Rengo	43.617	613,8	8,7	20,5	8,5	2,7	1,7	35
Requinoa	23.595	616,96	5,4	23	6,5	4,7	1,8	s/d
VI Región	696.369	16.365	-	-	-	-	-	36,1

Fuente sobre pobreza: CASEN 1996.
Población: Censo 1992.

Es importante anotar que el porcentaje de población indígena en esta zona geográfica de Chile es bajísimo, más que nada migrantes.

El panorama de la inversión FOSIS en las comunas mencionadas es el que describimos a continuación.

a.) Angol

Angol es una comuna de producción agrícola pero con alto índice de urbanización, ubicada en la carretera troncal, y sometida a las influencias de los procesos de modernización de la región. La intervención del FOSIS durante el período se concentró en 6 localidades de la comuna. La intervención, a partir de los proyectos estudiados, se orientó en dos direcciones: una, a tratar de resolver los problemas más inmediatos de subsistencia, otra, a posibilitar un desarrollo más sostenido de la organización, a fin de ir generándola y fortaleciéndola. La cantidad de proyectos revisados para ese año fue de 11, alcanzando a un total aproximado de 599 beneficiarios. Esta intervención demandó al FOSIS una inversión total cercana a los \$76.515.800 de pesos, lo que se tradujo en una inversión per cápita por beneficiario aproximada a los \$127.800 pesos.

b.) Ercilla

La comuna de Ercilla es netamente rural, y con alto porcentaje de población indígena mapuche cuyas comunidades generalmente se encuentran ubicadas en sectores con alta incidencia de los indicadores de pobreza de ingreso. En el año 1997, FOSIS apoyó 24 proyectos en 13 localidades de la Comuna de Ercilla, abarcando principalmente sectores rurales y proyectos mayoritariamente de apoyo productivo. La cobertura alcanzada por FOSIS en ese año fue aproximadamente de 2700 personas, que se transformaron en beneficiarios directos e indirectos (familia de los beneficiarios). Estos beneficiarios FOSIS en 1997 alcanzaron un 31% de la población total de la comuna. Esta intervención enteró una inversión total de aproximadamente \$110.482.900 de pesos para el período estudiado, que se traduce en una inversión per cápita por beneficiario aproximada a \$40.200 pesos.

c.) Lumaco

La comuna de Lumaco es una comuna con alto porcentaje de población indígena y también alto porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza. Comuna rural aislada de los grandes centros urbanos de la región. La intervención de FOSIS en la comuna de Lumaco durante el año 1997 fue sólo a través del programa Entre Todos, realizándose mayoritariamente proyectos de ampliación y reparación de viviendas. La intervención abarcó un total de 11 localidades, con un total de 13 proyectos, que alcanzaron la cobertura de 334 familias que se encuentran en situación de pobreza, lo que representa un aproximado de 1500 beneficiarios. Esta cobertura de beneficiarios abarca, aproximadamente, el 12.5% del total de la población. Los proyectos fueron todos realizados en sectores rurales y con comunidades indígenas, excepto tres proyectos,

que son rurales también, pero no con comunidades indígenas. Esta intervención enteró una inversión total de aproximadamente \$60.095.245 de pesos para el período estudiado, que se traduce en una inversión per cápita por beneficiario aproximada \$40.200 pesos.

d.) Rancagua

La comuna de Rancagua es netamente urbana, encontrándose en ella la ciudad de Rancagua de 180.000 habitantes, capital de la IX Región y centro comercial, industrial y de servicios de importancia para los flujos comerciales, productivos y financieros tanto de la gran minería del cobre (cercana) como de la producción de la agroindustria exportadora. En Rancagua, el FOSIS intervino en 11 localidades urbanas en condiciones socioeconómicas precarias, apoyando la ejecución de 15 proyectos, en su mayoría del tipo de apoyo a iniciativas de desarrollo local, llegando a un total aproximado de 8.800 beneficiarios, lo que representa un 4.31% de la población de la comuna. Esta intervención exigió una inversión aproximada a los \$249.961.048 de pesos, que significó una inversión por beneficiario cercana a los \$28.424 pesos. Las inversiones mas altas en la comuna la tienen los proyectos de Apoyo a la Microempresa, cuya inversión, de \$155.989.000 millones de pesos equivale al 62.41% de la inversión total de la comuna, significando una cobertura de sólo 600 beneficiarios (\$259.300 pesos por beneficiado).

e.) Rengo

En la comuna de Rengo se encuentra un importante polo de desarrollo agrícola y la propia ciudad de Rengo que constituye una ciudad de referencia para toda la actividad económica del valle. En la comuna de Rengo, durante 1997, FOSIS ha intervenido en 5 localidades, tanto rurales como urbanas, con altos índices de pobreza y extrema pobreza de ingresos. Los proyectos implementados corresponden esencialmente a los programas Entre Todos que han sido utilizados para la construcción de sedes para las organizaciones sociales del sector intervenido, para mejorar la urbanización de la localidad, o para construir un jardín infantil para los niños de padres que trabajan. Esto ha significado llegar a un total aproximado de 5.700 beneficiarios (un 13% del total de la población de la comuna). Esta intervención ha demandado una inversión aproximada a los \$46.112.992 millones de pesos, lo que equivale a una inversión per cápita por beneficiario equivalente a los \$8.100 pesos.

f.) Requinoa

Requinoa es una característica comuna agrícola sometida a intensos procesos de modernización y sus tensiones consecuentes. Durante 1997, el FOSIS al interior de la comuna de Requinoa, ejecutó proyectos en 6 localidades distintas, con un total de 6 proyecto (uno por localidad). Estos proyectos son en su mayoría correspondientes al programa Entre Todos, realizándose además un curso para microempresarios que comprendió capacitación y asesoría en gestión a microempresarios de la comuna de Requinoa y Rengo. Esta intervención llegó a 2.700 beneficiarios aproximadamente (4.000 contabilizando los beneficiarios de microempresa de Rengo) y significó, por parte de FOSIS una inversión cercana a los \$44.408.000 millones de pesos, lo que significa una inversión per cápita por beneficiario aproximada de \$16.400 pesos.

7.2. Impacto directo y sus factores explicativos en los Territorios

Recordemos que por impacto directo estamos entendiendo el impacto agregado de la intervención FOSIS en el mejoramiento del poder adquisitivo local y en la elevación de la calidad de vida de los habitantes del sector. Es decir no estamos midiendo mejoramiento en relación a los indicadores clásicos de “pobreza de ingreso” y estamos incorporando un indicador simplificado de “calidad de vida”. El análisis que haremos será sobre la base de los factores explicativos de los indicadores, pero también acerca de las percepciones de los informantes en relación a la forma cómo visualizan ellos sus actuales condiciones de vida, al cabo de un tiempo de finalizada la intervención FOSIS.

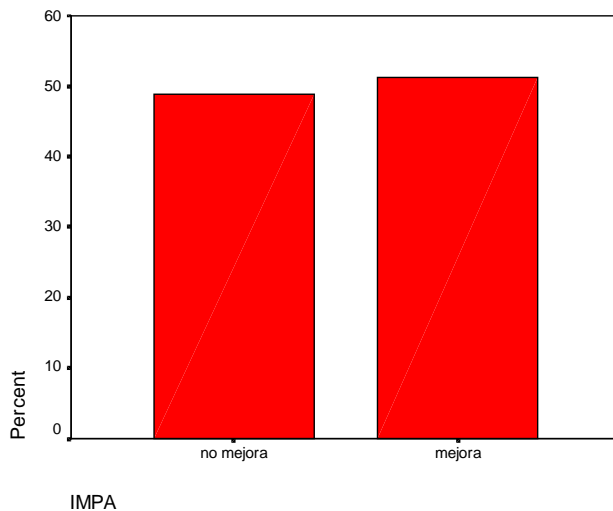
a.) Mejoría en el poder adquisitivo local:

Como hemos dicho, uno de los indicadores de superación de pobreza que hemos priorizado es el de variación del poder adquisitivo local que incluye mejoría en pobreza, aumento de sueldos y salarios, incremento de fuentes de trabajo y mejoría en la seguridad económica de los habitantes del sector intervenido

No se trata, pues, de un estudio sobre pobreza, sus características ocupacionales, de ingreso, productivas, comerciales, o de los datos demográficos como características de las familias, tamaño, morfología, tasas de fecundidad y reproducción, etc. en las localidades intervenidas. Más bien se trata de un estudio acerca del impacto desde el "punto de vista de los beneficiarios" – mediado dicho punto de vista por la percepción de los informantes calificados de esas poblaciones objetivo de los programas, que viven en condiciones de pobreza en localidades urbanas y rurales.

En primer lugar hay que decir que las respuestas de los informantes calificados entrevistados se ubican casi proporcionalmente una mitad en la ausencia del índice IMPAL y la otra mitad en la afirmación del índice de mejoramiento del poder adquisitivo como lo vemos en el gráfico (prácticamente igual, 50 y 50%). :

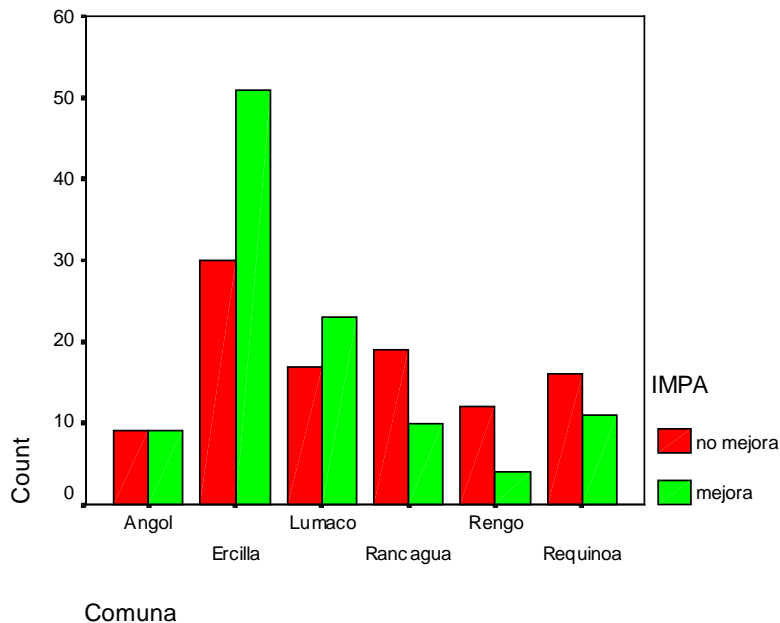
Índice de mejoramiento de poder adquisitivo local (IMPAL) Porcentajes



Un análisis más detallado de los entrevistados nos lleva a distinguir entre los informantes calificados en Beneficiarios Ejecutores, Beneficiarios directos, indirectos, Personal de Organismos Públicos (Gobierno, Municipalidad) y de ONGs. La variable independiente, índice IMPAL, fue cruzada según tipo de entrevistado, encontrándose una tendencia de parte los funcionarios y ONGs a calificar en forma menos positiva que los beneficiarios, mientras que la gente no relacionada con el proyecto tiene una visión más negativa. Para el análisis, se decidió sólo considerar a los beneficiarios, ejecutores o no, directos o indirectos. Los funcionarios se dejaron fuera por el sesgo, y los no vinculados porque son sólo cinco en todo el universo de entrevistados.

En relación a la influencia del factor “comuna” en el índice IMPAL el cruce arroja los resultados que se muestran en el gráfico siguiente:

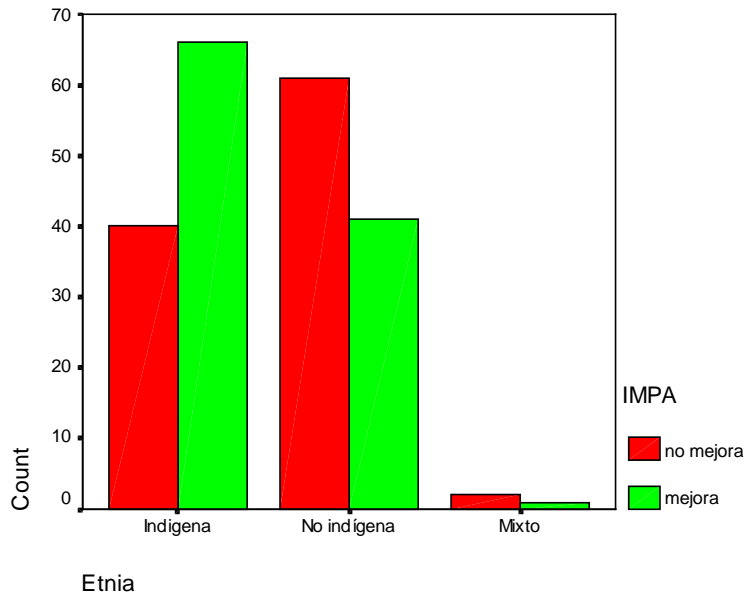
IMPAL según Comuna
Frecuencia



El cruce es estadísticamente significativo obteniendo un Chi Cuadrado de: 13,88 con 5 gl. y un nivel de significación de 0,016 (de acuerdo al test no paramétrico de Kurskal Wallis).

De acuerdo al cruce según etnia los resultados resultan ser importantes dado que muestran que en los grupos indígenas el impacto directo en el mejoramiento del poder adquisitivo es mayor.

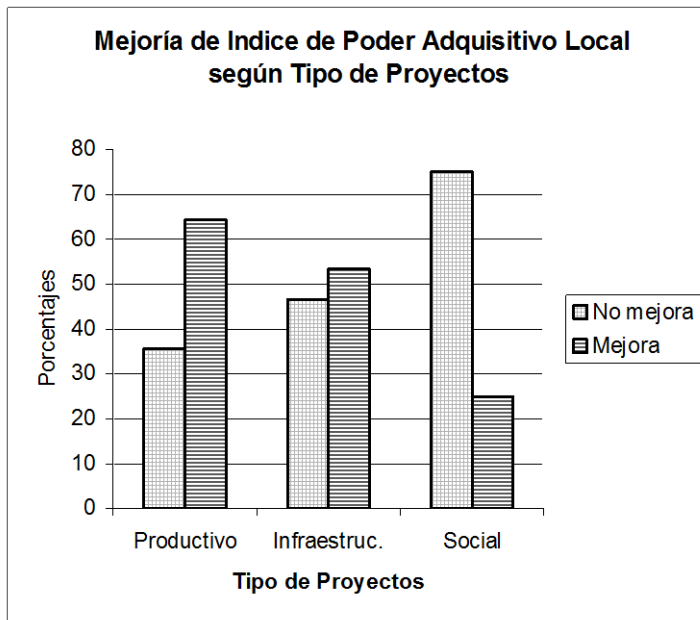
IMPAL según Grupo Etnico
Frecuencia



La diferencia es significativa al 0.005 con 2 gl., obteniendo un Chi Cuadrado de 10,47 (según test no paramétrico de Kruskal Wallis).

En cuanto al cruce del IMPAL por tipo de proyectos se observa con claridad que el IMPAL mejora debido, en parte, a los proyectos productivos y de infraestructura y no tanto como producto de los proyectos sociales.

El cruce del IMPAL por el tipo de proyecto ejecutado muestra:

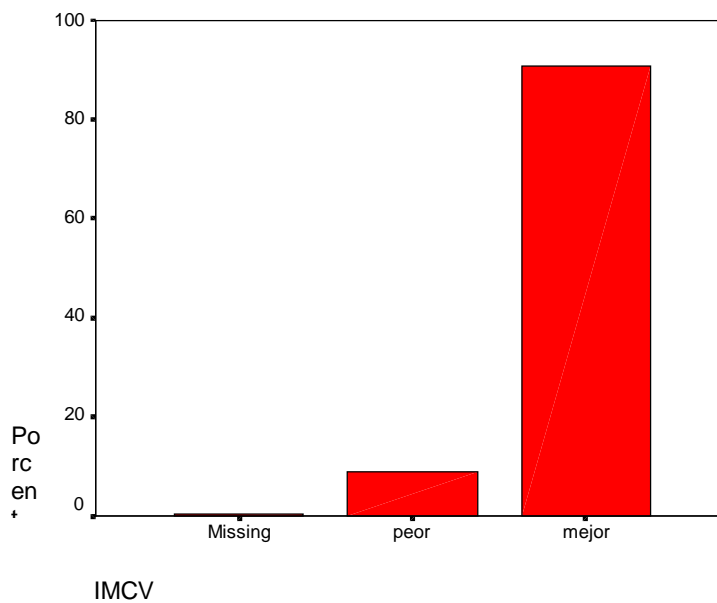


Este cruce tiene un Chi-Cuadrado de 9,72 con 2 gl. y a un nivel de significación de 0,008 de acuerdo al test de Kruskal Wallis.

b.) Mejoramiento en la calidad de vida

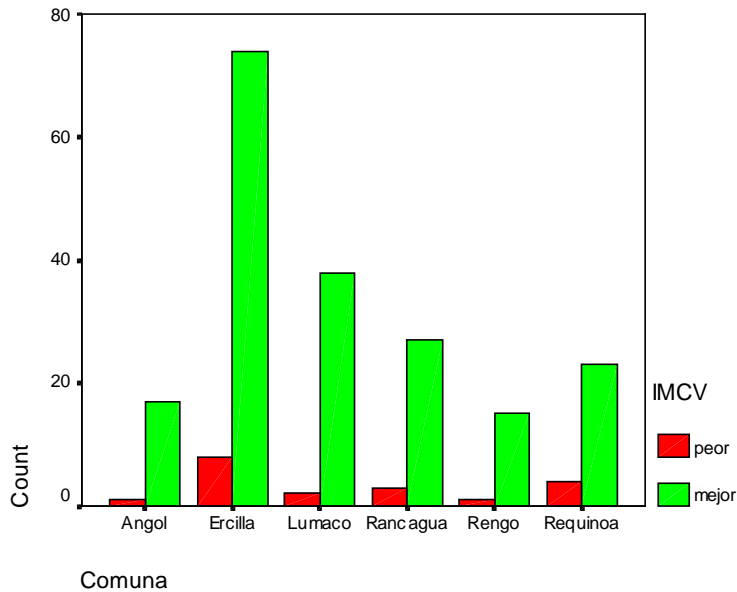
En cuanto al Índice de mejoramiento de la calidad de vida (IMCV) hay que decir que predomina en la percepción de los entrevistados una visión mayoritariamente positiva, que se ubica en el alto porcentaje de frecuencia que obtiene el índice positivo de mejoramiento de la calidad de vida, como vemos en el siguiente gráfico (mejor 194; 91,1% y peor 19, 8.9%):

**IMCV
Porcentajes**



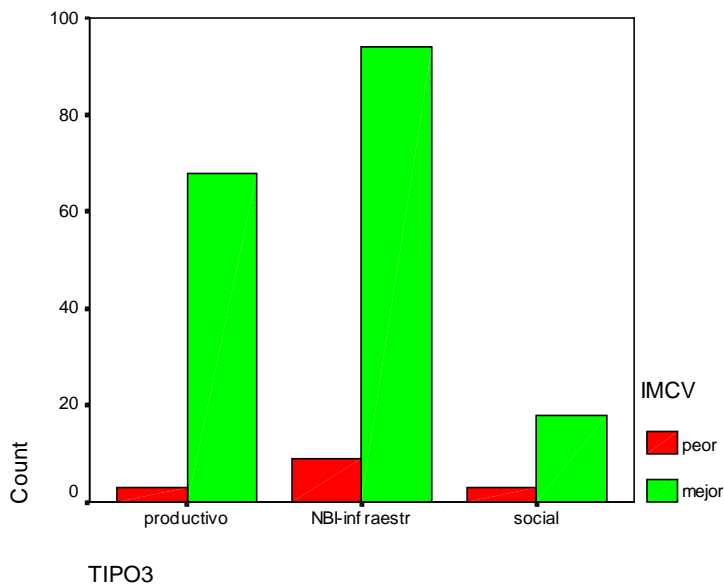
En el cruce del IMCV por comuna observamos los siguientes resultados con un bajo Chi Cuadrado de 2,40 con 5 gl. con un nivel de significación de 0,79. (Test de Kruskal-Wallis)

**IMCV según Comuna
Frecuencia**



Finalmente el cruce del IMCV por tipo de proyecto nos indica que tampoco hay una asociación estadística muy significativa.

IMCV según tipo de proyecto Frecuencia

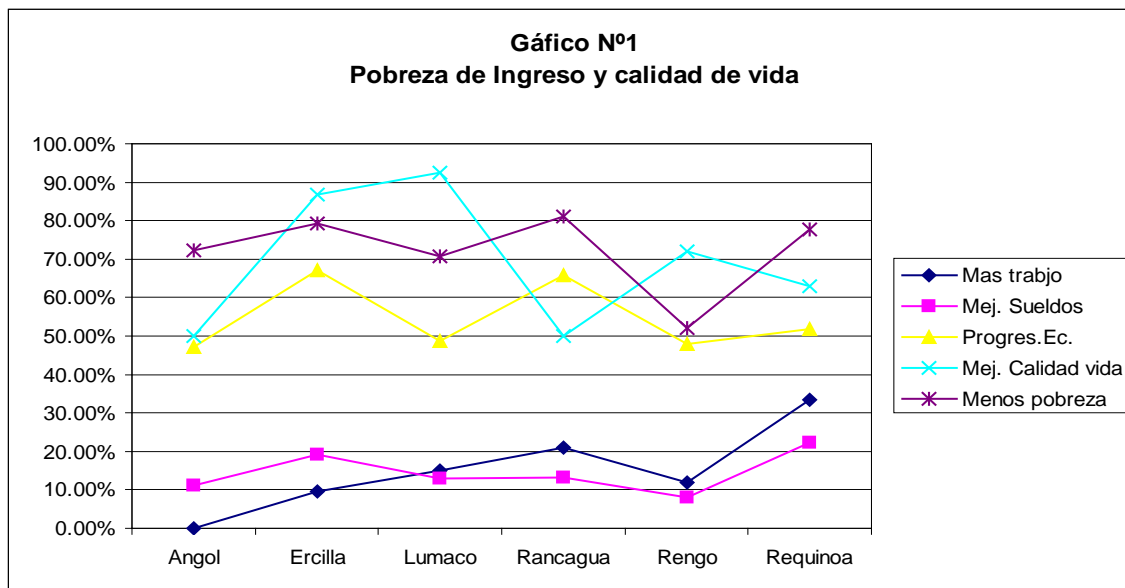


Lo que da un Chi Cuadrado de 2,63 con 2 gl. a un nivel de significación de 0,268. (Test de Kruskal-Wallis).

c.) Percepciones de beneficiarios acerca de mejoramiento en calidad de vida

En términos de las percepciones de los entrevistados acerca de la situación de los habitantes de las localidades intervenidas, tenemos al menos tres indicadores acerca de la variación “en los últimos tres años” de: alivio de la pobreza, mejoramiento de sueldos y salarios, y mayores fuentes de trabajo en el sector. Se comparan estos indicadores con uno más global acerca del progreso económico experimentado estos últimos tres años por el sector. Es posible contrastar estos indicadores con el que aprecia “mejoría en la calidad de vida” de la gente del sector.

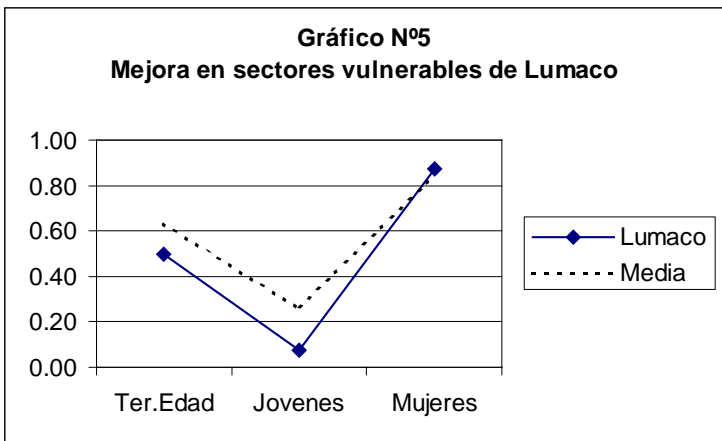
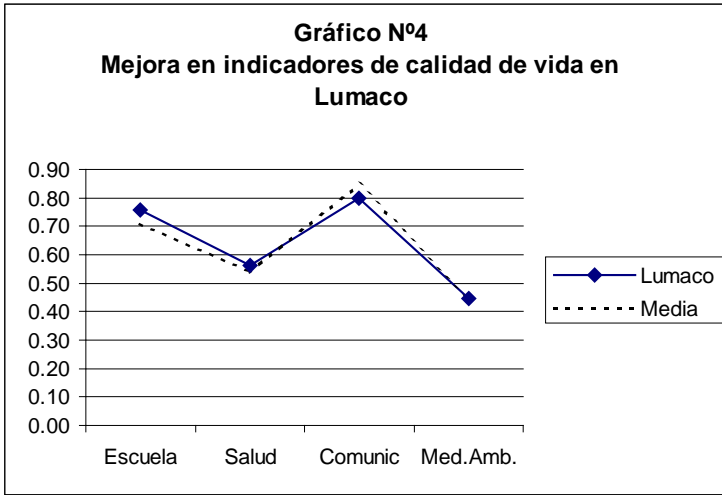
El resultado en las seis comunas se puede apreciar en el Gráfico N°1.

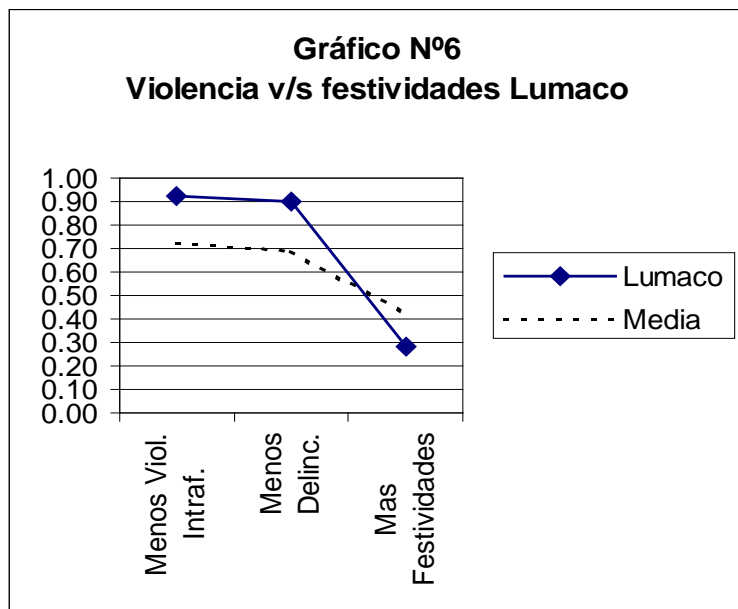


Tal como es posible notar las apreciaciones acerca de la mejoría en indicadores objetivos que generalmente componen operacionalmente las variables de la pobreza de ingreso: sueldos y salarios, ocupación y desocupación están en el orden de magnitud de 0,15 en tanto los indicadores de lo que está próximo al concepto de pobreza-capacidades, es decir, mejoría de la “pobreza” y de la “calidad de vida” tomados en conjunto están en un orden de magnitud del 0,71. La diferencia observada entre la apreciación de la situación referida a indicadores aproximados de ambos conceptos es nada menos que de 0,56.

La percepción de los beneficiarios de proyectos sociales FOSIS es, entonces, que han elevado su calidad de vida, lo cual no va unido necesariamente a la percepción de que hayan cambiado las condiciones en el mercado de trabajo local (no mejoran los sueldos, ni hay mas fuentes de trabajo), pero estaría, en cambio, asociado a nuestro índice de mejoramiento del poder adquisitivo local. El caso de Lumaco es paradigmático: allí se observa elevación de calidad de vida y de poder adquisitivo local. Se trata de una comuna donde todos los indicadores muestran una eficiente intervención FOSIS, como veremos, y donde, la percepción de la elevación de calidad de vida es muy alta (0,926) y paradójicamente coexiste con la percepción de que en el sector: no hay mas fuentes de trabajo (0,16); y no se han mejorado sueldos y salarios (0,129). Al respecto es interesante notar la percepción colectiva de un conjunto de indicadores vinculados a la

calidad de vida en esta comuna, comparados los datos con la media de la muestra total en los siguientes gráficos.





Como es posible apreciar en los gráficos anteriores, salvo en la situación de las oportunidades para los jóvenes, como en el no incremento de las actividades comunitarias de tipo ritual y festivo, todos los demás indicadores son muy positivos y muy próximos de la media de la muestra total.

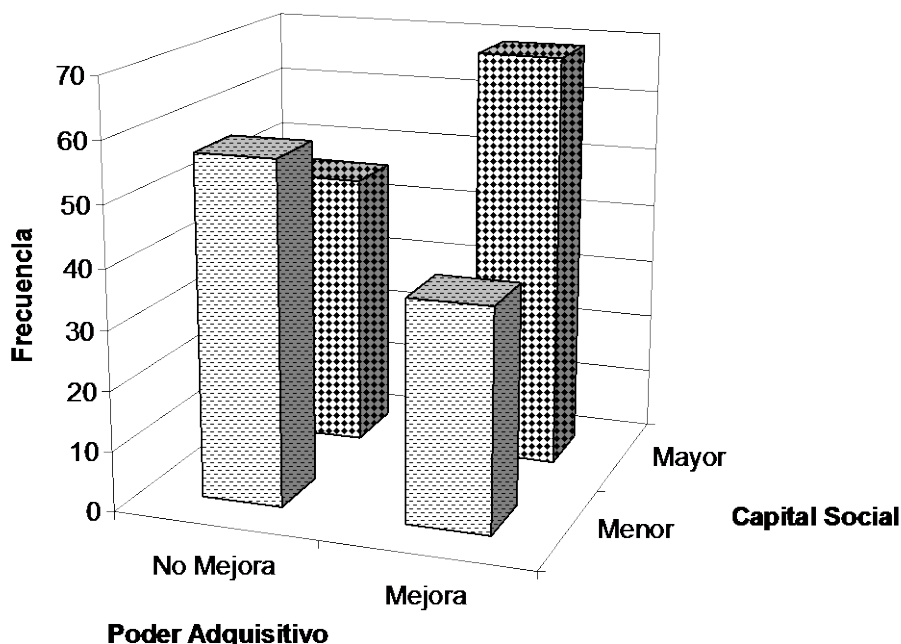
d.) Importancia del capital social en el impacto sobre el poder adquisitivo local:

Recogiendo otros datos entregados por la investigación evaluativa que hemos mencionado, podemos definir una “sustentabilidad del impacto” en términos de la modificación de la situación de pobreza al cabo de un año de concluidas las intervenciones en las distintas localidades pobres.

A su vez sintetizando lo que hemos planteado conceptualmente acerca del capital social y operacionalizando sus indicadores podemos definirlo como la capacidad potencial de la comunidad de actuar en conjunto en la resolución de sus problemas. Sus indicadores operacionales son: grado de confianza mutua, nivel de organización y unión en las redes comunitarias.

En el siguiente gráfico, que dicotomiza las variables, se observa cómo, con el incremento del capital social, hay un impacto positivo en el IMPAL. Con bajo capital social hay decremento del IMPAL.

Relación entre Capital Social y Poder Adquisitivo



La existencia de una correlación estadística significativa (Chi-cuadrado de 11,46 con 3 gl. a un nivel de significación de 0,009 del test Kruskal Wallis) nos indica que los datos de una realidad intervenida por programas FOSIS, en comunidades pobres en dos regiones de Chile, revelan la incidencia decisiva que puede tener el capital social, como capital inicial, en el éxito e impacto efectivo (ex post) sobre el mejoramiento del poder adquisitivo local, y por ende, sobre las posibilidades de superación de la situación de pobreza. Obsérvese que nuestro índice de superación de pobreza va más allá del indicador clásico de pobreza de ingreso e incluso incorpora un factor subjetivo de gran relevancia como es la tranquilidad (o intranquilidad) económica de los habitantes del sector, es decir, mide “seguridad económica” doméstica de los núcleos familiares locales.

7.3. Impacto territorial en las capacidades de la población.

Otra de las áreas de impacto de la intervención territorial del FOSIS analizada es la que hemos denominado del impacto en capacidades. Definimos impacto en capacidades como la capacidad de los programas FOSIS de elevar el nivel de habilidades y destrezas, conocimientos y herramientas, de una comunidad determinada intervenida por el FOSIS en una localidad específica.

Hemos operacionalizado las capacidades de una población en cuatro categorías:

1. Las capacidades entendidas como variación de la “cultura de cambio y participación” es decir la apertura a los cambios y a la mayor participación, para lo cual hemos construido el índice que hemos ya explicado.

La autopercepción de las propias capacidades: *autoconfianza*.

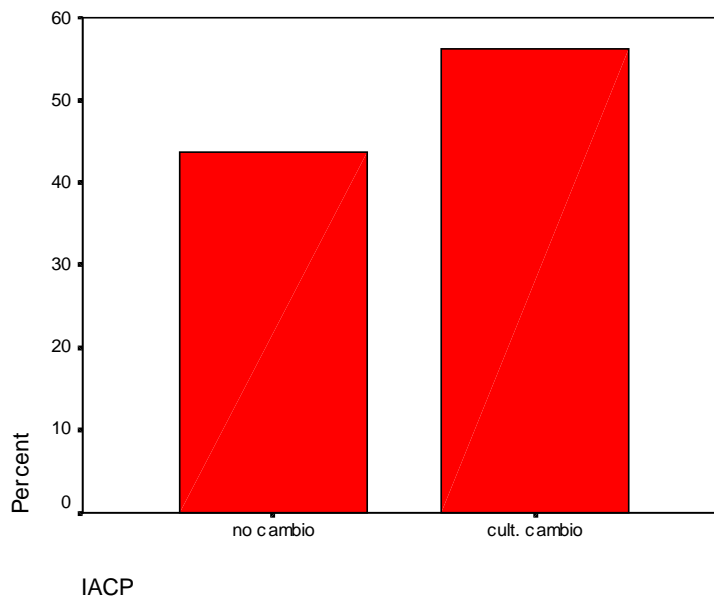
Las capacidades vinculadas a la cohesión social y a la movilización de las energías por medio de la participación.

Las capacidades vinculadas a la movilización de las energías colectivas de la comunidad por medio de las organizaciones y sus confianzas

Variación en la cultura de cambio y participación.

Como se observa en el Gráfico siguiente la frecuencia simple del índice de “cultura de cambio y participación” ubica a más del 56% de los entrevistados en la posición afirmativa: esto es, para ellos este último tiempo en el sector la gente está más participativa y más abierta al cambio que hace cinco años.

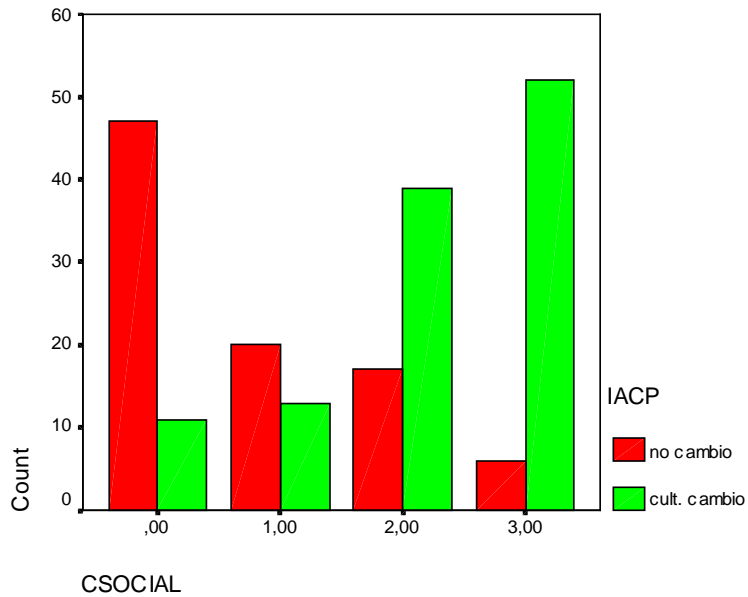
**Índice de Apertura al Cambio y Participación (IACP):
Porcentajes.**



Para un 43% no hay tal cambio en los patrones culturales de la comunidad, esto es, no hay más espíritu participativo ni apertura a los cambios, lo cual significa que se mantienen patrones conservadores y de escasa movilización colectiva de energías.

En el cruce del IACP por el índice de capital social tenemos que se da una altísima correlación entre ambos factores de tal suerte que el capital social como lo hemos definido operacionalmente puede ser considerada una variable explicativa de la modificación favorable del índice de cambio y participación.

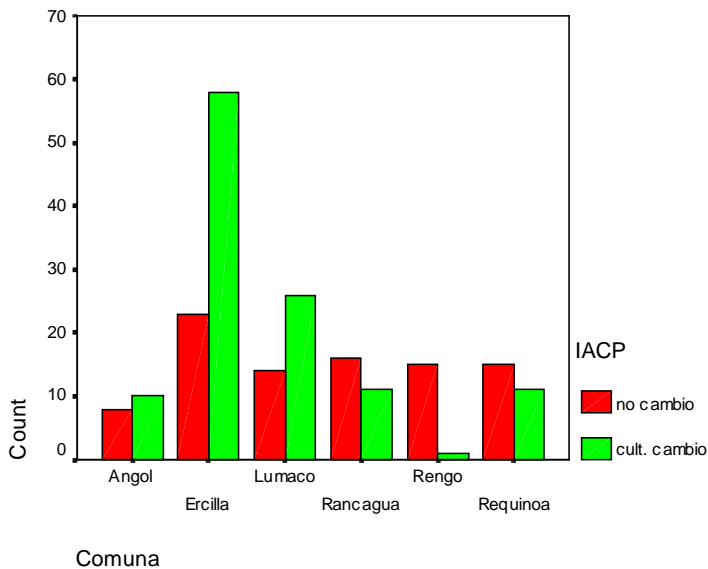
**IACP por capital social
Frecuencia**



El test de Kruskal Wallis da un Chi Cuadrado de 66,58 a 3 gl y 0,00 nivel de significación.

En el cruce según comunas el test de hipótesis revela que existe también correlación significativa.

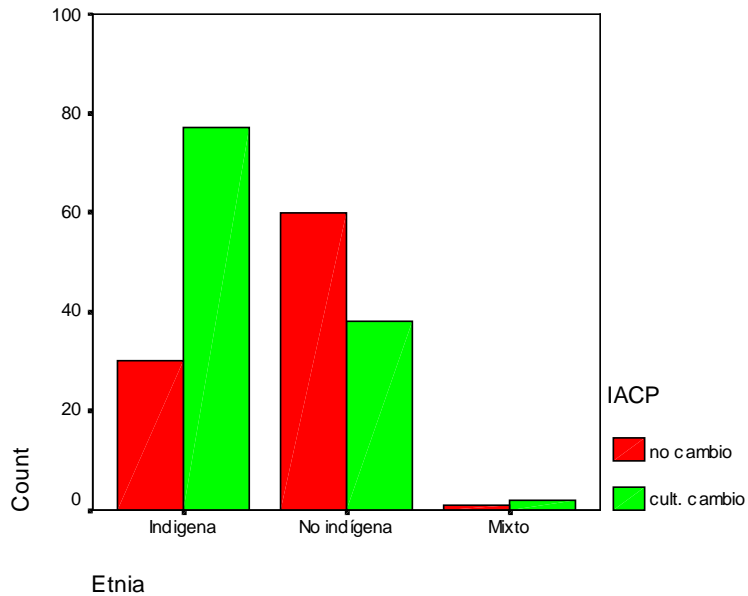
IACP por Comuna Frecuencia



El test da un Chi Cuadrado de 29,81 con 5 gl y 0,00 nivel de significación.

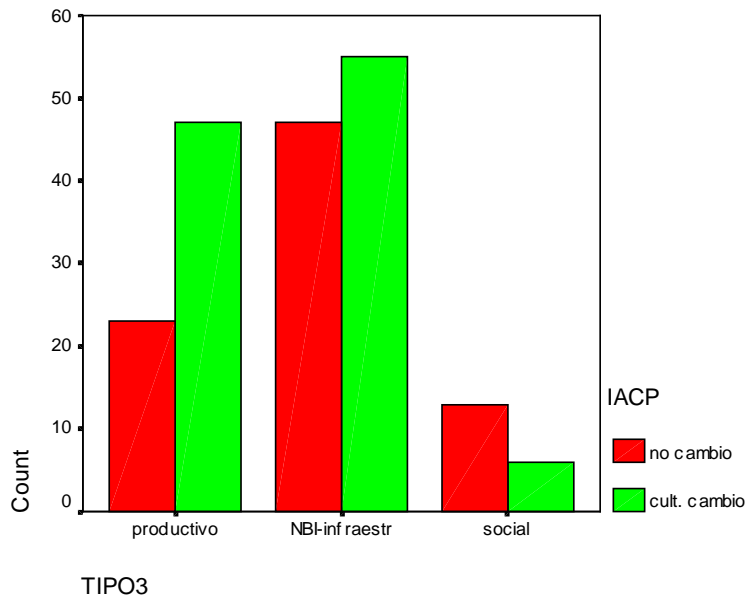
En cuanto al cruce por la variable explicativa "etnia", también encontramos una asociación significativa. Un Chi Cuadrado de 22,91 con 2 gl y 0,00 nivel de significación.

IACP por etnia
Frecuencia



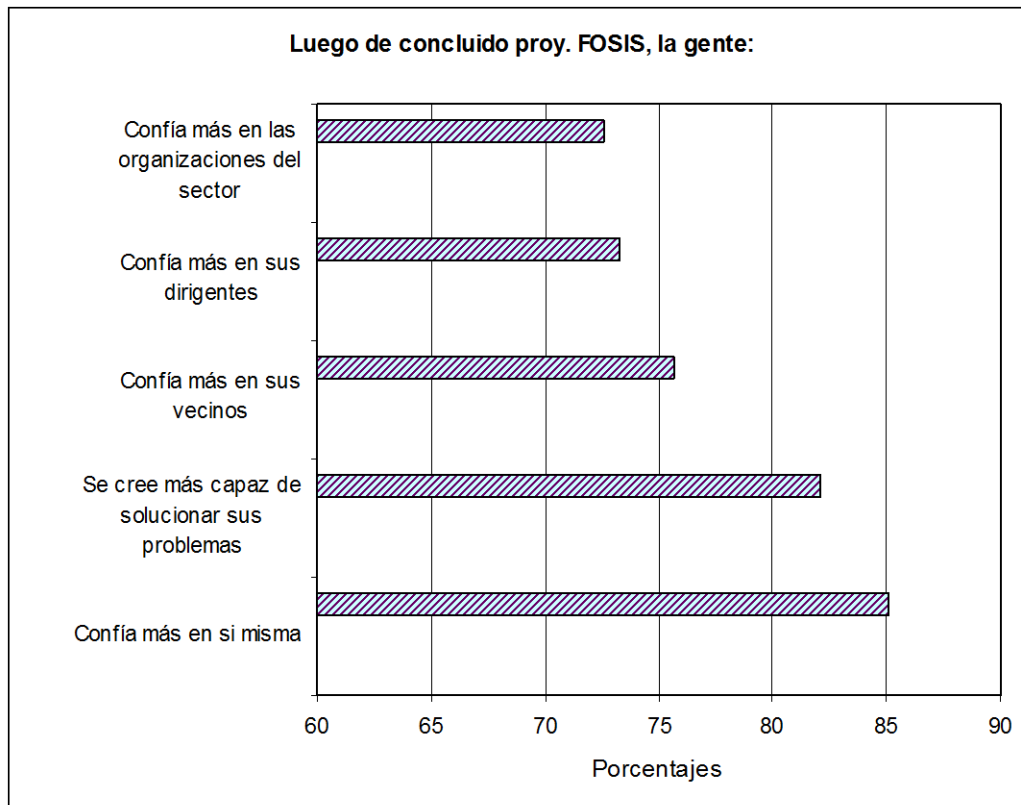
Finalmente en el cruce del IACP por tipos de proyectos vemos que las frecuencias indican que los proyectos productivos producen cambios en la cultura de cambio y participación así como los de infraestructura y no así los proyectos sociales, pero es importante aclarar que no encontramos asociación estadística significativa. (Chi Cuadrado de 8,26151943 con 2 GI y un nivel de significación de 0,01607067).

IACP por tipo de proyecto
Frecuencia



El impacto del FOSIS en la autoconfianza, y en la confianza en organizaciones comunitarias.

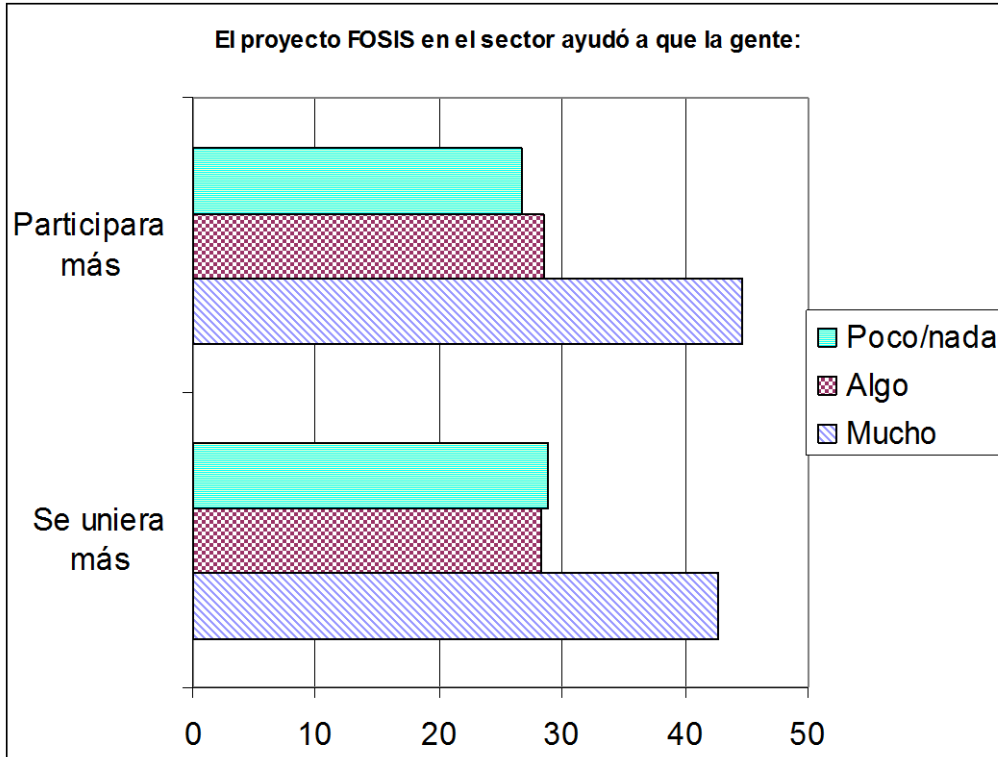
Se preguntó si acaso luego de haberse concluido el proyecto FOSIS en la localidad se había incrementado la autoconfianza y la confianza en dirigentes y organizaciones.



De acuerdo a los datos que podemos observar para los informantes es claro que existe un nexo causal entre intervención FOSIS e incremento de la autoconfianza, (85%) , en la confianza en las propias capacidades (82%), en la red social vecinal inmediata (76%), y descende en los dirigentes y en las organizaciones del sector, aunque de todas maneras están por sobre el 70%.

El impacto del FOSIS en la unión y la participación de los habitantes de la localidad.

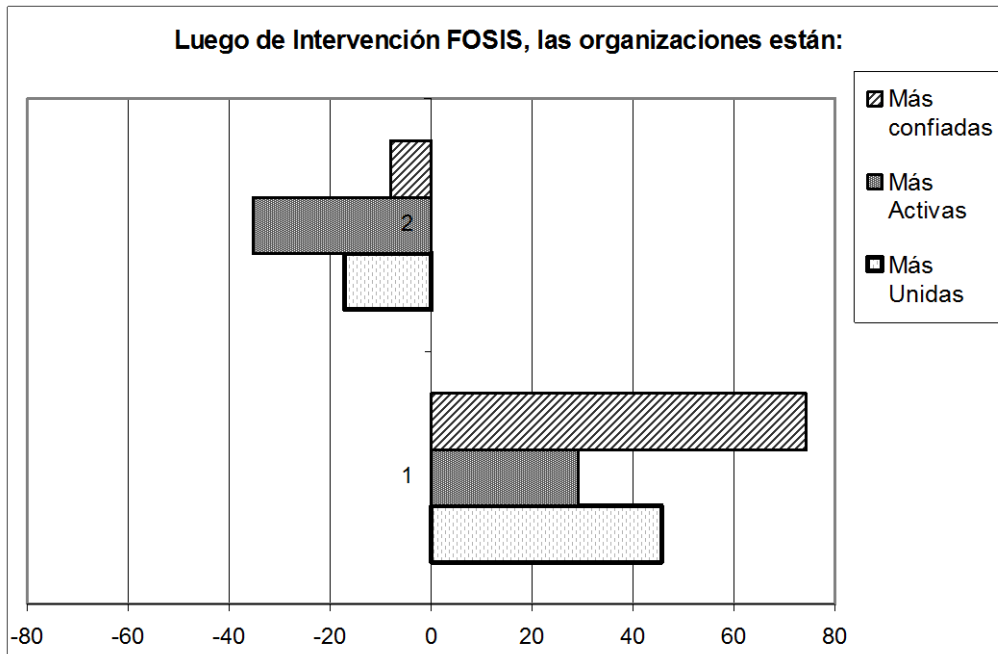
Se preguntó si “el proyecto que apoyó el FOSIS en este sector ayudó” a que la gente se uniera más y participara más “en la solución de problemas de la comunidad”.



Como se observa los valores son semejantes: 45% afirma que el FOSIS ayudó mucho a mayor participación; un 43% a mayor unión. Y cerca de un 28% parejo “algo” para ambas categorías. Igualmente cerca de un 28% “poco o nada”.

Impacto FOSIS en confianza, unión y actividad de organizaciones del sector.

Se consultó si “al cabo de varios meses de finalizado el proyecto FOSIS, las organizaciones del sector” habían incrementado o no su fortaleza y unión, su actividad y su confianza en sus propias capacidades.



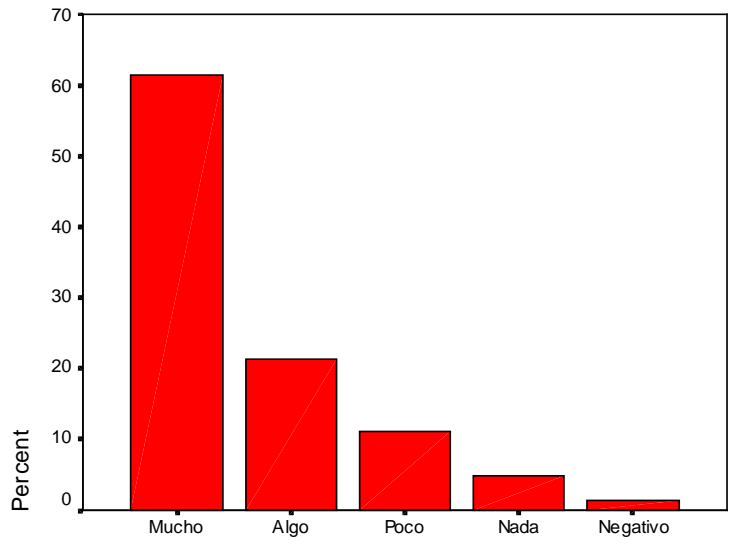
Se observa que para los informantes el FOSIS ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, pero sobre todo en cuanto a mayor “confianza en sus propias capacidades” (75%); menos en cuanto a “fortaleza y unión” (45%) y ha tenido un impacto neutro o levemente negativo en cuanto a la capacidad de mantener activas a las organizaciones del sector por cuanto los que dicen que están más activas (30%) son superados por aquellos que dicen que se mantienen “con poca actividad” o “inactivas” (35%).

Relevancia y pertinencia de la intervención FOSIS.

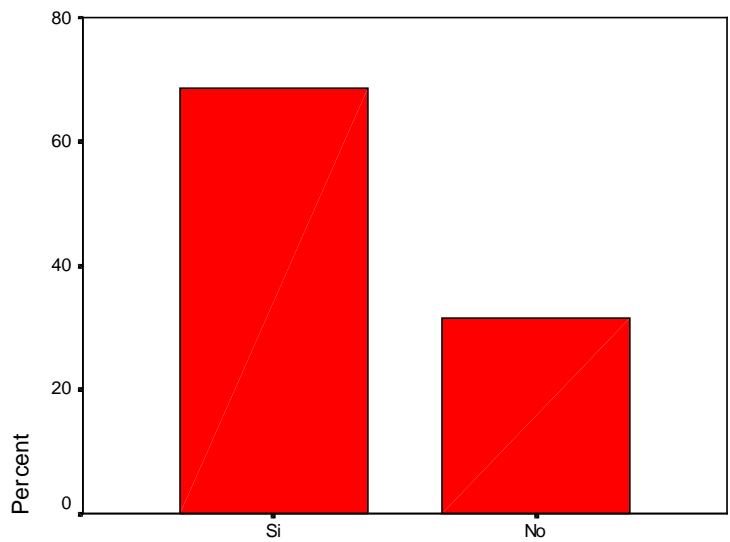
Recordemos que entendemos por relevancia y pertinencia el grado en que la intervención del FIS se adecúa, y de manera eficaz, a las necesidades y problemas sentidos por los habitantes de la localidad.

Se preguntó a los informantes calificados y en particular a los beneficiarios si el Proyecto del FOSIS en el sector había ayudado a solucionar el problema planteado de acuerdo a los objetivos del mismo proyecto (eficacia del Proyecto). Un 80% respondió que FOSIS había ayudado mucho o algo.

También fueron interrogados acerca de si el problema abordado era el principal problema del sector (pertinencia). Un 70% respondió que sí era el principal problema.



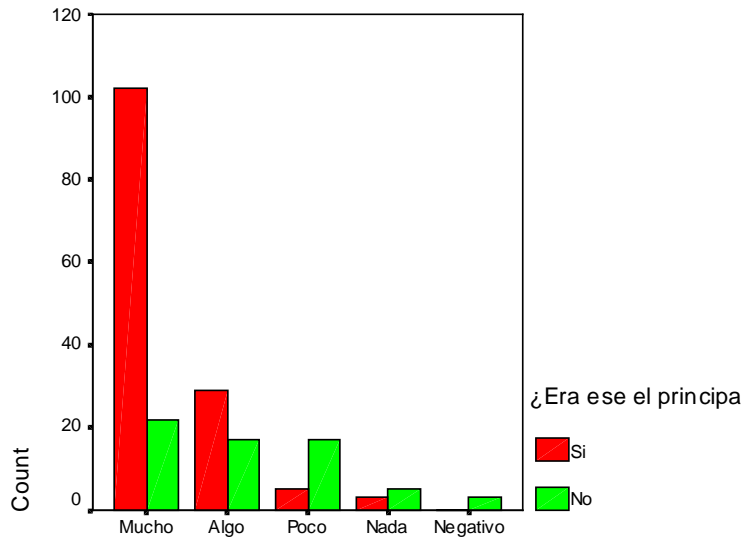
El proyecto del FOSIS en este sector, ayudó a solucionar el prob



¿Era ese el principal problema del sector?

El cruce entre ambas variables resulta interesante por su coherencia: los que dicen que el FOSIS ayudó mucho son los mismos que dicen que efectivamente ese era el principal problema del sector. La lógica inversa también se cumple: los que dicen que FOSIS no ayudo o su ayuda fue negativa (impacto negativo) afirman que ese no era el problema del sector (no hubo pertinencia).

En efecto, como se observa en la tabla que se adjunta, la correlación entre eficacia y pertinencia es alta, arrojando un coeficiente de Spearman superior al 0.4.



El proyecto del FOSIS en este sector, ayudó a solucionar el pro

El proyecto del FOSIS ¿Era ese el principal problema del sector?
 en este sector, ayudó a solucionar el problema

Coeficiente de correlación de Spearman rho	El proyecto del FOSIS en este sector, ayudó a solucionar el problema...	1	0,42
	¿Era ese el principal problema del sector?	0,42	1

La correlacion es significativa al nivel de .01 (2-tailed).

Satisfacción y evaluación de usuarios

Finalmente resulta relevante incorporar a los propios beneficiarios en los procesos evaluativos, de tal suerte que, por una parte el organismo evaluado tenga una visión del grado de “satisfacción” de quienes son sus usuarios como servicio público y al mismo tiempo al entregarse la palabra a los beneficiarios-usuarios su participación incrementa lo que se llama su empoderamiento y responsabilidad cívica. En primer lugar, exponemos la visión de los usuarios acerca de los logros y mejoramientos que la localidad ha tenido gracias a la intervención FOSIS; en seguida las apreciaciones relativas a la gestión e implementación del proyecto FOSIS en cada localidad.

Satisfacción con logros FOSIS en la comunidad

Se consultó la relación causal que los propios beneficiarios - participantes en los proyectos ejecutados en cada localidad percibían. El resultado revela que hay un elevado porcentaje de beneficiarios que perciben que la situación socioeconómica del sector fue mejorada debido al tipo de intervención del FOSIS en ella. Debe anotarse que el tipo de intervención de que hablamos desarrolla una estrategia: flexible, multiprogramática, participativa y de búsqueda de impacto territorial.

Luego de intervención FOSIS la gente está..... que antes:

	Frecuencia	Porcentaje
Mucho mejor	64	29.9
Mejor	101	47.2
Igual	46	21.5
Peor	3	1.4
Total	214	100

Es decir para una amplia mayoría de informantes beneficiarios (77%) la situación de la gente del sector está mucho mejor o mejor que antes de la intervención FOSIS.

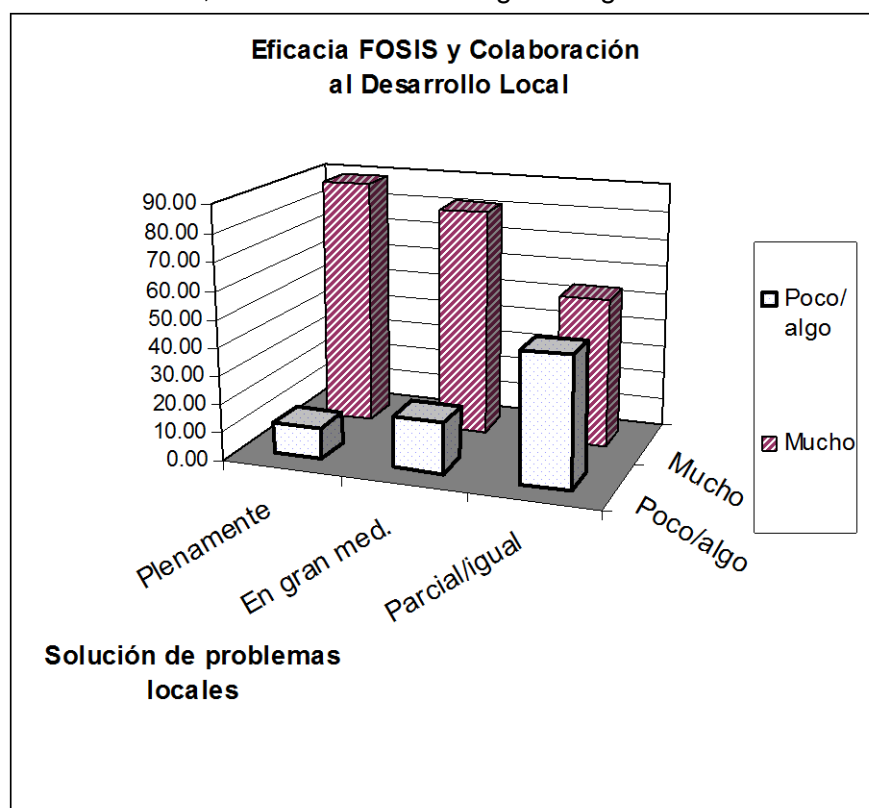
También se consultó acerca de la percepción de la efectividad de los proyectos FOSIS en cada localidad analizada. Es decir de la medida en que el proyecto FOSIS solucionó los principales problemas más sentidos por la gente del sector en los últimos tres años:

Durante los últimos tres años, los principales problemas del sector, ¿han sido solucionados con el proyecto FOSIS?

	Porcentaje
Plenamente	11.74
En gran medida	40.87
Parcialmente	40.87
Han quedado igual	6.52
Estamos peor	0.00
Total	100.00

Es importante anotar que para una mitad de beneficiarios el FOSIS ha cumplido solucionando, plenamente o en gran medida, problemas relevantes en el sector, pero para un 40% sólo lo ha hecho parcialmente. Para un 7% el FOSIS no ha solucionado los problemas del sector.

El resultado es consistente con lo que los informantes contestan en su calificación del FOSIS de 1 a 4, como lo muestra el siguiente gráfico del cruce de esas variables:



Como se puede observar coinciden aquellos que afirman que el FOSIS ayudó a solucionar plenamente los problemas locales con los que dicen que el FOSIS aporta mucho al desarrollo del sector.

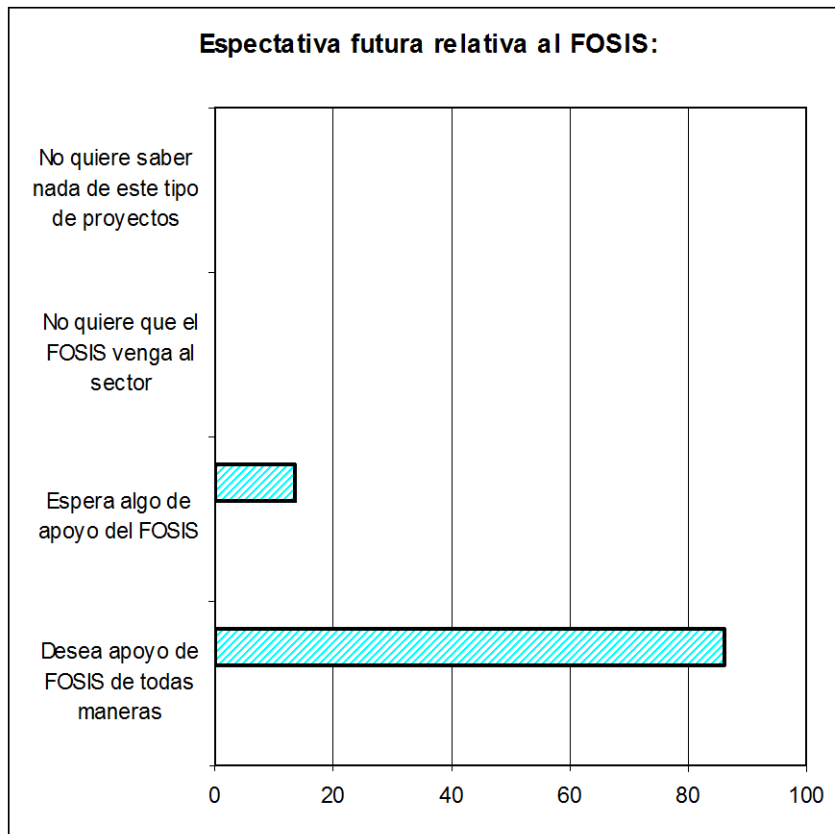
Expectativa de nueva inversión FOSIS:

Se consultó también si acaso, a juicio del informante, la gente deseaba que el FOSIS retornara. En caso de que la experiencia con el FOSIS hubiese sido negativa sería obvio esperar que la gente estuviera descontenta y que no esperaría su vuelta.

Los resultados se pueden observar en la tabla y el gráfico:

De acuerdo a su experiencia con los proyectos FOSIS Ud considera que la gente:

	Porcentaje
Desea apoyo de FOSIS de todas maneras	85.96
Espera algo de apoyo del FOSIS	13.60
No quiere que el FOSIS venga al sector	0.44
No quiere saber nada de este tipo de proyectos	0.00



Como se observa el grado de aprecio de la labor del FOSIS por parte de los usuarios-beneficiarios es muy alto. Prácticamente nadie afirma que no quiere que el FOSIS vuelva y la inmensa mayoría (86%) desea que el FOSIS regrese de todas maneras.

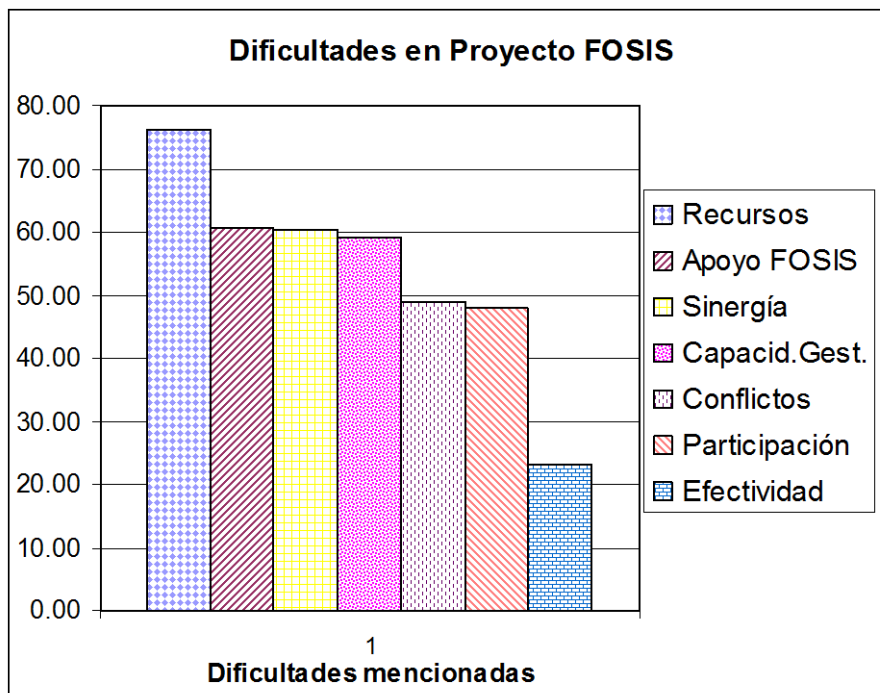
Evaluación de la gestión e implementación de los proyectos.

En relación a la gestión e implementación de los proyectos FOSIS en el sector analizado, los beneficiarios fueron consultados por las mayores dificultades habidas en diversos aspectos:

Dificultades mencionadas en proyectos FOSIS:

	Porcentajes
Falta de recursos económicos suficientes	84.20
Falta de colaboración de otros organismos de gobierno	77.30
Falta de continuidad del apoyo FOSIS	76.20
Lo pequeño de los aportes en dinero	68.00
Falta de experiencia y conocimiento ejecutores	67.00
Muchos papeleos y palabras complicadas	62.40
Falta de participación y colaboración de la gente	61.70
Nunca faltan los aprovechadores	61.40
Falta de apoyo del municipio	60.00
Escaso conocimiento en administración	54.50
Falta de información por parte de ejecutores Intermediarios	54.00
Apoyo FOSIS se hace insuficiente	52.00
Falta de experiencia en contabilidad y finanzas	52.00
Desconfianza de la gente hacia este tipo de proyectos	48.30
Las peleas entre dirigentes	48.00
No hay buena coordinación	43.30
Rivalidades o peleas entre vecindarios o sectores	37.60
Todo viene hecho desde arriba y gente tiene que acatar	34.00
El esfuerzo de la gente se pierde como gota en vaso	31.90
Estos proyectos no solucionan verdaderos problemas	29.90
Que al final estos proyectos no sirven para nada	7.40

Agrupados los diversos factores tenemos el siguiente gráfico:



Como se puede apreciar hay cuatro niveles de dificultad:

La mayor dificultad experimentada por los ejecutores y beneficiarios es la **escasez de recursos**, económicos y financieros (75%).

Luego (60%) plantean:

Un **apoyo FOSIS** que se hace insuficiente, en información, apoyo de organismos intermedios y continuidad;

Otra dificultad en la **sinergia**: falta de colaboración de otros organismos de gobierno y del municipio, y en parte, falta de coordinación; y

Falta de **capacidad endógena de gestión**: falta de experiencia y de conocimiento en administración y gestión y desconocimiento del lenguaje burocrático.

Luego (50%) vienen

Los **conflictos** al interior de la comunidad o localidad, gente que se aprovecha, peleas entre vecinos y/o entre dirigentes;

Dificultades por la **falta de participación**, pero sobre todo de los vecinos y habitantes del sector, no tanto por imposición del FOSIS o AGT.

Finalmente casi no constituye dificultad: la **efectividad** del proyecto. En general consideran útil al proyecto, soluciona problemas y vale la pena el esfuerzo.

8. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACION EN LA PERSPECTIVA DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACION DE POBREZA

La literatura especializada acerca de la pobreza, la medición de pobreza y el monitoreo y evaluación de programas orientados a superarla desde hace ya más de una década ha

dado cuenta acerca de la diversidad y complejidad de aquello que llamamos “pobreza” y numerosas aproximaciones, indicadores y metodologías de análisis y tanto como de intervención han sido ensayadas por organismos internacionales, (Banco Mundial, BID, PNUD, UNICEF, etc.) como por numerosos organismos nacionales.

Dado lo que hemos analizado en relación al carácter múltiple y complejo de la pobreza, su no reductibilidad a la dimensión ingresos, resulta necesario, como recomendación de política, que toda concepción, programación, evaluación y monitoreo de políticas sociales orientadas a superar la pobreza sea revisada y adecuada a fin de que dé cuenta, en la práctica, y no solamente en sus declaraciones, y de manera efectiva y eficiente de este carácter multidimensional de la pobreza humana asumiendo así las nociones de capacidades y capital social.

Los principales resultados de este estudio nos darán pistas acerca de cómo avanzar en la dirección de asumir esta nueva orientación conceptual en las políticas y programas orientados a la superación de la pobreza. Analizaremos en primer lugar aspectos de orden más práctico y metodológico, para luego pasar a sacar ciertas conclusiones conceptuales.

8.1. Los principales resultados del estudio evaluativo:

Revisando el conjunto de datos y analizando los más significativos tenemos que tanto el índice de cambio en el poder adquisitivo como el índice de Cultura de Cambio y Participación tienen medias diferentes, estadísticamente significativas, en todos los casos. Para ambos índices, el impacto mayor se da en comunas rurales, de alto porcentaje mapuche, siendo los proyectos de tipo social aquellos que menor impacto tienen en ambos índices. Por su parte el índice de mejora en calidad de vida no tiene diferencias significativas entre los distintos grupos, alcanzando siempre valores altos. Ello se interpreta como un logro de la acción del FOSIS (el nexo causal entre mejor calidad de vida y acción del FOSIS se estimó a partir de una pregunta explícita del cuestionarios). Lo cual queda confirmado por el alto nivel de satisfacción de los usuarios FOSIS mostrado en diversas preguntas.

a.) Importante impacto en territorios rurales.

El estudio indica que el impacto de mayor relevancia de programas sociales como los del FIS analizado se da en comunidades rurales, lo cual lleva a interrogarse acerca de las variables explicativas del menor impacto en áreas urbanas. Se recomienda, por consiguiente, a los hacedores de políticas de FIS poner mayor atención en las estrategias, diseños y procesos de evaluación en programas llevados adelante en localidades pobres urbanas donde las condiciones del impacto exitoso de esos programas parece depender de un conjunto de factores y oportunidades.

b.) Importancia del capital social en el impacto exitoso de las intervenciones sociales.

El estudio revela claramente que el éxito de los programas sociales desarrollados en pequeñas localidades pobres con enfoque territorial dependen del capital social. A fin de tornar pertinente, eficaz y relevante el impacto de la intervención de programas sociales

en comunidades pobres, nuestra investigación muestra que es necesario que los hacedores de políticas - especialmente en el diseño de FIS - superen, en la práctica, una visión de la pobreza basada exclusivamente en los ingresos y avancen en una visión multidimensional de ella, asumiendo el capital social como factor explicativo en el éxito de los programas. Es este un factor de primer orden a considerar en las estrategias de empoderamiento de los grupos pobres, junto al factor productivo y al de satisfacción de necesidades básicas.

Parece adecuado, tomando en consideración la experiencia mostrada por este estudio, que en la gestión de los microproyectos se vele por favorecer aún más las estrategias de intervención participativas que inciden directamente en el incremento del capital social local. Una mayor flexibilización de la administración es requerida a fin de que la gestión de los programas sociales se adecúe a las condiciones propias de las subculturas y de la cotidianidad de los diversos grupos pobres cuyo tiempo-espacio no necesariamente coincide con los tiempos y plazos de la burocracia pública.

La Importancia del Enfoque Territorial

Las estrategias de intervención social cuyo objetivo apunta a la superación de la pobreza y la intervención en grupos marginales o de riesgo, favorecen su efectividad cuando el enfoque es territorial y no programático.

Esto, en primer lugar porque la efectividad está estrechamente ligada con las modificaciones o el refuerzo de las redes sociales de los territorios beneficiarios. Y dicha efectividad implica también la sustentabilidad en el tiempo. El trabajo en terreno detectó casos de intervenciones sociales en que, partiendo de un diagnóstico ligado a objetivos programáticos, la inversión realizada no tuvo ni los resultados ni los impactos esperados, incluso potenciando conflictos al interior de las redes sociales.

En segundo lugar, en lo referente a la acción de la autoridades tanto locales como regionales, el enfoque territorial ha permitido la articulación de diferentes organismos del Estado para la solución de problemas territoriales. (Por ejemplo, Ministerio de Obras Públicas, de Vivienda). La condición de posibilidad reside en la existencia de “encargados territoriales de FOSIS” de que pueden observar las necesidades del territorio como un todo y **articular** otros agentes estatales o privados para la solución de problemas en forma más especializada. Esto aconseja la inclusión de los indicadores de tipo sinérgico.

El enfoque territorial debe estar presente en la formulación de los proyectos, en su evaluación ex ante, en su ejecución y en su evaluación ex post.

Interrogantes acerca del impacto efectivo de proyectos de acción social en la seguridad de la población pobre

El estudio muestra claramente que los proyectos de tipo productivo y de infraestructura productiva o social tienen mayor impacto en el alivio sustentable de indicadores duros de la pobreza, tal como el poder adquisitivo. En cuanto a los proyectos de tipo social su impacto relativo en la seguridad de la población debe ser explorado con mayor detalle. De hecho esos proyectos tienen como población-objetivo a grupos vulnerables como tercera edad (=riesgo en salud) y jóvenes (=riesgo por drogas y delincuencia), por ejemplo. El proyecto social es preventivo, lo que evita el descenso en los niveles del

poder adquisitivo y la calidad de vida del sector. Se recomienda estudiar con mayor atención el impacto efectivo de los proyectos sociales en la seguridad de la población pobre.

Interrogantes relativas a la sustentabilidad del impacto.

En general es posible advertir un alto nivel de impacto en un sentido positivo en las diferentes dimensiones de la intervención FOSIS, sin embargo, queda pendiente un análisis más profundo acerca de la capacidad que tienen este tipo de proyectos de generar una autosustentabilidad en las capacidades endógenas a las localidades intervenidas.

Como se pudo observar la inmensa mayoría de beneficiarios desea que el FOSIS retorne a la localidad con nuevos programas. Ello releva una confianza en la capacidad del FOSIS por intervenir de manera eficaz. También hay reconocimiento en la estrategia participativa de su intervención. Pero si los habitantes se quedan con la expectativa del retorno la pregunta que surge es ¿qué sucede con la auto-sustentabilidad? . Se podría levantar la sospecha de que en la medida en que más espera una comunidad pobre la intervención de un organismo gubernamental, mayor sería la dependencia de esos pobladores de soluciones exógenas en la resolución de sus principales problemas. Los datos disponibles en este estudio no posibilitan una respuesta concluyente, aún cuando es importante destacar la influencia de la intervención FOSIS en el fortalecimiento de las capacidades locales.

Otro dato importante que es necesario considerar en relación a lo que venimos discutiendo nos lleva a la capacidad de las organizaciones locales. Si las organizaciones del sector, al cabo de varios meses de haberse finalizado la intervención, no se mantienen particularmente “activas”, como nos muestran los datos, ¿qué sucede con la generación de capacidades sustentables en dichas organizaciones? La propia evaluación de la gestión e implementación de los proyectos FOSIS por parte de los beneficiarios nos mostraba que la falta de recursos y la carencia de un apoyo sistemático de parte de los organismos interventores puede llegar a dificultar la eficacia y eficiencia, así como el impacto, de este tipo de proyectos. En estas condiciones resulta decisivo desarrollar estrategias de acción que fortalezcan los eslabones más débiles en el ciclo de movilización y acción de las organizaciones locales asegurando su permanencia en el tiempo, y sobre todo, en la fase ex post de la intervención del FIS. Esto podría implicar, entre otras cosas, la implementación de procesos de seguimiento ex – post en terreno de este tipo de intervenciones.

8.2. El estudio evaluativo como fuente de nuevos enfoques conceptuales.

Básicamente tres han sido las consideraciones de orden conceptual que surgen como fruto de todo el proceso de investigación evaluativa, el que dice relación con la idea de pobreza-capacidades y la idea consecuente que pone el énfasis en la participación y en el empoderamiento de los grupos pobres en orden a la motivación y movilización de sus propias capacidades en la búsqueda proactiva de solución a sus problemas. Finalmente todas consideraciones conceptuales involucradas en lo que hemos llamado las “estrategias de intervención territorial” centradas en el impacto.

a.) Superar el concepto operante de pobreza de ingreso y sus cualificaciones asociadas

Se torna indispensable, por lo anteriormente afirmado, superar una visión de la pobreza centrada en los ingresos y avanzar en una visión multidimensional que considere a los grupos pobres en el marco de sus condicionantes sociales (redes) y culturales (capital social y cultural) tanto como en el marco de las condicionantes materiales (recursos, activos) y geográficas (terrenos urbanos, productividad de tierras, condiciones climáticas, etc.).

Es necesario anotar, sin embargo, que si bien este nuevo enfoque gana terreno, todavía hay una visión acerca de la pobreza, de parte de muchos organismos públicos e incluso de expertos, que remite a una concepción tradicional según la cual - de forma abierta o encubiertamente paternalista - los pobres son vistos a partir de su condición de "incapacidad", "vulnerabilidad" o "marginalidad". Cualquier análisis sociológico sistemático permite establecer que la pobreza es una situación que obedece, en gran medida, a causas estructurales tales como acceso desigual a una estructura de oportunidades, discriminación social sistemática, y marginación de acceso equitativo a la riqueza, al saber y al poder. Los pobres sufren las consecuencias de esos procesos: viven en la ignorancia, en una carencia real de bienes y servicios necesarios para la subsistencia, y en ambientes sociales deteriorados que incluye riesgos y posibilidades ciertas de verse afectados por crisis familiar, violencia intrafamiliar, falta de educación, acceso precario a salud, desempleo o empleo inestable y precario, y las secuelas de la miseria: alcoholismo, criminalidad, drogadicción, prostitución, serios desequilibrios emocionales, etc.

Con todo, el enfoque de las capacidades no parte de la negatividad en la condición de los pobres: no los considera a-priori, "flojos" "viciosos" y "violentos". Si su situación estructural es la de seres "marginados" o "excluidos", seres "vulnerables" o seres "incapacitados socialmente", ello no borra su condición humana básica. El hecho de tener como punto de partida la positividad: esto es la valorización de la dignidad humana de cada persona en situación de pobreza, de sus potencialidades y capacidades, posibilita entender que cualquier política orientada hacia ellos no puede remitirse a un simple asistencialismo. Incluso en el caso de los discapacitados, es posible descubrir en ellos potencialidades de desarrollo en diversos ámbitos de la vida personal y social como lo muestran, por lo demás, algunos programas orientados a la discapacidad.

b.) Importancia de la participación y el empoderamiento

Por otra parte, no sólo se trata de asumir la diversidad y complejidad de la pobreza, sino además del factor "participación social" en las medidas orientadas a combatirla. Desde hace pocos años organismos internacionales como el PNUD y variados foros como la Comisión sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO, (Unesco, 1995; Pérez de Cuéllar, 1996), así como la Comisión Internacional sobre Gobernabilidad Global (Carlsson, 1995), han planteado con mucha claridad la idea de que para que las reformas y políticas sociales se hagan en un marco democrático y participativo y, para incrementar su propia

eficacia, hay que involucrar a los propios afectados, en este caso que abordamos, a los pobres. Es esta dimensión participativa la que se vincula a la idea del **empoderamiento**.

La participación de los beneficiarios y comunidades afectadas por una intervención determinada no sólo es el ejercicio de un derecho democrático sino que además de incentivar y fortalecer capacidades - (como busca por ejemplo el Programa "Entre Todos" del FOSIS), es una buena escuela cívica y posibilita procesos de integración social por la formalización de organizaciones y redes sociales posibilitando el autodesarrollo. Las ideas de autodesarrollo y empoderamiento (conceptos asociados al *self-reliance*) noción complementaria a las que hemos venido mencionado, como palanca y resorte del verdadero desarrollo humano supone, como principio fundamental, que todo ser humano, a partir de su autoestima, está dotado de energías y capacidades y que su desarrollo depende de la forma cómo ellas son despertadas, incentivadas, estimuladas, apoyadas e incrementadas.

Es importante destacar el hecho de que esta concepción que hemos venido describiendo no ha sido ajena a las políticas sociales y programas de superación de la pobreza implementados en Chile. Ya desde su creación en 1991 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) tuvo como propósito buscar un equilibrio entre la política macroeconómica y la reducción de la deuda social y entre sus objetivos definidos por la ley 19.989, se cuenta: "financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben resolver problemas de ingresos o calidad de vida y ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza.". Si uno revisa el conjunto de programas FOSIS que se han implementado, o que se están desarrollando, se podrá apreciar, que, en efecto, esta idea de enfrentar la pobreza a partir de la movilización de las propias capacidades de los pobres ha estado siempre presente en los fundamentos, objetivos y procesos y metodologías de intervención. Lo interesante es que esta intuición básica también es posible encontrarla en otros programas sociales del Gobierno (Martin, 1998), tales como "Chile Barrios" vinculado al Ministerio de la Vivienda, el "Programa de Capacitación de Mujeres Jefas de Hogar" vinculado al servicio Nacional de la Mujer, el de "Vivienda Progresiva" vinculado al Ministerio de la Vivienda o "Impulsa", un programa de desarrollo local apoyado por organismos públicos como el FOSIS y organismos privados como Fundación Andes y la Fundación Interamericana, por mencionar solamente algunos.

El nivel de reflexión acerca de esta nueva forma de concebir a la pobreza y de cómo ella urge una reorientación de la política social se ha visto sistematizado en el propio Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. En efecto en un extenso informe de 1996 se establece que las reorientaciones de las políticas sociales debieran basarse en un enfoque orientado "al desarrollo y actualización del potencial, conocimientos y capacidades tanto individuales como colectivas de las personas en situación de pobreza; deben estimular la responsabilidad individual, familiar y comunitaria en la resolución de sus problemas: asegurar la relación entre los esfuerzos desplegados y los resultados obtenidos; y demostrar con hechos concretos la valoración social de los esfuerzos que realizan para superar su situación" (CNSP, 1996: 114).

c.) Desarrollar estrategias de intervención territorial aprovechando las lecciones de las experiencias existentes.

La reforma de las políticas sociales orientadas a superar la pobreza en América Latina deben considerar la posibilidad de estructurar procesos de intervención donde la línea sectorial y programática actual vaya dando paso a una línea de trabajo territorial en donde el conjunto de los esfuerzos de los diversos organismos públicos se co-potencian concentrando sus esfuerzos en la potenciación de las capacidades endógenas de localidades pobres.

La necesidad de revisar la línea programática y sectorial supone estudiar la implementación de programas multisectoriales con base territorial que, al concentrar la inversión en un espacio y al posibilitar la sinergia de esfuerzos de instituciones gubernamentales, centrales, regionales y comunales, así como del área privada, posibilitan incrementar las bases de sustentabilidad de los microproyectos de inversión social en las comunidades y localidades pobres. Es importante que estas reorientaciones tomen en consideración las experiencias y evaluaciones de los procesos ya probados.

La reforma que concentra los programas en esfuerzos territoriales no sólo pueden contribuir a los procesos de descentralización y regionalización, sino también a los procesos de democratización de la política social al inducir auténticos procesos de participación ciudadana en la solución de sus problemas con base local.

8.3. En relación a la metodología de evaluación de impacto territorial:

De acuerdo al conjunto de procesos y procedimientos empleados, así como al marco conceptual, metodológico, a los indicadores y herramientas, a las técnicas y protocolos, es posible afirmar que este estudio arroja ciertas lecciones metodológicas que son interesantes de mencionar para futuras experiencias de estudios evaluativos de impacto territorial.

Este estudio muestra, pues, la factibilidad de una metodología de evaluación de impacto territorial desde la perspectiva de las influencias de los programas en la población afectada en un determinado territorio. A los evaluadores de programas específicos de superación de pobreza (tipo FIS), se recomienda, entonces, privilegiar el análisis (territorial) de comunidades pobres por sobre el análisis de beneficiarios aislados, o, en todo caso, analizando éstos últimos en el marco del capital social (redes sociales, lazos de confianza, organización) en las cuales vive e interactúa.

a.) La Importancia de los indicadores ligados a las Redes y al Capital Sociales:

Nuestra definición de impacto territorial está definida como un Impacto EN un territorio, DE intervenciones sociales ejecutadas en ella. En esta definición, el impacto no es directamente comandable por los proyectos ejecutados.

Por ello, la modificación de las condiciones de vida, la superación de la marginalidad, la superación de la pobreza, e inseparablemente la sustentabilidad de las modificaciones, tiene como condición necesaria el fortalecimiento de las redes sociales.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, los indicadores ligados al autodesarrollo aparecen como aquellos a los que más relevancia se les otorga.

b.) El problema de la adquisición de Información

Es importante destacar que el empleo de una metodología de investigación evaluativa tiene plena justificación en cuanto a estudio.

Sin embargo, las dificultades del trabajo en terreno, sobre todo en áreas rurales, llevan a la conclusión de que, si se pretende que la información que tenga validez cuantitativa, los recursos humanos y económicos para recolectar dicha información pueden significar un costo exagerado en relación con los recursos invertidos en la intervención social misma. Es por ello que nuestro trabajo ha permitido proponer un set de indicadores, y una metodología de evaluación que se enfoca en lo territorial y cuyo diseño es comparativo.

Pero queda abierta la pregunta acerca de cómo utilizar al máximo la información que hoy día se genera en distintas fuentes, para incorporarla en una propuesta metodológica coherente. De esta manera, la metodología alcanzará su objetivo en forma eficiente. A futuro es deseable mejorar los sistemas de acopio de datos por la vía de estructuración de sistemas periódicos de recolección de información (encuestas, registros y estadísticas de salud, educación, etc) que complementen las bases de datos censales que se muestran insuficientes como para alimentar procesos de evaluación ex-post de microproyectos en localidades pobres de dimensiones pequeñas.

c.) Proseguir en la innovación metodológica para evaluar impacto territorial

A fin de que el nuevo enfoque territorial sea efectivo y eficiente, y asegure sustentabilidad de los procesos de desarrollo local, no sólo deben haber programas de evaluación permanente, con la debida operacionalización de metodologías e instrumentos de supervisión y monitoreo de la gestión y ejecución, sino también operacionalizados sistemas de información, de seguimiento y de evaluación ex-post de impacto territorial.

Este estudio pretendió contribuir a la reforma de políticas sociales aportando ese conjunto de instrumentos, indicadores y procedimientos de seguimiento y evaluación ex-post y entregando pistas para la operacionalización de los otros procedimientos complementarios que deben afianzar y fortalecer la gestión territorial de los programas sociales orientados a la superación de la pobreza.

La réplica de experiencias de innovación metodológica como la que hemos desarrollado posibilitaría mejorar el diseño de políticas públicas orientadas a superar pobreza, por cuanto validan nuevas conceptualizaciones e indicadores de impacto y posibilitan su operacionalización en instrumentos y procedimientos que pueden ser estandarizados, optimizando el uso de bases de datos y sistemas de información y enriqueciendo así los de procesos de evaluación, no sólo ex-ante sino también ex-post.

Finalmente la réplica de procesos de evaluación ex-post de programas de intervención territorial arroja nueva luz que posibilita retroalimentar los procesos de elaboración, negociación y gestión de proyectos marcando sus puntos débiles y fuertes. Al mismo tiempo posibilita el refuerzo de esos programas centrados en el impacto y permite evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión en función del impacto.

9. RECOMENDACIONES GENERALES HACIA LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE POBREZA Y LA EVALUACIÓN DE SU IMPACTO.

De manera consecuente con lo que hemos expuesto, y mirando a las reformas de la política social en la región, en el sentido del nuevo paradigma de las políticas que emerge (Vilas, 1995; Franco, 1998), e interpelando a los responsables de políticas, se hace necesario apoyar y profundizar la reorientación de los enfoques de política social, tanto como los fundamentos y objetivos de los programas y proyectos sociales orientados a la superación de la pobreza. El objetivo será de integrar de manera activa y participativa, a partir de sus capacidades, a los pobres involucrándolos en la solución de sus problemas, evitando así buscar primera y únicamente "proteger" al vulnerable; "integrar" al excluido; "capacitar" al discapacitado desde una agencia externa y sin participación del beneficiario. La finalidad última de políticas y programas sociales debe ser prioritariamente el despertar, el incentivar y el fortalecer las propias capacidades que ya tienen los agentes sociales de tal suerte que se generen procesos de mejoramiento sostenido basados en sus propios esfuerzos. Ello involucra desechar afirmaciones como que hay que "*integrar a los pobres al desarrollo del país*" (un crecimiento, modernización y desarrollo nacional que los pobres ven como ajeno, precisamente porque la estructura inequitativa de la sociedad los margina de sus beneficios). Antes bien se trata de *motivar el "desarrollo humano" a partir de sí mismos* (un desarrollo colectivo que es producto del autodesarrollo de todos y de cada uno). En la terminología que se emplea en los documentos de los organismos públicos e internacionales hay que tener cuidado: no se trata de "eliminar la pobreza" "erradicar la pobreza" "combatir la pobreza" (no se trata por cierto de una guerra) o de "integrar a los pobres" cuanto de promover "el desarrollo de las comunidades" en situación de pobreza: es una invitación a la acción y al desarrollo humano. El Estado invierte socialmente *con la gente*¹³ en contra de la pobreza para desarrollar humanamente, elevando la calidad de vida de la gente que padece esa situación.

A la luz de lo que hemos expuesto es posible describir algunos de los ámbitos en los cuales estas nuevas concepciones de pobreza reclaman iniciativas, prácticas y metodologías para obtener mejoras en las políticas orientadas a la superación de pobreza. Pretender aquí desarrollar un panorama exhaustivo iría en contra del realismo y sería pretencioso. Sólo enumeramos aquí algunas cuestiones que nuestra investigación ha mostrado como más relevantes:

a.) Superación del concepto operacional de pobreza de ingreso en los programas y proyectos sociales:

¹³ Precisamente el lema del FOSIS de Chile es "Invertir con la gente".

Las políticas orientadas bajo objetivos y fines que entienden a la pobreza como pobreza de ingreso (línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) sin considerar una visión de pobreza de capacidades, miden sus resultados e impactos desde indicadores que no coinciden con aquellos con los cuales los están evaluando los usuarios – beneficiarios – participantes de los programas de esa política. Los beneficiarios de programas sociales al reparar en una gama de indicadores pueden considerar que han elevado su calidad de vida sin haber elevado sus ingresos. Pero las instituciones gubernamentales y sus evaluadores estarán disconformes con sus logros dado que la pobreza de ingreso no habrá variado.

Por consiguiente:

- i- a fin de tornar pertinente, eficaz y relevante el impacto de la intervención de programas sociales en comunidades pobres nuestra investigación muestra que es necesario que los elaboradores de políticas, especialmente en el diseño de fondos de inversión social, superen, en la práctica, una visión de la pobreza basada en los ingresos y avancen en una visión multidimensional de ella que asuma la idea de capacidades¹⁴;
- ii- de forma adicional a la idea de pobreza de capacidades se hace necesario incorporar el enfoque complementario que asume el objetivo del “impacto territorial” , bajo una perspectiva que propende a la descentralización de los programas sociales, dado que la idea de lograr impacto territorial atraviesa transversalmente el fenómeno de redes, organizaciones y confianza (capital social), en una comunidad local dada, como lo hemos expuesto en este trabajo;
- iii- el concepto de pobreza humana, entendido como pobreza - capacidades, involucra la necesidad de asumir estrategias de intervención coordinadas e intersectoriales a los territorios (comunidades y localidades) en los cuales habitan las comunidades pobres, todo lo cual supone una rearticulación del trabajo al interior y entre los distintos organismos gubernamentales sectoriales e intersectoriales que desarrollan programas sociales;
- iv- se requiere una mayor flexibilización de la administración a fin de que la gestión de los programas sociales se adecue a las diversas condiciones económicas y socio culturales (diversidades de capital social de base) propias de los diversos grupos pobres y de esa manera la participación de los beneficiarios se haga factible
- v- los diseñadores y ejecutores de políticas públicas orientadas a superar la pobreza, al momento de elaborar sus estrategias de intervención, deberán tornar coherente el concepto de pobreza desde el cuál se fundamenta su intervención, con la noción de pobreza desde la cuál se evalúa su impacto;

b.) En cuanto a la evaluación del impacto:

¹⁴ Recordemos que la pobreza-capacidades no niega el concepto de pobreza de ingreso sino que lo incluye como una dimensión más en una visión multidimensional.

En cuanto a los procesos de evaluación y al concepto de impacto es necesario decir que ellos deben ser revisados a la luz de esta forma novedosa de comprender a la pobreza. La experiencia demuestra que la evaluación que normalmente se realiza, cuando se realizan evaluaciones de impacto es "ex-ante", forma parte de la evaluación social de un impacto esperado, esto es, impacto medible y pronosticable en términos de costo/eficiencia y/o estimaciones de ese tipo. Usualmente, por lo demás se confunde el impacto con los logros, productos o resultados de un determinado programa lo que es un equívoco.

Por lo general la evaluación del impacto efectivo en estos casos no existe, por razones obvias. A menudo incluso la evaluación ex-ante que se realiza de programas y de proyectos sociales no alcanza a ser en realidad una evaluación de impacto¹⁵.

Así, tiende rápidamente asociarse el impacto esperado, sea que se evalúe ex-ante o ex-post como el impacto medible y los dispositivos metodológicos operacionales más empleados resultan estar dominados por un enfoque cuantitativo sobre la base de diseños evaluativos que se aproximen lo más posible al método experimental a fin de validar científicamente esa evaluación y, si fuese necesario, poder introducir, luego, complejos procesamientos econométricos.

En contraste con la tendencia a cuantificar las evaluaciones y a medir impacto en esos términos, usualmente los outputs y beneficios de los programas sociales son difíciles de cuantificar: por ejemplo en programas de educación, salud rural, y autoconstrucción, la calidad del producto es, al menos, tan importante como la cantidad. Si consideramos, por ejemplo, que uno de los objetivos de la superación de la pobreza, entendida como pobreza humana, sería el incremento de la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad, y por consiguiente el incremento de sus oportunidades, entonces debieran ser empleados un conjunto de indicadores cualitativos. Usualmente los sistemas de evaluación y monitoreo, por relevantes que hoy resulten, no reparan en la cualidad, o bien la subestiman, privilegiando criterios cuantitativos.

c.) Metodologías de monitoreo y evaluación

Las metodologías de monitoreo y evaluación basadas en mediciones de pobreza que están dominadas por vectores de ingreso y de indicadores de necesidades básicas insatisfechas posibilitan el amplio empleo de herramientas cuantitativas. A nivel de la macro dimensión y con proyectos de gran envergadura, así como con evaluaciones en el largo plazo de resultados e impactos de políticas globales y sectoriales, dichas herramientas pueden ser un instrumento relevante para apreciar logros en la superación de la pobreza en determinada región o nación. Son metodologías valiosas y vigentes, pero insuficientes.

En cualquier caso, como quiera que se estimen los impactos, el impacto neto de un proyecto social orientado a superar la pobreza, estará determinado por un criterio general de evaluación, definido en términos conceptuales y operacionales como el

¹⁵ "Los ítemes incluidos en las pautas de evaluación tienden a evaluar en primera prioridad los productos (actividades y tareas planteadas, coherencia con los objetivos inmediatos esperados, costos) y en segundo lugar, factores como las características del ejecutor y las características de los beneficiarios o de la localidad. salvo excepciones las pautas no evalúan el impacto esperado de los proyectos sobre los destinatarios y menos sobre el territorio." Raczynski, 1996:95.

conjunto de cambios que un proyecto ha provocado en una localidad-sistema de acción, en términos de la forma cómo a contribuido o no a la superación de la pobreza humana en esa localidad movilizando de manera sustentable el capital económico, patrimonial y sociocultural de la comunidad intervenida.

d.) Sobre el concepto de evaluación de impacto efectivo:

Es necesario avanzar en la precisión de lo que se considera impacto. El concepto de evaluación de *impacto efectivo*, involucra la consideración de la naturaleza del impacto que se quiere evaluar y, por consiguiente en el caso de las políticas y programas de superación de la pobreza, la naturaleza de la pobreza que se quiere modificar así como de la pertinencia de sus indicadores.

Por tanto, asumiendo la nueva forma de comprender a la pobreza y las nuevas estrategias de intervención de los programas sociales, la evaluación de impacto supone apreciar y medir (en forma cuantitativa y cualitativa) no sólo superación de "niveles de pobreza de ingreso", mejoramiento de "indicadores objetivos y materiales de condiciones de vida" (que superan insatisfacción de necesidades), elevación de "tasas de empleo y productividad", sino también, elevación de calidad de vida , potenciación de capacidades, redes sociales y modelos culturales (especialmente participación y apertura al cambio).

e.) La equidad como objetivo de las políticas y programas orientados a superar pobreza.

Finalmente unas últimas consideraciones acerca de este trabajo. Estamos conscientes que en las páginas precedentes nos hemos centrado en la caracterización de la pobreza a la luz de las reformas de las políticas sociales de los noventa y de las transformaciones sociales experimentadas. Pero sólo nos hemos centrado en el concepto de "pobreza" y en el subsecuente concepto que evalúa programas para su superación: el concepto de "impacto". Nada hemos dicho acerca del otro gran tema transversal que debe considerarse para abordar de manera coherente la paradójal persistencia de la pobreza en nuestros países: el tema de la equidad. Lograr avanzar en políticas y programas que propendan a la equidad es en realidad un imperativo absolutamente complementario de los programas focalizados en sectores de pobreza. Es esta una tarea necesaria y un imperativo ético frente a la desigual distribución de los ingresos, bienes, conocimientos y poder que es otro factor de mucho poder en la reproducción de la pobreza. Como es de suponerse otro capítulo de este trabajo debiera iniciarse con esta temática, pero no es el momento de hacerlo.

En suma los nuevos enfoques sobre pobreza e impacto están demandando apreciar cuán efectivamente los programas sociales están contribuyendo, en última instancia, a despertar y potenciar capacidades de la gente para que inicien, por sí mismos, sus propios procesos de desarrollo y al hacerlo se vayan incorporando en forma sustentable al proceso desarrollo. Esto es mucho mas que subsidiar a los indigentes, proteger a los vulnerables, integrar a los excluidos, es asumir verdaderamente su condición de agentes del desarrollo y tratarlos consecuentemente.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, Gonzalo (1992), "Pobreza y Desarrollo", en Gonzalo Arroyo et al., (eds), **Por los Caminos de América...**, Ed. Paulinas, Santiago, pp. 27-80.
- BANCO MUNDIAL (1990), **Informe del Banco Mundial, 1990, Pobreza**, Banco Mundial, Washington D.C.
- BENGOA, José (1995), "La pobreza de los modernos", **Temas Sociales**, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, marzo, Santiago.
- BERG, Bruce (1998), **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**, Allyn and Bacon, Needham Heights, MA, USA.
- BID, (1997)**, Los activos y recursos de la población pobre en América Latina, Términos de Referencia. **Proyecto de Red de Centros de Investigación, BID, Washington.**
- BOOTHROYD, Peter, (1998) "Social Policy Assessment Research: The Establishment, The Underground A State-of-the-Art", **Report Prepared for International Development Research Center.**
- BRIONES Guillermo (1988), Métodos y Técnicas Avanzadas de Investigación aplicadas a la Educación y a las Ciencias Sociales, ICFES, PIIE, 2a Ed, Bogotá.
- BRYMAN, A. (1991)," Quantity and Quality in Social Research", en Peter Worsley, **The New Modern Sociology Readings**, Penguin, London, pp. 61-66.
- CARLSSON, Ingvar. et al. (1995), **Our Global Neighborhood**, Oxford, N.Y.
- CEPAL (1997), **Panorama Social de America Latina, 1996**, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CERC-UAHC, (1996), **Desarrollo de un Modelo de Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales**, Proyecto de Investigación, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea - Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- CIEPLAN Y C&S. (1995a) "Propuesta de rediseño institucional para el Fondo de Solidaridad e Inversión Social".
- CIEPLAN Y C&S. (1995b) "Propuesta de rediseño institucional para las oficinas regionales del Fosis".
- CIEPLAN Y C&S. (1995c) "Orientación estratégica para el Fondo de Solidaridad e Inversión Social".
- CIEPLAN Y C&S. (1995d) "Evaluación y rediseño de programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social".
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1992), **Evaluación de Proyectos Sociales**, Siglo XXI, Mexico.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, (1996) "**Pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social**".
- CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA, (1996), **La Pobreza en Chile, Un desafío de Equidad e Integración Social**, CNSP, Ed. Despertar, Santiago.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA, (1998), **Seminario, El Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales**, Serie Documentos N°1, CNSP, Santiago de Chile.
- CROCKER, David (1995), "Functioning and capability: The foundations of Sen's and Nussbaum's development ethics", en Martha Nussbaum and Jonatahn Glover (eds), **Women, culture and development. A study of human capabilities**. Claredon, Oxford.
- Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Documentos.

DABAS, Eliana Nora (1993), **Red de redes, las prácticas de la intervención en redes sociales**, Paidós, Buenos Aires.

DOGAN, Matei y PAHRE, Robert (1993), **Las Nuevas Ciencias Sociales**, Ed. Grijalbo, México.

ERICKSSON, John, 1995 **Guidelines and Methodology for Impact Evaluation** Office of Operations Evaluation, African Development Bank, September

FOSIS, (1996) **Seminario Taller El aporte de los Fondos de Inversión Social a la Política Social de los Estados**. Abril de.

FOSIS, (1997) **Proyecto de presupuesto**.

FOSIS, **Memorias 1994/1995/1996**.

FRANCO, Rolando, (1997), "Paradigmas de la Política Social en América Latina", en URZÚA, Raúl (editor), **Cambio Social y Políticas Públicas**, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, pp. 215 - 232.

FREI RUIZ TAGLE, Eduardo. **La Oportunidad Histórica**. Discursos Escogidos 1994-1996.

FUKUDA-PARR, Sakiko, "El derecho al desarrollo y el paradigma del desarrollo humano", en Cristián Parker G, (ed), **Ética, Democracia y Desarrollo Humano**, LOM, CERC-UAHC, Santiago, 1998, pp. 151-159.

GAO (1990), Case Study Evaluations, United States General Accounting Office. Program Evaluation and Methodology Division.

HALABI, Ricardo (1999), " El Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS – CHILE: Una Estrategia Original de Alivio a la Pobreza", Ponencia en el **Taller Regional sobre Políticas de Superación de Pobreza**, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 28-29 de marzo de 1999.

HILHORTS, JGM y KLATTER, M (Eds), (1985) , **Social Development in the Third World, Level of Living Indicators and Social Planning**, Croom Helm, London.

JANVRY, Alain de y SADOULET, Elisabeth, (1999), "Growth, Poverty and Inequality in Latin America; A Causal Analysis, 1970-94", **Conference on Social Protection and Poverty**, Inter-American Bank, Washington D.C., February, 4.

KLIKSBERG, Bernardo, (comp.) (1989), **¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategia y experiencias organizacionales innovadoras**, CLAD/PNUD, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

KOPONEN, J. y MATTILA-WIRO, Päivi, (1996), "Effects or Impacts? Synthesis Study on Evaluation and Reviews 1988 to mid-1995", **Report of Evaluation Study 1996:1**, Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation, Finland.

KORN, F. (1995), "Ciencias Duras y Ciencias Blandas", en **Sociedad**, 6, abril, pp. 119-125.

LABBENS, Jean, (1978) , **Sociologie de la Pauvreté**, Gallimard, Paris.

LOK, Renata, (1995) "Poverty, Module 1. Poverty Indicators", **Technical Support Document**, SEPED/BPPS, UNDP.

LOMNITZ, Larissa , (1975) **Cómo sobreviven los marginados**, Siglo XXI, México.

LOMNITZ, Larissa , (1998), **Redes sociales y estructura urbana de América Latina**, en IV Seminario Internacional en Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, enero.

MANHEIM, Henry L. (1982), **Investigación Sociológica, Filosofía y Métodos**, Ed. CEAC, Barcelona.

MARDIMAN, Margaret y MIDGLEY, James, (1982), "Poverty, inequality and development" en **The Social Dimensions of Development, Social Policy and Planning in the Third World**, John Wiley and Sons, New York, Cap. 2.

MARTIN, María Pia, (1998), " Integración al desarrollo: una visión de la política social", en Toloza, Cristián; Lahera Eugenio (editores), **CHILE en los noventa**, Dolmen Ediciones, Santiago.

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación Chile (1996), **Balance de seis años de políticas sociales en Chile**,. Chile.

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación Chile, (1996) **Encuesta CASEN**. Ministerio Secretaria General de la Presidencia, (1997) "**Más Oportunidades para la Gente**". Las transformaciones del período 1990-1997 para el Chile del 2.000.

MOSER, Caroline, (1996) Confronting Crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities. ESD N°8, The World Bank, Washington.

NEWMAN, Isadore, y BENZ, Carolyn R., (1998), **Qualitative- Quantitative Research Methodology**, Southern Illinois Univ. Press, Carbondale and Edwardsville.

PARKER , Cristián,(1998a) " Desarrollo Humano: ¿Hacia un Nuevo Paradigma del Desarrollo?", en **El Desarrollo Humano, Desafíos y Perspectivas, Seminario Internacional**, Secretaría General, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 22-39

PARKER , Cristián,(1998b) "Por un Desarrollo Humano y Sustentable basado en un Enfoque Cultural" en **El Desarrollo Humano, Desafíos y Perspectivas, Seminario Internacional**, Secretaría General, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 203-222.

PARKER, Cristián, (1992), "Religión y cultura popular: las lógicas en juego", en Arroyo, Gonzalo et al (eds.), **Por los Caminos de América...**, Ed. Paulinas, Santiago, pp. .

PARKER, Cristián, (1996), **Otra Lógica en América Latina**, Ed. FCE, México-Santiago.

PÉREZ DE CUELLAR, Javier et al., (1996), **Nuestra Diversidad Creativa**, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo UNESCO. París.

PNUD (1997), **Informe de Desarrollo Humano 1997**, Mundi Prensa, Madrid.

POWELL, Walter W . y SMITH-DOERR, Laurel, (1994), "Networks and Economic Life", en Neil J. Smelser and Richard Swedberg, Eds, **The Handbook of Economic Sociology**,. Russel Sage Foundation, N.Y., Princeton U. Press, N.J ., pp 368-402.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.(1996) "**Desarrollo Humano en Chile 1996**"

PUTNAM, Robert D., (1995), "Turning in Turning Out: The Strange Dissappearance of Social Capital in America", **PS: Political Science & Politics**, December, pp. 664-683.

RACZYNSKI, Dagmar y equipo.(1996), **Proyecto de Fortalecimiento Institucional de FOSIS - Chile**. CIEPLAN, FOSIS, Santiago, enero.

RACZYNSKI, Dagmar (1998), "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar, J. Vial, (eds)., **Construyendo Opciones**, De. Dolmen, Santiago, pp.191-230.

RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia (1992), **Políticas sociales, mujeres y gobierno local**, Ed. Cieplan, Santiago.

RAGIN, Charles, (1987), **The Comparative Method, Moving Beyond Qualitativa and Quantitative Strategies**, U. of California Press, Berckley.

RECELAC (Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe,) (1995), "Los organismos multilaterales frente a la pobreza"., **América Latina, Los Límites del Ajuste y sus alternativas**, Centro Ecuménico Diego de Medellín, Ediciones Rehue Ltda., Santiago.

SACHS, Ignacy (1995), "Lo cuantitativo y lo cualitativo: algunas cuestiones sobre los riesgos y las limitaciones de la medición del desarrollo", en **Revista Internacional de Ciencias Sociales** 143, pp. 9-20.

SALAMA, Pierre et VALIER J.(1995), "Mesures des Pauvretés et de l'appauvrissement", **Revue Tiers-Monde**, Tome XXXVI N° 142, Paris, pp. 257-278.

SALAMANCA, Fernando y SOUZA, María Dolores, (1992), "Percepción de los Programas Sociales", **Revista Interamericana de Planificación**, Vol 21, N° 97, p. 65 - 82.

SEN, Amartya, y NUSSBAUM, Martha (eds),(1993), **The Quality of Life**, Claredon, Oxford.

STREETEN, Paul (1995), "Desarrollo humano: el debate sobre el índice" en **Revista Internacional de Ciencias Sociales** 143, pp. 35-48.

TODARO, Michel, (1991), "El ataque a la pobreza y la desigualdad, opciones de política" en **Desarrollo Económico en el Tercer Mundo**, FCE. México.

TORRES, Mario, (1997), "Una nota sobre la "apreciación" de las políticas sociales", en URZÚA, Raúl (editor), **Cambio Social y Políticas Públicas**, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, pp. 305-308.

TRZYNA, Thaddeus C. (Ed.), (1995) **A sustainable World**, Defining and mesuring sustainable development, IUCN, Int. Center for the Environment and Public Policy, Sacramento, California.

UNESCO (1995), **The cultural dimension of development, Towards a practical approach**, UNESCO Publising, Mayenne, París.

URZÚA, Raúl (Edit.) (1997), **Cambio Social y Políticas Públicas**, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

VALADEZ J y BAMBERG, M Eds. (1994) **Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries** , Economic Development Institute of The World Bank.

VEGA Humberto. MIDEPLAN,(1997) Ministerio de Planificación y Cooperación Chile, "**Planificación estratégica y gestión pública**".

VILAS, Carlos, (1995), **Estado y políticas sociales después del ajuste**, UNAM, Nueva Sociedad, Caracas.

WAAUB, Jean-Philippe, (1991) "Croissance économique et développement durable: vers un nouveau paradigme du développement", Jose A Prades, et al **Environnement et développement**, Fides, Québec, pp.47-72.

WOLFE, Marshall (1985), "Poverty in Latin America: Diagnoses and prescription", en JGM Hilhorst and M Klatter (Eds), **Social Development in the Third World, Level of Living Indicators and Social Planning**, Croom Helm, London, 1985, pp. 146-167