

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN EXTERNA

PLAN INSTITUCIONAL DE FOVIDA 2003-2005

**Javier Díaz-Albertini
(Coordinador)
Maruja Barrig
Inés Bustamante
Augusto Cavassa**

Lima, mayo 2005

I. INTRODUCCIÓN

El informe presenta la evaluación de la ejecución del Plan Institucional 2003-2005 de Fomento de la Vida (FOVIDA). La Misión de FOVIDA es que *“... contribuye para que los(as) ciudadanos y ciudadanas, funcionarios públicos y autoridades amplíen sus capacidades técnicas, gerenciales y políticas para el desarrollo local y nacional sostenible, incidiendo en políticas públicas”*. Para realizar esta Misión, la institución definió cuatro ejes estratégicos, con sus respectivos objetivos generales: (a) Gobernabilidad democrática, con el objetivo de *“Nueva dinámica de participación transparente y organizada mejora política públicas”*; (b) Competitividad territorial, cuyo objetivo general es: *“Nuevas ventajas competitivas con mayores niveles de rentabilidad social dinamizan las economías locales”*; (c) Equidad social con el objetivo de *“Nuevas oportunidades locales para todas y todos permite acceso equitativo a bienes y servicios de calidad”*; (d) Ambientes saludables, eje cuyo trabajo está orientado por el objetivo de *“Nuevas estrategias para el cuidado del ambiente de las localidades”*. En cada uno de estos ejes se ejecutan proyectos y programas específicos en Lima Metropolitana y en el valle del Mantaro en Junín.

El **objetivo central** de la evaluación era examinar el desempeño de FOVIDA en la ejecución de su plan (proyecto) institucional 2003-2005, en el marco de su rol social que se expresa en su misión y visión. Los **objetivos específicos** eran: (a) Determinar los efectos directos más importantes logrados por FOVIDA, analizando sus resultados con una perspectiva de género; (b) Sacar lecciones y conclusiones en torno al desempeño de FOVIDA que permita emitir recomendaciones para mejorar o potenciar su estrategia de intervención; (c) Producir un documento evaluativo de FOVIDA que le permita avanzar en la interlocución con NOVIB y otras instituciones del Estado y la sociedad civil.

Para responder a las preguntas planteadas para la evaluación, se confeccionó una metodología fundamentalmente cualitativa la cual estaba basada en el análisis de documentos (información secundaria) y en instrumentos de trabajo de campo para recoger información de los actores involucrados en las diversas intervenciones de FOVIDA. En el trabajo de recojo de información se aplicaron tres principales instrumentos: entrevistas y dinámicas grupales; visitas de campo; y la realización de breves “estudios de caso”.

II. APRECIACIÓN GENERAL

Durante el período bajo evaluación, FOVIDA ha avanzado significativamente hacia el cumplimiento de su Misión Institucional. La mayoría de los objetivos de gestión de sus ejes estratégicos están siendo alcanzados, incidiendo sobre las políticas y prácticas de sus poblaciones objetivos. En términos de gobernabilidad democrática, encontramos a un número significativo de hombres y mujeres líderes que están concertando alrededor de planes y presupuestos y en este proceso han logrado incidir positivamente sobre las condiciones de vida de un número apreciable de los habitantes de sus respectivos distritos. Los micro empresarios y empresarias, comerciantes urbanos y conductores de unidades productivas rurales, están modernizando sus operaciones económicas aprendiendo a hacerle frente a mercados más complejos y competitivos. Adolescentes y jóvenes tienen mayor acceso a conocimientos y servicios que permiten ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Las comunidades, a su vez, aportan en este sentido al asumir la gestión de servicios de salud y garantizar mayor acceso y calidad con equidad. En los ámbitos de intervención existe mayor conciencia acerca de la importancia y manejo de los recursos hídricos y del derecho de contar con una provisión de agua segura. En todos estos procesos, FOVIDA ha buscado que los involucrados —ciudadanos, funcionarios, autoridades—incidan sobre políticas públicas como mecanismo para institucionalizar los cambios y ofrecer alternativas a hombres y mujeres que se encuentran más allá de los ámbitos de intervención.

Sin duda, también hemos encontrado procesos truncos o con poco desarrollo que ameritan el replanteamiento de estrategias. Igualmente, hemos constatado que muchos procesos recién se encuentran en una etapa de maduración y consolidación, lo cual los hace aún dependientes de la presencia de FOVIDA. La mayoría de estas limitaciones son superables en el tiempo que falta para el proyecto o en el futuro al ser continuados en el próximo plan estratégico. ***Es en virtud de los méritos hallados y en la capacidad de FOVIDA para enfrentar con creatividad e iniciativa a los retos que presenta un entorno inestable, que la Misión de Evaluación considera que los esfuerzos de FOVIDA deben seguir apoyándose.*** .

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES POR EJE ESTRATÉGICO

3.1 Con respecto al objetivo estratégico de Gobernabilidad Democrática

FOVIDA ha logrado dinamizar la participación de la sociedad civil y de los gobiernos municipales en torno a políticas públicas en sus ámbitos de intervención. Ha sabido aprovechar las oportunidades abiertas por la legislación descentralizadora promulgada desde el 2002, al promover prácticas de concertación alrededor de los principales mecanismos, instancias y procesos de planificación local: los planes, los presupuestos participativos y los espacios de seguimiento. Buena parte del éxito se dio sobre la base de la estrategia de trabajo simultáneo en tres frentes: con el líder y su organización; con el municipio, sus autoridades y funcionarios; con los espacios de concertación.

En la capacitación de líderes ha avanzado en inculcar conocimientos y un sentido de compromiso hacia el desarrollo local y existe un grupo de dirigentes capaces de vincular la problemáticas de sus asentamientos u organizaciones, con la realidad de sus micro-zonas o distritos. Con respecto a los funcionarios y las autoridades municipales, se observa mayor capacidad en planificar sus acciones y los efectos que esto tiene en los servicios que ofrece a la ciudadanía. Asimismo hay mayor sensibilización con respecto a la equidad de género y comienza a ser incorporada en la gestión municipal. Preocupa, sin embargo, la sostenibilidad de las acciones a la luz de las próximas elecciones municipales (2006). Finalmente, la incidencia en los espacios de concertación se debe en parte a la capacidad de ligarlas a los procesos de toma de decisiones como han sido los presupuestos participativos y en la planificación distrital y municipal.

Recomendaciones:

1. Mucho del éxito de la estrategia en este eje se da sobre la base del conjunto de líderes – hombre y mujeres—que han sido formados en la Escuela de Líderes. Para mejorar y consolidar este trabajo se recomienda: (a) Seguir realizando el seguimiento de los líderes formados; (b) Realizar un análisis más depurado del costo efectividad de la inversión realizada en los líderes al mostrar los recursos que han sido capaces de palanquear. (c) Buscar mecanismos para que la capacidad de iniciativa y propuesta de los líderes no se limite al ámbito vecinal o distrital.
2. Se debe prestar más atención a la situación de las organizaciones de base ya que en ellas se encuentran los recursos de movilización y presión política que permitirán defender los avances alcanzados hasta el momento.
3. El trabajo de fortalecimiento de la FEPOMUVES debe continuar porque aún se encuentra debilitada y en un proceso difícil de redefinición de su misión.
4. Se ha avanzado al dotar a algunas oficinas municipales de instrumentos de gestión, pero esto debe ser reforzado con: (a) La inclusión de prácticas de rendición de cuentas, al involucrar a la ciudadanía en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes y (b) La ampliación del trabajo hacia otras áreas del gobierno municipal que son de preocupación y demanda ciudadana, como el tema de seguridad.
5. Al aproximarse un año plenamente electoral, se deben tomar medidas preventivas para disminuir los riesgos inherentes en toda coyuntura de competencia política y de cambio de autoridades.
6. Como parte del proceso de transferencia y sostenibilidad, FOVIDA deberá profundizar la búsqueda de mecanismos que enriquezcan las redes sociales y políticas de los líderes y otros actores locales.

3.2 Con respecto al objetivo estratégico de Competitividad Territorial

Este objetivo fue cumplido satisfactoriamente para el período en evaluación. La cobertura de beneficiarios directos superó lo previsto en el Plan Institucional, habiendo logrado incidir sobre un importante número de beneficiarios indirectos. El resultado respecto a lograr un monto de colocaciones de crédito por CREDIVIDA fue cumplido satisfactoriamente.

Los resultados esperados en gran parte fueron cumplidos ampliamente o están en proceso de lograrlo en el tiempo que resta del Plan Institucional. La facilitación de estudios iniciales para el sector

comercio en VMT y VES, dieron lugar a espacios de concertación de los municipios con los gremios de los mercados, y pusieron en marcha diferentes fases de la implementación de planes de desarrollo. El trabajo sobre las Comisiones de Regantes de la cuenca del Chillón concluyó exitosamente en el año 2004, dejándolas en plena función de las facultades que tienen sobre el manejo y gestión del agua, con planes de operación y mantenimiento financiados con el porcentaje de las tarifas que administra y que se complementa con aportes voluntarios que acuerdan entre ellos para mejora de la infraestructura que disponen.

Existe evidencia de que los microempresarios rurales y urbanos mejoraron su posicionamiento en el mercado como parte de la intervención de FOVIDA. Este es el caso de microempresarios rurales que lograron especializarse en el abastecimiento con productos de calidad (como la papa capirot y la alcachofa). En el ámbito urbano, sobresalen los resultados de la intervención sobre los microempresarios de los mercados formales, quienes a través de implementación de planes de inversión y de marketing, lograron mejorar las condiciones de salubridad y los servicios que prestan a sus clientes.

En el caso del resultado esperado sobre las organizaciones económicas de productores, éstos están aún en un proceso inicial donde son algunos líderes (no las organizaciones) quienes lograron competencias y conocimientos para responder a las exigencias de calidad de las empresas agroindustriales y/o exportadores; los contactos comerciales, las relaciones contractuales y la organización de la comercialización estuvo a cargo de FOVIDA. El resultado esperado sobre microempresarios asociados en grupos de negocios tuvo escasos avances cuando se trata de lograr una producción conjunta como es el caso de confeccionistas; pero tuvo mejor perspectiva las experiencias donde son las administradoras de mercados formales, quienes organizan las adquisiciones directas sea a organizaciones de productores como a empresas de alimentos.

Recomendaciones

Generales

1. Reforzar el ámbito de acción conjunta entre PROGEM, PLADER y CREDIVIDA en el marco de Plan Estratégico institucional, de manera que puedan compartir sus estrategias de promoción empresarial encaminadas al sector de microempresarios rurales y urbanos. Pudiendo diseñar entre ellas acciones conjuntas para reforzar las iniciativas que se encuentran en marcha a través de diversos consorcios.

PROGEM

1. Dejar de lado intervenciones que sean altamente costosa, de efectos e impactos poco previsible y difíciles de relacionar con el programa de FOVIDA, como fue el caso de confecciones.
2. Ampliar la cobertura de intervención de FOVIDA en los mercados. Debería buscarse formar un grupo de profesionales locales garantizados por el programa, que puedan ser contratados de manera directa por las organizaciones de los mercados. Esto permitiría replicar la experiencia y masificar su propuesta a nivel del Cono Sur y sobre Lima Metropolitana.
3. Reforzar la promoción de inversiones financiadas por los mismos comerciantes de los Mercados en la mejora de los ambientes y su infraestructura, mostrando lo rentable que puede llegar a ser sólo por la revalorización de sus puestos.
4. Continuar promoviendo la concertación de los gobiernos locales con las organizaciones de comerciantes para el ordenamiento del comercio, el establecimiento de ordenanzas municipales reguladoras de su funcionamiento.

PLADER

1. Debe buscar consolidar el programa de prestación privada de servicios no financieros, adquiriendo la escala que garantice absorber los costos de los servicios prestados. Para esto resulta correcta su decisión de incorporar nuevas cadenas productivas (fréjol, maíz amarillo duro y hortalizas de exportación) y ampliar los contratos para la alcachofa.
2. FOVIDA cumple la función de organizador de la oferta y es la responsable ante las empresas de la entrega de los productos. Los servicios que presta a los productores le obliga a definir la forma de organización económica desde donde deberá operar estos servicios y sobre quien o quienes recaerán los derechos de propiedad (o participaciones) sobre los bienes y activos de una posible futura empresa de servicios.

3. Sería deseable articular a las organizaciones de productores actuales con una estructura más formal de contratos, donde sus relaciones comerciales dejan de estar basadas únicamente en elementos de confianza.
4. Resulta necesario que FOVIDA diferencie los espacios en los que va accionar en los siguientes años.
 - Ingresar a Huancavelica implica tomar en cuenta que la provisión de servicios de asistencia técnica y comercial requieren incrementar la parte subsidiada, ya que se trata de una zona donde el acceso es mucho más difícil y los productores muestran una débil disposición de pago por estos servicios.
 - Los productores del Chillón serán los abastecedores 'naturales' de empresas agroindustriales para productos como la papa capiro; siendo acertado que FOVIDA los mantenga su relación como prestador de servicios pagados de asesoría y asistencia en la comercialización.
 - En el Mantaro no ha bastado especializar a los productores como abastecedores de algunas empresas agroindustriales, siendo correcto ampliar la posibilidad de colocación a otros productos. En este ámbito requerirá consolidar una organización económica que se encargue de la prestación de servicios de asistencia técnica en la zona, y de la administración de la empresa de producción de semilla de papa capiro.

3.3 Con respecto al objetivo estratégico de Equidad Social

En términos generales se han logrado los efectos directos de los objetivos de gestión de equidad social para el periodo 2003 – 2005. Es decir, se observa un avance importante en el acceso a servicios de salud equitativos y de calidad, promovido por organizaciones sociales, gobiernos locales y sector público, y en la incorporación de criterios de equidad de género en la ejecución de los planes y propuesto de las organizaciones sociales y gobiernos locales.

La estrategia de capacitar a docentes, autoridades de la institución educativa y a los proveedores de salud de un establecimiento de primer nivel cercano a la Instituciones Educativas (I.E) en temas de adolescencia y salud sexual y reproductiva, conjuntamente con la implementación de la estrategia de las brigadas de salud lideradas por los adolescentes como educadores de pares, han demostrado ser efectivas para el logro de cambio de normas sociales que legitiman la comunicación sobre sexualidad y tienen un efecto directo en el cambio de comportamientos hacia el autocuidado de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes y jóvenes que participaron en el proyecto. No obstante, la estrategia de vigilancia epidemiológica no ha tenido los resultados esperados por problemas de privacidad, confidencialidad y por que la derivación se ve limitada por las necesidades de atención inmediata de los adolescentes y jóvenes. La estrategia de la cogestión del Policlínico SASBI a través de la conformación del Comité de Gestión y de la Red de Vigías de Salud ha facilitado la participación de la comunidad y el acceso de servicios de salud de calidad por parte de la población.

La capacitación a funcionarios del gobierno local, el inicio de la implementación del software con indicadores de género y el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la acción concertada a favor de la equidad de género son estrategias que han permitido la incorporación de la perspectiva de género en la gestión municipal de programas de desarrollo social, específicamente de las DEMUNAS y han favorecido el logro de acciones concretas para la prevención y la atención de la violencia contra la mujer. No obstante, se requiere fortalecer la participación de las mujeres en espacios dirigenciales.

Recomendaciones

1. Se sugiere difundir a través de publicaciones, la efectividad a corto plazo de la aplicación conjunta de la estrategia de capacitación a todos los actores claves involucrados en la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes con la estrategia de las brigadas lideradas por adolescentes educadores de pares.
2. Asimismo, se recomienda difundir que la estrategia de vigilancia epidemiológica a nivel poblacional es útil para la evaluación y monitoreo de los resultados que se van logrando con las intervenciones.

3. Se sugiere que en las actividades preventivo-promocionales que realiza el Policlínico SASBI se sensibilice a los beneficiarios de las campañas en el derecho a la salud y el ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la salud. También se recomienda que se capacite a los dirigentes de los AAHH de la jurisdicción del establecimiento, así como a los potenciales líderes, en liderazgo y gestión para afrontar la posible amenaza que implica para la cogestión del SASBI la falta de representación de algún AAHH por conflictos dirigenciales.
4. Se sugiere que se favorezcan sinergias entre los proyectos que promueven la equidad social. Quizás la zona de intervención del Policlínico SASBI, sea el espacio territorial que permita la promoción de la salud de la comunidad, de los adolescentes y jóvenes y la equidad de género a través de la labor que realizan los dirigentes de los AAHH, el Comité de Gestión del SASBI y la Red de Vigías de Salud.

3.4 Con respecto al objetivo estratégico de Ambientes Saludables

El equipo de FOVIDA ha mostrado gran capacidad en concitar preocupación, conciencia y acción alrededor de los principales problemas enfrentados por las poblaciones populares en términos del medio ambiente. En el caso del agua, ha tenido éxito en implementar sistemas que aseguren el acceso a agua segura para los pobladores que dependen del suministro vía los surtidores y camiones cisternas. El mayor éxito ha sido en la introducción de políticas públicas locales, metropolitanas y nacionales que buscan asegurar la calidad del agua. Las ordenanzas en VMT y VES y la búsqueda de su replicación en distritos del Cono Sur y los distritos bajo PROPOLI, han generado la base para ordenar e institucionalizar el trabajo de regulación, control y vigilancia. La norma de Lima Metropolitana responde, a su vez, al carácter interdistrital del servicio y las normas técnicas del Ministerio de Salud lograrán actualizar y modernizar la regulación a nivel nacional.

A pesar de los logros iniciales producto de estas normas y los comités de vigilancia locales creados, todavía resulta prematuro evaluar cuán sostenibles serán en el mediano y largo plazo. En este sentido, resulta preocupante que la población afectada —representada por los vigías ambientales—no haya tenido capacidad de impulsar procesos continuos de control y vigilancia. Esto coloca mucha de la responsabilidad e iniciativa sobre el gobierno local, sus prioridades, voluntades y recursos.

El trabajo con las comisiones de riego en el Chillón ha logrado mejorar la infraestructura del riego, la administración de las mismas y que los agricultores se organicen para defender el recurso hídrico ante la expansión y demanda urbana. Los avances con respecto a prácticas agroecológicas también son significativos, especialmente alrededor de la asesoría dada en torno al cultivo de la papa y su comercialización. Bajo esta estrategia se construye un aliciente permanente a reducir prácticas tóxicas y contaminantes ya que está integrada a una mejora en las condiciones económicas.

Recomendaciones

1. Se recomienda que se continúe la activa divulgación del estudio de la distribución del agua por camiones cisternas, especialmente ante los decisores y líderes.
2. FOVIDA debe continuar con su estrategia de que el gobierno distrital sea el eje alrededor del cual se organizan las acciones de regulación, control y vigilancia de los sistemas de provisión de agua con camiones cisternas.
3. Ante la dificultad de garantizar la acción continua de los y las vigías ambientales, se hace necesario ensayar otras estrategias que incentiven el involucramiento de los ciudadanos y ciudadanas en la vigilancia del agua. Una posibilidad es la capacitación de los actuales líderes para que estén más sensibilizados en el tema y que referentes al momento de organizar campañas u operativos.
4. Una lección aprendida en la gestión del recurso hídrico para la agricultura, es que los mayores logros en cambios en prácticas están fuertemente determinados por los resultados productivos. Para poder mantener estos cambios, FOVIDA deberá seguir apoyando la producción y comercialización por unos años más.

3.5 Con respecto al objetivo de Fortalecimiento Institucional

Durante el período 2003-2005, FOVIDA ha avanzado en su fortalecimiento institucional. La institución ha mejorado sus sistemas de información y comunicación, los instrumentos de gestión, la logística y apoyo a sus programas. De igual manera, ha comenzado un proceso sistemático de atención a la

generación de sinergias entre sus programas e intervenciones. La relación entre CREDIVIDA y los programas que prestan servicios no financieros, ha permitido generar un beneficio mutuo que se ha plasmado en la ampliación de la cartera de créditos por un lado, y en la posibilidad de implementar mejoras en los procesos productivos y comerciales de los microempresarios, por el otro. En términos de la sinergia entre los programas que comparten un territorio, sólo se tiene un avance preliminar en el trabajo con los gobiernos municipales. El cambio anunciado de la estructura institucional hacia un enfoque territorial, deberá ofrecer mayores oportunidades al respecto.

En términos de financiamiento, la institución ha logrado cubrir el 100% de su presupuesto del Plan Institucional, teniendo una actitud proactiva al respecto, diversificando sus fuentes de financiamiento. El mayor avance, no obstante, ha sido la ampliación sustancial de sus recursos propios, sea vía consultorías ganadas por concursos de méritos o las utilidades generadas en diversas iniciativas empresariales o de co-responsabilidad con las poblaciones objetivo.

La apuesta institucional por la equidad de género, siendo aceptada como un principio por la planta de profesionales de FOVIDA, presenta, no obstante, desiguales grados de apropiación, en la teoría y en la práctica.

FOVIDA ha fortalecido su posicionamiento entre las instituciones de promoción del desarrollo en el Perú, siendo un referente en los principales temas que maneja desde su plan institucional. Esto le ha permitido incidir sobre políticas públicas en áreas como el agua, las cadenas productivas, y la incorporación de la equidad de género en los gobiernos locales.

Estos méritos se deben al grupo humano que conforma a la institución. Sin embargo, consideramos que el personal está sobrecargado, especialmente si consideramos los niveles remunerativos que se encuentran por debajo de los promedios para ONGs del tamaño y complejidad similares.

Recomendaciones

1. El proceso de fortalecimiento institucional ha significado una mayor demanda sobre el tiempo del personal y se hace necesario evaluar algunos de los procesos para analizar el costo-beneficio. Estamos refiriéndonos a los tiempos dedicados a alimentar las bases de datos, a la gestión de un mayor número de proyectos por programa o eje, a la preparación de proyectos en la búsqueda de financiamiento, entre otros.
2. FOVIDA está avanzando hacia una nueva estructura organizativa en la cual se adopta un enfoque territorial, ubicando los cuatro ejes estratégicos debajo de dos departamentos: el del Valle del Mantaro y el del Cono Sur. Consideramos que esto facilitará los procesos de integración y la búsqueda de sinergias.
3. En términos de los niveles remunerativos, FOVIDA deberá tomar una serie de acciones. En primer lugar, debe examinar si necesita de tanto personal. Quizás bajo un enfoque territorial, la institución logre complementar y suplementar acciones que permitan reducir la duplicación de acciones. En segundo lugar, se busque incidir sobre las agencias de cooperación mediante argumentos basados en el costo de vida en la ciudad, las remuneraciones recibidas en el sector público y la devaluación del dólar con respecto al sol.
4. En términos de la perspectiva de género, FOVIDA podría revisar si las acciones de sus diversos proyectos están encaminadas al cumplimiento de los resultados e indicadores propuestos. Para ello identificar cuáles son los mecanismos a través de los cuales se apunta a incrementar la tasa de hombres y mujeres en espacios de poder y concertación local, y cuáles los procedimientos para aumentar la presencia femenina en las dirigencias gremiales, visibilizar más claramente cuáles serán los indicadores de impacto en equidad de género en la intervención institucional en zonas rurales. Podría ser necesario reforzar espacios de debate y formación de sus equipos profesionales, en teoría y práctica en las relaciones sociales de género, que facilite el surgimiento de criterios compartidos sobre esta problemática y retroalimente la intervención a partir de situaciones concretas del quehacer cotidiano institucional.