

Evaluación Externa 2010: Efectos del Programa de Coinversión Social en la construcción del Capital Social

SINTESIS EJECUTIVA

COLMEX-SEDESOL-INDESOL

Coordinador: Isidro Soloaga

Equipo evaluador:

Rodolfo De la Torre
Rubén Hernández
Patricia López-Rodríguez
Isidro Soloaga

Con la colaboración de Alejandro Montesinos y Andrea Paredes

17 de diciembre de 2010

El objetivo de la presente evaluación consistió en realizar un análisis sobre el efecto del Programa de Coinversión Social (PCS) en el fomento del capital social y el fortalecimiento de los actores sociales, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades del programa en este ámbito, así como para la propuesta de posibles políticas públicas en torno a su mejora.

El PCS es operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), está orientado a la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana organizada con el fin de llevar a cabo acciones de desarrollo social en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad social, a través de un principio de corresponsabilidad que se expresa en un esquema de coinversión de recursos públicos y privados. Apoyando proyectos que incorporan acciones de Promoción del Desarrollo Humano y Social, Fortalecimiento y Profesionalización e Investigación para el Desarrollo Social. En este sentido, el PCS, fortalece a los actores sociales a través de la promoción de proyectos de coinversión entre el gobierno y los actores sociales.

Las hipótesis que guiaron esta evaluación consistieron en probar: si el PCS tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs; si el PCS tiene efectos en el capital social de los AREPs y si el fortalecimiento institucional tiene efectos en el capital social de los AREP. Del análisis de estas hipótesis se pudieron conocer los elementos que influyen en el capital social y en el fortalecimiento institucional de los AREPs.

Si bien el programa cuenta con una definición de capital social en sus reglas de operación, esta no se encuentra totalmente vinculada a la operación del Programa. Al respecto, la presente evaluación, con base en la revisión de la literatura y los análisis cualitativo y cuantitativo realizados, propone una definición para ambos conceptos (fortalecimiento institucional y capital social) vinculada al proceso operativo del Programa. Dadas las características de la metodología utilizada en el análisis cuantitativo, se logran identificar variables directamente ligadas con los conceptos, hacia las cuales, el programa podrá focalizar y dirigir sus esfuerzos.

Así, la definición de capital social en esta evaluación se refiere a los recursos sociales de una organización o institución que aumentan el bienestar de sus integrantes y beneficiarios. Por recursos sociales nos referimos a los aspectos como la confianza, las normas, la reciprocidad, la solidaridad y las redes, estos elementos radican en la estructura social donde se producen los beneficios. La estructura social está conformada en el marco del PCS por los actores sociales definidos en las Reglas de Operación como Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación y Municipios. Los recursos sociales pueden producir un resultado o producto que puede ser negativo, o positivo generando beneficios a los miembros de la organización.

Por su parte, la definición de fortalecimiento institucional se refiere a la capacidad humana, física y financiera de una organización o institución para el desarrollo flexible de sus objetivos. Esta definición considera los recursos con los que cuenta una organización o institución (Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior, Centros de Investigación y/o Municipios) y que pueden contribuir al desarrollo de sus objetivos. Por capacidad humana se consideran las habilidades del personal del AREP, por capacidad física se consideran las instalaciones físicas y de funcionamiento como el edificio, computadoras, fax, etc. y por capacidad financiera se consideran los recursos que proveen el desarrollo de los proyectos o programas del AREP. Por flexible nos referimos al grado de

libertad que tiene una organización para desarrollar sus objetivos. Estas dos definiciones representan el marco de referencia del análisis de esta evaluación.

Para llevar a cabo esta evaluación se realizaron dos estudios: cualitativo y cuantitativo. El estudio cualitativo consistió en entrevistas a profundidad aplicadas a los AREPs y en dinámicas de grupos focales en triadas aplicadas a los beneficiarios. El estudio cuantitativo consistió en el levantamiento de una encuesta a través de dos instrumentos, uno aplicado a los AREPs y el otro a los beneficiarios. Mediante la encuesta se obtuvo la información que permitió probar las hipótesis de trabajo, para ello se utilizaron dos tipos de metodologías, el análisis de componentes principales y el método de ecuaciones estructurales. Ambos métodos arrojaron resultados similares que se refuerzan entre sí. En una primera etapa las variables que se encuentran vinculadas con los conceptos de fortalecimiento institucional y capital social fueron obtenidas por el método de análisis de componentes principales, posteriormente estos hallazgos también se sustentaron mediante el método de ecuaciones estructurales, lo que permitió dar un mayor respaldo a los resultados derivados de esta evaluación.

En términos generales, a través de los estudios cualitativos y cuantitativos de esta evaluación se concluyó que el PCS tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, lo cual permite que puedan desarrollar sus proyectos o programas generando beneficios a su población objetivo. El capital social de los AREPs se obtiene mediante su fortalecimiento. Los AREPs cuentan con capital social entre sus miembros y sus beneficiarios, crean redes con otros actores sociales donde se identifican e intercambian información y apoyo, y fomentan cohesión social. Por otro lado también se observó que el capital social tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, por lo que esta podría ser un área de focalización de los recursos: seleccionar los AREPs con mayor capital social puesto que estos inciden en el fortalecimiento institucional.

Uno de los resultados relevantes de esta evaluación consistió en identificar los elementos que determinan el fortalecimiento institucional y el capital social de los AREPs, el conocimiento de estos elementos permitirá al PCS seleccionar a aquellos AREPs con avances y/o carencia en alguno de los aspectos identificados, y en consecuencia focalizar los apoyos y asistencia de manera más eficiente para el logro de los objetivos del Programa. Se identificó que las variables que inciden en el fortalecimiento institucional son: la escala (tamaño del AREP en recursos humanos y físicos del AREP), la flexibilidad (facilidad y libertad del AREP en los trámites con INDESOL, en el uso de los recursos, para ejecutar los proyectos del PCS, y para elaborar los proyectos presentados a INDESOL) y la estabilidad (permanencia del personal en el AREP y su satisfacción con el AREP).

De igual forma las variables que se encuentran vinculadas directamente con el concepto de capital social de los AREPs son: la confianza (en el AREP y del AREP con el PCS); la extensión (las redes con otros AREPs y la frecuencia en el contacto con los beneficiarios); la colaboración (aportaciones y ayuda recibidas de otros AREPs al AREP y la colaboración entre beneficiarios); la cooperación (las aportaciones voluntarias de los beneficiarios y la extensión del trabajo voluntario); la acción política (iniciativas para formar el AREP, apoyos de la comunidad hacia el AREP, influencia del AREP en las autoridades); y el empoderamiento (fortalecimiento para la resolución de los problemas del AREP, influencia del AREP en la obtención de beneficios de su población objetivo y aspectos del capital social logrados en los beneficiarios).

Respecto a los resultados obtenidos con la información relativa a los beneficiarios se observó que su capital social se deriva principalmente de los vínculos que mantienen con el AREP, en el sentido que los AREPs pueden llevar a cabo sus proyectos mediante el financiamiento del PCS generando beneficios para su población objetivo. También encontramos que una mayor inversión en el capital social de los beneficiarios fortalece los vínculos del AREP con su población objetivo, a su vez estos vínculos también tienen efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, es decir un vínculo más estrecho del AREP con su población objetivo produce un mayor fortalecimiento institucional de los AREPs.

Otro de los resultados relevantes de esta evaluación consiste en la identificación de los elementos detrás de los vínculos entre el AREP y los beneficios así como los elementos que inciden en el capital social de los beneficiarios. Se identificó que los elementos que contribuyen a fortalecer los vínculos entre el AREP y su población objetivo son: la atención del AREP (orientación recibida, amabilidad en el trato del AREP); la influencia del AREP (influencia del AREP en los beneficios del entrevistado) y bienes y servicios del AREP (recepción de apoyos y beneficios del entrevistado del AREP). De igual forma los determinantes del capital social de los beneficiarios son: la colaboración (ayuda de otros AREPs y organización y colaboración con otros beneficiarios); la cooperación (aportaciones para ayudar al AREP y a la colonia/localidad); la solidaridad (disposición de ayuda hacia los demás); y la confianza (confianza al personal del AREP y otros beneficiarios).

Mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 25.8% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional, mientras que el 78.3% de los AREPs muestra tener algún grado de fortalecimiento institucional. Sin embargo, el 21.7% de los AREPs presenta el más bajo fortalecimiento institucional. También mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 30.8% de los AREPs tiene el más alto capital social, mientras que el 72.5% de los AREPs muestra tener algún grado de capital social. Sin embargo, el 27.5% de los AREPs presenta el más bajo capital social.

Respecto a los efectos del PCS en el capital social de los grupos vulnerables, encontramos que la población objetivo que se beneficia de dicho capital social no tiene características específicas como sexo, edad u ocupación, es decir los AREPs atienden las necesidades de una gran diversidad de beneficiarios. Sin embargo, dadas las condiciones que prevalecen en las viviendas de los beneficiarios se podría pensar que se trata de una población con vivienda de bajas carencias y localidades con niveles medios de marginación. Aunque también encontramos que los beneficiarios que se involucran más y tienen más continuidad en los proyectos o programas de los AREPs son los que cuentan con menos acceso a servicios, con empleos menos estables y con menores apoyos de otros programas del gobierno federal.

De la sistematización de la información cualitativa y cuantitativa de esta evaluación se encontraron algunas áreas de oportunidad que sustentan las recomendaciones que a continuación se proponen:

1. Vinculación de las definiciones de capital social y fortalecimiento institucional al proceso operativo del Programa

Si bien el programa cuenta con una definición de capital social en sus reglas de operación, esta no se encuentra totalmente vinculada a la operación del Programa. Al respecto, la

presente evaluación, con base en la revisión de la literatura y los análisis cualitativo y cuantitativo realizados, propone una definición para ambos conceptos (fortalecimiento institucional y capital social) vinculada al proceso operativo del Programa.

En este sentido, se considera que la operacionalización de dichos conceptos estará al alcance del Programa, toda vez que, dadas las características de la metodología utilizada en el análisis cuantitativo, se logran identificar variables directamente ligadas con los conceptos, hacia las cuales, el programa podrá focalizar y dirigir sus esfuerzos.

2. Creación de una cédula de identificación de los AREPs con mayor o menor fortalecimiento institucional y capital social

La metodología propuesta en la presente evaluación, basada en el análisis de modelos de ecuaciones estructurales, permite por primera vez conocer las variables que se encuentran vinculadas directamente con los conceptos de fortalecimiento institucional y capital social, conocimiento que permitirá al PCS identificar a aquellos AREPs con avances o deficiencias en alguno de los aspectos identificados, y en consecuencia focalizar los apoyos y asistencia de manera más eficiente para el logro de los objetivos del Programa.

Se sugiere que el Programa considere la posibilidad de formular una cédula con las variables que inciden en el fortalecimiento institucional y en el capital social de los AREPs, esto con la finalidad de contar con un diagnóstico previo de los AREPs participantes en las convocatorias del programa y contar con un instrumento que permita identificar los ámbitos a los cuales focalizar las acciones.

De forma adicional se sugiere que el programa considere la posibilidad de formular una cédula con las variables que inciden en el capital social de los beneficiarios, esto con la finalidad de promover el fomento del capital social entre la población atendida por los AREPs. Así, por ejemplo, el programa podría focalizar los apoyos y asistencia a los AREPs que involucren a sus beneficiarios en la toma de decisiones, y/o a los AREPs que realicen reuniones que permitan incrementar las redes de los beneficiarios.

3. Revisión de los formatos de presentación de proyectos

Se sugiere al PCS la revisión de los formatos de presentación de proyectos, a fin de contar con mecanismos que permitan a los Actores Sociales identificar su objetivo, población, bienes y servicios e incidencia. Se considera como una posible referencia introducir algunos aspectos de metodología de marco lógico en el formato. Asimismo, se sugiere establecer un mecanismo que promueva que los Actores Sociales delimiten los servicios ofrecidos a su población objetivo.

a) Formatos de presentación de proyectos

Se identifica un área de oportunidad para modificar los formatos de presentación de proyectos con el fin de mejorar la elaboración de los proyectos por parte de los AREPs.

Se sugiere que el Programa establezca estrategias de capacitación a través de las Convocatorias de Fortalecimiento que permita desarrollar las capacidades de los AREP

para la presentación de proyectos. Al respecto se considera que la metodología de Matriz de Marco Lógico puede ser un buen instrumento de apoyo.

b) Objetivo de los Actores Sociales

Se identifica un área de oportunidad para modificar los formatos de presentación de proyecto con el fin de ayudar al AREP a definir claramente su objetivo o área de atención toda vez que se identificó que la mayoría de los AREPs tienen más de un objetivo o problema que buscan atender.

La multiplicidad de objetivos puede generar que se diluya el propósito principal que busca atender el AREP. Para ello, se propone revisar la estrategia para ayudar a los AREPs a definir un objetivo claro o problema que pretende atender. En este sentido, se considera que la estructura de Marco Lógico en los formatos de registro de proyectos, permitiría solucionar la dificultad de definir objetivos claros.

c) Población atendida

Se identifica un área de oportunidad para modificar los formatos de presentación de proyecto con el fin de ayudar al AREP a definir claramente a su población objetivo toda vez que se identificó que la población objetivo que pretende atender los AREPs no está claramente definida en muchos proyectos, pudiendo ser familias, personas, localidades, organizaciones o inclusive todas.

En este sentido, se recomienda establecer una estrategia que permita que los AREPs definan claramente el tipo de población que pretenden atender a modo de que puedan focalizar sus recursos de manera más efectiva. Así, se considera que la Matriz de Marco Lógico puede ser un buen instrumento de ayuda para identificar claramente cuál debe ser la población objetivo, dado el problema que se busca atender. Por lo que se sugiere considerar en el formato de presentación de proyectos la estructura establecida en la metodología de marco lógico.

d) Bienes y servicios

Se identifica un área de oportunidad para modificar los formatos de presentación de proyecto con el fin de ayudar al AREP a definir claramente los bienes y servicios con los que pretende incidir en su población objetivo.

Se sugiere prestar especial atención al momento en que los AREPs presentan sus proyectos, privilegiando a aquellos proyectos que definen un bien o servicio claro para lograr el objetivo que pretende alcanzar en su población atendida. La Matriz de Marco Lógico puede ser un buen instrumento para corregir los problemas de definición de los bienes o servicios que pretenden otorgar los Actores Sociales.

e) Zona de influencia

Se identifica un área de oportunidad para modificar los formatos de presentación de proyecto con el fin de ayudar al AREP a definir claramente la zona de atención de sus proyectos.

Se considera necesario incentivar que los AREPs puedan definir claramente una zona de atención, para tener más efectividad en los recursos, toda vez que los recursos de los que disponen algunos de los AREPs son escasos. La Matriz de Marco Lógico puede ser un buen instrumento para corregir los problemas de definición de la zona de atención de los proyectos de los AREPs.

4. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional

Se identifica un área de oportunidad para promover sinergias entre: los diferentes programas con temáticas similares en sus proyectos (el 31.8% de los beneficiarios de los AREPs son beneficiarios de Oportunidades y de otros programas de SEDESOL). Se sugiere que el PCS fortalezca la práctica de coordinación institucional y vinculación de acciones con el fin de potenciar el impacto de los recursos asignados al programa y la generación de sinergias entre los programas que llevan a cabo temáticas similares, órdenes de gobierno, organizaciones sociales, de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales.

Se sugiere fortalecer las prácticas de coordinación institucional y vinculación de acciones, un ejemplo de ello es la convocatoria que se realiza en coordinación con el Programa de Espacios Públicos de la SEDESOL donde se participa de manera conjunta con el PCS; en este sentido, se sugiere fortalecer dicho mecanismo de coordinación con los tres órdenes de gobierno, organizaciones sociales, de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales, con el propósito de generar sinergias que contribuyan a fortalecer a un mayor número de Actores Sociales y se contribuya en la generación de capital social.

5. Exploración de mecanismos adicionales que promuevan la vinculación entre AREPs

Una de las variables directamente vinculadas con la generación de capital social en los AREPs tiene que ver con la colaboración entre AREPs, para la cual se ha observado una importante área de mejora dentro del Programa. Las dos variables que más explican al capital social están vinculadas con las redes de colaboración entre AREPs: la primera se refiere al número y frecuencia de colaboraciones y contactos con otros AREPs (extensión); y la segunda, a la colaboración con otros AREPs (colaboración). Estos resultados provienen de los modelos de ecuaciones estructurales estimados en esta evaluación.

Sin bien el Programa, actualmente, cuenta con mecanismos para promover la vinculación entre AREPs establecidos en las Reglas de Operación como lo son el “Acompañamiento de Pares” y las “Reuniones Regionales”, se considera que el PCS puede explorar mecanismos adicionales, que le permitan promover la vinculación entre AREPs. Al respecto, una de las sugerencias consiste en la creación de pequeñas redes o grupos de AREPs para la presentación de proyectos en el Programa.

Uno de los mecanismos que se sugieren para contribuir a fortalecer los vínculos entre los AREPs están basados en la propuesta de presentación y seguimiento de proyectos a través de pequeños circuitos de AREPs. Los circuitos podrían estar formados por los AREPs interesados en participar con otros AREPs en las convocatorias del programa. Las características que podrían unir unos AREPs con otros serían aquellas que permitan

identificarse unos AREPs con otros y que faciliten su colaboración interna, por ejemplo, un circuito podría estar integrado por AREPs que se dedican a la conservación del medio ambiente, o por AREPs que operan en la misma región. Cada circuito de AREPs sería el encargado de solicitar los apoyos al programa y no cada AREP de forma separada, también cada circuito tendría que responder ante el programa sobre los fondos otorgados.

La finalidad de esta propuesta consiste en impulsar el capital social fomentando la creación de vínculos y colaboración entre los AREPs. A continuación se desarrollan algunos elementos de esta propuesta:

- a) Se recomienda circuitos de tamaño pequeño, de entre 5 y 7 AREPs por circuito, esto permitiría mantener un mejor control interno.
- b) Se recomienda que los AREPs elaboren sus propios mecanismos de selección interna, por ejemplo los AREPs que integren cada circuito podrían ser aquellos AREPs con los que se identifiquen los mismos AREPs (que se dediquen a la misma actividad) o los AREPs con los que puedan colaborar (que se encuentre en la misma delegación o región).
- c) Se recomienda que los integrantes de los circuitos representen el aval social del resto de los miembros del circuito.
- d) Se recomienda que los AREPs de cada circuito elaboren sus propios mecanismos de coordinación interna, como los que les permitan identificar patrones de fortalecimiento de los AREPs.
- e) Se recomienda que los AREPs de cada circuito elaboren su propio proceso de monitoreo interno en donde los AREPs de cada circuito sean los encargados de vigilar el cumplimiento de sus objetivos, metas y el ejercicio de sus recursos.
- f) Se recomienda implementar en el proceso de monitoreo interno el esquema de presión social donde los miembros del circuito estarían afectados por el incumplimiento de cualquiera de los AREPs miembros.
- g) Se recomienda que cada circuito elabore sus reglas internas y mecanismos de funcionamiento. Sin embargo ante el programa cada circuito estaría considerado como un participante único respaldado por los miembros de su circuito.

6. Implementar acciones adicionales en la convocatoria de la vertiente de Investigación para identificar las mejores prácticas en los AREPs.

Se identifican áreas de oportunidad tomando en cuenta:

- i) el establecimiento de mecanismos que permitan al AREP conocer los efectos de las acciones de los AREPs en sus beneficiarios;
- ii) la participación de los AREPs en las convocatorias del PCS;
- iii) la rotación del personal del AREP.

Si bien el Programa, actualmente, cuenta con líneas de acción en la convocatoria de la vertiente de investigación para identificar las mejores prácticas en los AREPs se considera que el PCS puede explorar mecanismos adicionales, que le permitan identificar proyectos exitosos y/o buenas prácticas principalmente en los AREPs que han logrado medir los efectos de sus proyectos en sus beneficiarios; prolongar su participación en las

convocatorias del PCS; y superar los problemas de rotación de personal. Al respecto se considera que se deben priorizar las siguientes acciones:

1. Que el programa establezca un mecanismo de identificación de proyectos exitosos y/o buenas prácticas como parte de su procesos operativos.
2. Que dichos proyectos sean evaluados por instancias externas, una alternativa puede ser la convocatoria vertiente de investigación, en una primera etapa se podrían presentar propuestas para la evaluación de proyectos exitosos y/o buenas prácticas y, en la segunda etapa se podrían implementar dichas metodologías propuestas para la evaluación de los proyectos.

7. Impulsar el fortalecimiento de los AREPs a través de la convocatoria de acompañamiento y monitoreo.

Se identificaron las siguientes áreas de oportunidad:

- i) en la participación de los beneficiarios en los proyectos del AREP.
- ii) para incentivar la reunión entre los beneficiarios del AREP.
- iii) en el conocimiento que tienen los beneficiarios del AREP.
- iv) para promover las reuniones entre los beneficiarios del AREP para que resuelvan sus problemas de manera conjunta con actores de su comunidad, dado que se observó que los AREPs fomentan poco la reunión entre los beneficiarios en su colonia o localidad para resolver sus problemas.
- v) en la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas del Proyecto de los AREPs.
- vi) para promover al PCS entre la población objetivo de los AREPs.

Si bien la convocatoria de acompañamiento y monitoreo considera la promoción de acciones orientadas a fortalecer a los actores sociales, se sugiere incluir ejes y estrategias a través de la(s) convocatoria(s) cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional de los actores sociales, los cuales permitan concientizar a los AREPs sobre la importancia de:

1. fomentar la interacción de los beneficiarios, en los diversos ámbitos del proyecto;
2. el conocimiento de los beneficiarios sobre su AREP;
3. la interacción con la población objetivo;
4. el conocimiento de la población objetivo sobre los AREPs y,
5. el reconocimiento del PCS por la población beneficiaria de los AREPs apoyados.

De forma adicional se sugiere que el PCS explore la posibilidad de establecer estrategias para que sea reconocido por la población beneficiaria de los AREPs apoyados, esto puede ser mediante las visitas de seguimiento en campo que actualmente realiza a la muestra de proyectos apoyados.

8. Reforzamiento de la sistematización de las personas atendidas por los AREPs

Se identifica un área de oportunidad respecto al acceso a la información de la población beneficiaria de los AREPs con la finalidad de poder evaluar la efectividad de sus proyectos.

Si bien el programa tiene previsto en sus Reglas de Operación que los AREP deberán contar con una relación de personas atendidas, para lo cual deberá observar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y demás normatividad aplicable. Se considera que dicho mecanismo debe ser reforzado a fin de que los AREPs y el propio PCS cuenten con una base de datos que permita conocer la situación de los beneficiarios de los proyectos de los AREPs sin que se ponga en riesgo la confidencialidad requerida. Se considera que de esta manera el programa podrá garantizar el acceso a los beneficiarios de los AREPS, la evaluación de la efectividad de sus proyectos, veracidad en la información, por mencionar algunos beneficios.