



MANUAL PARA REALIZAR VISITAS A TERRENO, BAJO UN CONTEXTO DE DESCONCENTRACIÓN

Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Subsecretaría de Evaluación Social
División Evaluación Social de Inversiones
Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión

MANUAL VISITAS A TERRENO

Las Visitas a Terreno se implementaron en el MDSF a partir de 2015, a través de un proceso que incluyó la realización de un Pre-piloto (aplicado a 5 proyectos de la RM que permitieron probar los instrumentos), un Piloto en 2016 y su entrada en Régimen a partir de 2017. A 2018 se visitaron proyectos en todas las regiones del país y a 2019 se visitaron más de 50 proyectos. En 2022 se comenzó a implementar el proceso de desconcentración de las visitas.

El presente manual permite guiar las labores requeridas para desarrollar este proceso con éxito. Se compone de cuatro secciones, la primera sintetiza las principales características de la metodología, la segunda describe el proceso, identificando las actividades que se desconcentran y, la tercera, detalla cada una de las actividades que componen una visita y, la cuarta expresa una guía del paso a paso a realizar.

1. Metodología de las Visitas a Terreno: breve síntesis

Las visitas a terreno son una modalidad de evaluación ex post, que tiene por objetivo compartir lecciones aprendidas en los proyectos ejecutados, como referente en la formulación de nuevos proyectos.

La metodología aplicada consiste en visitar proyectos que concluyeron su ejecución para observar, registrar y analizar aspectos relevantes, en temas específicos relacionados con su formulación y evaluación, con el objetivo de extraer lecciones (potencialmente replicables) para otros proyectos. De esta manera, lo que se busca es, fundamentalmente, mostrar cómo otros se enfrentaron a situaciones similares y que el resto de los proyectos se vea beneficiados de esta experiencia. Ello implica extraer medidas concretas de retroalimentación Sistema Nacional de Inversiones (SNI), tendientes a mejorar la formulación de las iniciativas de inversión.

En suma, la retroalimentación del sub sistema de evaluación ex ante es el objetivo primordial de la evaluación ex post, en ese marco, las Visitas a Terreno tienen como objetivo principal generar recomendaciones que pueden involucrar, entre otros, cambios en los instrumentos de evaluación ex ante, como Metodologías o Requisitos de Información Sectorial; en la detección de necesidades de capacitación; en necesidades de estudios para profundizar los hallazgos; o, en recomendaciones específicas para formuladores o analistas de Inversiones.

Las visitas a terreno buscan evitar que el SNI cometa, sistemáticamente, errores reiterativos en la formulación y evaluación de proyectos. Asimismo, busca entender aquellos aspectos que funcionan bien para poder replicar las prácticas exitosas. Se aprende tanto de experiencias positivas como negativas.

Los hallazgos extraídos a partir de las visitas a terreno son lecciones aprendidas por los involucrados en un proyecto en particular, bajo características y condiciones específicas, por lo que no son universalizables. Pueden o no ser replicables y en caso de serlo, pueden requerir adaptabilidad a un entorno (características) diferentes: son referencias para situaciones similares.

Para que el aprendizaje se haga efectivo, son esenciales dos requisitos: El primero es establecer relaciones causa-efecto de las acciones relevantes en los procesos y resultados observados. Es decir, se necesita identificar cuál es la práctica y cuáles son sus resultados. Esto es contar una experiencia dada, explicitando el contexto, sus resultados, sus causas y efectos. Cuidando, determinar todos sus resultados y sin imputarle resultados que no se derivan de la práctica analizada. Y, segundo, para que una lección aprendida pueda ser aprovechada por otra experiencia, es necesario que esté

adecuadamente sistematizada y que sea difundida. Si una lección no es documentada y comunicada, no podrá ser aprovechada.

El proceso de aprendizaje a partir de las Visitas a terreno tiene varios componentes:

- Parte de los aprendizajes se generan en las propias visitas, puesto que quienes participan de la visita a terreno extraen sus propias lecciones; por ejemplo, al visualizar en terreno cómo funcionó el proyecto que formularon o recomendaron, lo que podría dejarles conocimientos para sus próximos proyectos.
- Otros aprendizajes se extraen de la lectura de los informes, pues al conocer cómo otros enfrentan problemas similares a los que uno enfrenta cotidianamente, puede dejar conocimientos importantes a incorporar en el quehacer de quienes revisan los documentos.
- Una tercera fuente de aprendizaje son los talleres, en cuales los participantes pueden conocer y analizar los hallazgos. Un caso especial lo constituyen los Talleres sectoriales de analistas de inversiones de todo el país del sector al cual pertenecen los proyectos visitados, en los cuáles es posible analizar si los hallazgos detectados son importantes y están bien rescatados; si son extraordinarios o pasan frecuentemente según la experiencia de los analistas; y, cuál es el instrumento idóneo para aprovechar el aprendizaje (por ejemplo, un cambio en las normas o en las metodologías o la necesidad de profundizar el análisis a través de un estudio u otro.

En todo caso, queda claro que, dado que las lecciones aprendidas se extraen de un número limitado de visitas, además de ser sistematizadas, necesitan pasar por un proceso de validación, (debido a que son cualitativas y no tienen significancia estadística), para poder constituirse en Recomendaciones, que permitan la retroalimentación más concreta al SNI.

Por último, cabe tener presente las siguientes características en cuanto al alcance de las lecciones aprendidas:

- Los resultados constituyen alertas de situaciones que deben ser consideradas por el SNI, no se deben esperar recomendaciones específicas directas para modificar las Instrucciones Sectoriales o las metodologías de formulación y evaluación; debido a que la cantidad de proyectos visitados no es estadísticamente representativa.
- Muchos hallazgos son “esperables” o conocidos en función a la experiencia y conocimiento de quienes la revisan; sin embargo, toman valor al estar este conocimiento sistematizado y difundido;
- No es una evaluación de resultados/impacto, por lo que no hay recomendaciones específicas para el proyecto visitado y tampoco se muestra en qué medida el proyecto logró los resultados previstos.

Las visitas a terreno son realizadas por un equipo multidisciplinario de personas asociadas al proyecto, que incluye (entre otros): Analistas de inversión del sector involucrado, Formuladores, Inspectores Técnicos de la Obra, Operadores (administradores) y equipo ex post del MDS (regional y nivel central).

Esta metodología requiere balancear, contrapesar y complementar los hallazgos, por lo que una sólo visita no basta, sino que se realizan en grupos de cuatro por cada tipo de proyecto visitado. Así, el informe de cada visita es complementado por uno adicional que agrega los conocimientos aportados por cada una de ellas.

2. Proceso de desconcentración

Desde 2015, el proceso de Evaluación ex post incorporó las Visitas a Terreno. En la actualidad, se han visitado más de 50 proyectos, abarcando todas las regiones del país. Esto implica que al menos dos analistas de inversiones de cada región ya han sido partícipes de las visitas a terreno.

Por otra parte, se ha difundido la metodología, alcances, objetivos, procedimientos, y hallazgos obtenidos, en gran cantidad de talleres y por otros medios. Dado este nivel de avance, ya existe una base que permite desconcentrar parte de las actividades.

La etapa de desconcentración persigue los siguientes objetivos específicos:

- Fortalecer el involucramiento (compromiso) de los analistas de inversión de regiones en el proceso de evaluación ex post (objetivo general).
- Optimizar el proceso, gracias a una mayor retroalimentación, producto de la participación más activa de los analistas de regiones.
- Diversificar la responsabilidad por el adecuado desarrollo del subsistema de Evaluación Ex post, entre el nivel central y las regiones del país.
- Consolidar la instalación de capacidades en las distintas regiones del país.
- Favorecer la coordinación y el trabajo colaborativo entre el Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión y los analistas de inversión de regiones y del nivel central.
- Flexibilizar las fechas de realización; es decir, permitirá encontrar el momento más oportuno de la visita, sin estar sujetos a las disponibilidades de viaje desde Santiago.
- Reducir los costos económicos y administrativos del proceso.

Se transfiere la parte más operativa del proceso. No es posible la transferencia total del proceso, porque es necesario ordenar, consolidar, sistematizar las lecciones aprendidas de todos los proyectos visitados. Dentro de este contexto, por una parte, es imprescindible contar con una visión integral, que permita agregar las lecciones aprendidas recolectadas en las distintas experiencias visitadas (que corresponden a más de una región del país); y, por otra, es necesario garantizar homogeneidad entre los informes que se elaboren en las regiones.

En concreto, los equipos regionales se encargarán de sostener la reunión en terreno con los participantes y de la emisión de los informes de base; en tanto que la coordinación del proceso y la sistematización de la información permanecerán a cargo del nivel central. La elaboración del instrumento que permite la recolección de las lecciones aprendidas será realizada en coordinación con quienes desarrollarán las visitas, los analistas del nivel central de los sectores correspondientes y el equipo ex post del nivel central.

3. Componentes de las Visita a Terreno

Las Visitas a Terreno requieren que se planifique la manera en que se realizarán. Tiene ocho pasos secuenciales claramente diferenciados:

1) Seleccionar el tipo de proyecto que se visitará. Este paso tiene dos etapas: seleccionar el tipo de proyecto a visitar y, posteriormente, elegir los proyectos específicos que se visitarán. La identificación del tipo de proyecto y los proyectos específicos son definidas fundamentalmente por la Jefatura de la División y la Coordinación de la División. Se realizan a partir de una propuesta

formulada por el Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión, el cual realiza las consultas pertinentes con los analistas de inversiones del nivel central y regional. El nivel regional también podrá ser aprovechado por las Coordinación como una instancia consultiva para tomar una decisión definitiva, del tipo de proyecto y los proyectos a visitar en cada año.

2) Preparar el instrumento con el cuál se realizará la recolección de la información. El instrumento diseñado para recabar información (pauta de conversación, que contiene un conjunto de preguntas semiestructuradas sobre temas específicos de la formulación, evaluación y operación) debe ser elaborado con una doble finalidad; por una parte, guiar la conversación para que no se desvíe de los elementos que se visualiza como relevantes, sino que se focalice en lo que se busca obtener en la misma y; por otra parte, asegurar la comparabilidad obtenida con las demás Visitas a Terreno que se realicen.

3) Recorrer la obra que se visita. El recorrido tiene dos propósitos: el primero, consiste en generar confianzas entre quienes realizan las visitas y quienes entregan información y, el segundo, en visualizar adecuadamente la información que se obtendrá. La generación de confianza es clave en este esquema, toda vez que es importante que los interlocutores sean veraces, específicos y detallados en el análisis que se realiza. Es importante que los informantes entiendan que este tipo de visita no pretende juzgar (fiscalizar) lo que han realizado, sino comprender su experiencia (sus aciertos y errores) para el desarrollo de otras obras similares, en particular de las nuevas (futuras).

4) Llevar a cabo la conversación. La técnica que se aplicará para identificar (extraer) las lecciones aprendidas corresponde a lo que la teoría define como un Grupo de Discusión, el cual plantea una conversación como medio para alcanzar un discurso común (grupal), se basa en una pauta semiestructurada, en la que el rol del moderador es activo. Es importante que se logre profundidad en el análisis de cada uno de los temas que se discuten, tener la opción de aclarar inmediatamente las dudas que puedan surgir por las respuestas de los informantes clave y generar cooperación y empatía con los participantes. La lectura de la expresión no verbal de los participantes, por parte de quienes guían la actividad puede ser también un instrumento muy valioso, si se aprovecha adecuadamente.

5) Elaborar el informe correspondiente. Consiste en la sistematización de la información recabada. Para que una lección aprendida en una visita a terreno pueda ser aprovechada por otra experiencia, es necesario que esté adecuadamente sistematizada. Es necesario establecer relaciones causa-efecto de las acciones relevantes en los procesos y resultados observados; es decir, se requiere identificar cuál es la práctica y cuáles son sus resultados. Esto es contar una experiencia dada, explicitando el contexto, sus resultados, sus causas y efectos; buscando determinar todos sus resultados. Asimismo, es necesario evitar imputarle resultados que no se derivan de la práctica analizada.

Una vez elaborados los informes de cada visita, se agregarán los hallazgos de cada una de las visitas, buscando elementos en común, elementos diferenciadores, construir una visión general y extraer los principales hallazgos.

6) Validar los hallazgos. Una vez que se han sistematizado los hallazgos de cada visita y se han extraído aquellos que pueden ser considerados como los principales, es necesario validarlos.

Esta validación se realiza porque las visitas no tienen representación estadística y, por lo tanto, pueden ser particulares y no representativas de la realidad nacional. Por ello, es necesario verificar que:

- a) Son relevantes

- b) Reflejan adecuadamente requerimientos generales para el tipo de proyecto

Esta labor considera la participación de, al menos, los analistas de inversiones de regiones y del nivel central del sector al cual corresponde el tipo de proyecto visitado.

7) Establecer Recomendaciones. Los hallazgos validados se someten al proceso de identificación de acciones consecuentes, es decir que se analiza qué debe hacer el SNI frente a la situación detectada en el Hallazgo. Esta actividad se constituye en una Recomendación concreta de acción por parte de alguna instancia al interior del SNI.

Estas recomendaciones pueden incluir, entre otros, la actualización de la metodología, la elaboración de un instrumento de apoyo metodológico, la incorporación de una instrucción en algún instrumento normativo, una solicitud específica a alguna repartición del Estado, la recomendación de elaborar un estudio que permita profundizar la característica e impacto del hallazgo o de las posibles acciones derivadas de él.

8) Difundir los hallazgos. Consiste en la transmisión de los resultados del proceso de las visitas a terreno. Ello implica la elaboración de un informe que dé cuenta de las recomendaciones identificadas, sus características y especificidades y los fundamentos de dónde provino. Es decir, de las lecciones aprendidas identificadas en las visitas a terreno.

La base de este informe lo constituyen los Informes de visita elaborados por las regiones, la sistematización de los hallazgos y el proceso de validación y de elaboración de Recomendaciones.

Esta labor es promovida y coordinada desde el Departamento de Estudios, pero incluye toda la División de Evaluación Social de Inversiones tanto a nivel central como regional.

4. Aspectos procedimentales

En esta sección se detallan los procedimientos que van a ser objeto del proceso de desconcentración y pueden servir de guía operativa, de los puntos genéricos que se acaba de describir.

1. La construcción de la ficha para las visitas se elaborará de manera conjunta por un equipo de trabajo conformado por: el equipo ex post del Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión, los analistas de Metodologías y de Inversiones del nivel central del sector al cual se van a realizar las visitas, los delegados ex post y los analistas del sector involucrado de las regiones a visitar.

Esta ficha busca identificar y consensuar las preguntas que van a guiar las conversaciones en las visitas a realizar. Si bien las consultas pueden ser específicas al tipo de proyecto que se está visitando, con base en la experiencia previa, las preguntas que se detalla a continuación han sido las que mayoritariamente se han utilizado en las visitas previas y deberían ser la base (el punto de partida) para la definición que tomará este grupo de trabajo. Nótese que las preguntas están orientadas a entender las razones que justifican las decisiones (las causas que determinan un resultado), para que puedan ser extrapolables a otras situaciones. Las preguntas incorporan la perspectiva de género en el análisis.

TEMA	OBJETIVO POR IDENTIFICAR (Lo que se busca sabe es:)	PREGUNTAS TIPO A UTILIZAR
Área de influencia y Población beneficiaria	Si el área de influencia identificada fue la correcta, o si por el contrario es mayor o menor. Por ello, se debe consultar si el área definida corresponde a aquella en la que suelen materializarse los beneficios del proyecto. Es posible consultar si, a la luz de su experiencia, hubieran definido un área de influencia diferente. En este caso, Interesa que se logren identificar cuáles son las causas que harían visualizar un área de influencia diferente. Asimismo, interesa saber cuál es la población beneficiaria	¿Cuáles son las causas que hacen visualizar un área similar o diferente a la definida? ¿Existía un grupo poblacional predefinido al cual se orienten mayoritariamente los beneficios del proyecto? ¿Cuáles fueron las dificultades y/o factores que permitieron llegar a la población objetivo?
Localización	Cuáles son los elementos que permiten calificar una buena y una mala ubicación. Muchas veces los proyectos se realizan sobre terrenos existentes, por lo que la ubicación fue tomada como un dato en la formulación del proyecto, pero esto no implica que los ejecutores operadores no puedan vislumbrar los factores esenciales que deberían determinar la ubicación de un proyecto similar, a partir de su experiencia. Asimismo, interesa consultar si existió enfoque de género en la decisión de la localización.	¿Cuáles son los elementos que permiten calificar una buena/mala ubicación? ¿Existió enfoque de género en la decisión de la localización? si se hubiese considerado, ¿qué localización se habría escogido? (por razones de mayor seguridad por ejemplo) ¿En qué aspectos se observa hoy que la localización afecta negativamente a mujeres y grupos vulnerables?
Estimación de demanda	Cuáles son las fortalezas y debilidades del método que emplearon para estimar la demanda. Interesa saber cuáles son los factores que influyen (determinan) la demanda.	¿Qué variables influyen (se deben utilizar) para proyectar la demanda? ¿Hubo consideraciones de género en su estimación? A la luz de los datos actuales, ¿cómo habría cambiado la estimación de composición de la demanda considerando diferenciación por género? (composición de hogares monoparentales con jefaturas de hogar femeninas, por ejemplo)
Capacidad instalada (tamaño del proyecto)	Cotejar la capacidad que tiene la infraestructura, versus su utilización habitual, enfocada en los factores que influyen en este resultado. Es decir, cuáles son las razones por las cuales se ocupa el 100% de la infraestructura o aquellas por las que no.	¿Qué factores influyen en una eventual diferencia entre capacidad potencial y utilización habitual?
Diseño	En qué aspectos de diseño se observa que los resultados no fueron los esperados. Asimismo, podrían detectarse aspectos que no estaban contempladas en el diseño original, pero que fueron (son) necesarias. Se debe buscar determinar las razones de estas diferencias.	¿Qué aspectos que no resultaron según se esperaba, o no son adecuados? ¿Por qué? . ¿Se consideraron variables de género en el diseño? ¿Cuáles? Si la respuesta es negativa, ¿qué aspectos podrían haberse considerados que son necesarios a la luz de la operación?

Funcionalidad	Qué espacios de la infraestructura tienen diferente uso que el propuesto en el diseño y los motivos que explican la alteración en el uso.	¿Qué aspectos que se utilizan de otra manera? ¿Por qué?
Preservación de la infraestructura	Si la comunidad beneficiaria cuida la infraestructura pública que se está visitando, o no. Qué factores promoverían un buen uso o provocarían un deterioro de esta.	¿Qué factores promueven el buen uso o favorecen el deterioro de la infraestructura?
Calidad del servicio	Cuál es la percepción acerca de la calidad de la atención prestada y cuáles son los factores determinantes de ello. Cómo se puede mejorar o qué induce a no dar una buena atención.	¿Cuál es la calidad de la atención prestada y cuáles sus factores determinantes? ¿Esta percepción varía según el género o identidad sexual de las personas?
Equipos y equipamiento	Cuál es el equipo y equipamiento indispensable para el funcionamiento del proyecto. Cuáles son las claves de su adecuado funcionamiento. Cuál sería el equipo y equipamiento adicional al que cuentan. Y cuál es la tasa de uso que tienen	¿Cuáles son indispensables? ¿Cuáles son las claves de su buen funcionamiento? ¿Cuál es la tasa de uso?
Operación y mantenimiento	Qué factores son determinantes durante la operación del proyecto y cuáles son los principales ítems de gasto en el mantenimiento de la obra. Si fuere posible, que se indique un orden de magnitud de estos gastos.	¿Cuáles son los factores determinantes durante la operación? ¿Cuáles son los principales ítems de gasto?
Personal	Qué tipo y cuántos trabajadores o trabajadoras <u>tienen y requieren</u> para la operación y mantenimiento de la infraestructura. Cuáles son los problemas derivados de la posible brecha.	¿Cuánto y qué tipo de trabajadores se requieren para un trabajo adecuado? ¿hay preferencias por algún género?
Género	<u>El proyecto contempla de acciones o medidas que aseguren la incorporación del enfoque de género.</u>	¿Qué medidas fueron incorporadas o podrían ser incorporadas en futuros proyectos para asegura la prestación del servicio de manera equitativa, tanto para hombres como para mujeres, adicionales a la ya conversadas?
Identificación del problema	En qué medida el proyecto en ejecución está contribuyendo a la resolución del problema identificado. La identificación del problema que se hizo fue la mejor o cómo la mejorarían.	¿En qué medida contribuye el proyecto a la resolución del problema identificado? ¿Fue la más pertinente o qué cambios le harían considerando los resultados obtenidos? ¿La identificación del problema consideró aspectos de género? Si no, ¿en qué aspectos pudo haberlo hecho?

- Estas consultas serán las que abordarán en el grupo de discusión, reiteramos conformado por al menos las siguientes personas: Analistas de inversión del sector involucrado, Formuladores, Inspectores Técnicos de la Obra, Operadores (administradores) y encargado ex post.

La conversación debe ser grabada y además se deben registrar apuntes que sintetizen lo expresado. En la conversación se debe hacer contra preguntas en la medida que no se haya logrado una explicación satisfactoria del objeto de la conversación, en cada una de las áreas temáticas definidas. Recuérdese también que esta conversación es posterior al recorrido que se hizo para conocer la infraestructura.

3. La redacción del informe justamente trata de sistematizar lo anterior, es decir los hallazgos que se identificaron en la conversación. Es importante destacar que, en esta etapa, el analista que está redactando el informe debe convertir lo conversado en un aprendizaje potencial, teniendo en cuenta que será utilizado para la formulación y evaluación de proyectos futuros.

Un elemento importante a destacar es que no existen respuestas correctas o incorrectas, sino que es un grupo de personas tratando de determinar los elementos centrales que representan un aprendizaje en cada una de las áreas de conversación, salvo imprecisiones o errores conceptuales; en cuyo caso, deberá adecuar su síntesis a los parámetros establecidos en la teoría que sustenta esta técnica y los elementos que la rigen en el SNI. Es decir que si se registró una opinión que no es correcta, deberá adecuarla o enriquecerla con un comentario que evite un aprendizaje erróneo. Por ejemplo, si alguien dijo que el área de influencia es aquella donde se sitúa el proyecto, deberá aclarar que en realidad es aquella que corresponde a los límites dentro de los cuales el problema detectado afecta directamente a la población y en el que el proyecto podría constituir una solución.

En suma, los analistas que participaron en la Visita a Terreno elaborarán el informe de visita, que consiste en la identificación de Lecciones Aprendidas por el proyecto, utilizando como fuente el registro obtenido, pero aplicando sus conocimientos y criterios para dar forma a los hallazgos detectados.

Los informes de las cuatro visitas serán sistematizados por el encargado ex post de las visitas a terreno en el nivel central identificando las lecciones aprendidas más relevantes para someterlas al proceso de validación y su posterior transformación en Recomendaciones para retroalimentar al SNI.

El gráfico que se muestra a continuación refleja los diferentes instrumentos que se utilizan para este proceso:

