

**INFORME FINAL EVALUACIÓN
COMPREHENSIVA DEL GASTO**

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

**CONSULTORA:
SOLUCIONES INTEGRALES**

OCTUBRE 2004

RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO FOSIS
MIDEPLAN
Santiago, Octubre 2004.

ÍNDICE.

I.	DESCRIPCIÓN DE LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DEL FOSIS.	2
I.1	Misión institucional.	2
I.2	Objetivos estratégicos.	2
I.3	Estructura organizacional y personal del FOSIS.	2
I.4	Productos estratégicos vigentes al 2003.	4
I.5	Procesos de provisión de los productos estratégicos.	9
I.6	Antecedentes presupuestarios.	14
II.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.	15
II.1	Análisis del diseño estratégico del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.	15
II.2	Análisis de la capacidad institucional y mecanismos de gestión.	20
II.3	Análisis del presupuesto y de la disciplina financiera.	27
II.4	Análisis resultados obtenidos por FOSIS.	29
III.	RECOMENDACIONES.	35
III.1	Recomendaciones sobre el diseño institucional.	35
III.2	Recomendaciones sobre la organización y mecanismos de gestión.	37
III.3	Recomendaciones sobre el uso de recursos y disciplina financiera.	41

I. DESCRIPCIÓN DE LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DEL FOSIS.

I.1 Misión institucional.

“Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.

I.2 Objetivos estratégicos.

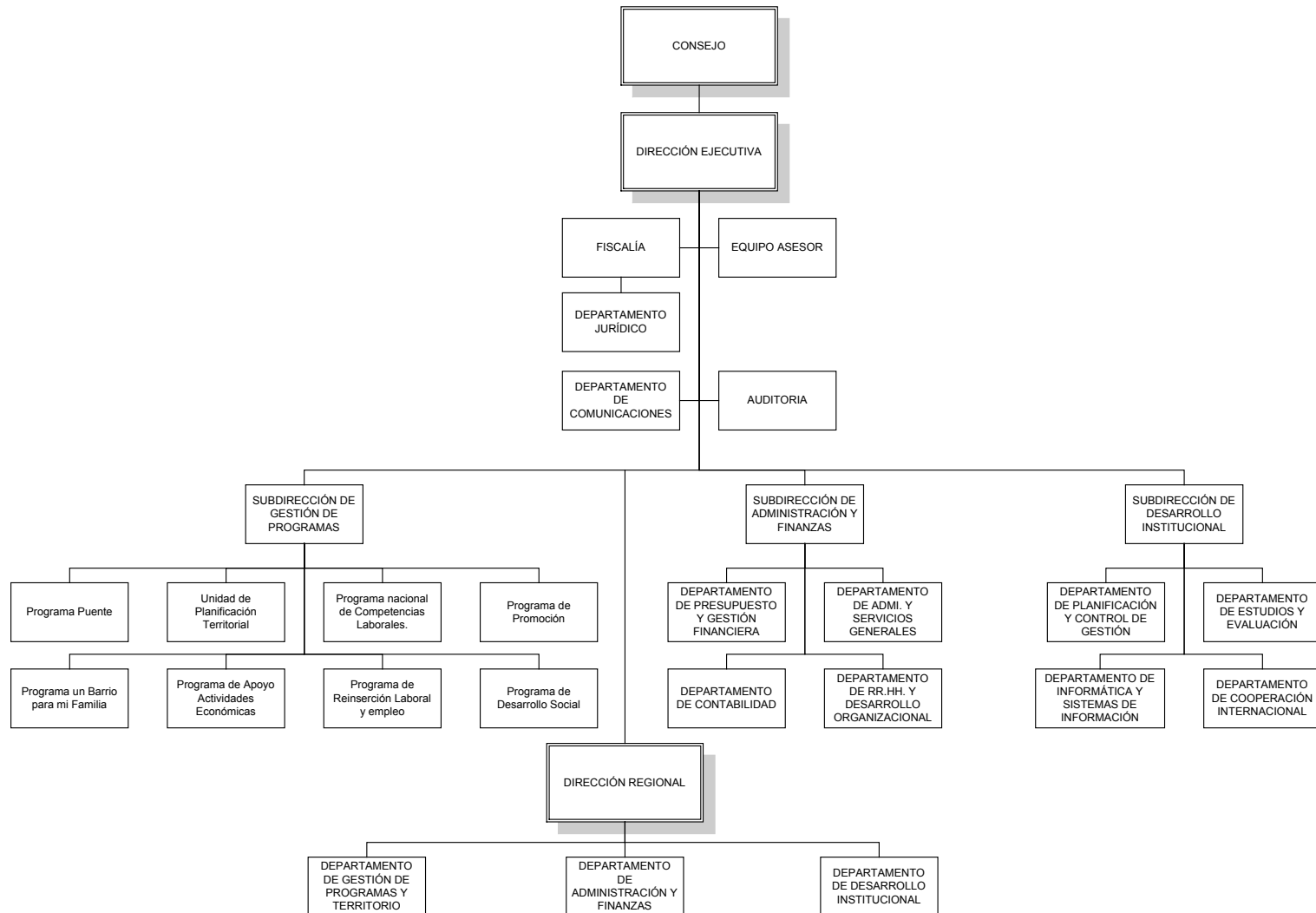
Cuadro I.2.1. Objetivos estratégicos del FOSIS.

1	“Planificación”: Decidir y asignar los recursos de inversión a través de un proceso integrado de planificación de la intervención territorial y de la gestión institucional, focalizando la actividad del FOSIS en personas, familias y comunidades en extrema pobreza y en riesgo social, en las comunas y localidades del país.
2	“Gestión de la Inversión”: Gestionar la inversión, en complementariedad con otros actores públicos y privados, a través de programas de intervención territorial, descentralizados y participativos, orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios.
3	“Evaluación”: Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.
4	“Innovación”: Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.
5	“Comunicación”: Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación.
6	“Modernización”: Modernizar la gestión institucional, en el marco de la política de Modernización del Estado, aumentando la calidad y servicios a nuestros usuarios, a través del mejoramiento continuo de los procesos, el desarrollo de los recursos humanos y equipos de trabajo, el uso de nuevas tecnologías de información y la gestión del conocimiento.

I.3 Estructura organizacional y personal del FOSIS.

El FOSIS tiene una estructura organizacional funcional, descentralizada y por productos en el área operacional, la cual se presenta a continuación:

Figura I.3.1. Organigrama FOSIS 2004.



El total de recursos humanos con los que cuenta la institución es de 1.715. Su distribución por cargo y por tipo de contrato se muestra en el cuadro siguiente, de acuerdo con la información proporcionada por el FOSIS:

Cuadro I.3.1. Distribución contractual y por cargo del personal FOSIS, 2003

CARGO	Clasificación territorial			Clasificación contractual				TOTAL
	Central	Regiones	TOTAL	Planta	Contrata	Honorarios Subt 21	Otros Honorarios	
Director Ejecutivo	1		1	1				1
Subdirectores	3		3	3				3
Directores Regionales		13	13	1	12			13
Jefes Dpto. FOSIS Central	12		12	2	10			12
Jefes Dpto. FOSIS Regional		38	38	2	36			38
Jefes de Subdepartamento	5		5	2	3			5
Jefes de Unidad	2	12	14		14			14
Prof. Gestión de Programas	14	14	28	1	27			28
Coordinadores y apoyo admin. Puente		65	65				65	65
Personal financiamiento IRAL	6		6				6	6
Gestores y ap. admin. Pr. Empleo	16	63	79				79	79
Agentes de Desarrollo Local		172	172				172	172
Apoyos Familiares		1.044	1.044				1.044	1.044
Profesionales	38	44	82	6	63	13		82
Técnicos	3	5	8	2	6			8
Secretarías	15	33	48	1	47			48
Administrativos	19	41	60	6	54			60
Auxiliares	6	31	37	4	33			37
TOTAL	140	1.575	1.715	31	305	13	1.366	1.715

Fuente: Elaboración propia basada en información entregada por el FOSIS Central.

I.4 Productos estratégicos vigentes al 2003.

Cuadro I.4.1. Productos estratégicos del FOSIS y población objetivo.

PRODUCTOS	OBJETIVO ESTRATEGICO ASOCIADO	POBLACION OBJETIVO
1. Apoyo a Actividades Económicas.	2	Personas mayores de 18 años, hombres y/o mujeres, que se encuentren en situación de pobreza, habiten o trabajen en los territorios seleccionados y que sean microempresarios o trabajadores por cuenta propia (sean estos pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros pequeños productores).
2. Desarrollo Social	2	Personas que habitan en los territorios seleccionados y que pertenezcan a alguno de los grupos objetivos definidos por el FOSIS. ¹
3. Nivelación de Competencias Laborales.	2	Personas de ambos sexos que cumplan con el requisito de edad establecido en las Bases regionales. ² Desertores escolares que se encuentran fuera del sistema educacional formal, desde a lo menos dos (2) años antes de la fecha de su inscripción en el Programa. Cesantes, subempleados o que buscan trabajo por primera vez.

¹ Niños y niñas de 0 a 3 años, de 4 a 5 años y de 6 a 14 años, adolescentes y jóvenes de 15 a 18 años, jóvenes de 19 a 24 años, Adultos de 25 a 59 años, Adultos Mayores de 60 años y más, Familias y Comunidades (todos los grupos anteriores se deben encontrar en situación de pobreza, es decir con un ingreso per cápita menor al de la línea de pobreza).

² Las edades deberán estar entre los 15 a 59 años para las Líneas de Alfabetización y Nivelación de estudios de 1° a 4° básico y para la línea Nivelación de estudios de 5° y 6° básico, y desde los 18 a 59 años para la línea de Nivelación de estudios de 7° y 8° básico.

Cuadro I.4.1. Productos estratégicos del FOSIS y población objetivo continuación.

PRODUCTOS	OBJETIVO ESTRATEGICO ASOCIADO	POBLACION OBJETIVO
4. PUENTE “Entre la Familia y sus derechos”	2	Familias que se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza.
5. Reinserción Laboral y Empleo.	2	Personas cesantes, preferentemente jefes(as) de hogar, calificados como tales en la municipalidad respectiva y que tengan interés en acceder a los beneficios de este Programa.
6. Promoción para la Participación.	2	Grupos y/u organizaciones sociales, funcionales o territoriales, formales o informales y que tiene interés por desarrollar iniciativas comunitarias, en los temas definidos como ámbitos de intervención ³ , vinculadas a los programas de Desarrollo Social y Apoyo a Actividades Económicas de sectores de escasos recursos.
7. Un Barrio para mi Familia	2	Familias que obtienen una vivienda social con subsidio del Estado. En éstas se incluyen las familias beneficiarias del Programa Chile Barrio y de los Programas de viviendas sociales del MINVU.
8. Proyectos Innovativos	4	No es posible determinar la población objetivo. En una primera fase se identifican como beneficiarios el FOSIS y otras instituciones que intervienen en alguna de las dimensiones de la pobreza.
9. Participación Ciudadana	3	Beneficiarios efectivos del FOSIS y las instituciones que participan en el proceso de ejecución de los Productos Estratégicos.
10. Aquí Yo Hablo	6	Son preferentemente familias pertenecientes al Programa PUENTE durante el año 2002 y 2003, que habitan en los territorios seleccionados y que pertenezcan a alguno de los grupos objetivos definidos por el FOSIS en cada convocatoria.

I.4.1 Programa de apoyo a actividades económicas.

Este Producto Estratégico busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población objetivo (microempresarios, trabajadores por cuenta propia mayores de 18 años y en condición de pobreza), aumentando su ingreso sobre la Línea de pobreza. Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de cuatro componentes que permiten el mejoramiento de las capacidades y utilización de las potencialidades del grupo objetivo. El cuadro siguiente detalla estos componentes:

Cuadro I.4.2. Componentes del producto estratégico apoyo a actividades económicas.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Financiamiento de Inversión Productiva	Financia, junto con el aporte de los beneficiarios y/u otras fuentes, planes de negocios destinados a resolver problemas de carácter productivo y/o comercial.
2. Proyectos de Servicios Especializados	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, destinados a apoyar a microempresarios o trabajadores por cuenta propia del grupo objetivo, para aprovechar las condiciones de mercado o resolver limitaciones en el manejo de aspectos técnicos y/o de gestión.
3. Proyectos de Acceso al Crédito	Financia proyectos a instituciones intermediarias especializadas, destinados a que los microempresarios o trabajadores por cuenta propia del grupo objetivo, tengan mejores oportunidades de acceso a los apoyos crediticios
4. Proyectos de Apoyo para el Desarrollo del Entorno	Financia acciones para fortalecer el desarrollo local de las áreas de intervención del FOSIS, que permitan tener entornos amistosos que impliquen superar los obstáculos que impiden el desarrollo de las unidades económicas precarias.

³ Los ámbitos de intervención definidos por FOSIS son desarrollo del liderazgo, fortalecimiento organizacional, mejoramiento de la infraestructura comunitaria, participación comunitaria, participación juvenil, vinculación a redes sociales, entre otras subcategorías.

1.4.2 Programa de desarrollo social.

Este Producto Estratégico busca contribuir a superar las condiciones de pobreza de la población objetivo, la cual está constituida por toda la población pobre incluida la extramadamente pobre, proporcionando herramientas adecuadas para manejar los riesgos frente a los cuales son particularmente vulnerables. Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de dos componentes que permiten prevenir, mitigar o superar, una o más expresiones de riesgo que afectan a los grupos objetivos. El cuadro siguiente detalla estos componentes:

Cuadro I.4.3. Componentes del producto estratégico desarrollo social.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social	Financia proyectos específicos que afectan a la comunidad en el ámbito social, a través de su participación activa en la ejecución, desarrollando y fortaleciendo las capacidades de los beneficiarios para identificar y resolver problemas específicos que les afectan en el ámbito social.
2. Proyectos Servicios Especializados	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por "ejecutores intermediarios", a través de los cuales los beneficiarios acceden a bienes y/o servicios que les permiten activar factores protectores que contribuyen a fortalecer sus competencias y habilidades para el manejo adecuado de los riesgos que los están afectando.

Se destaca que el 5% de los recursos disponibles para los productos estratégicos Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social, se desarrollan a través de Convenios Regionales que son una modalidad de inversión regional puesta a disposición de las Direcciones Regionales, destinada exclusivamente a financiar iniciativas de carácter innovador y/o acciones estratégicas de complementariedad con otras instituciones y organizaciones que desempeñen un rol protagónico en los ámbitos de intervención en los cuales actúa FOSIS.

1.4.3 Programa de nivelación de competencias laborales.

Este Producto Estratégico busca mejorar las condiciones de inclusión social y laboral de personas de ambos sexos mayores de 15 años con menos de 8 años de escolaridad, cesantes, subempleados o que buscan trabajo por primera vez.

Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de un componente que permite mejorar las condiciones de empleabilidad, a través del aumento de las capacidades laborales del grupo objetivo. El cuadro siguiente detalla este componente:

Cuadro I.4.4. Componentes del producto estratégico nivelación de competencias.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Nivelación de Estudios y Formación Sociolaboral	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por "ejecutores intermediarios", a través de los cuales los beneficiarios acceden a alfabetización y nivelación de estudios del primer ciclo básico (1° al 4° básico), segundo ciclo básico (5° y 6° básico) y tercer ciclo básico (7° y 8° básico), logrando la certificación correspondiente. Se desarrollan simultáneamente habilidades que permitan una adecuada inserción laboral y social del alumno a través de la construcción social de conocimientos significativos y de experiencias prácticas útiles para el desempeño social y de una ocupación u oficio.

1.4.4 Programa PUENTE “Entre la familia y sus derechos”.

El Programa tiene como fin “superar la situación de pobreza extrema entre el 2002 y el 2005, a un total de 209.387 familias”. A nivel de propósito el Programa declara el siguiente objetivo “que las familias en situación de indigencia, logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos superiores a la línea de indigencia, y la activación de habilidades sociales para su integración, como procesos simultáneos, alcanzados a partir de la entrega de apoyo psicosocial personalizado”.

Para el logro de este objetivo se desarrollan tres componentes que permitan a las familias, cumplir un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, que se han agrupado en siete (7) categorías o dimensiones: (i) identificación, (ii) salud, (iii) educación, (iv) dinámica familiar, (v) habitabilidad, (vi) trabajo e (vii) ingresos. El cuadro siguiente detalla estos componentes:

Cuadro 1.4.5. Componentes del producto estratégico PUENTE.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Apoyo psicosocial a la familia	Apoyos Familiares (AF) establecen una relación personalizada, en el domicilio, con cada una de las familias que les son asignadas, con las cuales trabajan conjuntamente durante 24 meses (dos años) según una metodología predefinida.
2. Formación, capacitación y acompañamiento de las unidades de intervención familiar	Proceso de formación y capacitación inicial, dirigido específicamente a los Apoyos Familiares, centrado en dar a conocer los alcances y características específicas del Programa y en traspasar la metodología de trabajo con las familias, para la implementación del apoyo psicosocial.
3. Monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias	Sistema de monitoreo y evaluación del trabajo con cada una de las familias participantes, a través de Internet, que entrega estadísticas sobre las características principales de las familias participantes, del estado de avance del trabajo con cada una de ellas, del logro de condiciones mínimas a partir de la intervención, y de la movilización de recursos a favor de las familias. Esta información es ingresada al sistema por cada Apoyo Familiar, que dispone de una clave de acceso privada, de manera de garantizar la confidencialidad de la información acerca de la familia. Este sistema permite conocer en línea, el estado de avance del Programa en cada comuna, provincia y región, como asimismo a escala nacional.

1.4.5 Programa de reinserción laboral y empleo.

Este Producto Estratégico busca desarrollar capacidades de empleabilidad en las personas en el ámbito laboral y productivo, en función del desarrollo del trabajo dependiente o independiente. Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de una componente que permite a los beneficiarios generar ingresos autónomos por un monto igual o superior al valor del salario mínimo, después de seis meses de ejecutado el programa. El cuadro siguiente detalla este componente:

Cuadro 1.4.6. Componentes del producto estratégico reinserción laboral y empleo.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales los beneficiarios acceden a una combinación de servicios que respondan a sus características específicas, permitiendo un desenlace de inserción laboral independiente o dependiente.
2. Fondo Capital Semilla para el Autoempleo	Financiamiento de activos (productivos y capital de trabajo) para el desarrollo de emprendimientos individuales.

1.4.6 Programa de promoción para la participación.

Este Producto Estratégico busca contribuir a aumentar el capital social de los grupos, organizaciones y/o comunidades intervenidas. Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de tres componentes, que permiten el mejoramiento de las capacidades de las comunidades pobres para proteger a sus miembros a través de una gestión autónoma para la resolución de las necesidades colectivas. El cuadro siguiente detalla estos componentes:

Cuadro I.4.7. Componentes del producto estratégico promoción para la participación.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Apoyo a la Autogestión	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, con el fin de realizar un trabajo de acompañamiento a grupos u organizaciones que pertenecen a territorios específicos de intervención, que cuentan con una mínima trayectoria de trabajo colectivo y que tienen interés por generar iniciativas comunitarias, sociales y/o económicas, en materias vinculadas con los programas de Desarrollo Social y Apoyo a las Actividades Económicas.
2. Promoción Territorial	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias acceden a un proceso de acompañamiento, en el que participan el conjunto de grupos y organizaciones existentes en la comunidad, con la finalidad de apoyar el diseño de una estrategia comunitaria que permita abordar colectivamente él o los principales problemas sociales o económicos derivados de la pobreza que afectan significativamente el desarrollo e integración de los miembros de la comunidad.
3. Formación de Líderes Comunitarios	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias acceden al fortalecimiento de líderes y dirigentes que pertenecen a los territorios de intervención definidos por el FOSIS, que han asumido la función de representar intereses específicos de una comunidad, para lo cual requieren estar debidamente preparados.

1.4.7 Programa un barrio para mi familia.

Este Producto Estratégico busca contribuir al proceso de consolidación de la vida en comunidad de las familias beneficiarias de una vivienda social. Para ello se invierte específicamente en el desarrollo de cuatro componentes, que permiten la vinculación de las familias a la red de bienes y servicios a los que tienen acceso. El cuadro siguiente detalla estos componentes:

Cuadro I.4.8. Componentes del producto estratégico un barrio para mi familia.

COMPONENTES	OBJETIVOS
1. Redes sociales	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias se puedan vincular a las redes sociales existentes en la nueva localidad.
2. Fortalecimiento organización comunitaria	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias desarrollen y fortalezcan una organización comunitaria.
3. Asesoría técnica en mejoramiento y mantención de la vivienda y ocupación de espacios de uso comunitario	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias accedan a asesoría técnica para el cuidado y mantención de sus viviendas y ocupación de espacios de uso comunitario.
4. Información y asesoría legal	Financia proyectos de servicios especializados, presentados y ejecutados por “ejecutores intermediarios”, a través de los cuales las comunidades beneficiarias accedan a información y asesoría en materias legales asociadas a la vivienda, a la organización social y a normas de convivencia entre vecinos.

1.4.8 Proyectos innovativos.

Este producto estratégico consiste en un Fondo central de financiamiento de iniciativas innovadoras que tienen como objetivos principales desarrollar acciones experimentales que conduzcan a la generación de valor agregado a la intervención del FOSIS y priorizar campos que no suelen considerarse en los programas regulares FOSIS u otros organismos.

1.4.9 Participación ciudadana.

Este Producto Estratégico busca generar retroalimentación de la acción del FOSIS desde toda su cadena de valor (Beneficiarios Intermedios, Beneficiarios ejecutores y Beneficiarios finales). Para ellos se realizan varias Jornadas evaluativas en el año, con Beneficiarios y Ejecutores de los proyectos que financia el FOSIS permitiendo así, valorar los cambios significativos en el desarrollo personal, familiar y comunitario, que ocurren como resultado de la intervención del FOSIS.

1.4.10 Aquí yo hablo.

Este producto estratégico tiene por objeto aumentar la visibilidad e incidencia en la opinión pública de las familias pertenecientes al Programa PUENTE que habitan en los territorios seleccionados para cada convocatoria, facilitando su acceso directo a los medios de comunicación locales o regionales existentes.

1.5 Procesos de provisión de los productos estratégicos.

El ciclo de provisión de los productos estratégicos, en general, presenta la siguiente secuencia de etapas:

1. Planificación de las intervenciones y elaboración del presupuesto por producto estratégico (entre Octubre año vigente y Enero del año siguiente). Esta etapa tiene como objetivo definir el conjunto de intervenciones a ejecutar en cada región, generándose así el presupuesto anual de ella.
2. Asignación de los recursos aprobados por proyecto o actividad (entre Marzo y Julio del año siguiente). Esta etapa tiene como objeto asignar los recursos para los fondos concursables y posteriormente discriminar aquellos proyectos que poseen una mayor calidad técnica mediante la evaluación ex ante de los proyectos que postulan a financiamiento por parte de los beneficiarios ejecutores e intermediarios y para aquellos proyectos seleccionados proceder a su adjudicación.
3. Ejecución de los proyectos: comprende las actividades de contratación de la ejecución de los proyectos adjudicados y el posterior control y supervisión de su ejecución. La supervisión termina con el cierre administrativo y financiero de los proyectos.
4. Por último, se identifica una cuarta etapa que no es secuencial en el tiempo como las tres identificadas anteriormente, y que comprende las actividades de supervisión y seguimiento de los resultados de la intervención del FOSIS, para concluir una vez terminada la ejecución de los proyectos, con la evaluación del logro de los objetivos de cada producto estratégico e impacto en su población objetivo, así como el resultado global de la intervención del FOSIS.

Para los productos estratégicos vigentes al 2003, el desarrollo de cada una de estas etapas presenta particularidades metodológicas en el procedimiento de ejecución, que hacen diferente el proceso de provisión de los productos estratégicos.

En la etapa de Planificación de las intervenciones se identifica un grupo de productos que utilizan una metodología territorial (de abajo hacia arriba) denominada Planificación Territorial, que identifica y focaliza las intervenciones en el grupo objetivo a nivel de territorio. Otro grupo de productos que utilizan una metodología centralizada (de arriba hacia abajo) que identifica y focaliza las intervenciones en el grupo objetivo a nivel central en función de indicadores y criterios específicos.

En el cuadro siguiente se presenta el cruce entre los productos estratégicos y las distintas modalidades de ejecución de tres etapas del ciclo de provisión de los mismos:

Cuadro I.5.1. Productos estratégicos vs. modalidades de ejecución.

Producto Estratégico	Modalidad Ejecución Etapa: Planificación de la Intervención	Modalidad Ejecución Etapa: Asignación de Recursos por Proyectos	Modalidad Ejecución Etapa: Ejecución de Proyectos
Apoyo a las Actividades Económicas	Territorial	Descentralizada - Externalizada (Producto IRAL ⁴)	Externalizada (Ejec. Beneficiarios e Intermediarios)
Desarrollo Social	Territorial	Descentralizada - Externalizada (Producto IRAL)	Externalizada (Ejec. Beneficiarios e Intermediarios)
Nivelación de Competencias Laborales	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)
Reinserción Laboral y Empleo	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)
Promoción	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)
Proyectos Innovativos	Centralizada FOSIS	Descentralizada – Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)
PUENTE	Centralizada MIDEPLAN	Centralizada – Interna FOSIS a nivel central	Interna FOSIS a nivel región – Municipios
Un Barrio Para Mi Familia	Centralizada Mesa de Coordinación (FOSIS, Chile Barrio y MINVU)	Descentralizada – Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)
Participación Ciudadana	Centralizada FOSIS	Centralizada - Interna FOSIS a nivel central	Interna FOSIS a nivel región
Aquí Yo Hablo	Centralizada FOSIS	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejec. Intermediarios)

La planificación territorial permite la focalización de la intervención en dos ámbitos; territorial y temática. La primera esta orientada a concentrar las intervenciones en las comunas más pobres, seleccionadas de acuerdo al instrumento diseñado especialmente para la localización, llamado Índice de Prioridad de la Inversión FOSIS (IPIF)⁵, indicador que permite, a través de información objetiva, discriminar a las comunas con mayor pobreza, estas comunas se denominan “comunas IPIF”. El equipo de planificación territorial de la región, selecciona las comunas analizando la situación particular de ellas, según el orden de prioridad que establece el IPIF, respetando el criterio de selección hasta el 50% de las comunas de la región, no pudiendo excederse en dicho porcentaje.

⁴ Los Productos IRAL son aquellos Productos Estratégicos que asignan sus recursos con participación directa de las Autoridades locales (Gobierno regional y Municipios).

⁵ El IPIF para cada comuna considera tres dimensiones: pobreza absoluta, pobreza humana y participación en la pobreza regional las que poseen los siguientes indicadores: % personas de la comuna en situación de indigencia, % personas de la comuna en situación de pobreza no indigente, % personas de la comuna que en un período de 5 años murieron antes de los 60 años (Muertes registradas en el 1995-1999, MINSAL/INE), % personas de la comuna de 15 años o más con menos 4 años de estudio, % personas de la comuna con ingreso per cápita mensual inferior al 50% de la mediana de ingreso per cápita de la región, % personas desempleadas de la comuna en edad activa, que han estado sin trabajo por 12 meses o más y N° personas en situación de pobreza en la comuna respecto del total de personas en situación de pobreza en la respectiva región, expresada en un porcentaje.

Por su parte, la **focalización temática** es entendida como la definición de los contenidos específicos de la intervención que se quiere realizar en los territorios que se han seleccionado. Esto es, a quienes se dirigirá la acción y qué situaciones sociales específicas se abordarán. Para el caso de las comunas IPIF, se debe analizar la situación de pobreza de las comunas y la región en base al enfoque “Manejo Social del Riesgo” (MSR),

El **eje ordenador** de la MSR está dado por los **grupos objetivos** que son los directa o potencialmente impactados por los riesgos. Los grupos objetivos que se han identificado son los siguientes:

- Grupos etéreos
- Familias
- Comunidad

Para cada uno de los grupos objetivos definidos, la matriz de análisis de riesgos está estructurada en los siguientes componentes:

- El **Riesgo principal** al que se ve enfrentado cada grupo objetivo, que se refiere a situaciones o eventos negativos al que se ven enfrentados las personas portadoras de condiciones de mayor vulnerabilidad.
- Las **Condiciones mínimas** que representan los requerimientos básicos de los que deben disponer los integrantes del grupo objetivo para poder enfrentar con éxito los riesgos.
- Los **Factores protectores** que dicen relación con los recursos o apoyos específicos que, puestos a disposición de las personas y grupos, les permitan enfrentar con éxito el riesgo principal al cual están expuestos.
- Los **Indicadores del riesgo** que aportan las mediciones para dimensionar la presencia, magnitud y extensión que tienen las **expresiones del riesgo** en cada uno de los grupos objetivos, así como constatar la presencia o ausencia de **los factores protectores**.⁶
- El **Mapa de oportunidades**, que incluye la oferta programática del FOSIS junto a la oferta del resto del sector público, organizada en estrategias de prevención o mitigación y de tratamiento (superación) del riesgo.

El objetivo de este instrumento es:

- Facilitar el análisis de la situación de las personas, familias y comunidades pobres, de territorios específicos, en relación a las herramientas de las que disponen para enfrentar los riesgos a los que son especialmente vulnerables, dada su situación de pobreza.
- Orientar los procesos de toma de decisión en la planificación de la gestión programática del FOSIS, dirigida a colaborar en la reducción de pobreza.
- Adicionalmente, la MSR se considera como un instrumento institucional que facilita la comunicación y la generación de alianzas estratégicas con otras entidades e instituciones, en la búsqueda de la complementariedad de la acción del FOSIS, en la medida que permite identificar la existencia o demanda de determinados servicios ofrecidos por otros, en un determinado territorio y para un grupo de personas, *familias o comunidades específicas*.

⁶Un ejemplo de indicadores para el grupo objetivo “Niños y niñas de 0 a 3 años es el Indicador de expresión de riesgo: Tasa de mortalidad de los niños y niñas entre 0 y 3 años, pobres: el Indicador de factor protector es: N° y % de hogares con niños entre 0 y 3 años con acceso a agua potable fuera de la casa o sin sistema de agua potable.

La lógica argumental que se utiliza para construir esta matriz es la siguiente: Todas las personas se ven expuestas a ser afectadas por riesgos que amenazan el cumplimiento de las tareas propias de su edad, claves para su desarrollo, o bien, que amenazan el cumplimiento de las tareas propias de la función social que cumple el colectivo al que pertenecen. **Las personas pobres no cuentan con estrategias suficientemente exitosas de manejo de los riesgos a los que están expuestas, pues los factores protectores están debilitados o son inexistentes.** Al no estar operando tales factores, no se están asegurando las condiciones mínimas que cada persona debe tener para enfrentar con éxito las tareas y desafíos propios de su etapa y, en consecuencia, se ven impactadas por los riesgos principales. Para que las personas pobres enfrenten con éxito los riesgos a los cuales se ven especialmente expuestos, es necesario **asegurar la existencia de las condiciones mínimas** que han sido definidas para cada grupo objetivo.

La **focalización temática en el caso de los programas que utilizan la planificación territorial⁷ y que apoyan el Programa Puente**, consiste en seleccionar en cada una de las comunas puente, las dimensiones y condiciones mínimas a apoyar para su cumplimiento. Para orientar estas decisiones, las regiones cuentan con información sobre el cumplimiento de condiciones mínimas en cada una de las comunas, proporcionada por el sistema de registro y monitoreo del Programa Puente. A su vez, se complementa esta información con el conocimiento que tienen los profesionales del equipo Puente regional. FOSIS apoya el cumplimiento de mínimos, priorizando las intervenciones regulares de su oferta programática, en las familias Puente y en los siguientes mínimos:

PRODUCTO ESTRATÉGICO	MÍNIMO A APOYAR
Desarrollo Social	Habitabilidad y Dinámica Social
Apoyo Actividades Económicas	Ingresos
Nivelación de Competencias	Analfabetismo
Reinserción Laboral y Empleo	Trabajo

Por otro lado, para los productos donde la planificación de la intervención es centralizada se encuentran distintos casos:

- Para el programa Puente la focalización se hace en las familias en situación de extrema pobreza, las cuales son identificadas por MIDEPLAN, quien entrega a FOSIS y a los Municipios un listado con el número de familias a atender por año.
- Para el programa Un Barrio para mi Familia, el número anual de asentamientos y familias beneficiarias, lo define una Mesa de Coordinación Nacional, donde interviene FOSIS, MINVU y Chile Barrio en función de los beneficiados de los subsidios públicos de vivienda.

Para el caso de Participación Ciudadana y Aquí Yo Hablo las actividades por región se planifican a nivel central de FOSIS en función de la disponibilidad de recursos para tales efectos.

Para la asignación de los recursos disponibles por producto estratégico, las direcciones regionales utilizan el concepto de asignación de recursos por **fondos concursables**, lo que significa que las direcciones regionales proceden a realizar para cada producto estratégico (o componente), una convocatoria pública o privada para la postulación de solicitudes de financiamiento de proyectos específicos.

⁷ Apoyo a las Actividades Económicas, Desarrollo Social, Nivelación de Competencias y Reinserción Laboral y Empleo.

Las convocatorias las realiza el Departamento de Gestión de Programas (DGP) de la Dirección Regional del FOSIS, unidad que debe preparar las Bases Regionales, tomando como pauta la Bases Generales que la Subdirección de Gestión de Programas (SGP) envía a las regiones. Las convocatorias las realiza en forma pública o privada de acuerdo a la normativa vigente que se informa a cada región en dichas Bases Generales.

Realizadas las convocatorias de las distintas componentes y subcomponentes de los productos estratégicos, el FOSIS regional recibe las solicitudes de perfiles de proyectos y planes de negocios para financiar proyectos autogestionados, que son presentadas por ejecutores beneficiarios y de proyectos definitivos para financiar servicios especializados presentados por ejecutores intermediarios. Estos perfiles y proyectos deben ser evaluados en forma ex ante para decidir su adjudicación. Para el proceso de evaluación ex ante las Direcciones Regionales se apoyan con empresas especialistas en evaluación de proyectos, que contratan anualmente para tal efecto.

El proceso de evaluación ex ante y adjudicación se organiza de acuerdo a las siguientes etapas:

a) Admisibilidad que verifica el cumplimiento de criterios administrativos y legales para entrar a la evaluación técnica. Esta etapa puede ser ejecutada internamente por la Dirección Regional o puede ser ejecutada por la empresa externa contratada.

b) Evaluación Técnica que tiene dos subetapas:
b.1. Requisitos Mínimos de Elegibilidad⁸
b.2. Evaluación Diseño Integral del Perfil.

Estas dos subetapas son ejecutadas por la empresa de evaluación externa.

c) Decisión de adjudicación tomada por un jurado externo que según el caso⁹ será:

- El Consejo Municipal
- Mesa Territorial Provincial
- Jurado Regional.

Una vez adjudicado el proyecto, la ejecución de éstos se realiza mediante ejecutores beneficiarios cuando el proyecto es autogestionado o ejecutores intermediarios cuando se trata de un servicio especializado. La etapa ejecución de los Proyectos para la mayoría de los productos se desarrolla en forma descentralizada y externalizada. Se dice descentralizada porque es la Dirección Regional del FOSIS la responsable de desarrollar el proceso y externalizada porque las actividades de ejecución misma de los proyectos, no las realiza el FOSIS directamente, sino que las contrata a terceros, reservándose sólo las actividades de control y supervisión. Las excepciones principales a esta modalidad son: PUENTE y Participación Ciudadana que son ejecutados en forma interna por FOSIS.

⁸ Los siguientes son los Requisitos Mínimos de Elegibilidad Técnica:

1. Ámbito de Intervención: La idea de perfil del plan de negocios corresponde al ámbito de Intervención establecido en las Bases Regionales.
2. Duración: La duración indicada en el perfil de plan de negocios se ajusta a los plazos definidos en la convocatoria.
3. Temática: El tema del perfil de negocio corresponde a alguno de los temas establecidos en las Bases regionales de la convocatoria.
4. Beneficiarios: Los beneficiarios descritos en el perfil corresponden a lo definido en las bases de la convocatoria (características y/o número)
5. Localización: El lugar donde se implementaría la iniciativa corresponde a lo indicado en las bases regionales de la convocatoria.
6. Tipo de organismo ejecutor: El proponente corresponde al tipo de ejecutor definido en las bases de la convocatoria
7. Monto solicitado a FOSIS: El aporte que se solicita al FOSIS se adecua al monto indicado en las bases regionales de la convocatoria.

⁹ Programas IRAL: Apoyo a las Actividades Económicas y Desarrollo Social son los Consejos Regionales o la Mesas Territorial Intercomunal o Provincial. Programas no IRA: Nivelación de Competencias, Reinserción Laboral y Empleo, Un Barrio para mi Familia, Aquí Yo Hablo; corresponde decidir a un Jurado Regional.

Cuando los proyectos son contratados se firma entre las partes un acuerdo operativo que tiene por objetivo hacer precisiones o ajustes necesarios en el proyecto, con el fin de asegurar su adecuado desarrollo. Los contenidos mínimos del Acuerdo Operativo son:

- Productos esperados.
- Plazos de ejecución estimados.
- Tipo y fecha estimada de entrega de los informes de avance.
- Fecha estimada y monto de cada desembolso, asociado al cumplimiento de los productos esperados.
- Resolver y/o incorporar, si las hubiera, observaciones de la evaluación técnica o del jurado respectivo.
- Mecanismo de aporte de los ejecutores beneficiarios u otras instituciones (cuando corresponda; por ejemplo Municipio).

Una vez iniciada la ejecución del proyecto se incorpora el Agente de Desarrollo Local (ADL), el cual tiene como función la supervisión y control técnico y administrativo de los proyectos en el territorio, actividades que comprenden tanto el control financiero (rendiciones de cuenta), técnico y de calidad, como el de ingreso de la información a los sistemas de información. Los ADLs son a la vez supervisados por un Gestor Territorial que reporta directamente al Jefe del Departamento de Gestión Territorial.

Para realizar el seguimiento de los proyectos durante la ejecución, el FOSIS tiene diseñado un sistema de supervisión de proyectos y programas con respaldo informático, en el que participan los Agentes de Desarrollo Local (ADL) del FOSIS y los ejecutores intermediarios de los proyectos. En este sistema se registra la información de la ejecución y las variables relevantes tales como beneficiarios, fechas de inicio y término de la ejecución aportes de otras instituciones, etc.

En particular, para el programa Puente existe un componente especial de monitoreo y evaluación del trabajo con cada una de las familias participantes, que es realizado a través de un sistema diseñado especialmente para dicho fin, que es accesible por Internet. Este sistema tiene por finalidad recoger y acopiar la información que profesionales del FOSIS, denominados Apoyos Familiares (AF), registran a partir de la intervención desarrollada con cada una de las familias que tiene asignadas bajo su responsabilidad directa.

1.6 Antecedentes presupuestarios.

El presupuesto vigente del FOSIS para el año 2003 alcanzó a MM\$47.816 (\$2004), lo que representa 30% del presupuesto ministerial (MM\$103.557). Prácticamente la totalidad de sus ingresos provienen del aporte fiscal y sus gastos principalmente son transferencias de recursos, conforme a una modalidad operacional que asigna recursos a ejecutores que implementan proyectos y que rinden cuenta sobre el uso de dichos recursos.

El presupuesto aprobado conforme a la Ley, es desagregado a nivel de programas para los efectos de mantener el control de gastos. Se asignan así primeramente los montos globales a los centros de responsabilidad (Subdirecciones y Departamentos) del nivel central, los que seguidamente efectúan la distribución a las Direcciones Regionales de conformidad con las necesidades que se han determinado para cada programa y región, en función de la planificación y localización territorial realizada hacia fines de cada año.

Cada Dirección Regional mantiene sus respectivos registros para el control de la ejecución presupuestaria, enviando mensualmente los estados respectivos al nivel central. Por su parte, cada centro de responsabilidad del nivel central controla e informa de sus respectivos contratos de actividades o gastos centralizados.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

II.1 Análisis del diseño estratégico del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

II.1.1 Análisis del diseño de los objetivos y productos estratégicos

Del análisis del diseño estratégico se concluye que los objetivos estratégicos declarados por el FOSIS en la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto (MECG), son objetivos principalmente orientados a Gestión Interna y es opinión de la Consultora que deben ser reformulados. A continuación se presenta el análisis de cada uno de ellos:

Cuadro II.1.1. Análisis de coherencia de los objetivos estratégicos del FOSIS.

Nº	OBJETIVOS ESTRATEGICOS DEL FOSIS	ANALISIS
1	"Planificación" Decidir y asignar los recursos de inversión a través de un proceso integrado de planificación de la intervención territorial y de la gestión institucional, focalizando la actividad del FOSIS en personas, familias y comunidades en extrema pobreza y en riesgo social, en las comunas y localidades del país.	La palabra "Planificar" constituye una de las fases de Administrar una institución, y por lo tanto no expresa que resultados o efectos se desea en la población objetivo. Se rescata como importante, desde el punto de vista de los resultados, la declaración de focalización, aunque se considera que esta forma parte de la declaración de la Misión del FOSIS. Con el objetivo de Planificar focalizadamente no se define que efectos o impactos se quiere lograr en la población objetivo.
2	"Gestión de la Inversión" Gestionar la inversión, en complementariedad con otros actores públicos y privados, a través de programas de intervención territorial, descentralizados y participativos, orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios.	La palabra "Gestionar" está asociada a realizar una acción, ya sea relacionada con la conducción de la institución o producción de los productos estratégicos, pero no con los resultados y efectos deseados en la población objeto. Sin embargo, se considera que en la descripción del objetivo, se expresa una intención clara respecto a los resultados deseados en la población objetivo en la frase que dice: " <i>orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios</i> ".
3	"Evaluación" Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.	La palabra "Evaluar" también está asociada a una de las actividades que se deberían ejecutar como parte de la administración de una organización. Es indiscutible que es necesario evaluar pero como objetivo de gestión interna, para conocer si se está correctamente orientando al logro de los objetivos de la institución.
4	"Innovación" Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.	El objetivo de "innovar" se considera importante como característica de la gestión interna del FOSIS sobre todo por la formulación de su misión institucional de contribuir a la reducción de la pobreza. Esta misión es transversal a la gran mayoría de las acciones sociales del Gobierno, por lo tanto, es una exigencia del FOSIS proponer nuevas alternativas de acción para este propósito o de lo contrario se tiene el peligro de duplicar. Es así como en la Misión del FOSIS se establece la necesidad de innovar para buscar la complementariedad y la sinergia con las otras instituciones sectoriales. Sin embargo, la innovación en si, no es un resultado o efecto que se busque lograr en la población objetivo, es un medio que utiliza la institución para lograr los resultados.
5	"Comunicación" Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación.	El objetivo de "Comunicación" es claramente un objetivo institucional para mejorar su posicionamiento y buscar el reconocimiento, lo que es adecuado siempre que sus resultados y efectos sean los deseados y acordes con la misión encomendada.
6	"Modernización" Modernizar la gestión institucional, en el marco de la política de Modernización del Estado, aumentando la calidad y servicios a nuestros usuarios, a través del mejoramiento continuo de los procesos, el desarrollo de los recursos humanos y equipos de trabajo, el uso de nuevas tecnologías de información y la gestión del conocimiento.	El objetivo estratégico "Modernización" es quizás el que mejor resume una estrategia de mejoramiento de gestión interna del FOSIS, sin duda lo expresado en este objetivo tiene que ver con la eficiencia en el uso de los recursos y no con los resultados y efectos deseados en la población objetivo.

Se destaca que la actual formulación de los objetivos del FOSIS no ha significado una pérdida de dirección de la institución y su quehacer se ha mantenido en el camino correcto cumpliendo la misión encomendada. Se considera de mucha importancia los conceptos de complementariedad e innovación que incluye la misión del FOSIS y que el FOSIS realiza esfuerzos reales en este sentido.

Estos mismos objetivos contienen una base importante para una posible reformulación, especialmente el objetivo N° 2 “Gestión de la Inversión”. Estos elementos se resumen en el siguiente enunciado:

“Aumentar el capital humano y el capital social, y mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en extrema pobreza y en riesgo social, mediante intervenciones innovativas, que proporcionen soluciones efectivas, acorde con las carencias de los individuos, familias y comunidades”.

Del análisis de la coherencia entre objetivos y productos estratégicos, se concluye que sólo siete de ellos tienen el carácter de productos estratégicos que son:

1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas
2. Programa de Desarrollo Social
3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales
4. Programa PUENTE
5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo
6. Programa Promoción para la Participación
7. Programa Un Barrio para mi Familia

Los tres restantes corresponden a productos de gestión interna, lo cual se fundamenta en que dichos productos no aportan al logro de un objetivo estratégico y no generan beneficios directos a un grupo objetivo. Estos son:

1. Participación Ciudadana
2. Proyectos Innovativos
3. Aquí Yo Hablo

En el caso de los Proyectos Innovativos y Participación Ciudadana, se observa que efectivamente estos productos se relacionan con los objetivos estratégicos N° 3 “Innovación” y N°4 “Evaluación” respectivamente, pero al concluir que dichos objetivos corresponden a objetivos de gestión interna, implícitamente se concluye que los productos relacionados con ellos no pueden ser estratégicos, sino de gestión interna. A continuación se presenta el análisis correspondiente a la relación de estos objetivos y el propósito de los productos correspondientes.

Cuadro II.1.2. Relación de los Productos Estratégicos con los Objetivos N° 3 y N° 4.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROPÓSITO PRODUCTO ESTRATÉGICO	ANÁLISIS
<p>N° 3. "Evaluación" Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.</p>	<p>9. Participación Ciudadana: Fortalecer mecanismos de participación, control social y ejercicio de derechos ciudadanos de personas, grupos y comunidades con las que el FOSIS realiza su proceso central de intervención e inversión.</p>	<p>Las jornadas de participación ciudadana aportan al objetivo de Evaluación, pero al ser este un objetivo de gestión, el producto también es de gestión y no estratégico. El principal beneficiado de los resultados de las jornadas es el FOSIS.</p>
<p>N° 4. "Innovación" Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.</p>	<p>8. Proyectos Innovativos: Elaborar nuevos diseños y modelos de intervención; adecuar la oferta programática regular; crear estrategias metodológicas para abordar las distintas manifestaciones de la pobreza; incorporar técnicas específicas e instrumentos precisos en programas; incorporar estrategias de gestión que faciliten la complementariedad con otros organismos, a través de redes o convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.</p>	<p>Los proyectos Innovativos aportan al objetivo de Innovación, sin embargo, este no es un producto estratégico sino un proceso inherente la gestión, ya que le permite al FOSIS desarrollar nuevas modalidades de intervención para mantener las claves de su misión respecto a la complementariedad e innovación. Los proyectos de innovación se desarrollan como piloto, sólo si se tienen buenos resultados se implementan como programas regulares por el FOSIS o, en algunos casos, por otras instituciones.</p>

En relación al programa Aquí Yo Hablo se considera que no existe relación con el objetivo de Comunicación, al respecto, en el análisis de objetivos estratégicos se concluyó que "Comunicación" corresponde a objetivo de gestión interna y que forma parte de una estrategia institucional. Por otra parte, se considera que este producto, dado su propósito, podría ser una componente del programa Promoción para la Participación. En el Cuadro siguiente se presenta el análisis correspondiente:

Cuadro II.1.3. Relación de los Productos Estratégicos con el Objetivo N° 5.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROPÓSITO PRODUCTO ESTRATÉGICO	ANÁLISIS
<p>N° 5 "Comunicación" Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación</p>	<p>10. Aquí Yo Hablo: Promover la participación de la gente en situación de extrema pobreza para que participe de la construcción de opinión pública local a través de los medios de comunicación existentes y legitimados.</p>	<p>No existe relación entre este producto y el objetivo correspondiente. El producto tiene un objetivo de participación de los beneficiarios del FOSIS y el objetivo se orienta a posesionar el FOSIS como organismo del Gobierno. Se considera que las actividades que se desarrollan en este producto no justifican la categoría de producto estratégico. Tal como está formulado el propósito de este producto, se considera relacionado al Producto Estratégico Promoción para la Participación. Para relacionarlo con el objetivo de comunicación de la institución se debería modificar este propósito y orientarlo a difundir lo que hace FOSIS en el grupo de pobres o bien a posesionar la institución.</p>

Los resultados de este análisis son coherentes con las relaciones de los productos estratégicos y objetivos estratégicos manifestadas en la MECG, donde los mismos 7 productos confirmados como productos estratégicos en el análisis anterior, se asocian en la MECG con el objetivo N° 2 "Gestión de la Inversión", el cual precisamente contiene los conceptos principales para reformular los objetivos estratégicos de FOSIS.

Si bien, el propósito de los 7 productos estratégicos confirmados, no contribuye al logro del objetivo estratégico de "Gestión de la Inversión", sí aportarían a lo que se expresa como orientación de la

gestión: “aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios”. En el cuadro siguiente se presenta esta relación:

Cuadro II.1.4. Relación de los productos estratégicos con el objetivo N° 2.

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS	TIPO DE APORTE AL OBJETIVO
1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas	Aumento de los ingresos de los beneficiarios
2. Programa Desarrollo Social	Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida
3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales	Aumento de ingreso de beneficiarios
4. Programa PUENTE	Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida Aumento de ingresos Desarrollo de capital social
5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo:	Aumento de ingreso de beneficiarios
6. Programa Promoción para la Participación	Desarrollo capital social
7. Programa Un Barrio para mi Familia:	Desarrollo de capital social y Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida

Se observa del cuadro que existen algunos productos que tienen un aporte similar a los objetivos, característica que se puede utilizar para fusionar algunos productos estratégicos reduciendo su número bajo el criterio de dejar programas globales cuyo propósito sea claramente identificable y diferente al resto de los programas. En este sentido se observa que el programa N°1 y N°5 son factibles de fusionar, lo mismo ocurre con los productos Desarrollo Social y Un Barrio para mi Familia.

Los productos estratégicos: Apoyo a Actividades Económicas, Desarrollo Social, Nivelación de Competencias Laborales y Promoción para la Participación, se consideran coherentes con los beneficiarios y adecuadamente focalizados debido a la aplicación de la metodología de planificación territorial. En estos casos, las Direcciones Regionales tienen la flexibilidad de generar una intervención integral para los grupos objetivos de acuerdo a sus carencias particulares, apoyadas con la metodología de Planificación Territorial y Matriz Social de Riesgo.

La aplicación de esta metodología ha forzado a los profesionales de las regiones, a planificar en función de resultados y metas conocidas, generando así un presupuesto asociado con actividades orientadas a lograr objetivos conocidos en grupos objetivos bien identificados. Se reconoce que esta metodología de planificación territorial, tiene mucho potencial para identificar en detalle las carencias de los grupos objetivos y lograr una intervención integral y coordinada, sin embargo, frente a los actuales niveles de inversión del FOSIS disponibles para asignar según esta metodología, se considera que su aplicación queda sobredimensionada en comparación de la oferta posible de bienes y servicios del FOSIS. Esta situación podría generar una situación de alto costo de operación versus la inversión realizada por la institución.

Por otra parte, FOSIS no ha logrado los resultados deseados con la aplicación de la metodología de planificación territorial, con relación a la coordinación interinstitucional para generar una intervención integral, lo cual se explica principalmente porque FOSIS no tiene la fuerza ni el rol institucional, que le permita convocar a todos los actores involucrados. Es opinión de la Consultora, que la metodología de Planificación Territorial tiene un alto potencial para mejorar la eficiencia de la inversión en el territorio, sin embargo, se considera que para utilizar todo este potencial, debería apuntarse a coordinar toda la inversión pública y privada del área social del territorio.

En forma paralela, actualmente se está ejecutando el Programa Puente cuyo proceso de intervención tiene una lógica diferente a la Planificación Territorial. Este proceso se basa en un diseño de intervención único predefinido y personalizado, orientado al grupo extremadamente pobre y que es ejecutado por personal interno del FOSIS apoyado por personal del Municipio. En opinión de la

Consultora, se trata de una metodología innovadora y con un alto potencial para ser aplicado al grupo extremadamente pobre.

En relación al tema de Género se considera que el FOSIS ha estado realizando acciones destinadas a la incorporación del enfoque de género en la oferta programática institucional y, del análisis de las orientaciones programáticas y de las bases para las convocatorias, no se detecta la existencia de barreras a la participación igualitaria entre hombres y mujeres. En las Bases de los Programas Regulares se incorporan una serie de indicaciones destinadas a inducir la incorporación del enfoque de género en la implementación de los Programas, basado en el documento “Guía para la aplicación del enfoque de género en el ciclo de programas FOSIS”,

Durante el año 2003 el FOSIS contrató el estudio “Incorporación del Enfoque de Género y su implementación en los programas regulares del FOSIS”¹⁰ con el propósito de indagar acerca de los logros alcanzados en la inclusión de la perspectiva de género en dichos programas. Dicho estudio señaló que existen aspectos y dimensiones que requerirían ser reforzados para lograr una aplicación efectiva y sostenida del enfoque de género en su oferta programática.

Las principales conclusiones que se pueden identificar de dicho estudio y que la Consultora comparte son:

- No obstante la incorporación del enfoque de género constituye un objetivo transversal en todo el quehacer del FOSIS, la dimensión de género no figura entre las definiciones estratégicas de su propuesta de intervención.
- En los programas se observa una ausencia de un marco programático y normativo explícito orientado a facilitar la aplicación de las políticas de género en los programas.

II.1.2 Análisis del diseño de complementariedades y duplicidades entre programas relacionados

En el diseño de los productos y sus respectivas líneas de acción, no se aprecian duplicaciones internas entre los diversos productos estratégicos, componentes y líneas de acción del FOSIS. Por el contrario, los servicios están definidos de tal forma que las intervenciones sean complementarias entre sí, enfocándose en distintos grupos objetivos, problemáticas, riesgos y/o etapas dentro del combate a la pobreza, y aportando al logro de un objetivo común que no podría ser alcanzado con cada servicio por separado. En este sentido, y también al nivel de diseño, se detectó que algunas complementariedades tienen asociadas un orden óptimo que se debiera seguir para que se obtengan los resultados esperados, ya que se enfocan en etapas diferentes y secuenciales del estado de pobreza de los beneficiarios.

En la gestión de los productos, se detectó la existencia de posibles riesgos que en la aplicación práctica, se produzcan duplicaciones internas entre las intervenciones del FOSIS, es decir, se acceda más de una vez con servicios iguales o similares a un mismo beneficiario, y/o se desaprovechen las potenciales complementariedades entre los distintos servicios de apoyo social que presta el FOSIS, por incumplimiento de la secuencia óptima que se detectó que existe al nivel de diseño para la prestación de los diferentes servicios del FOSIS, y que permite lograr un mayor impacto y eficiencia de las intervenciones. Debido a que a la fecha no se han realizado los cruces pertinentes entre las bases de datos de beneficiarios de los diferentes servicios que entrega el FOSIS, no es posible cuantificar dichos riesgos. Un avance importante para evitar duplicaciones fue la implementación de un sistema único de registro de los beneficiarios del FOSIS y la unificación de la Mesa Territorial Comunal para PUENTE y los Programas regulares.

¹⁰ GFA Chile Consultores, Julio 04 del 2003.

En el ámbito externo, en cuanto a la relación del FOSIS con las otras instituciones públicas y privadas que entregan servicios de apoyo social, se aprecia una situación similar a la detectada en el ámbito interno. Algunos hechos que colaboran a la existencia de riesgos de duplicidad externa son:

- La ausencia de un registro único de beneficiarios de las diferentes instituciones de apoyo social, particularmente si son financiadas con recursos del Estado.
- La ausencia de mecanismos claros y formalizados de coordinación entre las instituciones que conforman la red de apoyo social, entre ellas el FOSIS, al nivel de beneficiarios individuales.

El riesgo antes mencionado adquiere mayor relevancia en la aplicación del Programa Chile Solidario de MIDEPLAN, en el cual diferentes instituciones, entre ellas el FOSIS, se enfocan en el mismo grupo de beneficiarios, correspondiente a las familias beneficiarias del Programa PUENTE. En este caso, la responsabilidad de la coordinación interinstitucional es del MIDEPLAN, como ente articulador de la oferta de servicios de dicho programa.

Se detectó también que el FOSIS actualmente tiene externalizados varios procesos y actividades, tales como la ejecución de programas regulares a través de ejecutores beneficiarios e intermediarios, las evaluaciones ex – ante de los proyectos que postulan, y varias actividades del área informática. Lo anterior se considera como un avance relevante en este sentido respecto de otras instituciones estatales.

Actualmente el FOSIS posee varios procesos y actividades externalizadas, entre las que destacan:

- Ejecución de los programas regulares, a través de los ejecutores intermediarios y ejecutores beneficiarios (excepto en el Programa PUENTE).
- Evaluación ex-ante de los proyectos que postulan a los concursos convocados por el FOSIS.
- Evaluaciones de satisfacción y percepción de calidad de los beneficiarios respecto de los servicios entregados por el FOSIS.
- Soporte y mantención de hardware y redes, soporte y mantención de sistemas, integración de sistemas y desarrollo de sistemas.

En este sentido, y de acuerdo a la experiencia de la Consultora el FOSIS presenta una tendencia adecuadamente alineada con las prácticas de gestión modernas.

II.2 Análisis de la capacidad institucional y mecanismos de gestión.

II.2.1 Análisis estructura organizacional y mecanismos de coordinación.

La estructura organizacional y la distribución de funciones del FOSIS, a nivel general se considera adecuada para la provisión de los productos estratégicos de la institución, ya que, por un lado en el nivel central se han radicado y separado las funciones de diseño y evaluación de los productos, planificación y control de gestión institucional, administración de los recursos y supervisión de la gestión programática y, por otro, en el nivel regional se localizan las funciones relacionadas con la provisión (ejecución) y supervisión de los productos.

La organización por producto de la Subdirección de Gestión de Programas, permite lograr una especialización en cada uno de los programas de la institución. Sin embargo, la ubicación del programa Participación Ciudadana bajo la responsabilidad del Encargado del Programa PUENTE, se considera inadecuada porque, de acuerdo a nuestra evaluación, es un producto de gestión interna, relacionado con la evaluación de las intervenciones. Asimismo, la dependencia del programa Aquí yo Hablo, del Departamento de Comunicaciones no es la adecuada dado que el propósito de dicho programa se relaciona con el Producto Estratégico Promoción para la Participación. Por otra parte, la dependencia del

programa Proyectos Innovativos de la Subdirección de Desarrollo Institucional se considera adecuada, dado el carácter de experimentación y desarrollo institucional que tiene este producto.

La organización vigente es consistente con una estrategia de intervención territorial, ya que se contemplan direcciones regionales en cada una de las regiones del país y funciones o cargos tales como Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local (ADL) y Coordinador Programa PUENTE, los cuales tienen a cargo la intervención del FOSIS en un territorio definido, con la responsabilidad de supervisar, coordinar y/o gestionar la provisión de la cartera de programas que mejor se adecue a las necesidades de la población del respectivo territorio. No obstante, cabe señalar que el cargo de Gestor Regional de Empleo no sigue la misma lógica, ya que este tiene la responsabilidad por la gestión de un programa específico, lo cual requiere generar instancias de coordinación especialmente con el Gestor Territorial, que es el responsable por la gestión de la inversión en un territorio determinado y supervisa la labor de los ADL's, para la adecuada identificación de los beneficiarios. Además, la organización de las regiones pequeñas carece del cargo de Gestor Territorial, labor que es ejecutada por el Jefe del Departamento de Gestión de Programas, lo cual implica una mayor concentración de funciones y puede generar una reducción de tiempo para las labores de control de gestión o supervisión de los ADL's. Por otra parte, no se han delegado a las regiones las atribuciones para aprobar las Bases Regionales, lo cual influye en el retraso en el inicio de los llamados a licitación.

Los mecanismos de coordinación existentes tanto al interior de la organización como con unidades externas a ésta, se consideran en general adecuados para el desarrollo de la labor de la institución. Sin embargo, en el caso de las Mesas Técnicas de Trabajo Comunal relacionadas con la Planificación territorial no existe un mecanismo definido de control de los procesos de selección de beneficiarios de proyectos desarrollados por los ejecutores intermediarios. Actualmente dicha selección se realiza de acuerdo a la metodología propuesta por el ejecutor intermediario, siendo el ADL el responsable de supervisar el cumplimiento de dicha metodología. Esto implica ciertos riesgos por ser este un proceso clave de la focalización de la intervención del FOSIS. En opinión de la Consultora faltaría un control del nivel superior.

II.2.2 Análisis de procesos de provisión de los productos.

Se considera que el ciclo de producción que utiliza el FOSIS para sus distintos productos estratégicos, es completo, bien diseñado, con los controles físico – financieros definidos y metodológicamente bien conceptualizados, también se ha encontrado que el equipo ejecutivo, a nivel nacional y regional responsable de la gestión, está alineado con la misión del FOSIS y existe una cultura institucional bastante marcada en relación a trabajar por los resultados y no en función de cumplir procedimientos, normativas y presupuestos.

En relación a los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, FOSIS realiza periódicamente actividades de evaluación de diferentes tipos, por ejemplo; evaluación ex-post y de satisfacción de usuarios, pero todavía no tiene funcionando un "Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados" integrado que permita generar información oportuna y válida para apoyar la gestión y la toma de decisiones. Este es un producto que se generará una vez empiece a funcionar el Sistema de Información para la Gestión contenido en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que la institución está desarrollando.

La revisión de la información disponible, en relación al periodo de evaluación (2000 – 2003), da cuenta que los cambios en el FOSIS que se produjeron en el año 2002, son claves para entender la situación actual de la gestión de los programas del FOSIS. En dicho año se produjeron varios hechos importantes como son:

- Implementación de la metodología de planificación territorial
- Inicio del Programa PUENTE

- Inicio de otros programas como: Participación Ciudadana, Aquí yo Hablo y Un Barrio para mi Familia.

En especial, la implementación de la metodología de Planificación Territorial y del Programa PUENTE, generó en todos los niveles de la institución cambios profundos, pero con una lógica de planificación y ejecución muy diferentes. Si bien, se considera que ambos procesos apuntan a los objetivos y misión del FOSIS, es claro que necesitan como soporte para su buen funcionamiento, una estructura organizacional y capacidades técnicas del personal en el área de gestión de los productos en el nivel central y regional diferentes. Esta dualidad de procesos generó una tensión en la institución, especialmente a nivel regional y territorial, además de algún grado de ineficiencia en la gestión a nivel de territorio, especialmente en la ejecución de los productos regulares al incorporar como beneficiarios las familias PUENTE.¹¹ Esta ineficiencia es producida principalmente por la dispersión territorial de las familias PUENTE que obliga a los ADLs a ampliar su cobertura de atención a beneficiarios fuera de las comunas IPIF.

Se reconoce que posteriormente los equipos directivos a nivel nacional han estado realizando esfuerzos por coordinar estos dos procesos, especialmente mediante instrucciones¹² contenidas en las orientaciones y bases de convocatorias de los programas regulares, con el fin de coordinar lo mejor posible las acciones en el territorio en función de los resultados esperados¹³ y con los recursos humanos, físicos y financieros disponibles.

En el cuadro siguiente se presenta la identificación de los principales problemas de gestión interna, agravados por la existencia de las dos metodologías de trabajo señaladas y las amenazas o riesgos del entorno del FOSIS, que afectan su funcionamiento:

Cuadro II.2.9. Posibles riesgos en la gestión de los procesos.

PROBLEMAS DE GESTIÓN INTERNA	CONSECUENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO
Proceso de aplicación de Metodologías de planificación territorial y adjudicación muy extenso	Período de ejecución de los proyectos muy reducido concentrado en el segundo semestre del año
Desorientación a nivel territorial por la superposición de procesos con distinta lógica de ejecución.	Falta de comunicación entre los coordinadores PUENTE, gestores territoriales y los Agentes de Desarrollo Local.
Sistemas nuevo y antiguo aun activos y baja calidad de la información incorporada al sistema nuevo, expresada en que es incompleta, desactualizada y no homogénea entre regiones (problemas de topeo, unidades, otras).	Período de puesta en marcha con dificultades en el funcionamiento y en la carga de información por los ADL y AF, en algunas regiones.

AMENAZAS O RIESGOS EXTERNOS	CONSECUENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO
Baja oferta regional de instituciones o empresas de consultoría con la experiencia para el trabajo de evaluación ex ante.	Se debe contratar empresas de otras regiones o de Santiago lo que significa un aumento de los tiempos, lo que desplaza el período de ejecución de los proyectos, que junto con el período de planificación significa que la ejecución comienza en julio y a veces en Agosto.
En las regiones y a nivel comunal no existen los incentivos para los servicios regionales a coordinarse y además estos servicios por lo general, responden a instrucciones del nivel central que no entregan flexibilidad en su gestión.	Dificultad de las Direcciones Regionales para establecer las coordinaciones necesarias con las instituciones públicas que conforman la red de servicios para las comunidades pobres, para generar una intervención integral que de respuesta a las carencias identificadas en la planificación temática.

¹¹ En este sentido se puede señalar como aspecto importante el hecho que para cumplir con las metas del Puente se han priorizado en los productos estratégicos regulares, los beneficiarios Puente que por sus características de extrema pobreza y dispersión territorial presentan mayor dificultad para llevar a buen término los proyectos.

¹² Por ejemplo que las Mesas Territoriales de los programas IRAL y Programa Puente se unifiquen.

¹³ El Programa Puente ha sido en los últimos años la prioridad del Gobierno por lo tanto FOSIS ha debido alinearse con dicha prioridad.

II.2.3 Análisis de los recursos humanos del FOSIS.

La dotación de personal del FOSIS del año 2003 se multiplicó por 3,5 en relación al año 2000, ya que subió de 490 a 1.715 personas. Más del 85% del incremento se explica por la contratación de 1.044 personas a honorarios el año 2003, correspondiente a Apoyos Familiares para el Programa PUENTE. Excluyendo dicho personal y los Coordinadores del Programa PUENTE, se observa un aumento de un 24% del personal entre el 2000 y el 2003, el cual no se explica en forma directa por un incremento de los proyectos o de los beneficiarios atendidos, ya que el número de proyectos disminuyó en un 44% y el número de beneficiarios directos por proyecto disminuyó de 130 a 62¹⁴ en el mismo período, sin incluir el Programa PUENTE. A nivel general cabe señalar que este menor volumen de proyectos y beneficiarios no necesariamente significa una disminución de la carga de trabajo, dado que en el 2003 hay una mayor dispersión territorial de los proyectos¹⁵ y, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS, se estima que se ha producido un aumento en su complejidad, cuyo impacto no es posible dimensionar por carecer de información para tales efectos. Como un indicador indirecto de la mayor complejidad de los proyectos se puede mencionar, que el monto promedio invertido por ADL aumentó, en términos reales, en un 22,4% en el año 2003 con respecto al promedio del período 2000 a 2003¹⁶.

Debido a la falta de información para ponderar el impacto en la carga de trabajo que significa la mayor complejidad y dispersión de los proyectos que ejecuta el FOSIS, no es posible dimensionar si la dotación de personal destinado a la ejecución de los programas es suficiente. En el caso particular de los Agentes de Desarrollo Local (ADL), si bien, por un lado, tanto la significativa disminución del número de proyectos y del N° de beneficiarios por proyecto, como la baja en la participación relativa de estos en los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003, implican una posible disminución en la carga de trabajo promedio por ADL¹⁷, por otro lado, se produjo un aumento en el número de comunas atendidas y en el monto de la inversión promedio por ADL, razón por la cual no se puede asegurar que se haya producido una disminución en la carga de trabajo.

Más del 75% del personal Directivo del FOSIS¹⁸ está a contrata, lo cual se considera inadecuado, fundamentalmente, por la falta de regulación en este tipo de contratos, dado el alto grado de discrecionalidad que implica tanto en su nombramiento como en su remoción. Cabe señalar que la Ley de Nuevo Trato del Sector Público¹⁹ establece para el caso de los cargos directivos un sistema de provisión vía concurso y una duración de 3 años prorrogables, dependiendo del desempeño o del cumplimiento de las metas, según el caso. La normativa de esta Ley no sería aplicable a este 75% de los cargos directivos del FOSIS, debido a que requiere que los titulares pertenezcan a la planta de directivos.

¹⁴ Para determinar la cantidad de beneficiarios directos por proyecto se excluyeron los beneficiarios indirectos. Si se consideran los beneficiarios totales, incluidos los indirectos, el N° de beneficiarios por proyecto para el año 2000 alcanza a 397 y para el año 2003 a 109. Cabe señalar que el dato de beneficiarios del año 2000 puede estar distorsionado, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS. Fuente: Sistema Nacional de Supervisión del FOSIS.

¹⁵ En el año 2003 hubo un aumento en el número de comunas incluidas en la planificación territorial (se pasó de 142 a 201). Cabe señalar, sin embargo, que menos de 10 de las comunas que se agregaron se encuentran a distancias significativas (más de 150 km. de la capital regional) o en lugares de acceso sólo por vía aérea o marítima, las cuales se ubican en las regiones X, XI y XII.

¹⁶ Por otra parte, cabe señalar que se produjo una baja en la participación relativa de los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003.

¹⁷ El número promedio anual de proyectos atendidos por cada ADL el año 2003 fue de 11,1 y el promedio del período 2000 a 2003, fue de 12,7, lo que representa una disminución de un 12,6%. Si bien esta disminución podría estar explicada por el aumento en el número de comunas atendidas, cabe señalar que no más de 10 de las comunas que se incorporaron se encuentran a distancias significativas respecto a la capital regional, como se indica en una nota anterior. Se debe tener presente además que el número de 12,7 proyectos por ADL es consistente con una capacidad de atención de 12 proyectos mensuales por ADL (una visita al mes por proyecto y 3 visitas a la semana) y una duración promedio de 9 meses de cada proyecto.

¹⁸ Se considera como tal hasta el nivel de jefes de Departamento en el nivel central y a los Directores Regionales.

¹⁹ Ley N°19.882 publicada el 23 de junio de 2003, que regula nueva política de personal a los funcionarios que indica y que, entre otros aspectos, transforma los cargos de jefes de departamento en cargos de carrera concursables y crea un Sistema de Alta Dirección Pública el cual comprende a jefes superiores de servicio y el segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Estos cambios afectan a los cargos de planta y regirán cuando el personal que se encontraba desempeñándolos cese en sus funciones.

En relación a la capacitación del personal, no obstante la significativa proporción de la dotación efectiva que ha sido capacitada en los 2 últimos años, se considera que aún es insuficiente, tanto porque es inferior al porcentaje de personal capacitado en esos mismos años por otras 4 instituciones públicas con las cuales se realizó una comparación²⁰, como por el alto nivel de brechas de competencias detectado en el estudio de necesidades de capacitación²¹ realizado por una consultora, ascendente a un 40% de brechas para un total de 307 funcionarios, correspondientes a 59 perfiles de cargos. Dicho estudio no incluyó el personal a honorarios (Gestores de Programas, Agentes de Desarrollo Local y Apoyos Familiares, entre otros), que constituye el 80% del personal, razón por la cual se estima que las necesidades de capacitación podrían ser significativamente mayores.

La institución dispone de una descripción de las funciones, perfiles de estudio o requisitos educacionales y de las competencias genéricas requeridas para el desempeño de los cargos directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, pero falta la identificación de las competencias específicas requeridas en los cargos de Gestor Territorial, Coordinador PUENTE y Apoyo Familiar²², cargos que se consideran claves en la provisión de los productos estratégicos del FOSIS. La descripción de funciones existente ha sido la base para la elaboración de los perfiles de estudios y de competencias, sin embargo, no se encuentra totalmente actualizada, de acuerdo a los cambios introducidos a la estructura organizacional.

El análisis del perfil de estudios del personal nos muestra que en 9 de los 15 cargos analizados el personal cumple en un 100% con dicho perfil. En los cargos de jefatura todos los ocupantes son profesionales universitarios como lo define el perfil, con excepción de una de las cinco personas que desempeñan el cargo de Jefe de Subdepartamento. En la función de Agente de Desarrollo Local (ADL) se considera que sólo el 55% del personal que la desarrolla cumple el perfil, debido a que posee título o son egresados de carreras del área de administración, área social, agrícola o forestal. En el caso de los Apoyos Familiares, si bien el 73% son profesionales y el 23% son Técnicos, se considera que sólo el 65% cumplen el perfil, dado que tienen títulos o son egresados de carreras de asistencia social, sicología, sociología o antropología, que son los que más se ajustan al perfil definido por el FOSIS para el desempeño de esta labor²³. De las secretarías hay un 23% que no cumple el perfil definido por el FOSIS.

II.2.4 Infraestructura Física.

El FOSIS dispone de 23 oficinas a nivel nacional, de las cuales un 78% son arrendadas. El 25% del total se encuentra en buen estado, un 56% en regular estado y un 17% en mal estado²⁴. Las oficinas en mal estado se ubican en las regiones IV, V y XII región y todas son arrendadas. En el caso de las oficinas en regular estado, 6 de las 7 en dicha situación, son arrendadas.

La disponibilidad promedio de espacio por usuario²⁵ es de 13,2 m², la cual se considera adecuada en relación al valor de referencia que se utiliza en el Sector Privado que es entre 10 a 12 m², aunque está por debajo del promedio del Sector Público para oficinas arrendadas que es de 16,5 m²²⁶.

²⁰ Dichas instituciones son SENCE, SERCOTEC, INDAP y Subsecretaría de MIDEPLAN.

²¹ Programa de capacitación y formación por competencias del FOSIS - Abril de 2004.

²² Para la función de Apoyo Familiar se dispone de una descripción del perfil de estudios en un documento específico, el cual no incluye las competencias requeridas. En el caso del Agente de Desarrollo Local (ADL) se dispone de un estudio completo de sus funciones, del perfil de estudios y de las competencias requeridas.

²³ El perfil más específico de los Apoyos Familiares, definido en el anexo 5 del Manual de Normas Técnicas del Programa PUENTE, indica "Titulados o egresados de carreras profesionales o técnicas del área social o comunitaria.

²⁴ De acuerdo a la información proporcionada por el FOSIS.

²⁵ Se considera usuario al total de personal que utiliza las oficinas en forma habitual, incluyendo tanto la dotación efectiva como personal que trabaja para los distintos programas a honorarios y utiliza las oficinas en forma habitual.

²⁶ Según datos contenidos en el Informe de Gestión de la Edificación Pública, elaborado por Sur Profesionales, Septiembre de 2003, en el Sector Público el promedio de superficie por funcionario es de 25,2 m² y de 16,5 m² en el caso de los inmuebles arrendados. En dicho informe, entre otros aspectos, se propone realizar un estudio para establecer un estándar de superficie, el cual a la fecha no se ha realizado. Se estima que el estándar promedio del sector Público debiera estar entre 12 a 15m² por funcionario.

Sin embargo, la situación no es homogénea en las distintas regiones, existiendo algunas con un claro exceso de espacio, como es el caso de la I región, que tiene 40 m² por usuario, la VIII con 20 m² y la III que dispone de 17,2 m². En cambio las regiones V, que cuenta con 6,8 m² por usuario, IX, que dispone de 7,1 m², X y XI región, que tienen 9 m² por usuario, se considera que presentan déficit de espacio.

II.2.5 Análisis de la tecnología.

El FOSIS dispone de adecuados sistemas y de una infraestructura tecnológica moderna para la provisión de sus productos estratégicos. Actualmente se encuentra en un proceso de migración desde sistemas aislados a sistemas integrados, los cuales, cuando estén en pleno funcionamiento, evitarán el ingreso de información duplicada, como datos de los proyectos, beneficiarios, ejecutores, costos, entre otros, y contribuirán a una mejor gestión y al cumplimiento de los objetivos de la Institución. No obstante lo anterior, cabe señalar que han existido problemas en el uso y la puesta en marcha de los sistemas, ya que un 73% de los usuarios²⁷ mencionan haberlos tenido²⁸, pero tan sólo el 42% de ellos, ha llamado a soporte para tratar de solucionarlo, de los cuales un 86% considera que las respuestas le ayudaron a resolver sus problemas. Estos problemas tienen relación con la puesta en marcha de los sistemas, la capacitación de los usuarios y los cambios culturales que deberán ser abordados por el área de informática para ser minimizados.

En el caso particular del reemplazo del Sistema Financiero Contable (SIFICO) por el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) de la DIPRES, cabe señalar que en el Sistema de Gestión de la Inversión (SGI) se ingresa información de desembolsos de pagos para los ejecutores que está integrado con el SIFICO, situación que se deberá considerar en la implementación del SIGFE.

Entre los aspectos más positivos cabe destacar el Portal del FOSIS, el cual permite acceder a prácticamente todos los temas y áreas en que se desarrolla el FOSIS, conteniendo información útil para los beneficiarios, ejecutores y visitantes en general. Además, en el sitio se puedan realizar las consultas y reclamos directamente en línea (OIRS).

Asimismo se considera adecuado el uso de: i) enlace IP para la conexión entre las distintas oficinas y los sistemas; ii) del sistema operativo Windows 2000 Server y Windows 2000 Advanced Server en los servidores y de MSN Messenger como medio de comunicación interno; iii) videoconferencia como mecanismo de reunión a distancia y comunicaciones; iv) la plataforma J2EE (Java), como herramienta de desarrollo, por su flexibilidad, integrabilidad y que resuelve muy bien los temas de seguridad y potencia, además de su alta presencia en el mercado con soporte y mantenimiento oportuno. También se considera adecuada la política de respaldos del FOSIS y que el 98% del tiempo se encuentren funcionando los sistemas.

Entre los aspectos de la infraestructura de red que presentan alguna insuficiencia se encuentran los siguientes: i) el nivel de seguridad de los datos que circulan por internet; ii) la falta de certificación de un 28% de los puntos de red a nivel nacional (hay 5 regiones sin certificación), lo cual implica asumir un riesgo de fallas en las comunicaciones, pérdidas de datos y lentitud en la transmisión; iii) para la interconexión de los equipos, algunas regiones sólo poseen Hub, lo cual se considera inadecuado ya que, por la tecnología de éste, al conectar más estaciones de trabajo al mismo segmento, provoca una disminución del rendimiento de la red e inclusive puede colapsar en los horarios de mayor demanda o uso; y iv) hay 7 regiones que no poseen Unidad de Respaldo (UPS), lo cual significa estar desprotegidos ante variaciones en el voltaje de la energía eléctrica.

²⁷ Los usuarios corresponden a los funcionarios que utilizan computadores de acuerdo a encuesta realizada a los Directores Regionales para este Estudio

²⁸ A la fecha de las entrevistas el Sistema de Gestión de la Inversión se encontraba en marcha blanca.

Con respecto a la infraestructura de usuario se considera elevada la proporción de usuarios²⁹ por computadores vigentes³⁰, que es de 1,6 en el nivel central y de 2,5 en regiones. Dado el uso intensivo de esta herramienta en la provisión de los productos estratégicos, esta relación se considera inadecuada. En relación con las impresoras, un 43% de ellas está compartida o en red a nivel nacional. Sin embargo, hay una diferencia significativa entre el FOSIS Central y regiones, ya que en el primer caso un 93% de las impresoras son compartidas y en regiones la proporción es sólo de un 23%, lo cual se considera bajo, debido a que tener impresoras dedicadas implica mayores costos en mantención y de insumos. Además, se tiene que del total de impresoras un 75% a nivel nacional corresponde a inyectores de tinta u otras no Láser, proporción que se considera inadecuada, ya que las Láser imprimen a una mayor velocidad y de mejor calidad, tienen menores costos operacionales que las otras y funcionan mejor como impresoras en red o compartidas.

En relación con los sistemas operativos usados en los computadores personales y notebooks, sólo un 37% se encuentra vigente³¹, lo cual puede generar problemas con el uso de aplicaciones, de compatibilidad entre computadores, unidades periféricas o sistemas de comunicación existente, y que se trabajen a menor capacidad o impidiendo hacerlo. Finalmente, respecto del software instalado en los computadores personales y notebooks se tienen aplicaciones tipo Office y antivirus, en donde un 63% y un 21% tienen licencia, respectivamente, arriesgándose por ello a sanciones penales y morales que un servicio público debe evitar.

En lo que respecta a Gobierno Electrónico la Institución se encuentra comenzando a desarrollar las Etapas I y II del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), por lo que aún no se cuenta con información para realizar una evaluación de las actividades que comprenden dichas etapas.

II.2.6 Análisis mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos.

Los estudios de diagnóstico que realiza Auditoría para la determinación de áreas de riesgo, no permiten determinar con precisión cuales son las actividades, controles o procesos específicos de más alto riesgo en que es preciso focalizar las revisiones de auditoría para que una reducida dotación de cinco profesionales pueda lograr mayor eficiencia.

A través de la función de Auditoría se han identificado debilidades en aspectos operacionales, como falta de documentación de respaldo de los proyectos, retraso y/o incumplimiento en las rendiciones de recursos de parte de los ejecutores, deficiencias en la revisión de rendiciones de cuentas, etc. Estos hallazgos, sumados a un conjunto de observaciones que han sido presentadas en los informes de revisión de la Contraloría General de la República, aún cuando no existen indicadores cuantitativos, permiten apreciar la presencia de debilidades en los mecanismos de gestión operativa del Servicio, lo cual exige realizar acciones concretas tendientes al fortalecimiento y actualización periódica de los controles de gestión.

Como resultado de sus revisiones, la Unidad de Auditoría emite informes con recomendaciones o sugerencias sobre las cuales posteriormente se realiza un seguimiento de medidas correctivas que deben ser tomadas. Las acciones de seguimiento se consideran apropiadas para corregir problemas puntuales encontrados, pero FOSIS no ha implementado un sistema de seguimiento propiamente tal (registro y base de datos) que permita mantener un control más eficaz y oportuno respecto de las medidas correctivas implementadas.

²⁹ Los usuarios corresponden a los funcionarios que utilizan computadores de acuerdo a encuesta realizada a los Directores Regionales para este Estudio

³⁰ Por computadores vigentes se considera a equipos con procesador de velocidades Pentium III o superior, dado que aún pueden ser ampliados.

³¹ Por Sistema Operativo vigente, se considera al Windows 2000 o superior.

Los mecanismos que se han establecido para rendiciones de cuenta sobre los gastos de recursos entregados a ejecutores, en general, son razonables. No obstante, se verifican ciertas deficiencias en la aplicación de dichos mecanismos, lo cual se ve reflejado en el incremento de los saldos contables de fondos pendientes de rendir (principalmente por parte de ejecutores intermediarios). A diciembre 2003 el total de saldos por rendir acumulados alcanzaron a \$35.105 millones (pesos 2004); 77% del gasto total FOSIS en ese año. Es preciso señalar que hay proyectos con fondos pendientes a rendir que no terminan su ejecución y en los cuales las acciones de cierre se dilatan, sin embargo no hay indicadores cuantitativos al respecto.

La entrega de recursos financieros se realiza a través de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro de los ejecutores y se ha implementado parcialmente, a través del Banco Estado, un sistema de pago por transferencia electrónica, con el consecuente ahorro de tiempo administrativo. Por otra parte, se encuentra en proceso de implementación un nuevo Manual de Procedimientos que debería operar a través de la intranet institucional con una estrategia de actualización permanente.

Los mecanismos de transparencia se fundamentan principalmente en la modalidad de Licitación Pública que aplica el Servicio para la selección de proyectos y el respectivo desembolso de recursos conforme a la ejecución de dichos proyectos, así como, en el uso del sistema ChileCompras para otras adquisiciones de bienes y servicios y la disponibilidad de un sitio internet con amplia información sobre las modalidades de trabajo y proyectos adjudicados. El sistema ChileCompras ha sido suspendido para realizar las convocatorias o llamados de Licitación Pública, debido a que estas licitaciones no se ajustan a las exigencias de dicho sistema.

La inclusión en las bases de licitación de tarifas y/o montos máximos y mínimos a ser financiado para diversas actividades o productos, es pertinente y contribuye a un mejor nivel de transparencia operacional. Dichas tarifas se han establecido conforme a la experiencia de resultados históricos de las convocatorias. Sin embargo, FOSIS no posee un sistema tarifario propiamente tal que cuente con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos y frecuencia de revisión, todo lo cual permitiría optimizar los niveles de competencia y calidad de la oferta.

II.3 Análisis del presupuesto y de la disciplina financiera.

El gasto del FOSIS distribuido por productos estratégicos ha mostrado significativas variaciones de año en año, de conformidad con la definición de nuevos productos para el logro de sus objetivos. En 2003 la estructura del gasto se concentra en el Programa PUENTE, con un 28,3% del gasto total (ver cuadro II.3.1.) y en el Programa de Reinserción Laboral y Empleo que es objeto de prioridad por decisiones de Gobierno no previstas por FOSIS.

**Cuadro II.3.1. Gastos por producto estratégico.
Presupuesto ejecutado FOSIS 2003, en MM\$ del 2004.**

Producto Estratégico	Directo	Indirecto	Gasto Total	
	MM\$	MM\$	MM\$	%
Nº 1. Programa Apoyo a Actividades Económicas	4.889	944	5.834	12,8%
Nº 2. Programa Desarrollo Social	4.791	934	5.724	12,5%
Nº 3. Programa Nivelación Competencias Laborales	1.945	230	2.175	4,8%
Nº 4. Programa PUENTE	11.844	1.079	12.922	28,3%
Nº 5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo	12.233	1.226	13.459	29,5%
Nº 6. Programa Promoción para la Participación	663	94	757	1,7%
Nº 7. Programa Un Barrio para mi Familia	441	49	491	1,1%
Nº 8. Proyectos Innovativos	65	9	75	0,2%
Nº 9. Participación Ciudadana	388	77	464	1,0%
Nº 10. Programa Aquí Yo Hablo	116	18	134	0,3%
Otros no prorrateos	1.973	1.620	3.593	7,8%
TOTAL GASTOS	39.349	6.279	45.628	100%

Fuente: ejercicio extracontable preparado por FOSIS. No incluye saldo final de Caja MM\$762.

Existen significativas y crecientes diferencias entre el presupuesto inicial y final en los últimos 4 años las que oscilan entre un 18% en el año 2000 y un 53% en 2003 (ver cuadro II.3.2). Los ajustes realizados obedecen principalmente a nuevos desafíos de cobertura y metas propuestas por el Gobierno, como ha sido el caso del programa extraordinario de empleo y el Programa PUENTE.

**Cuadro II.3.2 Variación del presupuesto inicial vs. final.
Período 2000 – 2003, en MM\$ 2004.**

Año	Presupuesto Inicial	Presupuesto Final	Variación %
2000	28.307	33.302	18%
2001	29.114	41.102	41%
2002	26.571	39.914	50%
2003	31.176	47.816	53%

Fuente: elaboración propia basado en cifras de los Informes de Ejecución Semestral de la Dirección de Presupuestos. Se incluyen saldos de caja.

La evolución histórica del presupuesto ejecutado muestra, entre 2000 y 2003 (ver cuadro II.3.3), un promedio de gasto total de \$ 38.740 millones (MM\$ 2004; excluye saldo final de caja); los gastos de los ítems de transferencia alcanzan en promedio a un 88% (MM\$34.007). Acorde con los procesos de mayor descentralización y la creación de nuevas modalidades de intervención social, el detalle de los ítems presupuestarios presenta significativas variaciones como consecuencia de programas que se discontinúan y programas nuevos que se incorporan, así como importantes fluctuaciones en los montos ejecutados y cambios en las clasificaciones económicas asignadas.

Cuadro II.3.3. Presupuesto ejecutado FOSIS, 2000 – 2003, en MM\$ del 2004 y como porcentaje.

Clasificación Económica	2000	2001	2002	2003
GASTOS EN PERSONAL	841	2.256	3.120	3.403
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	561	700	730	981
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	10.976	10.319	5.866	5.362
INVERSIÓN SEC. ASIGNACIÓN REGIONAL	3.245	83	-	-
INVERSIÓN REAL	795	958	733	521
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	15.652	25.380	27.110	35.362
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	4	-	-	-
SALDO FINAL DE CAJA	1.083	1.422	2.271	762
TOTAL GASTOS	33.157	41.118	39.830	46.390
GASTOS EN PERSONAL	2,54%	5,49%	7,83%	7,33%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	1,69%	1,70%	1,83%	2,11%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	33,10%	25,10%	14,73%	11,56%
INVERSIÓN SEC. ASIGNACIÓN REGIONAL	9,79%	0,20%	0,00%	0,00%
INVERSIÓN REAL	2,40%	2,33%	1,84%	1,12%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	47,21%	61,73%	68,06%	76,23%
SALDO FINAL DE CAJA	3,27%	3,46%	5,70%	1,64%
TOTAL GASTO EJECUTADO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Informes de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos.

Durante el 2003, la ejecución presupuestaria del gasto alcanza a 95,5% lo cual se considera satisfactorio.

FOSIS ha recibido durante el período 2000 a 2003 un flujo mensual de ingresos relativamente parejo, que supuestamente responde a los requerimientos de fondos según el ciclo de ejecución de los productos estratégicos. Sin embargo, el flujo mensual de gastos experimenta un alto grado de concentración hacia finales del año, en particular, en el mes de octubre, en el cual se gasta un 23% del gasto total a nivel nacional y un 35% en el nivel regional.

El significativo grado de concentración del gasto hacia el último trimestre de cada año, se considera negativo, por cuanto atenta contra una buena gestión de supervisión y contra la posibilidad de realizar una buena verificación de la eficiencia, eficacia y calidad con la que se entregan los bienes y servicios correspondientes a los diferentes productos estratégicos. Por otra parte, los saldos de caja experimentan crecimientos muy significativos porque esta concentración del gasto no está prevista en la programación de caja.

II.4 Análisis resultados obtenidos por FOSIS.

II.4.1 Resultados a nivel Global.

Para el análisis de los resultados de FOSIS en el período 2000-2003, se utilizan las bases de datos proporcionadas por la institución y, dado que estas se encuentran incompletas, principalmente en temas de eficacia como, por ejemplo, el porcentaje de aumento en los ingresos al término de los programas, aumento del volumen de ventas en el caso de microemprendimientos y en general aquellos datos que permitan observar cambios en las condiciones de entrada y de salida de los beneficiarios, el análisis resulta limitado³². Ahora bien, el FOSIS tiene definida su población potencial para los programas regulares la cual corresponde a la proporción del Universo de beneficiarios potenciales (indigentes y personas en condición de pobreza estimada en 3.030.000 personas según la encuesta CASEN del año

³² Es importante destacar que el FOSIS a partir del año 2003 cuenta con un sistema de registro de beneficiarios que incorpora variables de entrada y salida, lo que permitirá evaluar los resultados en forma más completa a partir del año 2004.

2000) que cumple con las características y requisitos definidos en sus Bases Generales. En cuanto a la Población objetivo, para efectos de esta evaluación, se ha homologado a la Población potencial, dado que el FOSIS no dispone de una cuantificación o planificación de dicha población por Producto Estratégico que pudiese ser utilizada.

Para determinar la cobertura total por Producto Estratégico, la que se calcula en base a la población potencial, se ha definido como valor base de población la correspondiente al año 2000 y se consideran los beneficiarios efectivos acumulados a contar de ese año hasta el 2003, a excepción de los Programas de Reinserción Laboral y Empleo y Promoción para la Participación que se determinan anualmente.

Para la determinación de la cobertura total por sexo se mantuvo la composición de la población total del país de hombres y mujeres del año 2000 y a los beneficiarios efectivos por sexo de cada uno de los Productos Estratégicos.

En términos de eficacia no ha sido posible determinar la cobertura global de FOSIS en el periodo de evaluación (porcentaje de población potencial atendida), ya que el FOSIS no cuenta con información suficiente para identificar los beneficiarios de los años anteriores al 2003 y filtrar las prestaciones de servicios complementarios entre Productos Estratégicos. No obstante lo anterior, es posible estimar que individualmente cada Producto Estratégico (7) ha alcanzado un promedio de cobertura total de 39%. Es importante destacar que el porcentaje de cobertura total promedio de 39% por Producto Estratégico no implica una baja eficacia, pues existen otras instituciones públicas que también atienden a esta población potencial por ejemplo, INDAP, MINEDUC, SERNAM, las Municipalidades, etc.

Se puede constatar que la dimensión de eficiencia, presenta estabilidad en términos del porcentaje de gasto de administración sobre el total de gastos, en torno al 15%, el cual se considera razonable pero al límite, pues de acuerdo a estudios internacionales de Fondos de Inversión Social, los gastos de administración son del orden del 6% al 15% respecto de los gastos totales³³.

El gasto medio por proyecto presenta una marcada tendencia al alza, puesto que el año 2000 estaba en torno a M\$ 5.558 y el año 2003 aumentó a M\$ 21.939. Este cambio se explica principalmente por la orientación que han tenido los programas regulares del FOSIS hacia los beneficiarios del programa PUENTE, los cuales necesitan mayor apoyo técnico y además son todos individuales y no asociativos. Por las mismas razones, la inversión media por beneficiario ha aumentado en forma significativa en el período, pasando de M\$ 36 en el año 2000 a M\$ 239 en el año 2003.

El nivel de cofinanciamiento de los proyectos que ejecuta el FOSIS muestra una tendencia a la baja, puesto que el año 2000 este alcanzaba un 35% y el 2003 cae a 19%, lo cual es consistente con el hecho que el nuevo tipo de beneficiario tiene un nivel de ingresos significativamente menor que los anteriores, de este modo es razonable que tienda a aumentar el nivel de subsidios.

En lo que respecta a calidad se observa que la institución tiene un elevado nivel de satisfacción por parte de sus beneficiarios, puesto que el año 2001, fue calificada con una nota general de 6,5 en una escala de 1 a 7 y el año 2002 con un porcentaje de 96,1% de notas entre 6 y 7 en la misma escala del año anterior.

³³ Fuente: Documento de Estrategia del BID, "La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza – Washington, D.C. año 2000.

II.4.2 Resultados a nivel de producto

II.4.2.1 Apoyo a Actividades Económicas

En términos generales es posible apreciar que este Producto Estratégico se ha adaptado al cambio en el tipo de beneficiario a partir del año 2002, producto de la incorporación de beneficiarios del Programa PUENTE, este cambio se manifiesta en el gasto medio por proyecto el cual se ha casi duplicado y en el aumento promedio de subsidios por beneficiario de M\$ 124 en el año 2001 a M\$ 446 en el año 2003. El impacto de este cambio sólo se podrá observar cuando se evalúe en forma integral el Sistema Chile Solidario. No obstante lo anterior, es posible observar que este Producto ha aumentado el porcentaje de gasto de administración en el período, desde un 11% el año 2000 a un 16% el año 2003.

Para abordar la dimensión de economía se han utilizado principalmente los aportes comprometidos en el acuerdo operativo firmado por los distintos actores que participan en los proyectos y el porcentaje de ejecución presupuestaria del programa. A través de dichos indicadores es posible observar, en el caso de este producto, una tendencia a la baja de los aportes de Otros³⁴ disminuyendo de 31% el año 2000 a un 16% el año 2003, en contraposición a la del FOSIS que ha aumentado de un 50% el año 2000 a un 73% el 2003. Por otra parte el nivel de ejecución presupuestaria con relación al presupuesto vigente, en el año 2003 muestra un nivel de ejecución del 96% (MM\$ 4.780), lo cual es considerado razonable.

Por otra parte, se considera riesgoso el bajo nivel de supervisión de los proyectos, el que para el año 2002 (año en que se habrían registrado todas las actas en el sistema) estaba en torno a 4,5 actas de supervisión por proyecto, puesto que, de acuerdo a lo planteado por los Jefes del Departamento de Gestión de Programas en las 3 regiones visitadas, estas deberían ser en torno a 9 actas promedio por proyecto, es decir un acta al mes.

II.4.2.2 Desarrollo Social

En primer lugar se observa que el costo medio de los proyectos ha aumentado, pasando de M\$2.812 el año 2000 a M\$9.043 el 2003, habiendo influido en este aumento el nuevo tipo de beneficiario (familias PUENTE), el que por sus características de indigencia resulta más costoso entregarle un servicio de calidad similar al de los anteriores beneficiarios, ya que éstos necesitan una mayor cantidad de horas de asistencia técnica para lograr el mismo resultado que un beneficiario pobre no indigente.

En términos de economía, se observa una disminución en el indicador de aporte comprometido por los beneficiarios, de un 11% el año 2000 a un 3% el año 2003, explicado porque los nuevos beneficiarios no cuentan con recursos económicos para aportar al financiamiento de los proyectos.

Este programa presenta un alto nivel de satisfacción de usuarios obteniendo un 90,6% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7 el año 2002.

³⁴ Las otras entidades que aportan al financiamiento de los proyectos son instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

II.4.2.3 Nivelación de Competencias Laborales

Se aprecia que este programa presenta un buen desempeño, dado que, entre otros indicadores de eficacia, el porcentaje de deserción de beneficiarios del programa³⁵ en el año 2002 es un 9%, lo cual es considerado como positivo dado el tipo de beneficiarios que atiende (familias PUENTE). En términos de eficiencia el porcentaje de gasto de administración en el año 2003 es un 11% el cual se considera adecuado corroborando el buen desempeño.

En lo que respecta a la dimensión de economía, medida en este caso por el nivel de ejecución presupuestaria, el programa presenta un desempeño discreto, ya que alcanzó un 75% de ejecución presupuestaria el año 2003, en relación a los demás Productos Estratégicos del FOSIS que promedian un 96%. Este hecho se explica principalmente por el desfase que se produce entre la ejecución presupuestaria anual y el período de ejecución del programa, que normalmente se cierra en Febrero o Marzo del año siguiente.

En términos de calidad el programa presenta un desempeño satisfactorio, el que para efectos de esta evaluación es medido por el indicador general de satisfacción de usuarios. De este modo, para el año 2003 dicho indicador muestra que un 96% de los beneficiarios atendidos por el programa lo califican en términos globales con una nota entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7.

II.4.2.4 PUENTE “Entre la familia y sus derechos”

El Programa PUENTE muestra un buen desempeño, tanto en términos de eficacia como en eficiencia, dado que el grado de avance del programa medido por el indicador % de cumplimiento de mínimos por dimensión,³⁶ para las familias que tienen más de 18 meses en el programa (año 2003), está en 60% promedio, con lo cual es posible inferir que la meta (70% del total de las familias atendidas) de los 53 mínimos cumplidos al término de los 24 meses, es factible de cumplir. En términos de eficiencia el porcentaje de gastos de administración para el año 2003 es 8% lo cual es considerado como muy positivo, en comparación con los demás Productos Estratégicos.

Por otra parte, es importante destacar que el promedio de familias atendidas por Apoyo Familiar (AF) presenta una marcada diferencia entre los Apoyos contratados por FOSIS respecto de los contratados por los Municipios, puesto que en el año 2003 cada AF del FOSIS atendió en promedio a 60 familias, mientras que los contratados por los Municipios sólo atendieron en promedio a 25 familias. Se considera que esta brecha es negativa dado que podría perjudicar tanto las metas como los plazos gubernamentales del Sistema Chile Solidario.

En la dimensión de economía se observa un excelente desempeño, medida en este caso, por el indicador porcentaje de ejecución presupuestaria que está en torno al 100% para el periodo 2002 – 2003.

II.4.2.5 Reinserción Laboral y Empleo

Se constata que este Producto Estratégico presenta una marcada tendencia a brindar alternativas de empleo de tipo independiente femenino, puesto que la participación de las mujeres en la cobertura

³⁵ Este indicador se determina por la cantidad de beneficiarios que abandonan el programa sobre el total de beneficiarios del programa en un periodo determinado.

³⁶ El nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas se presenta agregado por dimensión, la forma de cálculo de este cumplimiento se determinó en base a la media total de las condiciones mínimas de la dimensión, normalizada por la cantidad total de condiciones mínimas (53), puesto que cada dimensión posee una cantidad distinta de condiciones mínimas a cumplir, por ejemplo la dimensión de habitabilidad tiene 12 condiciones a satisfacer y la dimensión trabajo solo tiene 3.

total del programa ha aumentado de un 5,1% el año 2000 a un 31% el 2003 y el porcentaje de desenlaces independientes es un 89% para el año 2003 focalizado a familias de extrema pobreza.

Producto de la nueva orientación hacia familias PUENTE, el programa ha sufrido una serie de cambios principalmente en los gastos por proyecto, los cuales han aumentado en el periodo 2000-2003 de M\$ 13.845 a M\$ 35.049, lo mismo se aprecia en la inversión media por beneficiario, la cual ha aumentando de M\$ 214 el año 2000 a M\$ 403 el 2003. Estos cambios se explican fundamentalmente porque el nuevo tipo de beneficiario, por sus características de indigencia, requiere un apoyo técnico y económico mayor y, además, se trata de proyectos individuales y no asociativos.

En lo que respecta a la dimensión de economía el indicador de nivel de cofinanciamiento en el período 2000-2003 se ha mantenido en torno al 7%, del mismo modo el porcentaje de ejecución presupuestaria se ha mantenido en un 96% entre los años 2002 y 2003.

En términos de calidad el programa presenta un desempeño regular comparativamente, el que para esta evaluación es medido por el indicador general de satisfacción de usuarios. Dado que este sólo promedia un 84% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7, mientras que los demás Productos promedian un 92% con el mismo indicador.

II.4.2.6 Promoción para la Participación

Se observa un descenso sostenido del volumen de actividades del Programa en el período disminuyendo la cantidad total de proyectos de 107 el año 2000 a 64 el año 2003, producto del cambio en la forma de intervención del FOSIS (ver descripción del cambio en la sección II.2.2. de este resumen).

Este cambio significó en gran medida dejar de utilizar la promoción como instrumento de planificación y focalización, incorporando metodologías más sofisticadas como la planificación territorial y la Matriz Social de Riesgo. De este modo la inversión media por beneficiario ha aumentado de M\$ 13 el año 2000 a M\$ 97 el 2003.

El programa muestra un alto grado de complementariedad principalmente con el Producto Estratégico de Desarrollo Social, puesto que el año 2003 este programa financió un 53% de los proyectos elaborados en el programa de Promoción para la Participación³⁷.

En la dimensión de economía, el programa presenta un nivel de cofinanciamiento estable, el que para el período 2000-2003 se encuentra en torno al 20% de aporte. Respecto al porcentaje de ejecución presupuestaria, en el período bordea el 90%.

II.4.2.7 Un Barrio para mi Familia

Se constata que el programa presenta cambios importantes en sus dos años de vigencia. En primer lugar se observa un aumento significativo de la cobertura total, pasando de un 17% el año 2002 a un 83% el 2003, lo cual se considera muy positivo, especialmente porque el FOSIS a partir del año 2003 se ha enfocado preferentemente en familias PUENTE, apoyando en este caso la superación de condiciones mínimas de habitabilidad.

En segundo lugar, el N° promedio de familias por proyecto ha bajado considerablemente pasando de 648 beneficiarios en el año 2002 a 114 el año 2003 y en tercer lugar la inversión media por familia muestra también una tendencia a la baja pasando de M\$ 92 por familia el año 2002 a M\$ 35 el 2003.

³⁷ Este porcentaje se determinó con la cantidad de beneficiarios que participan en ambos programas en relación al número total de beneficiarios

Estos cambios se explicarían principalmente porque el año 2002 el FOSIS ha modificado el tipo de intervención, orientándolas a resolver problemas puntuales identificados para las familias PUENTE.

No obstante lo anterior, el programa presenta una mejora en la eficiencia, medido en este caso por la baja en el porcentaje de gasto de administración del programa, que en el año 2002 fue un 13% y el año 2003 bajó a un 10%.

En lo que respecta a la dimensión de economía se puede destacar como positivo el aumento de la participación de Otros (entidades privadas, de gobierno o personas naturales) en el financiamiento de los proyectos, los que para el año 2002 no registraban aporte, mientras que el año 2003 aportan en un 10% del gasto total comprometido.

Por último se destaca como positiva la disminución de los atrasos en el término de los proyectos de 7,2 meses el año 2002 a 3,1 meses el año 2003.

II.4.2.8 Participación Ciudadana

Para efectos del análisis de los resultados de este programa y de Proyectos Innovativos, cabe tener presente que, de acuerdo a lo señalado en el Capítulo II de este informe, ambos se consideran productos de gestión interna y no Productos Estratégicos del FOSIS.

A partir del año 2001 se han realizado actividades de participación, principalmente con las Jornadas Juntos ganamos. Se destaca el aumento de la cantidad de jornadas de 111 el año 2003 en relación a las 13 realizadas el año 2001 y 2002. Esto se explica porque las realizadas el año 2001 y 2002 eran de carácter regional, mientras que las del año 2003 son a nivel comunal.

La inversión media por participante presenta una tendencia a la baja en relación al año anterior (M\$108 el año 2002 y M\$ 58 el año 2003), la cual es coherente con el aumento en la cantidad de participantes de 3.026 el año 2002 a 6.671 el año 2003, con lo que se obtienen economías de escala en la realización de estas acciones, además de obtener resultados y conclusiones de mayor validez para la gestión de la intervención del FOSIS.

II.4.2.9 Proyectos Innovativos

El FOSIS al año 2003 ha realizado 3 Proyectos Innovativos de los cuales el 100% se convierten en programas pilotos, lo mismo se constata para la segunda etapa en la cual el 100% de los programas piloto se convirtieron en programas regulares, es el caso del programa Hoy es mi Tiempo que se convierte en un programa regular de Gendarmería, el programa piloto Formación de líderes comunitarios que se convierte en componente regular del Programa de Promoción y el Programa Manos a la Obra que se utiliza como modelo en el Producto estratégico Apoyo a Actividades Económicas.

Por otra parte, el gasto promedio total de los proyectos por beneficiario bordea los M\$ 300, para las 3 innovaciones realizadas.

II.4.2.10 Aquí yo Hablo

En lo que respecta a la dimensión de eficacia se puede constatar que la cobertura total se presenta en torno al 1,4% para el año 2003, lo cual no es considerado negativo pues este programa se enfoca principalmente a familias pertenecientes al Programa PUENTE, las que por sus características culturales son adversas a participar en programas radiales o televisivos.

Este Producto Estratégico se enfoca principalmente a programas radiales comunales, de los cuales en promedio se realizan 29 al año y en cambio programas televisivos se realizan sólo 12 en promedio.

En términos de eficiencia se observan aumentos significativos en el gasto medio por proyecto pasando de M\$ 1.146 el año 2001 a M\$ 2.351 el 2003 y lo mismo ocurre con la inversión media por beneficiario, la cual aumenta de M\$ 0,3 el año 2001 a M\$ 81 el año 2003.

En la dimensión de economía se constata como muy positivo el porcentaje de aporte comprometido por los Ejecutores y Otros, ya que es considerablemente mayor que en los demás programas de la Institución, porcentaje que para el año 2003 alcanzó a un 60% del aporte comprometido total.

III. RECOMENDACIONES.

III.1 Recomendaciones sobre el diseño institucional.

1. Reformular los objetivos estratégicos de la institución mediante un ejercicio de planificación estratégica de los niveles directivos, para lo cual se sugiere tomar los objetivos específicos de la Ley Orgánica del FOSIS, la experiencia acumulada del FOSIS especialmente en los últimos cinco años y los elementos que se rescatan de la formulación actual de los objetivos. Se recomienda que como parte de los objetivos estratégicos se considere la exigencia de la estrategia institucional, de desarrollar acciones innovativas que busquen la complementariedad y sinergia con las otras instituciones del Estado. Así mismo se recomienda incorporar en la reformulación de los objetivos estratégicos la dimensión de género tal como lo recomienda el estudio realizado en el 2003 denominado "Incorporación del Enfoque de Género y su Implementación en los Programas Regulares del FOSIS".
2. Considerando las prioridades del Gobierno de enfocar las acciones de reducción de pobreza en los extremadamente pobre y que FOSIS es la institución clave en la ejecución del Programa Puente, los bajos niveles de inversión del FOSIS en los programas donde se aplica la metodología de Planificación Territorial acompañado de la falta de poder de convocatoria territorial del FOSIS, se recomienda que esta institución concentre sus actividades en el Programa Puente y por tanto, en el grupo extremadamente pobre.
3. Que FOSIS traspase a MIDEPLAN la experiencia en la aplicación de la metodología de Planificación Territorial para su utilización en el Sistema de Chile Solidario, quién en coordinación con la SUBDERE podría aplicar esta metodología³⁸, a través de los Gobiernos Regionales, para coordinar la inversión de los servicios asociados al Sistema Chile Solidario. De esta forma se aprovecharía el poder de convocatoria de los Gobiernos Regionales y su experiencia en esta metodología que han estado desarrollando con el apoyo de la SUBDERE y FOSIS.
4. Considerando la recomendación anterior se propone como base para la reformulación de los objetivos estratégicos del FOSIS, los siguientes enunciados:
 - *Contribuir al aumento del capital humano de los grupos extremadamente pobres, de manera de lograr un aumento sostenido de sus ingresos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad y sinergia con otros servicios públicos del sector productivo.*
 - *Contribuir al aumento del capital social de los grupos extremadamente pobres, de manera que aumente su capacidad de organización y autogestión, buscando alternativas de intervención innovativas que permitan a estos grupos mejorar sus redes sociales propias.*

³⁸ Metodología de planificación territorial que debe ser perfeccionada y adaptada a las necesidades del Sistema Chile Solidario.

- *Mejorar las condiciones y calidad de vida de los grupos extremadamente pobres, de manera de proporcionarles acceso a la red de servicios sociales públicos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad con otros servicios públicos del sector social.*
5. Fusionar los ocho productos estratégicos actuales en cinco productos estratégicos, considerando lo siguiente:
- El programa Proyectos Innovativos y Participación Ciudadana no son productos estratégicos sino productos de gestión interna.
 - El programa Aquí yo Hablo mantiene el mismo propósito y pasa a ser una componente del Programa Promoción para la Participación.
 - El programa Reinserción Laboral y Empleo tiene un propósito equivalente al propósito del programa Apoyo a Actividades Económicas (AAE) y dado que el propósito de este último es más global, se propone pasar el Programa Reinserción Laboral como dos nuevas líneas, una en el componente “Financiamiento de proyectos de inversión” y la otra en el componente “Proyectos de Apoyo al desarrollo del Entorno”.
 - El programa Un Barrio para mi Familia tiene un propósito equivalente al propósito del programa Desarrollo Social (DS) y siendo el propósito de este último más global, se propone pasar el programa Un Barrio para mi Familia como una componente al programa DS.

El resumen de esta propuesta se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro III.1.1. Productos estratégicos originales y propuestos.

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS ACTUALES	PRODUCTOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS	CONTENIDO DE LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS
APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS	APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS Y EMPLEO	Se mantienen los mismos componentes actuales del programa AAE y se agregan los componentes del producto Reinserción Laboral y Empleo de la siguiente forma: i) El componente “Financiamiento de proyectos de inversión productiva individuales” se subdivide en dos líneas: Línea 1: Microempresarios existentes y Línea 2: Nuevos microempresarios. ii) El componente: “Proyectos de Apoyo para el Desarrollo del Entorno” se subdivide en dos líneas: Línea 1: Desarrollo Proy. Social local y Línea 2: Desarrollo Proy. Económico local.
DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO SOCIAL	Se mantienen los mismos componentes actuales y se agrega como un nuevo componente Un Barrio para mi familia.
EMPLEO Y REINSERCIÓN LABORAL	Se fusiona en Apoyo Actividades Económicas y Empleo	No existiría
NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS	NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS	Se mantienen los mismos componentes actuales.
PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	Se mantienen los mismos componentes actuales y se agrega un componente “Aquí Yo Hablo
PUENTE	PUENTE	Se mantienen los mismos componentes actuales
UN BARRIO PARA MI FAMILIA	Se fusiona en Desarrollo Social	No existiría
AQUÍ YO HABLO	Se fusiona en Promoción para la Participación	No existiría
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Pasa a formar parte del sistema de evaluación de la institución.	No existiría

A continuación se muestra como se relacionarían los productos estratégicos propuestos con los objetivos estratégicos propuestos:

Cuadro III.1.2. Relación objetivos estratégicos propuestos y productos estratégicos propuestos.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	PRODUCTOS ESTRATEGICOS PROPUESTOS
1. Contribuir al aumento del capital humano de los grupos extremadamente pobres, de manera de lograr un incremento sostenido de sus ingresos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad y sinergia con otros servicios públicos del sector productivo.	1. APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS Y EMPLEO
	3. NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS
2. Contribuir al aumento del capital social de los grupos extremadamente pobres, de manera que mejore su capacidad de organización y autogestión, buscando alternativas de intervención innovativas que permitan a estos grupos mejorar sus redes sociales propias.	5. PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN
	4. PUENTE
3. Mejorar las condiciones y calidad de vida de los grupos extremadamente pobres, de manera de proporcionarles acceso a la red de servicios sociales públicos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad con otros servicios públicos del sector social.	2. DESARROLLO SOCIAL 4. PUENTE

6. Se propone una nueva Matriz Comprehensiva del Gasto para el FOSIS, en función de los objetivos y productos estratégicos propuestos, a los que se le han asociado un set de indicadores para la medición de su logro.

III.1.1 Recomendaciones sobre duplicaciones y complementariedades.

7. Que el Estado, a través de MIDEPLAN, implemente un registro único de los beneficiarios que acceden a los servicios de apoyo social, especialmente si son financiados con recursos estatales. Dicho sistema debiera tener un alcance global, es decir, tanto los beneficiarios del Chile Solidario como de todos los otros programas y/o instituciones de apoyo social.³⁹ Lo anterior ayudaría en forma importante a evitar duplicaciones y a aprovechar las potenciales complementariedades existentes entre ellos, para optimizar el impacto de las intervenciones y aumentar su eficiencia.
8. Que el FOSIS realice cruces entre sus bases de datos de beneficiarios, con los registros SERCOTEC, SENCE, ENAMI e INDAP, para poder dimensionar la magnitud real del problema, como una etapa de transición hacia un sistema de registro único como el mencionado en el punto anterior. Cabe mencionar que actualmente INDAP no cuenta con un sistema de registro de sus beneficiarios, por lo cual surge la recomendación adicional, no dirigida al FOSIS, de que dicha institución avance en la implementación de dicho sistema.

III.2 Recomendaciones sobre la organización y mecanismos de gestión.

III.2.1 Recomendaciones relativas a la estructura organizacional.

9. Evaluar los siguientes cambios o ajustes en la organización y mecanismos de gestión:
- Traspasar la responsabilidad por la gestión del Programa Participación Ciudadana a la Subdirección de Desarrollo Institucional y el Programa Aquí Yo Hablo a la Subdirección de Gestión de Programas, como parte del Producto estratégico Promoción para la Participación.
 - Evaluar si se justifica el cargo de Gestor Regional de Empleo, dado que implica generar instancias de coordinación que sean muy efectivas con el Gestor Territorial, lo cual se evitaría si se le asigna a este último la gestión de dicho programa, junto con el resto que tiene a su cargo.

³⁹ En este sentido, uno de los mandatos de MIDEPLAN incluido en la Ley de Chile Solidario es implementar un sistema similar para el programa Chile Solidario. Dicho sistema podría ser la base del que se recomienda implementar en este punto.

- Delegar a los Directores Regionales la atribución de aprobar las Bases Regionales de los programas.
 - Considerar la participación del Jefe de Departamento de Gestión de Programas o de algún representante de éste, en las Mesas Técnicas Comunes.
10. Revisar las implicancias que tiene para las regiones pequeñas el no contar con el cargo de Gestor Territorial, especialmente en lo relacionado con la concentración de funciones en el Jefe del Departamento de Gestión de Programas, considerando como criterio para tales efectos el número de Agentes de Desarrollo Local a supervisar, en vez del tamaño de la región, fijando un número mínimo y máximo de ADL's a supervisar por Gestor Territorial.

III.2.2 Recomendaciones relativas a los procesos de provisión de los productos estratégicos.

11. Buscar alternativas para facilitar los procesos de convocatorias y adjudicación especialmente en las regiones medianas y pequeñas donde la oferta de consultores y ejecutores es reducida.
12. Realizar un análisis de las responsabilidades y funciones de los Agentes de Desarrollo Local, de manera de preservar la eficiencia en la provisión de los productos estratégicos, considerando el nuevo escenario territorial con los distintos actores territoriales de la institución (Apoyos Familiares, Coordinadores PUENTE y Gestor de Empleo). Los aspectos que al menos deben revisarse son:
- Monitoreo de los proyectos de empleo
 - Participación en las Mesas de Negociación Territorial
 - Incorporación de información en el sistema de información correspondiente
 - Coordinación con los municipios y otros servicios de la red social
13. Definir un procedimiento para identificar los beneficiarios individuales de proyectos ejecutados por ejecutores intermediarios a fin de unificar los criterios básicos de selección de beneficiarios en todas las regiones..
14. Poner en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de resultados que tiene diseñado el FOSIS, a fin de lograr una evaluación global de la eficiencia de la gestión y sus resultados de corto plazo y también de largo plazo.
15. En cuanto a la información para la determinación de resultados, se recomienda mantener el historial válido de las bases de datos, a fin de que sea posible desarrollar análisis de series de tiempo en las evaluaciones generales de la institución por parte de la Dirección Ejecutiva o instituciones externas.

III.2.3 Recomendaciones relativas a los recursos humanos.

16. Evaluar las reales necesidades de personal para los cargos de Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local (ADL) y Apoyos Familiares. Para tales efectos se sugiere realizar un estudio que permita definir un estándar en función del número de proyectos, para los Agentes de Desarrollo Local, considerando su complejidad y dispersión a nivel regional, y en función del número de familias a atender, en el caso de los Apoyos Familiares. Adicionalmente, se recomienda revisar y monitorear la disponibilidad de tiempo del personal para realizar funciones de Apoyos Familiares comprometida por los municipios y, de esta manera, asegurar su pleno cumplimiento.
17. Estudiar la posibilidad de establecer convenios de desempeño entre el Jefe Superior del Servicio y los Directores Regionales que están en calidad de contrata, haciendo extensivo a dichos cargos lo previsto en la Ley de Nuevo Trato para el personal de planta que se ubica en ese nivel.

18. Asignar alta prioridad a la ejecución del programa de capacitación previsto para suplir las brechas de competencias detectadas en el estudio de necesidades de capacitación, incluyendo el apoyo con relatores internos, contemplado en dicho estudio. Adicionalmente, se sugiere realizar un estudio para detectar las necesidades de capacitación del personal a honorarios que realiza las funciones de Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local y Apoyo Familiar. Esta capacitación se recomienda que se enfoque a lo menos a los siguientes aspectos:
- Diseño y utilización de instrumentos de monitoreo, por el nivel regional, del trabajo en terreno de los Agente de Desarrollo Local, coordinadores PUENTE y Gestor de Empleo, por parte del nivel regional.
 - Diseño y utilización de instrumentos de coordinación en terreno de los Agentes de Desarrollo Local, Coordinadores PUENTE y Gestor de Empleo.
 - Potencialidades de los sistemas de información con el objeto de que los Coordinadores PUENTE, Gestores Territoriales, Agentes de Desarrollo Local y Apoyos Familiares los utilicen como apoyo a su gestión y no sólo como base de datos.
19. Actualizar la descripción de funciones de los cargos que han experimentado cambios en la organización, incluyendo los perfiles de estudios y de competencias específicas requeridas para su desempeño.
20. Realizar una evaluación del cumplimiento de los perfiles de estudio del personal, especialmente en el caso de los Agentes de Desarrollo Local (ADL) y Apoyos Familiares, incluyendo el análisis del conjunto de habilidades, experiencias y competencias y, a partir de ello, adoptar las acciones que se estimen pertinentes en relación con quienes no los cumplen.

III.2.4 Recomendaciones relativas a la infraestructura física.

21. Evaluar el posible cambio de las oficinas que son arrendadas y que se encuentran en regular o mal estado, presentan problemas de espacio, ubicación o funcionalidad. Cabe señalar que 10 de las 11 oficinas que se encuentran en regular o mal estado son arrendadas y en varias de ellas además coincide que la superficie por usuario es insuficiente.

III.2.5 Recomendaciones relativas a la tecnología.

22. En relación a los sistemas se recomienda: i) Implementar un sistema de seguridad⁴⁰, modo seguro o de encriptación para las claves de acceso y datos de los sistemas computacionales del FOSIS que funcionan a través de Internet, ii) Mantener una política de mejoras de la performance de los servidores usados en el FOSIS, en especial del Epsilon Dell Poweredge 2650 (Xeon 1,8 Ghz), que soporta la mayoría de los sistemas, iii) Monitorear, chequear y certificar regularmente las conexiones y los puntos de red de la Institución, iv) Reforzar la capacitación de los usuarios de los sistemas, a fin de dejarles más claro cuales son los mecanismos de consulta y solución de problemas y v) Desarrollar una interfaz que permita la integración del Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), con los sistemas que actualmente usa la Institución, particularmente con el de Gestión de la Inversión. Asimismo, se recomienda que la información de desembolsos sea ingresada inicialmente en el SIGFE y luego usada por el SGI, ya que es en el área contable donde están los controles y el personal adecuado para llevarlos, minimizando así el riesgo de errores y duplicidad de información que puede llegar a ser inconsistente.
23. En función de las dificultades y riesgos detectados en la infraestructura de red y usuarios, se sugiere que se explore la posibilidad que el área de informática del FOSIS sea externalizada en forma integral, mediante un contrato con un único prestador del servicio, que incluya cláusulas

⁴⁰ A través de sistemas o protocolos del tipo SSL (Secure Socket Layer) u otros disponible en el mercado.

adecuadas para mitigar los riesgos para el FOSIS, de dependencia excesiva del tercero y de pérdida de información confidencial y/o relevante. Lo anterior se sustenta en las experiencias exitosas de la banca y el comercio y en los ahorros que se pueden obtener, derivados de las economías de escala al licitar en un solo contrato todos los servicios relacionados con la tecnología de la información.

24. En relación con la infraestructura de usuario se recomienda i) aumentar la cantidad de los computadores vigentes en forma paulatina hasta llegar a una relación de 1 usuario por computadora vigente en el nivel central, y de 1,4 en regiones; ii) privilegiar el uso e instalación de impresoras en red o compartidas y que en las nuevas adquisiciones o contratos de arriendo se haga con las de tipo Láser iii) estandarizar los sistemas operativos en la Institución a sistemas operativos vigentes que mejoren los servicios de red y comunicaciones y iv) normalizar la cantidad de licencias que se poseen de las aplicaciones instaladas en los computadores de la Institución⁴¹.

III.2.6 Recomendaciones relativas a las auditorías, rendiciones de cuenta y transparencia en el uso de recursos.

25. Revisar los estudios de diagnóstico que realiza el área de auditoría para la determinación de áreas de riesgo, de forma tal que éstos permitan determinar con mayor precisión cuales son las actividades, controles o procesos específicos de más alto riesgo en que es preciso focalizar las revisiones de auditoría para que una reducida dotación de cinco profesionales pueda lograr mayor eficiencia.
26. Fortalecer los mecanismos de control de la gestión operativa, a través de la implementación del nuevo Manual de Procedimientos que está preparando el FOSIS, el cual debería operar a través de la intranet institucional con una estrategia de actualización permanente.
27. Diseñar e implementar un sistema integral y automatizado de seguimiento (registro y base de datos) de las recomendaciones que se incluyen en los informes de auditoría, en el cual se incluyan tanto las observaciones propias de la Unidad de Auditoría, como aquellas que surgen de los informes de la Contraloría General de la República.
28. Efectuar un análisis de la cuenta contable de Fondos por Rendir y tomar las medidas administrativas pertinentes para reducir el saldo global de la cuenta, exigir rendiciones pendientes y limpiar saldos históricos no susceptibles de ser rendidos, así como para evitar las situaciones que originan la acumulación de fondos sin rendición.
29. Completar la implantación de los mecanismos de pago a través de transferencias bancarias electrónicas, generándose así un importante ahorro de tiempo administrativo.
30. Revisar la interrupción que a partir del presente año ocurre respecto al uso del sistema ChileCompras para realizar las convocatorias o llamados de Licitación Pública, no obstante que, por sus características, estas licitaciones no se ajustan a las exigencias de dicho sistema. Al menos, sería conveniente alcanzar un acuerdo para lograr una amplia difusión de las convocatorias.
31. Establecer un sistema y/o política tarifaria que permita, justificadamente, definir los montos máximos y mínimos que son identificados en las bases de licitación como financiamiento de las diversas actividades o productos. Dicho sistema debe contar con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos y frecuencia de revisión.

⁴¹ De acuerdo a información entregada por FOSIS, las licencias de software se están regularizando a través del programa "Regularización de licencias de uso de Software".

III.3 Recomendaciones sobre el uso de recursos y disciplina financiera.

32. Adecuar los sistemas de contabilidad, de forma tal que se pueda obtener información por centros de costo, con una identificación apropiada de los diversos Productos Estratégicos del Servicio. Esto implica establecer mecanismos de asociación y clasificación de gastos según productos estratégicos y definir criterios de prorrateo de gastos indirectos, procurando superar eventuales problemas metodológicos como la compatibilización con el sistema SIGFE, distribución de tiempo profesional por producto, actualización periódica de definiciones de centros de costo y productos.
33. Realizar los mayores esfuerzos posibles y estudiar las medidas que puedan ser tomadas para que la programación de ingresos se realice conforme al calendario de ejecución de los proyectos y la entrega de recursos a los ejecutores evitándose así los elevados saldos de caja mensuales que se producen.
34. Mejorar los mecanismos correspondientes a la demanda y entrega de los recursos de aporte fiscal, de manera que los flujos de ingresos se adecuen a las reales necesidades de fondos en conformidad con la ejecución de los productos estratégicos.

**EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO
FOSIS**

INFORME FINAL

Octubre, 2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	3
I. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN Y DEL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL.	4
I.1 Descripción del diseño estratégico.	4
I.1.1 Misión y objetivos estratégicos del Ministerio de Planificación y Cooperación.	4
I.1.2 Misión y objetivos estratégicos del FOSIS.	6
I.1.3 Descripción de los productos estratégicos y sus beneficiarios.	8
I.2 Descripción de la organización y mecanismos de gestión.	23
I.2.1 Descripción de la estructura organizacional y mecanismos de coordinación.	23
I.2.2 Descripción de los procesos de provisión de los productos estratégicos.	34
I.2.3 Descripción de los recursos humanos institucionales.	69
I.2.4 Descripción de la infraestructura física.	78
I.2.5 Descripción de la tecnología.	79
I.2.6 Descripción de los mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos.	89
I.3 Antecedentes presupuestarios.	92
I.3.1 Presupuesto Ministerial.	92
I.3.2 Presupuesto FOSIS.	93
I.3.3 Distribución por productos estratégicos.	97
II. EVALUACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL.	98
II.1 Análisis del diseño estratégico.	98
II.1.1 Objetivos estratégicos del FOSIS.	98
II.1.2 Objetivos estratégicos Ministeriales.	101
II.1.3 Análisis de consistencia entre beneficiarios, productos y objetivos estratégicos. ...	103
II.1.4 Análisis de diseño de complementariedades y duplicaciones entre programas relacionados.	109
II.2 Análisis de la capacidad institucional y mecanismos de gestión.	125
II.2.1 Análisis de la estructura organizacional.	125
II.2.2 Análisis de procesos de provisión de los productos.	129
II.2.3 Análisis de los recursos humanos del FOSIS.	132
II.2.4 Análisis de la infraestructura física del FOSIS.	137
II.2.5 Análisis de la plataforma tecnológica.	139
II.2.6 Análisis de los mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.	143
II.3 Análisis del presupuesto y disciplina financiera.	145
II.3.1 Análisis de la estructura y evolución del presupuesto.	145
II.3.2 Análisis de la ejecución presupuestaria.	150
II.3.3 Análisis del presupuesto ejecutado por producto estratégico.	152
II.3.4 Análisis de disciplina financiera.	155
II.4 Resultados obtenidos por FOSIS.	158
II.4.1 Resultados globales de la Institución.	161
II.4.2 Producto estratégico de apoyo a actividades económicas.	162
II.4.3 Producto estratégico desarrollo social.	165
II.4.4 Producto estratégico nivelación de competencias laborales.	168

II.4.5	<i>Producto estratégico PUENTE.....</i>	172
II.4.6	<i>Producto estratégico reinserción laboral y empleo.....</i>	174
II.4.7	<i>Producto estratégico promoción para la participación.....</i>	178
II.4.8	<i>Producto estratégico un barrio para mi familia.....</i>	181
II.4.9	<i>Participación ciudadana.....</i>	183
II.4.10	<i>Proyectos innovativos.....</i>	184
II.4.11	<i>Programa aquí yo hablo.....</i>	185
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	188
III.1	Conclusiones.....	188
III.1.1	<i>Conclusiones sobre el diseño estratégico.....</i>	<i>188</i>
III.1.2	<i>Conclusiones sobre la capacidad institucional y mecanismos de gestión.....</i>	<i>190</i>
III.1.3	<i>Conclusiones respecto al presupuesto y disciplina financiera.....</i>	<i>197</i>
III.1.4	<i>Conclusiones sobre los resultados a nivel global.....</i>	<i>198</i>
III.1.5	<i>Conclusiones sobre los resultados a nivel de productos.....</i>	<i>199</i>
III.2	Recomendaciones.....	204
III.2.1	<i>Recomendaciones sobre el diseño estratégico.....</i>	<i>204</i>
III.2.2	<i>Recomendaciones sobre la capacidad institucional y mecanismos de gestión.....</i>	<i>206</i>
III.2.3	<i>Recomendaciones sobre el presupuesto y disciplina financiera.....</i>	<i>210</i>

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la aprobación de la Ley de Presupuesto para el año 2004, se suscribió un Protocolo de Acuerdo que, entre otras materias, incorpora la realización de una Evaluación Comprehensiva del Gasto del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). La División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, en cumplimiento de este Protocolo de Acuerdo, llamó a licitación pública en el mes de Diciembre para realizar dicha Evaluación Comprehensiva del Gasto del FOSIS, licitación que fue adjudicada a nuestra empresa Soluciones Integrales S. A., iniciando el trabajo el día 29 de Marzo del 2004.

El objetivo general de este trabajo es desarrollar la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que consiste en analizar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra esta institución. Como resultado de la evaluación se espera un juicio evaluativo, sustentado de la racionalidad del diseño institucional, de las capacidades y procesos, así como también una evaluación de la eficacia, calidad, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

El presente documento, que corresponde al Informe Final programado para entregarse a los 150 días de iniciado el trabajo, tiene como objetivo presentar la descripción y la evaluación de los aspectos más relevantes del accionar del FOSIS, es decir, de su diseño y coherencia estratégica, su estructura organizacional y mecanismos de gestión, su disciplina financiera, los resultados obtenidos por el FOSIS para diferentes dimensiones de análisis, y las relaciones con otras instituciones.

Para realizar la evaluación se emplearon, principalmente, los siguientes instrumentos: Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto, Marco Lógico, Cuestionario de Evaluación de la estructura y capacidades institucionales, visitas a 3 Direcciones Regionales del FOSIS y realización de entrevistas estructuradas. Además, se utilizaron los antecedentes proporcionados por el FOSIS, las entrevistas realizadas a ejecutivos de otras instituciones que administran servicios similares a los del FOSIS, y la información disponible en Internet tanto del FOSIS, DIPRES como de estas otras instituciones.

El Informe está estructurado en 3 capítulos:

- En el Capítulo I se describe la misión y objetivos estratégicos del Ministerio de Planificación y Cooperación; los objetivos, productos estratégicos, beneficiarios y la estructura organizacional y mecanismos de gestión del FOSIS, y los antecedentes presupuestarios de ambas instituciones del Estado.
- El capítulo II contiene el análisis y evaluación de los aspectos descritos en el capítulo anterior, además de la presentación y análisis de los resultados del FOSIS en las dimensiones de eficacia, calidad, eficiencia y economía, y el análisis de las duplicaciones y complementariedades con otras instituciones que prestan servicios de apoyo social, y de los productos y/o procesos prescindibles, ausentes y externalizables del FOSIS identificados durante el desarrollo del estudio.
- Finalmente, en el Capítulo III se presentan las conclusiones y recomendaciones obtenidas como resultado de la realización del estudio, en cada ámbito analizado en el capítulo anterior.

I. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN Y DEL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL.

I.1 Descripción del diseño estratégico.

I.1.1 Misión y objetivos estratégicos del Ministerio de Planificación y Cooperación.

I.1.1.1 Misión.

De conformidad con la descripción incluida en la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto (MECG), preparada por el FOSIS para los efectos de esta evaluación,¹ la misión del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es la siguiente:

“Colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de las políticas y programas de desarrollo regional, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y orientar la cooperación que el país reciba y otorgue.”

Producto de la revisión de la Ley que crea a MIDEPLAN y de su última modificación,² se detectan algunas diferencias respecto de la misión que se presentó en la MECG. La misión original de la Ley dice así:

“Colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y orientar la cooperación que el país reciba y otorgue.”

Como se puede observar la misión de MIDEPLAN define un rol importante en los siguientes aspectos:

- Colaborar con los Intendentes Regionales a desarrollar la estrategia de descentralización del país, mediante el diseño y aplicación de políticas y programas de desarrollo regional, prestando asistencia técnica y metodológica a las regiones que lo requieran.
- Fijar las metas de inversión pública y evaluar los proyectos financiados por el Estado, para lo cual MIDEPLAN desarrolla una normativa técnica, que deben cumplir todas las instituciones del Sector Público, asegurando así la calidad de la inversión.
- Coordinar las diferentes iniciativas del sector público que dicen relación con la reducción de la pobreza, cuyo alcance es armonizador y coordinador de esfuerzos pero no de ejecutor de políticas o programas.
- Finalmente, orientar la cooperación que el país recibe y otorga.

¹ Dicha matriz se presenta en el Anexo 1 de este informe, e incorpora las cifras correspondientes.

² Ley 19.284 de fecha 14-01-94.

I.1.1.2 Objetivos estratégicos.

En conformidad con la descripción presentada en la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto (MECG), preparada para los efectos de esta evaluación, los objetivos estratégicos del Ministerio de Planificación y Cooperación, vigentes el año 2003, son los que se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro I.1.1. Objetivos estratégicos de MIDEPLAN.

Nº	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PRIORIDAD GUBERNAMENTAL CON LA CUAL SE VINCULA
1	Colaborar en el diseño y formulación de políticas públicas mediante la elaboración de estudios de evaluación y de diagnóstico que informen las decisiones de las instituciones encargadas de elaborar y ejecutar políticas y programas de desarrollo nacional.	No está asociado
2	Contribuir al mejoramiento de la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos de inversión y orientar la inversión para el logro de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo del país	No está asociado
3	Evaluar y proponer políticas que orienten y apoyen el desarrollo regional y la descentralización, colaborando con los gobiernos regionales en la administración de cada región.	No está asociado
4	Contribuir al logro de un desarrollo social equitativo, apoyando el diseño, gestión y evaluación y coordinación de la política social, formulando y proponiendo políticas para generar igualdad de oportunidades, especialmente en lo relativo a grupos prioritarios.	Instalación de una política nacional de juventud
5	Potenciar la investigación y Formación para el Desarrollo a través del fomento al desarrollo de investigación científica de punta y la formación de profesionales a nivel de postgrado.	No está asociado
6	A través de sus servicios relacionados, contribuir al diseño, implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos que se definen como prioritarios de la política social.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chile Solidario ▪ Política Indígena ▪ Instalación de una política nacional de juventud

Fuente: MECG 2003.

En el marco del Sistema de Planificación y Control de Gestión de la Subsecretaría de MIDEPLAN, esta institución elaboró una propuesta de actualización de sus declaraciones estratégicas³ que fue presentada a DIPRES pero aún no ha sido aprobada por lo tanto el análisis y evaluación se realizan con lo presentado en la MECG. La nueva propuesta mantiene cuatro de los seis objetivos estratégicos, adecuando levemente su redacción. Para cada objetivo estratégico se identifican los Productos Estratégicos o relevantes, según se muestra en el cuadro siguiente:

³ Esta propuesta fue enviada a la DIPRES a través del memorando N° 013/25, del día 05 de Mayo del presente año.

Cuadro I.1.2. Propuesta de actualización de los objetivos estratégicos de MIDEPLAN.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PRODUCTOS ESTRATÉGICOS O RELEVANTES
1. Contribuir al mejoramiento de la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos de inversión y a la orientación de la inversión para el logro de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo del país.	Sistema Nacional de Inversiones
2. Proponer políticas, acciones e instrumentos que orienten y apoyen el desarrollo regional y la descentralización, colaborando para ello con los gobiernos regionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Planificación Territorial • Sistema de información territorial • Asistencia técnica regional • Planificación transporte público
3. Contribuir al logro de un desarrollo económico y social equitativo, apoyando el diseño, gestión, evaluación y coordinación de la política social, formulando y proponiendo políticas para generar igualdad de oportunidades, especialmente en lo relativo a grupos prioritarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y evaluación de políticas sociales • Sistema de Información social • Política Nacional de Infancia • Programa de Becas Presidente de la República • Iniciativa Científica Milenio
4. Contribuir al diseño, implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos vulnerados en sus derechos y/o en situación de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del Sistema Chile Solidario • Coordinación de Políticas y Programas Indígenas

Fuente: Sistema de Planificación y Control de Gestión, Subsecretaría de MIDEPLAN.

I.1.2 Misión y objetivos estratégicos del FOSIS.

De conformidad con la descripción presentada en la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto (MECG), preparada por el FOSIS para los efectos de esta evaluación, la misión y objetivos estratégicos del FOSIS, vigentes al año 2003, son los siguientes:

Misión Institucional FOSIS.

Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado.

Cuadro I.1.3. Objetivos estratégicos del FOSIS.

Nº	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
1	"Planificación": Decidir y asignar los recursos de inversión a través de un proceso integrado de planificación de la intervención territorial y de la gestión institucional, focalizando la actividad del FOSIS en personas, familias y comunidades en extrema pobreza y en riesgo social, en las comunas y localidades del país.
2	"Gestión de la Inversión": Gestionar la inversión, en complementariedad con otros actores públicos y privados, a través de programas de intervención territorial, descentralizados y participativos, orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios.
3	"Evaluación": Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.
4	"Innovación": Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.
5	"Comunicación": Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación.
6	"Modernización": Modernizar la gestión institucional, en el marco de la política de Modernización del Estado, aumentando la calidad y servicios a nuestros usuarios, a través del mejoramiento continuo de los procesos, el desarrollo de los recursos humanos y equipos de trabajo, el uso de nuevas tecnologías de información y la gestión del conocimiento.

Esta Misión y Objetivos Estratégicos son los que la institución ha declarado en el Balance Gestión Integral (BGI) del 2003, y que han sido presentados en la MECG preparada por el FOSIS para esta evaluación. En esta misma matriz se señala que todos los objetivos estratégicos del FOSIS están asociados al objetivo estratégico N° 6 de MIDEPLAN (ver Cuadro N° I.1.1).

Como antecedente importante para la evaluación de la Misión y Objetivos Estratégicos, se debe señalar que el FOSIS fue creado en 1990 como parte de la Ley 18.989, promulgada el 19 de Julio de 1990, que creó al MIDEPLAN y que incluyó en el Tituló II lo siguiente:

- "Artículo 7º: El Fondo de Solidaridad e Inversión Social es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o en parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional".
- "Artículo 9º: En cumplimiento de sus objetivos, el Fondo podrá financiar en especial actividades cuyas finalidades sean":
 - a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo;

- b) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social. En especial, de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular;
- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos;
- d) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- e) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza, que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y
- f) Propender al desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.”

Hasta 1994 el FOSIS mantiene la declaración de la Misión y Objetivos de la Ley Orgánica. En 1994 desarrolló el Programa de Fortalecimiento Organizacional, financiado por el Banco Mundial, donde se realizó un ejercicio estratégico con la participación de la Dirección y el equipo directivo de la institución, logrando como producto una redefinición de la misión con el siguiente enunciado:

“Participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementario a los que abordan otros servicios del Estado”.

Es en este mismo proceso que se declaran los actuales objetivos estratégicos, orientados a “planificar, implementar y evaluar la inversión” para el logro de la Misión. Posteriormente, en el año 2000, se produce un ajuste de la Misión, cambiando la palabra “Participar” por “Contribuir”.

1.1.3 Descripción de los productos estratégicos y sus beneficiarios.

Para la determinación de sus Productos Estratégicos, el FOSIS define como pobres a: “las personas, familias y comunidades que, por su condición y falta de oportunidades, no pueden satisfacer sus necesidades y anhelos por sí mismos”. Adicionalmente sostiene que “la pobreza se institucionaliza y se reproduce de generación en generación, ligando a las personas, familias y comunidades que comparten un mismo territorio”.

El FOSIS plantea que las personas, familias y comunidades pobres inician un proceso de transformación cuando:

- Desarrollan confianza en sí mismas, en sus talentos y habilidades,
- Aprovechan los bienes y servicios que les brinda el Estado y la sociedad, y
- Mejoran de manera sustancial su calidad de vida, su sentido de ciudadanía, su participación en redes y su integración social.

La hipótesis de la intervención institucional se define de la siguiente forma:

“La superación de las condiciones de pobreza puede lograrse, en la medida que un manejo adecuado de los principales riesgos a los que son especialmente vulnerables las personas pobres, les permita enfrentar con éxito las principales tareas y funciones que tienen de acuerdo

con su etapa vital o a la función social que cumplen, estando así en condiciones de aprovechar las oportunidades de desarrollo que el país le ofrece a la sociedad en su conjunto”.

El planteamiento de esta estrategia de intervención institucional, reconoce tres dimensiones del fenómeno de la pobreza que generan los riesgos principales para los pobres, y por tanto, es en la protección de estos riesgos donde concentra las acciones e inversiones:

1. Una dimensión económica de la pobreza: las personas y familias en situación de pobreza no cuentan con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, recursos que deben ser generados principalmente a partir de los ingresos económicos que reporta el trabajo, sea éste dependiente o independiente. Como puede deducirse, la forma de dar cuenta de los resultados concretos en esta dimensión de la pobreza es a través del aumento de los ingresos familiares, producto de la inversión del FOSIS.
2. Una dimensión social de la pobreza: las personas y familias en situación de pobreza no cuentan con las oportunidades ni los apoyos necesarios para desplegar las capacidades y potencialidades que les permitan acceder a los bienes y servicios de los que la sociedad dispone para sus miembros, e integrarse plenamente al desarrollo. Los resultados en esta dimensión de la pobreza estarán reflejados en el acceso a nuevos bienes y servicios, al mismo tiempo que se incrementa el capital social de las personas y familias.
3. El entorno donde las personas y familias en situación de pobreza desarrollan su vida cotidiana, ofrece condiciones deficitarias para el mejoramiento de las condiciones de vida de ellas y dificulta su plena integración social. La inversión que se realice en esta dimensión de la pobreza deberá reflejarse en condiciones de entorno que mejoren objetivamente la calidad de vida de las personas, familias y comunidades, incluida la organización y la participación de la gente en iniciativas comunitarias integradoras.

Con el propósito de intervenir en estas tres dimensiones de riesgos para los pobres, el FOSIS ha desarrollado, durante el período 2000 – 2003, un conjunto de productos estratégicos los que han sufrido varios cambios, encontrándose productos presentes durante todo el período, otros que han finalizado, así como otros, que se han iniciado. Un detalle de esta situación se presenta en el Cuadro I.1.4 siguiente.

Del cuadro se observa que los productos estratégicos vigentes al 2003 son 10, de estos, 3 se iniciaron antes del 2000, seis se iniciaron en el 2002 y uno en el 2003. Se aprecia que tres productos se terminan durante el período: Fomento Productivo fue reemplazado en el 2003 por el producto estratégico Apoyo a las Actividades Económicas, Asistencia y Capacitación a Microempresarios se traspaso a SERCOTEC en el 2001 y Capacitación de Jóvenes II se transformo en Nivelación de Competencias en el 2002.

Cuadro I.1.4. Evolución de los productos estratégicos del FOSIS, 2000-2003.

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINO
FOMENTO PRODUCTIVO	ANTES DEL 2000	2002
ASISTENCIA Y CAPACITACIÓN A MICROEMPRESARIOS	ANTES DEL 2000	2000
CAPACITACIÓN DE JÓVENES II	ANTES 2000	2001
DESARROLLO SOCIAL	ANTES DEL 2000	VIGENTE AL 2003
PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	ANTES DEL 2000	VIGENTE AL 2003
PROYECTOS INNOVATIVOS	ANTES DEL 2000	VIGENTE AL 2003
NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS	2001	VIGENTE AL 2003
REINSERCIÓN LABORAL Y EMPLEO	2002	VIGENTE AL 2003
PUENTE	2002	VIGENTE AL 2003
UN BARRIO PARA MI FAMILIA	2002	VIGENTE AL 2003
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	2001	VIGENTE AL 2003
AQUÍ YO HABLO	2001	VIGENTE AL 2003
APOYO A ACTIVIDADES ECONÓMICAS (Reemplaza a Fomento Productivo)	2003	VIGENTE AL 2003

Fuente: elaboración propia, basado en información proporcionada por FOSIS.

La población potencial de los productos estratégicos es de 3.030.000 distribuidas de la siguiente forma:

- Población en situación de extrema pobreza en todo el territorio nacional estimada en 209.398 familias⁴ (aproximadamente 800.000 personas si se considera un promedio de 3,8 personas por familia) y
- Población en situación de pobreza de todo el territorio nacional estimada en 2.230.000 personas.⁵

Existe una excepción que es el Producto Estratégico PUENTE que tiene como población potencial solamente al grupo de los extremadamente pobres.

Cabe destacar que con el inicio del Programa PUENTE en el 2002, se afectó a todos los productos estratégicos del FOSIS, poniendo como prioridad para focalizar las intervenciones a las familias PUENTE, con el objeto de apoyar en el cumplimiento de las condiciones mínimas asociadas, tales como habitabilidad, empleo, ingresos, educación y dinámica familiar.

4 Fuente: Balance de Gestión Integral de FOSIS año 2001.

5 Fuente: Casen del año 2000.

A continuación se presentan los Cuadros I.1.5 al I.1.14, que describen los Productos Estratégicos vigentes al 2003, indicando sus componentes o subproductos, bienes y/o servicios, resultados esperados y población objetivo correspondiente. En el Anexo 2 se presenta una descripción más detallada de cada uno de ellos y en el Anexo 3 se describe la determinación de la población potencial del FOSIS y la población objetivo específica de cada Producto Estratégico, incluyendo una estimación de su cuantificación.

- N° 1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas.
- N° 2. Programa de Desarrollo Social.
- N° 3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales.
- N° 4. Programa PUENTE entre la Familia y sus Derechos.
- N° 5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo.
- N° 6. Programa de Promoción para la Participación.
- N° 7. Programa Un Barrio para mi Familia.
- N° 8. Proyectos Innovativos.
- N° 9. Programa de Participación Ciudadana.
- N° 10. Programa Aquí Yo Hablo.

Cuadro I.1.5. Programa de apoyo a actividades económicas.

COMPONENTE	LINEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Financiamiento Inversión Productiva	Financiamiento Proyectos asociativos	Financiamiento conjunto de planes de negocios de grupos u organizaciones.	Los beneficiarios incrementan su dotación de capital y aumenta sus competencias productivas y o comerciales.	Personas mayores de 18 años, hombres y/o mujeres, que se encuentren en situación de pobreza, habiten o trabajen en los territorios seleccionados y que sean microempresarios o trabajadores por cuenta propia (sean estos pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros pequeños productores). Estimación Población Objetivo = 423.720 personas ⁶
	Financiamiento proyectos individuales	Financiamiento de servicio de apoyo para desarrollar planes de negocios individuales a través de Servicios Especializados.	Los beneficiarios incrementan su dotación de capital y aumenta sus competencias productivas y o comerciales.	
Servicios Especializados.	Capacitación a Unidades Productivas	Cursos, talleres, otros, para capacitación en gestión y/o temas relacionados con los procesos productivos.	Aumento de las habilidades, competencias y destrezas que mejoran la gestión empresarial.	
	Asesorías y Asistencia Técnicas ⁷	Entrega de habilidades, conocimientos técnicos o traspaso tecnológico, en forma directa, presencial y personalizada, según un plan de trabajo predefinido.	Aumento de las habilidades, competencias y destrezas que mejoran la gestión empresarial.	
	Comercialización	Financiamiento de proyectos que posibiliten el posicionamiento en mercados actuales y nuevos.	Los beneficiarios hacen un diagnóstico de su gestión comercial y ejecutan un plan de ventas para mejorarla.	
	Formación y Capacitación Laboral	Financiamiento de proyectos de formación y capacitación en oficios con desenlace laboral independiente.	Los beneficiarios aumentan su calificación y cuentan con orientación para acceder al mercado del trabajo Independiente.	

⁶ Fuente: En base a las orientaciones Programáticas Programa de Apoyo a Actividades Económicas año 2003 para mayor detalle ver anexo 3.

⁷ En términos generales la línea de capacitación de unidades productivas financia capacitación en temas generales como gestión o procesos productivos en cambio la línea Asesoría de asistencia técnica esta orientada a apoyo a los beneficiarios en problemas específicos tales como imagen corporativa diseño de resultado y envases.

Cuadro I.1.5. Programa de apoyo a actividades económicas (Continuación).

COMPONENTE	LINEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Proyectos que permitan acceso al crédito.	Subsidio al Crédito	Financiamiento de subsidios a instituciones financieras que den crédito a los beneficiarios	Los beneficiarios acceden a financiamiento crediticio y aumentan su dotación de capital.	
	Fondo de Garantías	Financiamiento de fondos de garantías a instituciones financieras para avalar créditos de los beneficiarios	Los beneficiarios acceden a financiamiento crediticio y aumentan su dotación de capital.	
	Fondo Rotatorio	Financiamiento para constituir fondos rotatorios en instituciones financieras para beneficiarios de alto riesgo	Los beneficiarios acceden a financiamiento crediticio y aumentan su dotación de capital.	
Proyectos de apoyo para el desarrollo de un entorno favorable a las actividades productivas.	Viabilización de inversiones	Financiamiento de acciones necesarias para superar obstáculos administrativos, jurídicos, técnicos, otros presentes en el ámbito local.	Los beneficiarios superan obstáculos que impiden el desarrollo de su actividad económica.	
	Espacios de trabajo colectivo	Financiamiento de proyectos que adecuen los espacios de trabajo colectivo asegurando su sustentabilidad en el tiempo.	Los beneficiarios cuentan con espacios productivos y/o comerciales habilitados, de uso colectivos.	
	Sistemas de Información	Financiamiento de proyectos que permitan obtener conocimiento de las características de un territorio	Los beneficiarios aumentan su conocimiento del territorio y los mercados en los cuales desarrollan su actividad económica.	
	Cooperación Empresarial y Generación de Negocios	Financiamiento de proyectos para intercambiar experiencias relacionadas y propiciar la formación o incorporación a redes.	Los beneficiarios generan y/o se incorporan a redes de cooperación empresarial y conocen nuevas experiencias productivas que les permiten un cambio cultural, logrando un aumento en las ventas.	

Cuadro I.1.6. Programa de desarrollo social.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Proyectos Autogestionados.	Financiamiento de proyectos autogestionados de desarrollo social	Financiamiento de proyectos que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades de los beneficiarios para identificar y resolver problemas específicos del ámbito social.	Los beneficiarios acceden autogestionadamente a bienes y/o servicios que activan factores protectores.	Es la población pobre incluida la extremadamente pobre. Estimación Población Objetivo = 3.030.000 personas. ⁸
Servicios Especializados.	Acceso a servicios ⁹	Financiamiento de actividades que faciliten el acceso a servicios de carácter social existentes entregados por organismos públicos y privados.	Personas y/o familias y/o grupos y organizaciones de la comunidad acceden a bienes y/o servicios que activan factores protectores.	
	Prestación de servicios	Financiamiento de proyectos de servicios sociales inexistentes o insuficientes		
	Fondo de iniciativas	Financiamiento de pequeñas iniciativas que apoye y refuerce a los beneficiarios que estén en las otras dos líneas.		

⁸ Fuente: Balance de Gestión Integral año 2002 para mayor detalle ver anexo 3.

⁹ Estos servicios consideran información para asesorías jurídicas y beneficios sociales, facilitar el traslado a puntos de atención, gestionar el desplazamiento de los servicios públicos y privados al área de residencia de los beneficiarios.

Cuadro I.1.7. Programa de nivelación de competencias laborales.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Nivelación de estudios y formación sociolaboral	Alfabetización y Nivelación del 1º ciclo básico y formación sociolaboral	Alfabetización y nivelación hasta 4º año y desarrollo de competencias laborales	Los beneficiarios se alfabetizan y nivelan el primer ciclo de enseñanza básica y desarrollan habilidades sociales y laborales necesarias para una adecuada inserción en el mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personas de ambos sexos mayores de 15 años con menos de 8 años de escolaridad. ▪ Cesantes, subempleados o que buscan trabajo por primera vez. Estimación Población Objetivo = 690.000 personas ¹⁰
	Alfabetización y Nivelación del 5º y 6º básico y formación sociolaboral.	Nivelación de 5º y 6º año y desarrollo de competencias laborales.	Los beneficiarios se alfabetizan y nivelan el tercer ciclo de enseñanza básica y desarrollan habilidades sociales y laborales necesarias para una adecuada inserción en el mercado laboral.	
	Alfabetización y Nivelación del 7º y 8º básico	Nivelación de 7º y 8º año y desarrollo de competencias laborales.	Los beneficiarios se alfabetizan y nivelan en el último ciclo de enseñanza básica y desarrollan habilidades sociales y laborales necesarias para una adecuada inserción en el mercado laboral.	

¹⁰ Fuente: Estudio de impacto Programa de Nivelación de Competencias Laborales realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile para la DIPRES en el año 2003.

Cuadro I.1.8. Programa PUENTE “Entre la familia y sus derechos”.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Apoyo Psicosocial a la familia	Construcción del puente de la familia	Sesiones de trabajo con la familia	Las familias beneficiarias mantienen practicas de apoyo mutuo, integradas a su espacio local cotidiano, accediendo, a través de demanda expresa, a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculadas a las redes sociales existentes y con un ingreso económico autónomo superior al equivalente a la línea de indigencia	Familias que se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza. Población Objetivo = 209.398 familias ¹¹
	Monitoreo de los compromisos	Sesiones de seguimiento ¹²		
Formación, capacitación y acompañamiento a las UIF ¹³ .	No tiene.	Capacitación a los Apoyos Familiares ¹⁴ y acompañamiento y seguimiento del trabajo realizados por las UIF	Asistencia técnica a los Apoyos Familiares, apoyo en el registro y monitoreo on-line e informes de avance de coberturas y cumplimientos de condiciones mínimas ¹⁵	
Fondo Regional de Iniciativas	Fondo para financiamiento de proyectos de servicios o beneficios que las familias requieran para cumplir las condiciones mínimas..	Financiamiento de Iniciativas dirigidas específicamente a las familias participantes que complementen la oferta pública disponible para ellas	Los beneficiarios obtienen financiamiento para proyectos específicos que portan al cumplimiento de condiciones mínimas y que no están disponibles en la oferta programática de la región	
Monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias.	Sistema de monitoreo por Internet a cargo de cada apoyo familiar	Conocimiento del estado de avance del programa en cada comuna, provincia, región y país.	El personal del FOSIS cuenta con información de la intervención de los apoyos familiares desagregada para cada familia beneficiaria del programa.	

¹¹ Fuente: Orientaciones Programáticas Programa PUENTE año 2003.

¹² Los compromisos son seguimiento por 18 meses y contemplan un período mínimo de 7 sesiones de acompañamiento.

¹³ UIF: Unidad de Intervención Familiar

¹⁴ Esta capacitación tiene por objeto dar a conocer los alcances y características específicas del programa y traspasar la metodología de trabajo con las familias, que se diseñó específicamente para la implementación del apoyo psicosocial a las familias.

¹⁵ Las condiciones mínimas son 53 agrupadas en 7 dimensiones, el detalle cada dimensión y condiciones mínimas se presenta en el Anexo 2.

Cuadro I.1.9. Programa de reinserción laboral y empleo.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Servicios de apoyo integral y financiamiento para el empleo.	Inserción laboral dependiente o independiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cursos de nivelación o actualización de oficios ▪ Intermediación para la colocación laboral en empresas ▪ Administración del subsidio a la contratación laboral ▪ Acompañamiento técnico para la inserción social en el puesto de trabajo. ▪ Fortalecimiento de capacidades emprendedoras ▪ Asistencia técnica para la formulación de planes de negocio ▪ Asistencia técnica para la producción y/o comercialización de bienes y servicios ▪ Asistencia técnica para la gestión de la unidad productiva ▪ Asesoría legal para el desarrollo de la iniciativa 	Los beneficiarios obtienen un apoyo integral para el empleo, que les permite generar ingresos autónomos por un monto igual o superior al valor del salario mínimo, después de seis meses de ejecutado el programa.	<p>Personas cesantes, preferentemente jefes(as) de hogar, calificados como tales por la municipalidad respectiva y que tengan interés en acceder a los beneficios de este programa. Se definen como cesantes pobres a los desocupados que se desempeñan como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricultores, ganaderos, pescadores, cazadores, madereros y ocupaciones afines. ▪ Artesanos y operarios en ocupaciones relacionadas con hilandería y confección. ▪ Obreros y jornaleros. ▪ Otros artesanos y operarios. ▪ Aquellos que no especifican.
	Financiamiento de capital semilla para el autoempleo, dotación de activos productivos y capital de trabajo.	Financiamiento de capital semilla	Los beneficiarios disponen de capital para el desarrollo su actividad económica a través de la obtención de financiamiento.	Estimación Población objetivo = 269.424 personas ¹⁶

¹⁶ Fuente: Información obtenida por la población identificada por la “Encuesta Nacional de Empleo” – Instituto Nacional de Estadística, año 2004 calculada con relación a identificación de los mismos conceptos presentados en la Población Objetivo. Por otra parte en concordancia con las prioridades gubernamentales el FOSIS a orientado esta población objetivo en el subgrupo, perteneciente a los beneficiarios del Producto Estratégico PUENTE para mayor detalle ver anexo 3.

Cuadro I.1.10. Programa promoción para la participación.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Apoyo a la Autogestión	Contratación de un servicio técnico que asesora a las organizaciones o grupos para los Programas DS (proyectos autogestionados) y AAE (proyectos asociativos)	Apoyo técnico y asesorías para fortalecer sus formas asociativas.	Los grupos y organizaciones elaboran perfiles de proyectos, los transforman en proyectos técnicamente financiables por el FOSIS y los ejecutan obteniendo los productos planificados en el tiempo establecido.	Grupos y/u organizaciones sociales, funcionales o territoriales, formales o informales pobres y que tiene interés por desarrollar iniciativas comunitarias, en los temas definidos como ámbitos de intervención ¹⁷ , vinculadas a los programas de Desarrollo Social y Apoyo a Actividades Económicas en sus componentes para proyectos autogestionados de sectores de escasos recursos. Estimación Población Objetivo = 1. Año 2000 = 211.107 personas 2. Año 2001 = 142.851 personas 3. Año 2002 = 45.404 personas 4. Año 2003 = 12.910.personas. ¹⁸
Promoción Territorial	Financia el desarrollo de un proceso de apoyo integral a una comunidad específica	Trabajo comunitario, en el cual analizan la realidad del territorio, elaboran estrategias para enfrentar los principales problemas diagnosticados y llevan a cabo al menos una iniciativa de las priorizadas por la comunidad	Los grupos y organizaciones de una comunidad, desarrollan un trabajo comunitario en el cual analizan la realidad del territorio, elaboran estrategias para enfrentar los principales problemas diagnosticados y llevan a cabo al menos una iniciativa que de respuesta a alguna de las necesidades priorizadas por la comunidad.	
Apoyo a la Formación de Agentes Locales de Desarrollo	Preparación, habilitación y capacitación de líderes y dirigentes, sociales, comunitarios y otros actores locales municipales, públicos o privados	Los líderes y dirigentes sociales y comunitarios relacionados con la intervención FOSIS fortalecen sus estilos de liderazgo positivo.	Los líderes seleccionados en la planificación regional son formados para el ejercicio de su rol.	

¹⁷ Los ámbitos de intervención definidos por FOSIS son desarrollo del liderazgo, fortalecimiento organizacional, mejoramiento de la infraestructura comunitaria, participación comunitaria, participación juvenil.

¹⁸ Fuente: Elaboración propia en base a información de las orientaciones programáticas de Programa de Promoción para la Participación del año 2003 para mayor información ver anexo 3.

Cuadro I.1.11. Programa un barrio para mi familia.

COMPONENTE	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Redes Sociales	Aplicación de fichas de registro e identificación de recursos sociales locales	Familias nuevas propietarias de una vivienda social vinculadas a las redes sociales	Familias que obtienen una vivienda social con subsidio del Estado o vivienda dinámica social sin deuda. En estas se incluyen las familias beneficiarias del Programa Chile Barrio y de los Programas de viviendas sectoriales del MINVU. Población Objetivo = 19.247 Familias ¹⁹ .
Fortalecimiento Organización Comunitaria	Apoyo en el diseño y gestión de proyectos comunitarios ²⁰ .	Familias nuevas propietarias de una vivienda social cuentan con una organización comunitaria	
Asesoría Técnica en Mejoramiento y Mantenimiento de la Vivienda y Ocupación de espacios de usos comunitario	Capacitación a las familias en administración de espacios, mejoramiento y mantención de las viviendas.	Familias nuevas propietarias de una vivienda social capacitadas técnicamente en el mejoramiento y mantención de sus viviendas y ocupación de espacios de uso comunitario	
Información y Asesoría Legal	Capacitación y asesoría legal en temas relacionados a la vivienda.	Familias nuevas propietarias de una vivienda social informadas y asesoradas en materias legales asociadas a la vivienda, a la organización y normas de convivencia entre vecinos	

¹⁹ Fuente: Bases Programáticas Programa un Barrio para mi Familia año 2003.

²⁰ Además realizar talleres que promuevan el fortalecimiento de la vida en comunidad, por ejemplo de comunicación, resolución de conflictos y liderazgo.

Cuadro I.1.12. Programa proyectos innovativos.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Fondo central de financiamiento de iniciativas innovadoras	Manos a la Obra	Proyecto piloto que permite entregar obras menores a grupos de trabajadores organizados en pequeñas unidades productivas que se incorporan como contratistas del MOPTT.	Los beneficiarios se constituyen como contratistas del MOPTT y ejecutan proyectos de mantención, conservación de bienes e infraestructura.	No es posible determinar una población objetivo, en una primera fase se identifican como beneficiarios el FOSIS y otras instituciones que intervienen en alguna de las dimensiones de pobreza..
	Escuela Taller y Talleres de Formación	Capacitación y formación en oficios a jóvenes	Los jóvenes reciben capacitación en uno o más oficios	

Cuadro I.1.13. Programa de participación ciudadana.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Participación ciudadana en la gestión gubernamental	Participación de beneficiarios “Juntos Ganamos”	Encuentros regionales con beneficiarios	Retroalimentación de la acción del FOSIS en los beneficiarios directos.	La población objetivo de este programa son los beneficiarios efectivos totales del FOSIS y los ejecutores beneficiarios del año anterior (esto para todos los años) ²¹ Estimación de Población Objetivo = 338.336
	Participación de ejecutores intermediarios “Juntos Ganamos”	Jornadas Regionales con ejecutores intermediarios	Retroalimentación de la acción del FOSIS en toda su cadena de valor (ONGs, Universidades, Municipalidades, Fundaciones, Consultoras, organismos públicos, otros.)	

²¹ Para el año 2003 la población objetivo es 338.336 que son los beneficiarios directos del FOSIS del año 2002 incluidos las familias pertenecientes al programa PUENTE (337.854) y los ejecutores beneficiarios totales del año 2002 (512).

Cuadro I.1.14. Programa aquí yo hablo.

COMPONENTE	LÍNEAS DE ACCIÓN	BIENES Y/O SERVICIOS	RESULTADOS ESPERADOS	BENEFICIARIOS FOSIS
Medios de Comunicación Local	Radios locales y comunitarias	Abrir oportunidades y desarrollar capacidades comunicacionales en los sectores pobres.	Los beneficiarios realizan programas comunicacionales, secciones, microprogramas, avisos elementos de continuidad, suplementos u otros.	Son preferentemente familias pertenecientes al Programa PUENTE durante el año 2002 y 2003, que habitan en los territorios seleccionados y que pertenezcan a alguno de los grupos objetivos definidos por el FOSIS en cada convocatoria Población Objetivo: 209.398 familias ²²
	Periódicos comunales			
	Audiovisuales locales			
	Medios Regionales (sólo V, VIII, RM)			

²² Fuente: Orientaciones Programáticas Programa PUENTE año 2003.

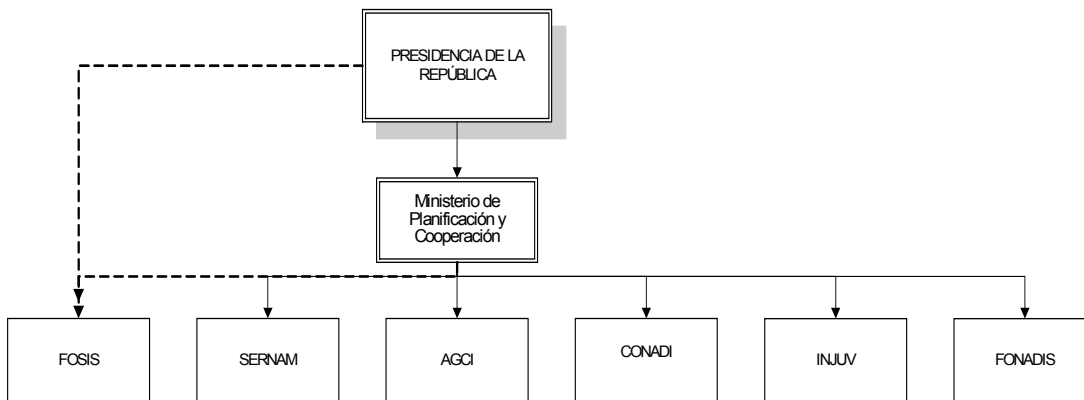
I.2 Descripción de la organización y mecanismos de gestión.

I.2.1 Descripción de la estructura organizacional y mecanismos de coordinación.

I.2.1.1 Inserción del FOSIS en el Ministerio de Planificación y Cooperación.

A continuación se presenta el organigrama que vincula al FOSIS con el Ministerio de Planificación y Cooperación y la Presidencia de la República²³.

Figura I.2.1. Vínculo del FOSIS con la Presidencia y MIDEPLAN.



Las líneas continuas de la figura anterior significan que existe una relación de dependencia, mientras que las líneas segmentadas implican una relación de supervigilancia.

I.2.1.2 Descripción general de la Estructura Organizacional del FOSIS.

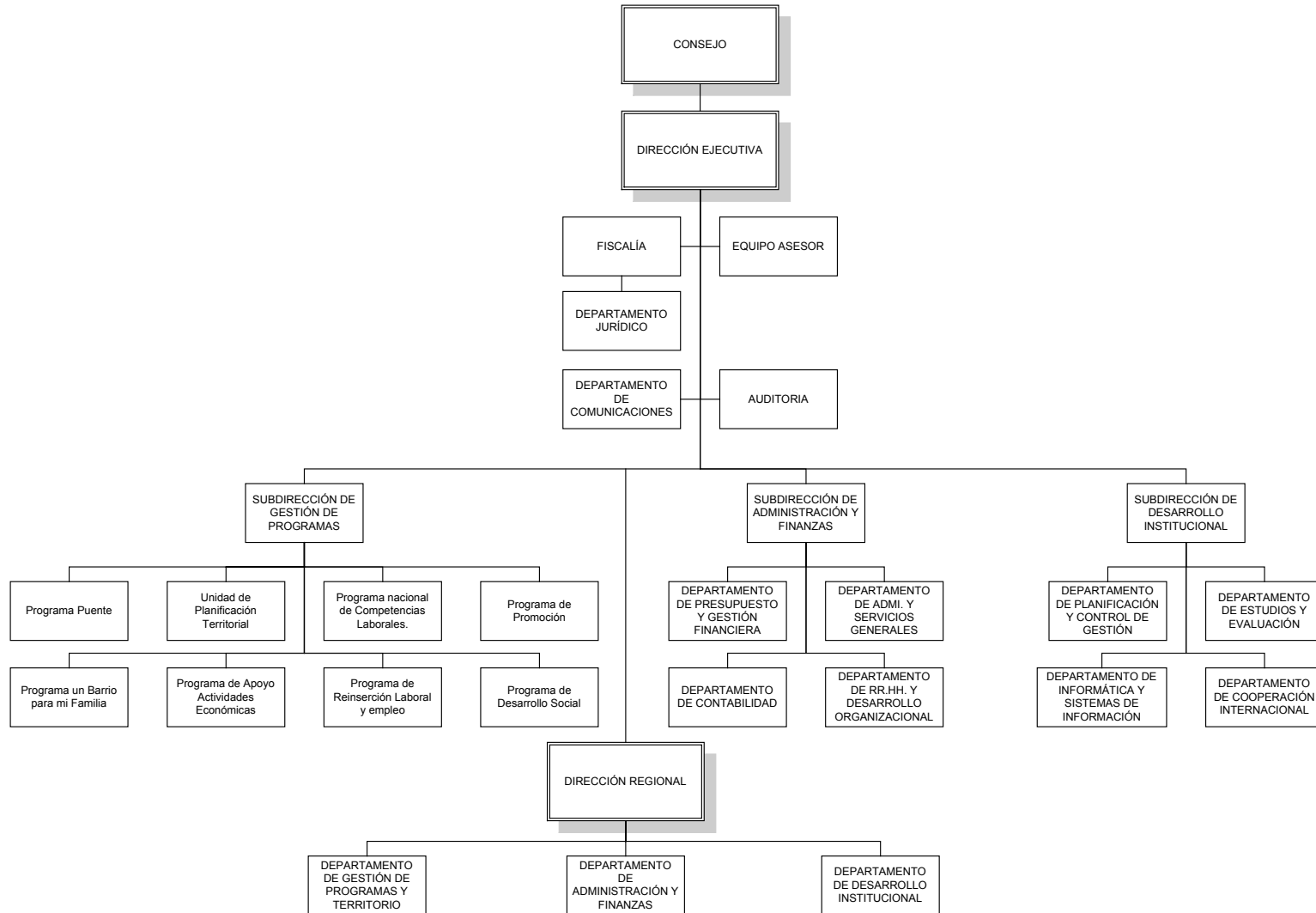
El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) posee una estructura organizacional conformada por distintos niveles jerárquicos, los cuales se presentan a continuación:

- En el nivel superior se encuentra el Consejo y la Dirección Ejecutiva Central, con su respectivo equipo asesor.
- Como instancia de apoyo al nivel estratégico está la Subdirección de Desarrollo Institucional.
- Al nivel de procesos operativos se encuentra la Subdirección de Gestión de Programas.
- Como procesos de apoyo al nivel operativo se encuentra la Subdirección de Administración y Finanzas y
- A nivel regional se encuentran todas las actividades propias de la ejecución programática, tales como las licitaciones, pagos y supervisión de los proyectos.

La estructura organizacional del FOSIS vigente al año 2003 se presenta en el siguiente organigrama y en los puntos I.2.1.3 y 1.2.1.4 se describen las funciones principales.

²³ Este Organigrama Corresponde al incluido en el Balance de Gestión Integral del FOSIS del año 2003.

Figura I.2.2. Organigrama FOSIS



I.2.1.3 Descripción de la estructura organizacional del FOSIS Central

A continuación se presenta la descripción general de las distintas funciones del FOSIS, hasta el nivel de Departamento y Unidades, la cual se basa principalmente en las descripciones de cargos vigentes a Agosto del año 2002 y las informaciones entregadas por la Institución. La descripción se realiza por cada una de las siguientes áreas: Dirección Superior, Subdirección de Gestión de Programas, Subdirección de Administración y Finanzas y Subdirección de Desarrollo Institucional.

Dirección Superior.

La dirección Superior del FOSIS la ejerce el Consejo y la Dirección Ejecutiva.

a) El Consejo.²⁴

El Consejo tiene por objeto ejercer las atribuciones, cumplir y hacer cumplir las funciones estratégicas del Fondo, así como aprobar el programa anual de acción y el proyecto de presupuesto del FOSIS y sus modificaciones.

La dirección del Fondo corresponde al Consejo que es la autoridad superior del Servicio. El Consejo esta integrado por:

1. El Ministro de Planificación y Cooperación, quien lo preside;
2. El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, o su representante;
3. Una representante de alguno de los organismos del Estado que desarrolle actividades relacionadas con la mujer, y
4. Cuatro Consejeros, que son designados por el Presidente de la República, debiendo incluir entre ellos a un representante de alguna universidad reconocida por el Estado, a un representante de los trabajadores y a otro del sector empresarial.

b) Dirección Ejecutiva.

La administración del Fondo corresponde al Director Ejecutivo, quien es el Jefe Superior del Servicio y tiene su representación legal, judicial y extrajudicial.

La Dirección Ejecutiva tiene como función conducir al FOSIS en su integridad, liderando los procesos técnicos y administrativos válidos para la consecución de los objetivos de la institución.

A continuación se presenta la descripción de las funciones básicas de las unidades asesoras de la Dirección Ejecutiva.

c) Fiscalía.

Esta Unidad tiene como función velar por la legalidad de los actos institucionales, controlando el cumplimiento de las normativas legales. De la Fiscalía depende el Departamento Jurídico.

d) Departamento Jurídico.

El Departamento Jurídico es el encargado de asesorar a la Dirección Ejecutiva y a las subdirecciones de la institución, con el objeto de asegurar que sus actos se enmarquen en el orden jurídico. Además, se coordina directamente con los departamentos jurídicos de las Direcciones Regionales en asuntos de mayor complejidad (juicios por incumplimiento de contratos, garantías, etc.).

²⁴ Esta descripción corresponde a lo especificado en la Ley orgánica del FOSIS.

e) Equipo Asesor de Dirección.

El Equipo Asesor tiene por objeto apoyar a la dirección ejecutiva en temas estratégicos de fortalecimiento y desarrollo institucional.

f) Departamento Comunicaciones.

Este departamento tiene como funciones contribuir a la difusión de los programas, beneficios y oportunidades que brinda el FOSIS entre y con sus beneficiarios potenciales. Así como también, contribuir a posicionar al FOSIS públicamente, y en públicos específicos, como organismo de Gobierno con mensajes que fortalezcan las condiciones favorables y resuelvan eventuales conflictos que afectan su quehacer institucional. Además es el encargado del Producto Estratégico Aquí yo Hablo, desarrollando las Bases Generales y las orientaciones programáticas para las regiones.

g) Auditoría Interna.

Esta Unidad debe otorgar apoyo al Director Ejecutivo, mediante una estrategia preventiva, proponiendo como producto de su acción, políticas, planes, programas y medidas de control para el fortalecimiento de la gestión y para salvaguardar de los recursos que les han sido asignados y el cumplimiento de los procesos administrativos asociados a la provisión de los Productos Estratégicos.

Subdirección de Gestión de Programas.

La Subdirección de Gestión de Programas (SGP) tiene como función conducir la gestión programática del FOSIS, velando por el correcto desarrollo de todos los programas que ejecuta y está compuesta por las siguientes unidades:

a) Programa PUENTE.

Esta unidad es la encargada de elaborar las orientaciones generales del programa PUENTE, así como de realizar apoyo a la gestión del nivel de avance y el grado de cumplimiento de las condiciones mínimas de cada familia, a nivel nacional. Además, es la encargada de informar a la Secretaría del Sistema Chile Solidario el avance del programa PUENTE.

Por otro lado es la responsable del Producto Estratégico Participación Ciudadana, gestionando con las Direcciones Regiones el desarrollo de las Jornadas Juntos Ganamos.

b) Unidad de Planificación Territorial

Esta unidad es la responsable de conducir el proceso de planificación territorial a nivel nacional, así como de consolidar la planificación de cada región. Además participa directamente en el proceso de formulación presupuestaria cada año, y realiza el control del proceso de planificación territorial en los sistemas de información.

c) Programa Nivelación de Competencias Laborales, Programa Promoción, Programa Un Barrio para mi Familia, Programa de Apoyo a Actividades Económicas, Programa de Reinserción Laboral y Empleo y Programa de Desarrollo Social.

Estas unidades son las encargadas de:

- La elaboración de las orientaciones programáticas y Bases Generales de Licitación de los respectivos programas,
- Contribuir en el proceso de formulación presupuestaria de cada uno de ellos al nivel nacional,
- Elaborar informes de gestión para la SGP, y

- Monitorear la ejecución de cada programa al nivel nacional.

Subdirección de Administración y Finanzas.

La Subdirección de Administración y Finanzas tiene por objeto administrar los recursos humanos, financieros, físicos y servicios generales de la institución. A continuación se describen las funciones básicas de los departamentos y unidades de esta Subdirección:

a) Departamento de Presupuesto y Gestión Financiera.

Este departamento es el encargado de la elaboración del presupuesto anual y el control y registro de su ejecución, la administración de los recursos financieros, la supervisión del registro del personal de la institución, y la ejecución eficiente de los procesos relacionados con el pago de las remuneraciones. Para realizar sus funciones está organizado en los siguientes Subdepartamentos:

- Subdepartamento de Gestión Financiera.
- Subdepartamento de Presupuestos.

b) Departamento de Administración de Servicios Generales.

Este departamento tiene por objeto proveer a todas las áreas de la institución, de los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con los presupuestos aprobados, los programas de compras, y los programas de mantención de la infraestructura física y su equipamiento. Para realizar sus funciones está organizado en las siguientes unidades:

- Subdepartamento de Mantención y Servicios Generales.
- Subdepartamento de Adquisiciones e Inventario.

c) Departamento de Contabilidad.

Este departamento es el encargado de llevar la contabilidad de la institución de acuerdo a la normativa de registro y control de la Contraloría General de la República y otras Instituciones rectoras.

d) Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional.

Este departamento es el encargado de diseñar, proponer e implementar políticas de recursos humanos en el marco de los objetivos estratégicos del FOSIS. Para realizar sus labores está organizado en las siguientes unidades:

- Servicio de Bienestar. (Este servicio no posee dependencia directa del Departamento, ya que, es considerado un servicio adscrito al FOSIS).
- Subdepartamento de Desarrollo Organizacional.
- Subdepartamento de Administración de Personal.

Subdirección de Desarrollo Institucional.

Esta Subdirección tiene por objeto conducir el proceso de planificación institucional, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, realizar evaluación a la gestión programática y de inversión institucional, conducir el proceso de gestión del conocimiento, y proponer los ajustes a la estrategia de desarrollo institucional. A continuación se describen las funciones básicas de los departamentos que dependen de esta Subdirección:

a) Departamento de Planificación y Control de Gestión.

Este departamento tiene como función principal conducir el proceso de formulación de la planificación institucional y diseñar, implementar y supervisar el control de gestión institucional.

b) Departamento de Estudios y Evaluación.

Este departamento tiene como funciones estudiar, analizar, medir e interpretar los cambios y efectos que se producen en las personas que son beneficiarias de la intervención del FOSIS, con el fin de extraer aprendizajes, diseñar nuevas iniciativas innovadoras, difundir y gestionar el conocimiento institucional.

Por otra parte, es el encargado del Producto Estratégico Proyectos Innovativos en su etapa de creación y posterior ejecución hasta la etapa de Programa Piloto. Una vez finalizada la marcha blanca de los Programas Piloto estos son traspasados a la Subdirección de Gestión de Programas o a otra institución que los ejecute.

c) Departamento de Informática y Sistemas Información.

Este departamento tiene como funciones la definición, incorporación, operación, mantenimiento y administración de la tecnología de información y de comunicaciones (TIC's) que utiliza el FOSIS. Las funciones de soporte y mantención de hardware y redes, soporte y mantención de software, e integración y desarrollo de sistemas se encuentran externalizadas.

d) Departamento de Cooperación Internacional

Este departamento tiene como propósito coordinar y ejecutar acciones de cooperación con organismos internacionales, así como desarrollar y mantener una óptima comunicación con organismos de la Red de Fondos de Latinoamérica y Agencias de Cooperación. Por otra parte, es la unidad encargada de coordinar las acciones de desarrollo de oportunidades de cooperación internacional de dicha Red con los representantes regionales del FOSIS en la materia.

1.2.1.4 Descripción de la Estructura Organizacional del FOSIS Regional.

A nivel regional el FOSIS presenta una segregación de funciones similar a la del nivel Central. La estructura organizacional es diferenciada según el tamaño de las regiones, en los siguientes tres grupos: grandes (V, VIII y RM); medianas (IV, VI, VII, IX y X); y pequeñas (I, II, III, XI, XII), cuyas diferencias son básicamente la cantidad de cargos considerados.

Cabe mencionar que la estructura del FOSIS regional cambia dependiendo del tamaño de la región. De este modo, en las regiones medianas y pequeñas las funciones de apoyo administrativo se reducen. Lo mismo ocurre en el Departamento de Gestión de Programas (DGP) con los gestores territoriales, ya que en una región grande hay entre tres y cuatro, dependiendo de la cantidad de territorios, mientras que en una región mediana el número disminuye a uno, y en una región pequeña esta función no se observa. Otra función de este departamento (DGP) que varía considerablemente según el tamaño de la región es la de ADL.

A continuación se describen las funciones básicas del FOSIS Regional correspondiente a una Región Grande.

a) La Dirección Regional (DR).

Es la encargada de conducir la gestión global del FOSIS regional para la consecución de los objetivos en su jurisdicción. Además, conduce el proceso de Planificación Territorial de la oferta

programática a nivel regional, conformando un equipo multidisciplinario denominado “Equipo de Planificación Territorial Regional”, el cual es un equipo temporal que se conforma en octubre de cada año y finaliza en enero del siguiente, donde participan los jefes de departamento y los asesores de la Dirección Regional. En la sección 1.2.2 se describirá en detalle el proceso de Planificación Territorial

b) Departamento de Gestión de Programas y Territorio (DGP).

La función principal de este departamento es dirigir, coordinar, apoyar y controlar la gestión de los programas de inversión en el ámbito regional. Además participa en el proceso de Planificación Territorial, realiza las convocatorias y supervisa la evaluación ex-ante de las propuestas y la ejecución programática.

- *Gestor Territorial (GT).*

Es responsable de dirigir, coordinar, apoyar y gestionar la ejecución de la inversión regional del FOSIS en un territorio determinado, supervisando la labor de los Agentes de Desarrollo Local (ADL's) y de los encargados de los programas. Es importante destacar que en las regiones grandes y medianas existen encargados de programas regulares, normalmente de Apoyo a Actividades Económicas y de Desarrollo Social, los cuales están bajo la supervisión del Gestor Territorial. En las regiones pequeñas la organización carece de este cargo, función que es realizada por el Jefe del Departamento de Gestión de Programas.

- Agente de Desarrollo Local: la función principal del ADL es identificar las necesidades de desarrollo socioeconómico de los sectores más desposeídos, colaborar en la transformación de esas necesidades en proyectos elegibles, y supervisar su ejecución, coordinando sus esfuerzos con el sector público y privado en el territorio que le ha sido asignado. Una característica importante de esta función es que se relaciona directamente con los beneficiarios. Entre sus funciones específicas se cuentan²⁵:
 - Presidir las Mesas de Trabajo territoriales en la mayoría de las comunas de intervención del FOSIS.
 - Colaborar en el proceso de focalización de los beneficiarios dentro de la comuna.
 - Supervisar los proyectos de cada uno de los programas regulares del FOSIS, incluyendo los proyectos destinados a las familias del programa PUENTE.
 - Apoyar metodológicamente a los ejecutores, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los productos propuestos.

- *Gestor Regional de Empleo (GRE).*

Es responsable por la gestión del Programa de Reinserción Laboral y Empleo a nivel regional, tanto el fondo regular como el extraordinario. De este modo, es el encargado de elaborar las Bases Regionales (junto con el DGP), de realizar las convocatorias, de gestionar los procesos de evaluación ex – ante de las propuestas, de supervisar a los ejecutores intermediarios del programa durante la ejecución de los proyectos, así como también de gestionar el envío de la información a la Subdirección de Gestión de Programas (SGP) en el FOSIS Central. Por último, realiza gestiones para la obtención de recursos y convenios con otras instituciones, tales como el FNDR y las Gobernaciones Provinciales.²⁶

²⁵ De acuerdo a lo observado en las 3 regiones la función del ADL no varía en relación al tamaño de la región.

²⁶ Fuente: entrevistas realizadas en regiones.

- *Coordinador Regional Programa PUENTE.*

Su función principal es gestionar la ejecución del programa PUENTE a nivel regional, apoyando la labor de los coordinadores provinciales PUENTE y entregando orientaciones generales provenientes del nivel central. Además, es el encargado de gestionar el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias beneficiarias del programa en la región, y apoyar metodológicamente a los Apoyos Familiares. Por otra parte, es el encargado de monitorear el ingreso de los antecedentes y de la información respecto del cumplimiento de condiciones mínimas en el sistema de información del programa PUENTE.

- Coordinador Provincial PUENTE: es el encargado de gestionar la ejecución del programa PUENTE a nivel provincial, mediante el apoyo metodológico a las Unidades de Intervención Familiar (UIF), la supervisión y apoyo a los Apoyos Familiares en el cumplimiento de las condiciones mínimas de las familias beneficiarias, y la interlocución entre el municipio y el FOSIS para efectos de activar las complementariedades con los distintos servicios públicos que apoyan el cumplimiento de las condiciones mínimas.
- Apoyo Familiar (AF): es el encargado de realizar el apoyo psicosocial a las familias beneficiarias del Programa PUENTE, así como de participar en las UIF articulando el cumplimiento de las condiciones mínimas. Es importante destacar que los Apoyos Familiares pertenecen tanto al FOSIS como a los Municipios, pero es el FOSIS es el encargado de supervisarlos a todos ellos. Por último, esta función es la encargada de cargar toda la información de los beneficiarios del programa PUENTE al sistema informático y actualizarlo permanentemente.

c) Departamento de Administración y Finanzas.

Este departamento es el encargado de conducir y supervisar la ejecución de todas las labores de las áreas de la administración general y las finanzas del FOSIS regional.

d) Departamento de Desarrollo Institucional.

Este departamento tiene por función coordinar la planificación regional, implementar la evaluación, el control de gestión y los procesos de información regional, sistematizar la información y aprendizajes regionales, coordinar las acciones de comunicación y conducir la gestión de recursos humanos de la región.

1.2.1.5 Descripción de los cambios de la Organización del FOSIS

El FOSIS en los últimos 5 años ha experimentado grandes cambios en pos de mejorar su desempeño y productividad, especialmente de tipo metodológico, desarrollando nuevas estrategias de intervención, las cuales se describirán en la Sección 1.2.2 del presente capítulo. Producto de estas nuevas metodologías la organización ha sido reestructurada tanto a nivel central como regional.

De este modo, hasta antes del año 2000 en las regiones la Institución estaba organizada por equipos de trabajo los cuales eran responsables de todos los Programas con que el FOSIS disponía para esa región. Posteriormente en las regiones se impulsó una reestructuración la cual consistió en homologar la estructura del FOSIS central de las subdirecciones de Administración y Finanzas, Gestión Programática y Desarrollo Institucional, que para regiones se constituyeron en Departamentos. De este modo las regionales tomaron la forma del FOSIS central, manteniendo parte de la estructura antigua, especialmente en el Departamento de Gestión Programática, puesto que este se reorganizó con los gestores territoriales que estaban a cargo de todos los programas que prestaba la institución para un territorio.

A partir del 2002 la organización da un giro en el modo de intervención, incorporando, por un lado, nuevas metodologías cuales son Planificación Territorial y la Matriz Social de Riesgo y, por otro lado, se crean el Programa PUENTE para familias en condición de indigencia y los Programas Participación Ciudadana y Aquí Y Hablo, así como se transforman otros como Fomento Productivo y Capacitación para Jóvenes II.

Estos cambios generaron un nuevo proceso de revisión y reestructuración, con lo que en el año 2003 la Subdirección de Programas se organiza por Productos Estratégicos y se crea una nueva unidad encargada de la Planificación Territorial. A su vez, a nivel regional se crean los cargos de Coordinador Regional PUENTE y Gestor de Empleo, con el fin de apoyar la gestión programática en regiones de estos dos programas.

Por otro lado, en el FOSIS Central se crea el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional, dentro de la Subdirección de Administración y Finanzas. Dicho departamento integra las funciones del Departamento de Recursos Humanos, que formaba parte de la Subdirección de Desarrollo Institucional, y las de la Unidad de Administración de Personal, que estaba dependiendo del Subdepartamento de Presupuestos, dentro de la Subdirección de Administración y Finanzas.

Se transfiere el Departamento de Operación y Mantenimiento de Sistemas Informáticos, desde la Subdirección de Administración y Finanzas a la Subdirección de Desarrollo Institucional. Asimismo se transfiere el Departamento de Comunicaciones desde la Subdirección de Desarrollo Institucional a la Dirección Ejecutiva.

Se crea el Departamento de Cooperación Internacional, ubicándolo dentro de la Subdirección de Desarrollo Institucional, cuyo propósito es coordinar y ejecutar acciones de cooperación con organismos internacionales a modo de fortalecer la misión FOSIS en sus aspectos técnicos y económicos

En el cuadro siguiente se realiza una comparación de la estructura institucional en operación en el año 2003, con respecto a la estructura del año 2000 y se explican los cambios que se observan entre ambas.

Cuadro I.2.1. Cambios en la estructura del FOSIS, 2000–2003.

Area	Estructura Organizacional		Explicación cambios	
	Año 2000	Año 2003		
Dirección Ejecutiva FOSIS Central	Equipo Asesor	Equipo Asesor	El Departamento de Comunicaciones se transfirió desde la Subdirección de Desarrollo Institucional a la Dirección Ejecutiva.	
	Fiscalía	Fiscalía		
	Auditoría Interna	Auditoría Interna		
Subdirección de Administración y Finanzas	Departamento de Presupuesto y Gestión Financiera	Departamento de Presupuesto y Gestión Financiera	Las funciones de la Unidad de Administración de Personal se transfirieron al nuevo Departamento de Sólo cambio de nombre	
	Subdepartamento de Presupuesto y Administración de Personal	Subdepartamento de Presupuesto		
	Subdepartamento de Finanzas	Subdepartamento de Gestión Financiera		
	Departamento de Administración de Servicios	Departamento de Administración de Servicios		
	Unidad de Adquisiciones	Subdepartamento de adquisiciones e inventario		
	Unidad de Mantenimiento	Subdepartamento de Mantenimiento y Servicios Generales		
	Unidad de Servicios Generales	Subdepartamento de Mantenimiento y Servicios Generales		
		Encargada Nacional SAED (Sistema de Administración Electrónica de Documentos)		Este cargo fue creado, no existía el año 2000.
	Departamento de Contabilidad	Departamento de Contabilidad		Este Departamento se trasladó a la Subdirección de Desarrollo Institucional
	Departamento de Mantenimiento de Sistemas Informáticos			
		Departamento de RR.HH y Desarrollo Organizacional		Se creó este Departamento, incorporando las funciones del Departamento de RR.HH de la Subdirección de Desarrollo Institucional y de la Unidad de Administración de Personal de esta
		Subdepartamento de Administración de Personal		
		Subdepartamento de Desarrollo Organizacional		
	Unidad Servicio de Bienestar			
Subdirección de Gestión de Programas	Departamento de Control de Gestión de Programas	Unidad de Planificación Territorial	Se elimina el departamento y se crea la Unidad de Planificación y Apoyo a la	
	Departamento de Preinversión y Promoción Territorial	Encargado Programa de Promoción	La organización de esta Subdirección se modifica, estructurándola en función de los Programas que ejecuta el FOSIS el año 2003.	
	Departamento de Desarrollo e Integración Social	Encargado Programa de Desarrollo Social		
	Departamento de Desarrollo Productivo y Territorial	Encargado Programa de Apoyo a actividades Económicas		
		Encargado Programa de Nivelación de Competencias Laborales		
		Encargado Programa un Barrio para Mi Familia		
		Encargado Programa de Reinserción Laboral y Empleo		
		Encargado Programa PUENTE		
Subdirección de Desarrollo Institucional.	Unidad Nuevas Tecnologías		Se elimina esta Unidad	
	Departamento de Estudios y Evaluación	Departamento de Estudios y Evaluación		
	Departamento de RR.HH.		Las funciones de este departamento se traspasan al nuevo Departamento de RR.HH y Desarrollo Organizacional de la	
	Departamento de Planificación y Control de Gestión	Departamento de Planificación y Control de Gestión		
	Departamento de Comunicaciones		Este departamento se traslada a la	
FOSIS Regional		Departamento de Operación y Mantenimiento de Sistemas Informáticos	Este departamento se traslada a esta Subdirección, desde la Subdirección de	
		Departamento de Cooperación Internacional.	Este es un departamento nuevo, que no existía el año 2000.	
	Dirección Regional	Dirección Regional		
	Departamento de Gestión de Programas	Departamento de Gestión de Programas		
	Gestor Territorial	Gestor Territorial		
	Encargados de Programa	Encargados de Programa		
	Agentes de Desarrollo Local	Agentes de Desarrollo Local		
		Gestor de Empleo	Se incorpora este cargo producto de la creación del Programa de Reinserción	
		Coordinador Regional PUENTE	Se incorpora este cargo producto de la creación del Programa PUNETE	
		Coordinador Provincial Puente	Idem al anterior	
	Apoyos Familiares	Idem al anterior		
	Departamento de Administración y Finanza	Departamento de Administración y Finanza		
	Departamento de Desarrollo Institucional	Departamento de Desarrollo Institucional		

I.2.1.6 Descripción de las relaciones funcionales de la estructura organizacional del FOSIS

En esta sección se presenta como las distintas funciones definidas en la estructura organizacional del FOSIS se relacionan a fin de cumplir con sus roles y responsabilidades para la gestión de los Productos Estratégicos.

La dirección Ejecutiva se relaciona directamente con las tres Subdirecciones del FOSIS Central, y a su vez cuenta con un equipo que le apoya en actividades específicas de la Dirección.

La Subdirección de Gestión de Programas interactúa directamente con la Unidad de Planificación Territorial y con los respectivos Encargados de Programas, y se relaciona funcionalmente con las Direcciones Regionales y los Departamentos de Gestión de Programas de las Regiones, entregándoles las orientaciones y bases generales para que realicen los procesos de planificación, focalización, adjudicación de proyectos y supervisión de la ejecución de los mismos, brindando además asistencia temática y técnica en los procesos.

Los Encargados de Programas del FOSIS Central se relacionan funcionalmente con los Encargados de Programa en regiones y, si no los hubiera, con los Jefes del Departamento de Gestión de Programas, haciendo la función de contraparte de los Encargados de Programas en las Regiones ante el FOSIS Central, como también apoyándolos técnica y temáticamente en los procesos de planificación, focalización, adjudicación y control de la ejecución. Además los Encargados de Programas a nivel central realizan el monitoreo de los procesos y tareas comprometidas por el FOSIS, para asegurar el cumplimiento de las metas asociadas a los Programas.

Para el caso del Programa PUENTE el Encargado del Programa a nivel Central se relaciona con el Coordinador Regional PUENTE y lo apoya en áreas de supervisión y control del cumplimiento de condiciones mínimas. Para el Programa de Reinserción laboral y Empleo, el Encargado de éste a nivel Central, interactúa funcionalmente con el Gestor Regional de Empleo, apoyándolo técnica y temáticamente en los procesos de ejecución, control y monitoreo.

La Subdirección de Administración y Finanzas se relaciona funcionalmente con las otras Subdirecciones en el FOSIS Central, dándoles apoyo en temas relacionados con los procesos de elaboración del presupuesto anual, a su vez se relaciona funcionalmente con Regiones dándoles apoyo a los Departamentos de Contabilidad, los que posteriormente apoyan a los Departamentos de Gestión de Programas en el traspaso de los recursos, para que éstas desarrollen los procesos de ejecución de los proyectos de acuerdo a lo planificado, como también contribuyendo en las actividades de control de presupuestos mensuales ejecutados y auditorías internas.

Por último, la Subdirección de Desarrollo Institucional interactúa con la Unidad de planificación territorial, asesorando sobre definiciones y aclaraciones en temas específicos acerca de los indicadores y metas institucionales. A nivel regional se relaciona con los Departamentos de Desarrollo Institucional, apoyándolos en: i) temas relacionados con sistemas de información orientados al control de gestión, ii) la elaboración de estudios que aporten a mejorar los programas y iii) en el proceso de planificación enviándoles reportes de compromisos institucionales con distintos organismos públicos tales como la Dirección de Presupuestos y el MIDEPLAN.

1.2.2 Descripción de los procesos de provisión de los productos estratégicos.

Una vez que cada región tiene la información del marco presupuestario del año siguiente, lo que ocurre aproximadamente en Octubre del año en curso, la Dirección Regional del FOSIS inicia el proceso de provisión de los productos estratégicos para el año siguiente que, en general, presenta la siguiente secuencia de etapas:

1. Planificación de las intervenciones y elaboración del presupuesto por producto estratégico (entre Octubre año vigente y Enero del año siguiente). Esta etapa tiene como objetivo definir el conjunto de intervenciones a ejecutar en cada región, generándose así el presupuesto anual de ella.
2. Asignación de los recursos aprobados por proyecto o actividad (entre Marzo y Julio del año siguiente). Esta etapa tiene como objeto asignar los recursos para los fondos concursables y posteriormente discriminar aquellos proyectos que poseen una mayor calidad técnica mediante la evaluación ex-ante de los proyectos que postulan a financiamiento por parte de los beneficiarios ejecutores e intermediarios y, para aquellos proyectos seleccionados proceder a su adjudicación.
3. Ejecución de los proyectos: comprende las actividades de contratación de la ejecución de los proyectos adjudicados y el posterior control y supervisión de su ejecución. La supervisión termina con el cierre administrativo y financiero de los proyectos.
4. Por último, se identifica una cuarta etapa que no es secuencial en el tiempo como las tres identificadas anteriormente, y que comprende las actividades de supervisión y seguimiento de los resultados de la intervención del FOSIS, para concluir una vez terminada la ejecución de los proyectos, con la evaluación del logro de los objetivos de cada producto estratégico e impacto en su población objetivo, así como el resultado global de la intervención del FOSIS.

Para los productos estratégicos vigentes al 2003, el desarrollo de cada una de estas etapas presenta particularidades metodológicas en su desarrollo, que hacen diferente el proceso de provisión de cada producto estratégico. En la etapa de Planificación de las intervenciones, la diferencia principal se observa en la metodología de identificación y focalización de las intervenciones. Se identifica un grupo de productos que utilizan la metodología de Planificación Territorial, que identifica y focaliza las intervenciones en el grupo objetivo al nivel de territorio y genera una intervención de acuerdo a las carencias específicas del grupo. Otro grupo de productos que utilizan una metodología centralizada que identifica y focaliza las intervenciones en el grupo objetivo a nivel central en función de indicadores y criterios específicos.

La etapa de Asignación de recursos y Ejecución de los proyectos presenta otra situación, para la mayoría de los productos estas etapas se desarrollan en forma descentralizada y externalizada. Se dice descentralizada porque es la Dirección Regional del FOSIS la responsable de desarrollar el proceso y externalizada porque las actividades principales de estas dos etapas no las realiza el FOSIS directamente, sino que las contrata a terceros, reservándose sólo las actividades de control y supervisión. En la etapa de asignación de recursos externaliza la evaluación ex-ante de los proyectos que postulan a financiamiento y en la etapa de ejecución se externaliza la ejecución de los proyectos. Las excepciones principales se encuentran en los productos estratégicos PUENTE, Participación Ciudadana y Proyectos Innovativos; PUENTE y Participación Ciudadana son ejecutados en forma interna por FOSIS (en el caso de PUENTE en cooperación con los Municipios) y Proyectos Innovativos es ejecutado en forma externalizada pero en el nivel central del FOSIS.

En particular, en la etapa de asignación de los recursos se encuentran particularidades para algunos productos, como por ejemplo: i) Apoyo a las Actividades Económicas y Desarrollo Social que son productos de asignación IRAL lo que significa que el Municipio debe participar en la priorización y

adjudicación de los proyectos y ii) Un Barrio para mi Familia, Participación Ciudadana y Aquí Yo Hablo donde la asignación es predefinida a nivel central.

Por otra parte, la etapa de ejecución que es externalizada para todos los productos a excepción de PUENTE, presenta una particularidad en la ejecución respecto al tipo de ejecutor. Por ejemplo, los productos estratégicos Apoyo a las Actividades Económicas y Desarrollo Social, tienen componentes que son ejecutadas por "Ejecutores Beneficiarios" y otros componentes que son ejecutadas por "Ejecutores Intermediarios".

Los ejecutores beneficiarios son grupos y organizaciones de carácter productivo o de intermediación de bienes y servicios, que ejecutan sus propios proyectos para satisfacer o resolver una determinada necesidad o carencia y los ejecutores intermediarios son instituciones privadas, públicas o de educación superior reconocidas por el Estado, con capacidad para ejecutar proyectos de prestación directa de servicios o de acceso a ellos. Los Municipios pueden ser ejecutores intermediarios, siempre y cuando, a juicio de la Dirección Regional del FOSIS, se cumplan los criterios siguientes:

- El diseño de la inversión y el programa así lo requieran, y
- El Municipio cuente con los medios técnicos necesarios para la ejecución del programa.

En el cuadro siguiente se presenta el cruce entre los productos estratégicos y las distintas modalidades de ejecución de tres etapas del ciclo de provisión de los mismos:

Cuadro I.2.2. Productos estratégicos vs. modalidades de ejecución.

Producto Estratégico	Modalidad Ejecución Etapa: Planificación de la Intervención	Modalidad Ejecución Etapa: Asignación de Recursos por Proyectos	Modalidad Ejecución Etapa: Ejecución de Proyectos
Apoyo a las Actividades Económicas	Territorial	Descentralizada - Externalizada (Producto IRAL)	Externalizada (Ejecutores. Beneficiarios e Intermediarios)
Desarrollo Social	Territorial	Descentralizada - Externalizada (Producto IRAL)	Externalizada (Ejecutores Beneficiarios e Intermediarios)
Nivelación de Competencias Laborales	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)
Reinserción Laboral y Empleo	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)
Promoción	Territorial	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)
Proyectos Innovativos	Centralizada FOSIS	Descentralizada – Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)
PUENTE	Centralizada MIDEPLAN	Centralizada – Interna FOSIS a nivel central	Interna FOSIS a nivel región – Municipios
Un Barrio Para Mi Familia	Centralizada Mesa de Coordinación (FOSIS, Chile Barrio y MINVU)	Descentralizada – Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)
Participación Ciudadana	Centralizada FOSIS	Centralizada - Interna FOSIS a nivel central	Interna FOSIS a nivel región
Aquí Yo Hablo	Centralizada FOSIS	Descentralizada - Externalizada	Externalizada (Ejecutores Intermediarios)

Del Cuadro se aprecia que existen productos que tienen la misma modalidad de ejecución en la etapa de Planificación pero, la etapa de asignación y/o ejecución es distinta. Si se utiliza el criterio de clasificar los productos estratégicos por la condición de que todas las etapas del ciclo de provisión sean iguales se tienen los siguientes grupos:

- Grupo 1: Apoyo Actividades Económica y Desarrollo Social.
- Grupo 2: Nivelación de Competencias Laborales, Reinserción Laboral y Empleo y Promoción.
- Grupo 3: Un Barrio para mi Familia.
- Grupo 4: PUENTE.
- Grupo 5: Proyectos Innovativos y Aquí Yo Hablo.
- Grupo 6: Participación Ciudadana.

Esto muestra la gran diversidad que existe actualmente en los procesos del ciclo de provisión de los productos estratégicos vigentes al 2003.

Para la descripción detallada de las modalidades de ejecución de las distintas etapas del ciclo de provisión se ha optado por el criterio de presentar la descripción de cada etapa subdividiéndolas por los

diferentes tipos de modalidades de ejecución, indicando en cada caso los productos estratégicos que la utilizan.

I.2.2.1 Etapa Planificación de la Intervención.

a) Planificación Territorial: La planificación territorial se aplica a los productos estratégicos siguientes:

- Apoyo a las Actividades Económicas
- Desarrollo Social
- Nivelación de Competencias Laborales
- Reinserción Laboral y Empleo
- Promoción

El desarrollo completo de la metodología comprende cuatro fases que se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro I.2.3. Etapas, actividades y responsabilidades de la planificación territorial.

FASES	ACTIVIDADES	UNIDADES RESPONSABLES DE FOSIS
1.- Inicio del proceso	Comunicación de orientaciones generales ²⁷	Subdirección de Gestión de Programas
	Constitución de equipos de Planificación Territorial regional	Equipo Directivo Regional
2.- Focalización territorial, temática y Asignación Presupuestaria	Selección de comunas de intervención e inversión regional	Equipo Directivo Regional + Equipo de Planificación conformado
	Elaboración regional propuesta de focalización temática	
	Elaboración de requerimientos presupuestarios	Equipo Directivo Regional
	Aprobación por Nivel Central de propuesta de focalización temática y asignación presupuesto programático regional	Dirección Ejecutiva y Subdirección de Gestión de Programas
3.- Elaboración de Planes de Intervención e Inversión Territorial	Organización de los territorios de intervención	Equipo Directivo Regional + Equipo de Planificación conformado
	Elaboración de los Planes	
	Sanción final de los Planes de intervención e inversión territorial	Subdirección de Gestión de programas.
4.- Presentación de propuesta de focalización temática y presupuesto territorial (IRAL) a autoridades regionales	Presentación de propuesta a autoridades regionales (Consejo Regional – CORE)	Equipo Directivo Regional

Fuente: elaboración propia.

²⁷ Junto con las orientaciones generales se les envía a las regiones algunas herramientas de apoyo para el proceso como son:
 - “Minuta de Localización” que contiene orientaciones referidas tanto a la selección de las comunas de intervención y la organización de los recursos de inversión de acuerdo a las prioridades institucionales.
 - “Matriz Estándar” se cuenta con una matriz estándar por programa que define: objetivos específicos, resultados e indicadores.

Cabe señalar que la focalización de la **fase 2** incluye dos dimensiones: (i) territorial, y (ii) temática.

La **localización territorial** esta orientada a concentrar las intervenciones en las comunas más pobres, seleccionadas de acuerdo al instrumento diseñado especialmente para la localización, llamado Índice de Prioridad de la Inversión FOSIS (IPIF), indicador que permite, a través de información objetiva, discriminar entre aquellas comunas que concentran mayor pobreza, estas comunas se denominan “comunas IPIF”. El equipo de planificación territorial de la región, selecciona las comunas analizando la situación particular de ellas, según el orden de prioridad que establece el IPIF, respetando los criterios de selección hasta el 50% de las comunas de la región, no pudiendo excederse en dicho porcentaje.

El IPIF para cada comuna considera tres dimensiones y cada dimensión depende de una ponderación de 1 o más variables según se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro I.2.4. Índice de Prioridad de la Inversión FOSIS (IPIF).

DIMENSIONES	PONDERACIÓN	VARIABLES POR DIMENSIÓN	PONDERACIÓN
POBREZA ABSOLUTA (Dimensión de Pobreza Infra comunal)	30%	% personas de la comuna en situación de indigencia (CASEN 2000)	60%
		% personas de la comuna en situación de pobreza no indigente (CASEN 2000)	40%
INDICE DE POBREZA HUMANA	50%	% personas de la comuna que en un período de 5 años murieron antes de los 60 años (Muertes registradas en el 1995-1999, MINSAL/INE)	
		% personas de la comuna de 15 años o más con menos 4 años de estudio. (CASEN 2000)	
		% personas de la comuna con ingreso per cápita mensual inferior al 50% de la mediana de ingreso per cápita de la región. (CASEN 2000)	
		% personas desempleadas de la comuna, en edad activa, que han estado sin trabajo por 12 meses o más. (CASEN 2000)	
INDICE DE PARTICIPACIÓN EN LA POBREZA REGIONAL	20%	N° personas en situación de pobreza en la comuna respecto del total de personas en situación de pobreza en la respectiva región, expresada en un porcentaje. (CASEN 2000)	

Consideradas estas variables con estas ponderaciones, la fórmula de cálculo del Índice de Priorización para la Inversión FOSIS 2002, fue la siguiente:

$$I.P.I.F = 0,3 (\% \text{ indigencia} \times 0,6 + \% \text{ pobreza no indigente} \times 0,4) + (IPH \times 0,5) + (PCPR \times 0,2)$$

La CASEN 2000 dispone de información para 285 de las 341 comunas de Chile. Para las 56 comunas de las que no se disponía información en la CASEN 2000, se procedió a estimar el valor de las variables consideradas (a excepción de la variable de supervivencia del IPH) a partir de un análisis de conglomerados que permite buscar unidades de características semejantes y asignarle el valor promedio obtenido en la variable respectiva por el conglomerado. Cabe destacar que quedaron fuera de la medición las comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández de la Región de Valparaíso (V), por no disponerse de información en ninguna de las variables consideradas. Para las 341 comunas donde se calculó el IPIF, la información de la CASEN se complementó con el desarrollo, a nivel central, de estudios de preinversión.

Los valores estimados del IPIF se han mantenido hasta la fecha. Para el 2003 resultaron seleccionadas 162 comunas IPIF como área de intervención del FOSIS.

Cabe agregar que para la focalización territorial se definieron, a partir también del 2002, las comunas PUENTE que corresponden a aquellas donde FOSIS ejecuta el Programa PUENTE y donde también debe focalizar parte de la inversión de los productos estratégicos regulares. En total las comunas PUENTE son 332, las cuales quedan predefinidas por la identificación, que realiza MIDEPLAN, de las familias PUENTE.

En la misma perspectiva de concentración de la intervención del FOSIS, la inversión de la oferta regular, que FOSIS determina realizar en las “comunas PUENTE”, también sigue el criterio de localizarla en hasta el 50% de las comunas PUENTE de cada región. Para este caso, se considerará el total de las comunas que participan en el Sistema Chile Solidario, esto es, 332 comunas, resultando 166 comunas posibles.

La selección del 50% de las comunas donde FOSIS ejecuta el Programa PUENTE, utiliza como criterio discriminatorio, el grado de cumplimiento de las condiciones mínimas en cada comuna en relación al valor regional, estableciendo el siguiente criterio: Seleccionar las comunas hasta el 50% correspondiente a aquellas que tengan la más alta frecuencia de valores de cada condición sin cumplir por sobre el valor promedio de la región.²⁸

La aplicación de los criterios de localización se resume como sigue:

Cuadro I.2.5. Aplicación de los criterios de localización.

	Comunas seleccionadas según IPIF	Comunas seleccionadas según criterio PUENTE
Línea de corte	Hasta el 50% de las comunas de cada región	Hasta el 50% de las comunas de cada región participantes del Sistema Chile Solidario
Total comunas	341 comunas	332 comunas

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, la **focalización temática** es entendida como la definición de los contenidos específicos de la intervención que se quiere realizar en los territorios que se han seleccionado. Esto es, a quienes se dirigirá la acción y qué situaciones sociales específicas se abordarán.

Para el caso de las comunas IPIF, corresponde analizar la situación de pobreza de las comunas y la región en base al enfoque “Manejo Social del Riesgo” (MSR). El valor de este marco conceptual radica en su capacidad de ayudar a entender y delimitar mejor la realidad social en la cual el FOSIS puede intervenir.

FOSIS ha adaptado la metodología de MSR del Banco Mundial y dicha adaptación se ha traducido en la construcción de una Matriz de Análisis de Riesgo la cual se explica tanto en sus contenidos como en la forma en que las distintas oficinas regionales de la institución, deben utilizarla como instrumento orientador de las decisiones de intervención e inversión. El objetivo de este instrumento es:

- Facilitar el análisis de la situación de las personas, familias y comunidades pobres, de territorios específicos, en relación a las herramientas de las que disponen para enfrentar los riesgos a los que son especialmente vulnerables, dada su situación de pobreza.

²⁸ Para identificar el 50% de las comunas de cada región, se utilizará la información del sistema de registro y monitoreo del Programa PUENTE, a Diciembre del 2003 reúne los datos de 93.760 familias.

- Orientar los procesos de toma de decisión en la planificación de la gestión programática del FOSIS, dirigida a colaborar en la reducción de pobreza.
- Adicionalmente, la MSR se considera como un instrumento institucional que facilita la comunicación y la generación de alianzas estratégicas con otras entidades e instituciones, en la búsqueda de la complementariedad de la acción del FOSIS, en la medida que permite identificar la existencia o demanda de determinados servicios ofrecidos por otros, en un determinado territorio, para un grupo de personas, familias o comunidades específicas.

El **eje ordenador** de la matriz está dado por los **grupos objetivos** que son los directa o potencialmente impactados por los riesgos. Los grupos objetivo que se han identificado son los siguientes:

- Grupos etéreos
- Familias
- Comunidad

Dado que una parte importante de los riesgos dicen relación con el ciclo de vida de las personas, el grupo objetivo “grupos etéreos” se ha desagregado sobre la base de las etapas claves del desarrollo del ser humano. Es así como se han definido como grupos objetivo según ciclo de vida, los siguientes:

- Niños y niñas entre 0 y 3 años
- Niños y niñas entre 4 y 5 años
- Niños, niñas y pre adolescentes entre 6 y 14 años.
- Adolescentes y jóvenes entre 15 y 18 años
- Jóvenes de 19 a 24 años.
- Adultos entre 25 y 59 años y
- Adultos mayores de 60 años y más.

Para cada uno de los grupos objetivos definidos, la matriz de análisis de riesgos está estructurada en los siguientes componentes:

- El **Riesgo principal** al que se ve enfrentado cada grupo objetivo, señalando expresiones específicas del impacto del riesgo, es decir, situaciones sociales concretas que viven las personas, una vez que se han visto impactadas.
- Las **Condiciones mínimas** que en su conjunto evitan que las personas del grupo objetivo se vean impactadas por el riesgo.
- Los **Factores protectores** que permiten contar con herramientas que les permita enfrentar con éxito el riesgo principal al cual está expuesto el grupo objetivo.
- Los **Indicadores del riesgo** correspondientes a indicadores de expresiones del riesgo y de factores protectores.
- El **Mapa de oportunidades**, que incluye la oferta programática del FOSIS junto a la oferta del resto del sector público, organizada en estrategias de prevención o mitigación y de tratamiento (superación) del riesgo.

Gráficamente la matriz se representa de la siguiente forma:

Cuadro I.2.6. Matriz de análisis de riesgos.

Grupo Objetivo	Total Nacional grupo Bajo línea de pobreza		Total regional grupo bajo línea pobreza		Total población bajo línea pobreza	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Condiciones Mínimas	Riesgo Principal				Indicadores	
					De Expresiones del Riesgo	
	Expresiones del Riesgo				De Factores Protectores	
Mapa de Oportunidades						
Oferta Programática FOSIS			Oferta Programática del resto del Sector Público			
Prevención o Mitigación.	Tratamiento.		Prevención o Mitigación.		Tratamiento.	

La lógica argumental que se utiliza para construir esta matriz es la siguiente: Todas las personas se ven expuestas a ser afectadas por riesgos que amenazan el cumplimiento de las tareas propias de su edad, claves para su desarrollo, o bien, que amenazan el cumplimiento de las tareas propias de la función social que cumple el colectivo al que pertenecen. **Las personas pobres no cuentan con estrategias suficientemente exitosas de manejo de los riesgos a los que están expuestas, pues los factores protectores están debilitados o son inexistentes.** Al no estar operando tales factores, no se están asegurando las condiciones mínimas que cada persona debe tener para enfrentar con éxito las tareas y desafíos propios de su etapa, y en consecuencia, se ven impactadas por los riesgos principales.

Para que las personas pobres enfrenten con éxito los riesgos a los cuales se ven especialmente expuestos, es necesario **asegurar la existencia de las condiciones mínimas** que han sido definidas para cada grupo objetivo. Lo anterior es crucial en la perspectiva de superar la pobreza, pues se contribuye a romper el “círculo generacional de la pobreza” al asegurar que las personas tengan la oportunidad – que sus padres no tuvieron- de cumplir con las tareas propias de su ciclo vital y por tanto, estén en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece el país en el cual viven. **Las condiciones mínimas pueden ser alcanzadas si es que los factores protectores que se han identificado, operan efectivamente.** De allí que la oferta disponible debiera responder a los requerimientos propios que tiene la presencia “activa” de los factores protectores en la realidad de las personas pobres.

En síntesis, el análisis y aplicación de la Matriz de Análisis de Riesgos debe permitir:

- Identificar los grupos objetivo a los cuales se dirigirá la intervención FOSIS, en los territorios identificados previamente.
- Identificar los ámbitos en los cuales se intervendrá y por tanto el tipo de estrategia de manejo del riesgo que se usará (prevención, mitigación y/o superación). En otras palabras, ¿en qué se va a intervenir para lograr que las personas estén en una situación de menor vulnerabilidad a los principales riesgos y/o o reduzcan el impacto del riesgo, una vez que éste se ha producido?. En consecuencia, un ámbito de intervención se define como conclusión del análisis de los indicadores relacionados con condiciones mínimas y/o factores protectores y/o expresiones del riesgo.
- Identificar las instituciones y/o servicios públicos y privados con los cuales es posible establecer espacios de complementariedad. (con quién, cómo y para qué se van a establecer complementariedades).

Ejemplo de conclusión del análisis		
Grupos objetivo seleccionados	Ámbitos de intervención priorizados	Complementariedades posibles con:
Niños y niñas entre 4 y 5 años de edad	<p>1° <u>Relaciones Familiares</u> (proviene de la condición mínima 1 y/o del factor protector 1 y/o de la expresión de riesgo 3 – ver matriz correspondiente).</p> <p>2° <u>Experiencias educativas formales o informales que estimulen su desarrollo</u> – acceso a educación pre escolar (proviene de la condición mínima 2 y/o del factor protector 4 y/o de la expresión de riesgo 5 – ver matriz correspondiente)</p>	<p>Fundación de la Familia SERNAM JUNJI Integra Área Educación Municipalidad</p>

Por otra parte, los pasos Metodológicos para la aplicación de la matriz social de riesgo (Ver Anexo 4 con el detalle de la MSR) que se prepara el nivel central:

1. Identificación de los grupos objetivo a nivel regional.
2. Identificación de los ámbitos de la intervención para cada grupo objetivo a nivel regional.
3. Selección de grupos objetivos a nivel comunal.
4. Selección de los ámbitos de la intervención para cada grupo objetivo a nivel comunal.

El Departamento de Gestión de Programa de cada región tiene la responsabilidad de la planificación y focalización temática mediante la aplicación de la MSR, para ello cuentan con los indicadores de riesgo que son aportados por el nivel central.²⁹ Estos entregan información sobre la situación de los Grupos Objetivo en cada comuna, básicamente en relación a los factores protectores, las expresiones de impacto de los riesgos y sobre situaciones que indirectamente están relacionadas con los factores protectores o con la expresión de los riesgos.

La región debe seleccionar el ámbito de intervención y el tipo de estrategia de manejo de los riesgos, que resulta pertinente a la situación social que se ha diagnosticado, en los beneficiarios directos de la intervención. El ámbito de intervención se define como el área temática que circunscribe la estrategia específica de intervención y las estrategias de manejo del riesgo pueden ser de:

- (a) Prevención: en la medida que reducen la probabilidad de ser impactado por el riesgo;
- (b) Mitigación, en tanto disminuyen el posible efecto de un futuro riesgo, y de
- (c) Superación; en la medida que se busca enfrentar las consecuencias que ha tenido en las personas, el haber sido impactadas directamente por el riesgo al cual son especialmente vulnerables.

Finalmente se debe formular la lógica de la intervención identificando:

- Objetivo General
- Objetivo Específicos
- Metas
- Resultados
- Supuestos

²⁹ Las principales fuentes utilizadas en los indicadores son la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN del año 2000, estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y del Ministerio de Salud, y en algunos casos, los resultados de la prueba SIMCE para 4° básico del año 2000.

Los Planes deben diseñarse teniendo como marco la **totalidad** de la oferta programática que el FOSIS dispone para contribuir a disminuir la vulnerabilidad de las personas pobres a los riesgos principales a los que se ven expuestos, y/o enfrentar de manera más adecuada tales riesgos. En esta perspectiva, es preciso implementar los mecanismos de gestión necesarios que permitan realizar una intervención en la cual - para los mismos beneficiarios - se relacionen y se desarrollen en forma coordinada los distintos Programas que el FOSIS contempla en su oferta.

La **focalización temática** para el caso de comunas PUENTE, consiste en seleccionar en cada una de las comunas, las dimensiones y condiciones mínimas a apoyar para su cumplimiento. Para orientar estas decisiones, las regiones cuentan con información sobre el cumplimiento de condiciones mínimas en cada una de las comunas, proporcionada por el sistema de registro y monitoreo del Programa PUENTE. A su vez, se complementa esta información con el conocimiento que tienen los profesionales del equipo PUENTE regional. FOSIS apoya el cumplimiento de mínimos, priorizando las intervenciones regulares de su oferta programática, en las familias PUENTE y en los siguientes mínimos:

PRODUCTO ESTRATÉGICO	MINIMO A APOYAR
Desarrollo Social	Habitabilidad y Dinámica Social
Apoyo Actividades Económicas	Ingresos
Nivelación de Competencias	Analfabetismo
Reinserción Laboral y Empleo	Trabajo

La solicitud de presupuesto para la región se elabora una vez se han identificado los grupos objetivos y los ámbitos de intervención en ambos tipo de comunas. Le corresponde al equipo directivo regional elaborar la propuesta de solicitud de recursos para los programas. Como insumo los equipos regionales cuentan con el tarifado de referencia³⁰, el marco presupuestario presentado al Congreso Nacional y las definiciones de carácter estratégico institucional de distribución nacional de la inversión.

Para el caso de comunas IPIF, los productos estratégicos que se pueden presupuestar son: Programa de Promoción para la Participación, Programa de Desarrollo Social (para el 2003 el 60%³¹ de los recursos disponibles), Programa de Apoyo a Actividades Económicas (para el 2003 el 60% de los recursos disponibles), Programa de Nivelación de Competencias Laborales y Programa Reinserción Laboral y Empleo, estos dos últimos sólo en caso que la demanda de beneficiarios PUENTE, no haya cubierto totalmente la disponibilidad de recursos de la región.

Para el caso de las comunas PUENTE, los productos estratégicos que se pueden presupuestar para apoyar el cumplimiento de las condiciones mínimas son: Programa de Desarrollo Social (para el 2003 el 40%³² de los recursos disponible), Programa de Apoyo a Actividades Económicas (para el 2003 el 40% de los recursos disponibles), Programa de Nivelación de Competencias Laborales y Programa Reinserción Laboral y Empleo.

Terminada la propuesta de focalización regional y requerimientos presupuestarios, se presenta a la Subdirección de Gestión de Programas quién la sanciona con la aprobación de la Dirección Ejecutiva.

³⁰ Los tarifados se encuentran disponibles en las orientaciones generales de cada uno de los Productos Estratégicos del FOSIS.

³¹ Para el 2004 estos porcentajes disminuyeron al 30%.

³² Para el 2004 estos porcentajes aumentaron al 70%.

En la **fase 3** que corresponde a la elaboración de planes de intervención e inversión territorial para las comunas IPIF, las alternativas de organización territorial son:

- Comunal.
- Intercomunal (dos o más comunas de la misma provincia o de diferentes provincias).
- Provincial (cuando se interviene en todas las comunas de una provincia).

Las decisiones de organización de territorios se enmarcan en un análisis de viabilidad de estrategias de intervención común, a partir de las características de las comunas y de las posibilidades de coordinar y complementar actores y acciones dirigidas a superar la pobreza.

En esta etapa del proceso (aproximadamente el mes de Enero) ya se conoce el presupuesto por programa, y corresponde distribuir a nivel de la región, los recursos de inversión programáticos en cada uno de los territorios que se conformaron.

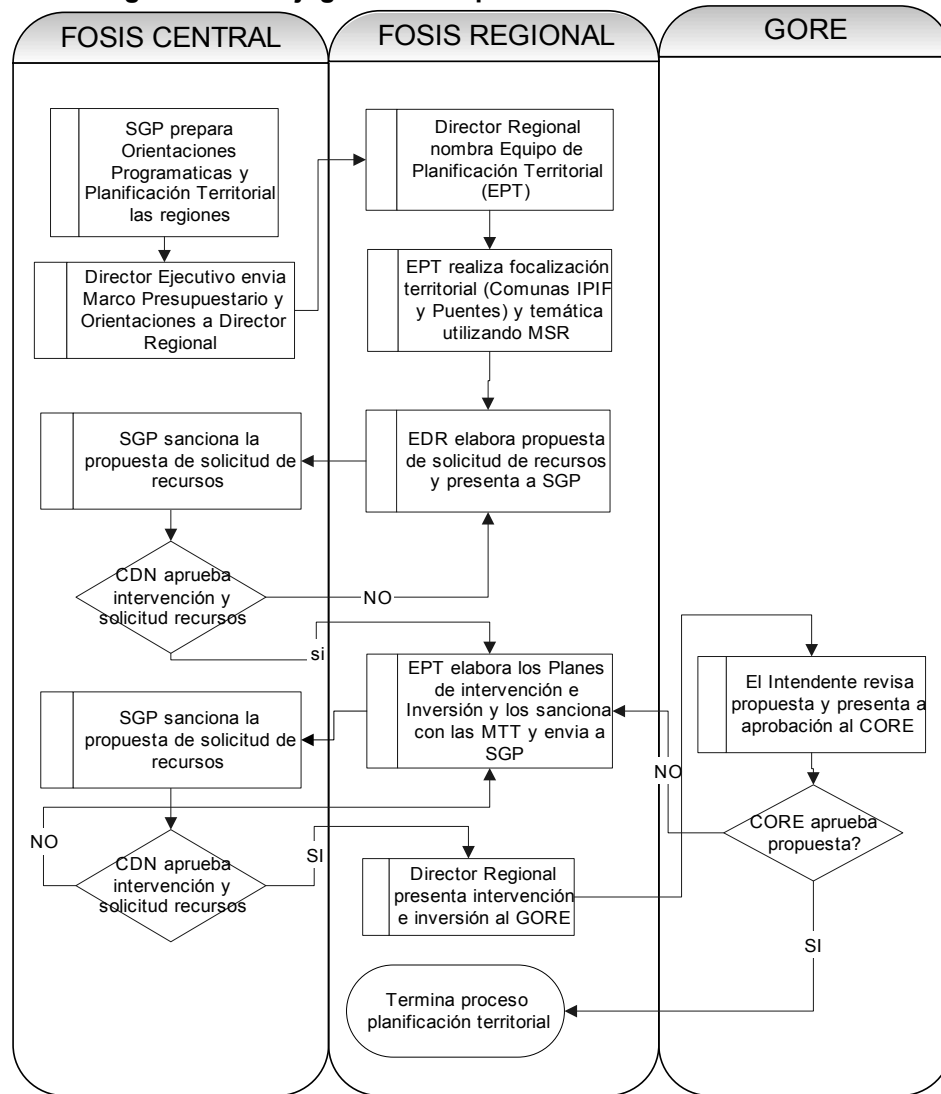
Se deben estimar las coberturas que se plantean alcanzar en cada grupo de interés. Además se debe revisar en cada uno de los territorios definidos, la relación con las tarifas de referencia y las posibilidades de complementariedad con otros servicios públicos. Los equipos regionales deben definir los objetivos y resultados de la intervención, para lo cual las regiones cuentan con una matriz de planificación estándar para cada uno de los productos estratégico, proporcionada por el nivel central, que define por producto los objetivos generales, específicos, resultados e indicadores. Una vez que la región ha elaborado su propuesta preliminar en cada uno de los territorios, se desarrolla el trabajo con las Mesas de Trabajo Territorial que consiste en la aprobación de la intervención de los productos estratégicos IRAL (Desarrollo Social y Apoyo a las Actividades Económicas) y de información para el resto de los productos. En esta instancia se produce un consenso de las intervenciones que se realizarán buscando las diferentes complementariedades que es posible establecer con otros servicios públicos.

La Subdirección de Gestión de Programas analiza los Planes de Intervención e Inversión Territorial anual para dar su aprobación. Una vez que la región tiene aprobada su propuesta, se inicia la **fase 4** que corresponde a la presentación de dicha propuesta a las autoridades regionales³³. Para el caso de los productos estratégicos Desarrollo Social y Apoyo a las Actividades Económicas, por ser IRALES, el CORE debe discutir y aprobar la focalización en las comunas. Para el resto de los productos estratégicos la presentación al CORE es de información y coordinación.

El flujograma del proceso de Planificación Territorial se muestra en la siguiente figura.

³³ Para el proceso 2005 se está adelantando la presentación a las autoridades regionales al momento anterior de preparar los Planes de Intervención de modo de optimizar el proceso.

Figura I.2.3. Flujograma de la planificación territorial.



b) Planificación Centralizada: aplicada a los siguientes Productos Estratégicos:

- PUENTE.
- Un Barrio para mi familia
- Participación Ciudadana
- Aquí Yo Hablo.

En el caso del programa PUENTE la focalización se hace en las familias en situación de extrema pobreza, las cuales son identificadas por MIDEPLAN. La Subdirección de Chile Solidario de MIDEPLAN, informa a FOSIS y a los Municipios el número de familias a atender por año.

En el caso del programa Un Barrio para mi Familia, el número anual de asentamientos y familias beneficiarias lo define una Mesa de Coordinación Nacional, donde interviene FOSIS, MINVU y Chile Barrio en función de los beneficiados de los subsidios públicos de vivienda.

En el caso de Participación Ciudadana y Aquí Yo Hable se planifica a nivel central de FOSIS en función de la disponibilidad de recursos las actividades que se deben realizar en cada región y los recursos disponibles para tal efecto.

1.2.2.2 Etapa de Asignación de Recursos.

a) Asignación de Recursos Descentralizada – Externalizada: que se aplica a los siguientes Productos Estratégicos:

- Apoyo Actividades Económicas.
- Desarrollo Social.
- Nivelación de Competencias Laborales.
- Reinserción Laboral y Empleo.
- Promoción.
- Un Barrio para mi Familia.
- Proyectos Innovativos.
- Aquí Yo Hablo.

Las direcciones regionales del FOSIS, una vez que tienen la información de la asignación de recursos aprobada por la Ley de Presupuesto y de la distribución que realiza el nivel central por región y para estos productos estratégicos, inician (aproximadamente en el mes de Marzo) el proceso de asignación de los recursos presupuestados según los Planes de Intervención Territorial e Inversión definidos.

Para la asignación de los recursos disponibles por producto estratégico, las direcciones regionales utilizan el concepto de asignación de recursos por **fondos concursables**, lo que significa que las direcciones regionales proceden a realizar para cada producto estratégico (o componente) una convocatoria pública o privada para la postulación de solicitudes de financiamiento de proyectos específicos.

Este proceso comprende los siguientes pasos:

- Convocatoria del FOSIS a la postulación de perfiles de proyectos y planes de negocio (ejecutores beneficiarios) y de proyectos de prestación de servicios (ejecutores intermediarios).
- Preparación de los perfiles y/o proyectos por parte de los ejecutores beneficiarios e intermediarios.
- Evaluación y preselección de los perfiles y proyectos de ejecutores beneficiarios o ejecutores intermediarios, discriminados por la calidad.
- Adjudicación de los recursos a los perfiles y proyectos elegibles.

Las convocatorias las realiza el Departamento de Gestión de Programas (DGP) de la Dirección Regional del FOSIS, unidad que debe preparar las Bases Regionales, tomando como pauta la Bases Generales que la Subdirección de Gestión de Programas (SGP) envía a las regiones. Las convocatorias las realiza en forma pública o privada de acuerdo a la normativa vigente que se informa a cada región en las Bases Generales.

Realizadas las convocatorias de los distintos componentes y subcomponentes de los productos estratégicos, el FOSIS regional recibe las solicitudes de perfiles de proyectos y planes de negocios para financiar proyectos autogestionados, que son presentadas por ejecutores beneficiarios y de proyectos definitivos para financiar servicios especializados presentados por ejecutores intermediarios. Estos perfiles y proyectos deben ser evaluados para decidir su adjudicación. La presentación de estos perfiles y proyectos se realizan según pautas que prepara el FOSIS y que se encuentran en las orientaciones enviadas a las regiones. A continuación se presenta su contenido en forma general.

El perfil de Plan de Negocios que presentan los ejecutores beneficiarios comprende los siguientes puntos:

1. Identificación del Perfil de Proyecto y del grupo que lo propone
2. Desarrollo del Perfil de Plan de Negocios (Antecedentes de la idea de Negocio e Implementación de la idea de Negocio)
3. Participación de los Integrantes del Grupo u Organización
4. Cuanto dinero necesitan para llevar a cabo el perfil y como se gastarán esos recursos.
5. Anexo con el listado de los integrantes de la organización.

El Plan de Negocios definitivo contiene los siguientes puntos:

1. Datos Resumen del Plan de Negocios (Identificación del grupo u organización, Descripción general del Plan. Presupuesto inicial para la puesta en marcha).
2. Desarrollo del Plan de Negocios. (Plan de Mercado, Estrategia Comercial, Plan de Producción, Plan de Organización y Gestión, Cronograma del Plan, Presupuesto de Caja y Cronograma).

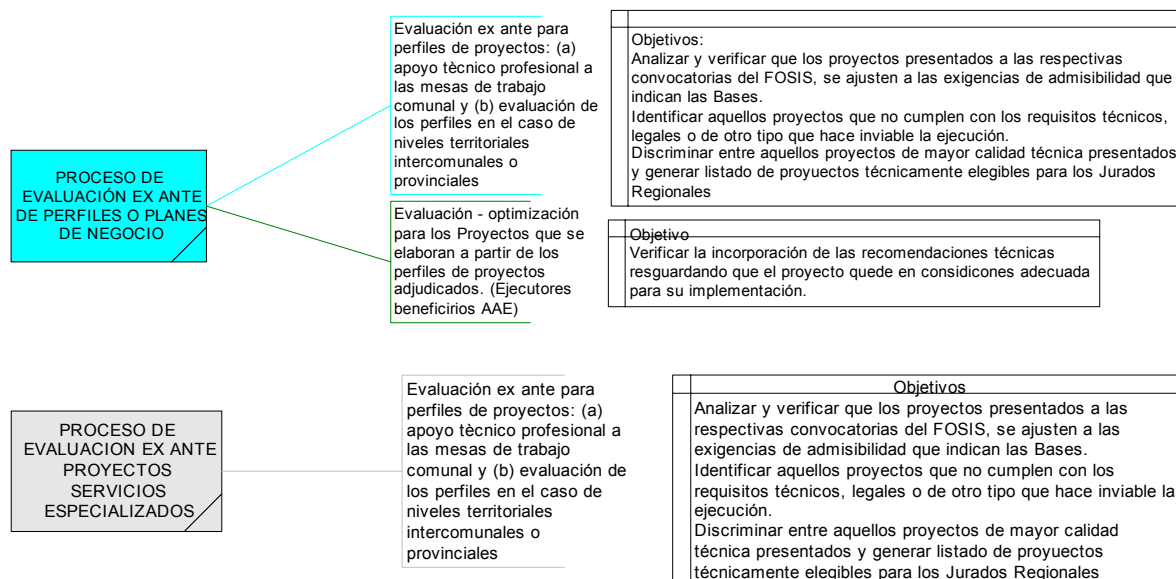
El proyecto presentado por los ejecutores intermediarios contiene lo siguientes puntos:

1. Identificación del Proyecto
2. Antecedentes del Ejecutor
3. Objetivo del proyecto
4. Productos Esperados
5. Metodología de Intervención
6. Coordinación y Complementariedad del Proyecto
7. Sustentabilidad
8. Supuesto y Condiciones del Entorno
9. Descripción Detallada de la Línea del Componente
10. Cuadros de Antecedentes del Proyecto (Presupuesto, Cronograma de Desembolsos y Aportes, Flujo de Caja y Cronograma del Proyecto)

La evaluación ex-ante de las solicitudes en cada región, se externaliza, para lo cual cada Dirección Regional realiza anualmente en forma previa a la convocatoria por componente de los productos estratégicos, un llamado a concurso de consultoras para contratar el servicio de apoyo a la "Evaluación ex-ante".

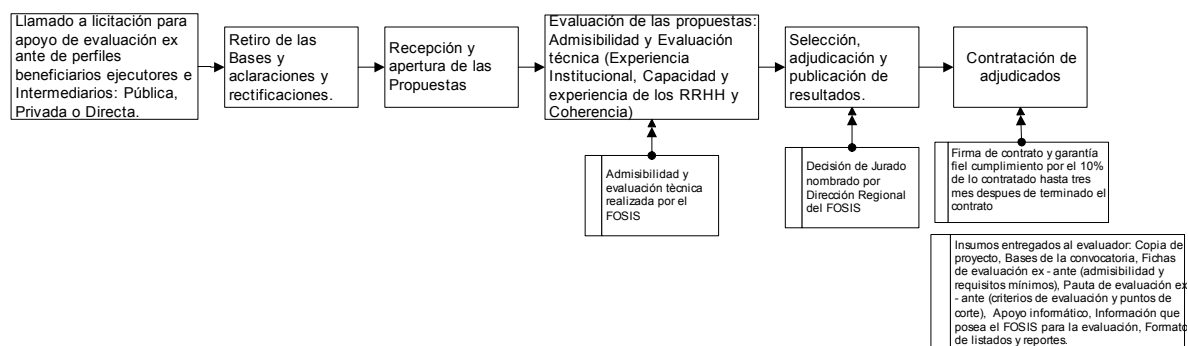
Así cada Dirección Regional contrata anualmente a personas jurídicas de derecho privado, Universidades y/o instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, con experiencia en el campo de la evaluación de proyectos en el área económica y social, con capacidad para ejecutar la prestación directa de servicios de evaluación. El trabajo que se contrata en la evaluación ex-ante es diferente si se trata de postulación de ejecutores beneficiarios o ejecutores intermediarios. Los objetivos en cada caso se presentan en la siguiente figura:

Figura I.2.4. Evaluación ex – ante de perfiles y proyectos.



El flujoograma del proceso de contratación de los evaluadores externos se muestra en la figura siguiente:

Figura I.2.5. Flujoograma contratación de evaluadores externos.



El proceso de evaluación de las propuestas de las empresas evaluadoras, es realizado por la Dirección Regional del FOSIS y tiene dos etapas:

- (a) Admisibilidad que consiste en la verificación del cumplimiento de todos los requerimientos establecidos en las bases de la convocatoria.
- (b) Sólo las propuestas que superen la etapa de admisibilidad son evaluadas técnicamente considerando los siguientes aspectos:
 - Experiencia Institucional
 - Capacidad y experiencia de los Recursos Humanos
 - Coherencia

La evaluación técnica correspondiente la realiza una Comisión Evaluadora del FOSIS Regional, asignando un puntaje técnico a cada propuesta de acuerdo al contenido de los aspectos señalados y siguiendo criterios fijados en las “Especificaciones de la Convocatoria”. La adjudicación la realiza un Jurado nombrado por la Dirección Regional, considerando el puntaje técnico obtenido en la evaluación y la correspondiente propuesta económica.

Las actividades de la evaluación ex-ante y adjudicación de los perfiles de proyectos y planes de negocio y proyectos de servicios especializados, presentados por los beneficiarios ejecutores y ejecutores intermediarios, en respuesta a las convocatorias relacionadas con los componentes de los Productos Estratégicos Desarrollo Social y Apoyo a las Actividades Económicas, las realizan distintas instancias según sea el **nivel territorial de planificación**, al cual pertenecen los perfiles de plan de negocios o proyectos presentados:

Para Nivel Territorial Comunal:

- Le corresponde realizar la evaluación ex-ante de perfiles a la **Mesa técnica de Trabajo Comunal**.
- Le corresponde realizar la adjudicación (jurado) al: **Consejo Municipal**.

En caso que sea necesario, FOSIS utiliza los servicios de la empresa evaluadora contratada para que apoye técnicamente a la Mesa de Trabajo Comunal en la tarea de evaluación ex-ante de los perfiles de proyectos presentados.

Para Nivel territorial Intercomunal o Provincial:

- Le corresponde realizar la evaluación ex-ante de perfiles a **la empresa u organismo externo** contratado específicamente para tal labor.
- Le corresponde realizar la adjudicación (jurado): **Mesa de técnica Trabajo Intercomunal o Provincial**.

El procedimiento operativo para ejecutar la evaluación técnica de los perfiles o proyectos difiere según:

1.- Si el evaluador es la mesa de trabajo comunal:

La Mesa evalúa las etapas de Admisibilidad y Requisitos Mínimos Indispensables en caso que no se haya contratado el servicio de apoyo técnico a la mesa para estas fases. Cada integrante de la mesa aplica la pauta de evaluación técnica (entregada por el FOSIS) al perfil y asigna un puntaje técnico al mismo.

El grupo que presenta el perfil de proyecto expone su idea a la mesa de trabajo y responde preguntas. Los integrantes de la mesa definen su evaluación individual definitiva respecto al perfil, es decir, asignan un puntaje técnico individual definitivo. El puntaje final del perfil será el promedio de las evaluaciones individuales. En cuanto a las observaciones, éstas deberán ser consensuadas entre los evaluadores que realizaron la evaluación del perfil.

En el caso que se contrate apoyo técnico a la mesa, este apoyo está orientado a prestar asesoría técnica específica a los miembros de la Mesa Territorial en las materias vinculadas con los requerimientos que establece el proceso de evaluación ex-ante (aclaración de conceptos, consenso de aplicación de criterios para el conjunto de los miembros, entre otros) como los vinculados a las características de las temáticas de los perfiles, si así fue requerido por el FOSIS.

En síntesis, los productos de la evaluación que debe entregar la mesa son los siguientes:

- i) Un Puntaje Técnico Definitivo, que corresponde al promedio de quienes evaluaron.
- ii) Un informe Técnico que incluye observaciones relativas a las fortalezas y debilidades de cada perfil, propuestas de mejoramiento, identificación de elementos necesarios de incluir en la etapa de elaboración del proyecto y una opinión técnica conclusiva sobre la conveniencia o no de adjudicar el perfil.
- iii) Lista de perfiles ordenados por puntajes, para ser presentado al jurado (Consejo Comunal) quién tiene la tarea de decidir la adjudicación.

2. Si el evaluador no es la mesa de trabajo (para los niveles territoriales intercomunal o Provincial):

- FOSIS Regional o el evaluador externo evalúa las etapas de Admisibilidad y Requisitos Mínimos Indispensables
- El organismo evaluador externo aplica la pauta de evaluación técnica (provista por el FOSIS), entregando los productos de la evaluación correspondientes. (los mismos requeridos a la Mesa de Trabajo Comunal)
- FOSIS Regional hace entrega a la mesa de trabajo intercomunal o Provincial los resultados de la evaluación técnica, generando además un listado de perfiles ordenados por puntaje técnico.
- El grupo que presenta el perfil de proyecto expone su perfil a la mesa de trabajo y responde preguntas.
- La mesa decide la adjudicación de los perfiles en base a la evaluación técnica y la información complementaria aportada por la presentación del perfil por parte del grupo.

Las actividades de la evaluación ex – ante y adjudicación de los proyectos de servicios especializados, que presentan ejecutores intermediarios para componentes **de los productos estratégicos que no son IRAL**, las realiza la dirección regional y la operatoria es la siguiente:

- FOSIS Regional o el evaluador externo evalúa las etapas de Admisibilidad y Requisitos Mínimos Indispensables
- El organismo evaluador externo aplica la pauta de evaluación técnica (provista por el FOSIS), entregando los productos de la evaluación correspondientes: i) Un Puntaje Técnico y ii) Un informe Técnico que incluye observaciones relativas a las fortalezas y debilidades de cada proyecto.
- FOSIS Regional hace entrega a un Jurado Regional (convocado por el Director Regional) los resultados de la evaluación técnica, generando además un listado de proyectos ordenados por puntaje técnico.
- El jurado regional decide la adjudicación de los proyectos en base a la evaluación.

El proceso de evaluación ex-ante en general se organiza de acuerdo a las siguientes etapas:

a) Admisibilidad.

La admisibilidad es la condición que permite que un perfil o proyecto participe del proceso de evaluación técnica. Se entiende que un perfil o proyecto es admisible si:

- Cumple con todos los requisitos formales y administrativos establecidos en las respectivas Bases Regionales del Programa. (Los ejecutores intermediarios deben estar inscritos en el Registro de Consultores del FOSIS).
- Presenta toda la documentación e información solicitada.

Un **No** en alguno de los ítems de admisibilidad será suficiente para dejar inadmisibles el perfil o proyecto. Los perfiles o proyectos declarados admisibles, pasarán a la etapa de evaluación técnica, la que contempla la revisión de los requisitos mínimos de elegibilidad y la evaluación integral del diseño.

b) Evaluación Técnica.

b.1. Requisitos Mínimos de Elegibilidad.

Esta valoración es el primer momento de la evaluación técnica en el cual se verifica que los perfiles o proyectos cumplan con las exigencias técnicas básicas que hacen viable su ejecución, las cuales se establecen en las Bases Regionales.

Los Requisitos Mínimos de Elegibilidad se califican con una variable nominal dicotómica (SI (cumple) _ NO (No cumple)). Dado que los requisitos mínimos corresponden a las condiciones básicas que deben cumplir los perfiles para estar en plena correspondencia con los lineamientos operacionales del Programa; el no cumplimiento de uno de los requisitos mínimos de elegibilidad dará lugar a la declaración de no elegibilidad y el perfil NO CONTINUARA en el proceso de evaluación técnica.

Los siguientes son los Requisitos Mínimos de Elegibilidad establecidos para los programas:

1. **Ámbito de Intervención:** La idea de perfil del plan de negocios corresponde al ámbito de Intervención establecido en las Bases Regionales.
2. **Duración:** La duración indicada en el perfil de plan de negocios se ajusta a los plazos definidos en la convocatoria.
3. **Temática:** El tema del perfil de negocio corresponde a alguno de los temas establecidos en las Bases regionales de la convocatoria.
4. **Beneficiarios:** Los beneficiarios descritos en el perfil corresponden a lo definido en las bases de la convocatoria (características y/o número)
5. **Localización:** El lugar donde se implementaría la iniciativa corresponde a lo indicado en las bases **regionales** de la convocatoria.
6. **Tipo de organismo ejecutor:** El proponente corresponde al tipo de ejecutor definido en las bases de la convocatoria
7. Monto solicitado a FOSIS: El aporte que se solicita al FOSIS se adecua al monto indicado en las bases regionales de la convocatoria.

Se elaborará un listado de los perfiles que hayan sido calificadas como no elegibles, adjuntando la pauta aplicada. Se entregarán al Jurado Regional en carpetas debidamente separadas de los perfiles que sí participarán del proceso de Adjudicación.

b.2. Evaluación Diseño Integral del Perfil.

En esta etapa el foco de la evaluación está puesto en el diseño de los perfiles a partir de criterios previamente definidos, los cuales permiten discriminar entre perfiles de proyectos alternativos, según sea la mayor certeza que ofrezcan respecto al cumplimiento de sus objetivos. Por tanto, el diseño de los perfiles constituye el insumo principal de esta etapa de evaluación (se constituye en la unidad de análisis del proceso), y en consecuencia, debe satisfacer los requerimientos de información que hacen posible aplicar los criterios evaluativos que forman parte de esta metodología.

La **evaluación integral** de los perfiles de proyectos y de planes de negocio presentados por lo beneficiarios ejecutores, se realiza sobre la base de los siguientes criterios de evaluación:

- **Pertinencia:** se refiere a la adecuación o concordancia que existe entre la definición de la solución propuesta y las características particulares del problema o necesidad que se busca resolver. Asimismo, apunta a medir el grado de adecuación o consideración, que la modalidad de intervención, particularmente su metodología, tiene respecto a las características particulares de los beneficiarios del proyecto (características relativas al grupo etéreo y de género, principalmente). Interesa especialmente valorar la incorporación del enfoque de género en la metodología y actividades

incluidas en la propuesta, en orden a favorecer la participación igualitaria de hombres y mujeres, en las actividades y beneficios del Programa.

- **Coherencia Interna:** Esta se refiere al grado de relación lógica que existe entre los elementos principales que constituyen la propuesta. El esquema analítico que se use debe relacionar, al menos, el encadenamiento lógico entre el presupuesto solicitado, las actividades contempladas, los servicios y/o beneficios comprometidos (productos) y los efectos esperados (objetivos). Asimismo, interesa analizar las vinculaciones que la propuesta establece con otros actores que son necesarias para el desarrollo de la propuesta.

Dado que uno de los referentes metodológicos utilizados por FOSIS en elaboración de instrumentos de diseño de propuestas es el Marco Lógico, el evaluador debe verificar la coherencia del siguiente encadenamiento: “Las ACTIVIDADES del proyecto generan los PRODUCTOS y éstos producen los EFECTOS en los beneficiarios, los que a su vez contribuyen al logro del IMPACTO buscado. Todo si acaso se cumplen los supuestos o factores externos incorporados en el diseño.

- **Coherencia Externa:** Se refiere al grado de adecuación que existe entre los contenidos principales de la propuesta y los contenidos o prioridades establecidas en los planes de intervención territorial y/o las prioridades establecidas en las mesas de trabajo territorial.
- **Factibilidad:** se refiere a la existencia de condiciones técnicas, legales y/o administrativas y financieras necesarias para la implementación de la propuesta.

Cada uno de estos criterios se evalúa a través de un conjunto de ítem que son calificados de acuerdo a una “Situación Óptima”, la cual describe el “**criterio Ideal**” para calificar el ítem con la máxima nota. Los antecedentes del proyecto serán evaluados y cotejados con esta situación óptima para definir la calificación por cada ítem.

La escala a utilizar es la siguiente:

- **Nota 10:** Cumple plenamente con la “Situación Óptima” en todos sus aspectos. No existen reparos por parte del Evaluador. Esta calificación no impide que el evaluador realice recomendaciones para ser considerados en la etapa de transformación del perfil en proyecto, dado que el formulario de presentación de perfiles no tiene toda la información para dar una opinión evaluativa acabada.
- **Nota 7:** Sin cumplir plenamente con la “Situación Óptima”, se acerca a ella y sus falencias no ponen en riesgo los resultados que se persiguen y son susceptibles de ser solucionados o reformulados en el tiempo que disponen para la transformación del perfil en proyecto.
- **Nota 3:** Cumple mínimamente con la “Situación Óptima”, pero sus falencias ponen en riesgo los resultados que se persiguen y no hay seguridad que éstos puedan ser resueltos en la etapa de transformación del perfil en proyecto.
- **Nota 1:** No cumple en absoluto con la “Situación Óptima” o no es posible evaluar por falta de información pertinente.

El evaluador debe disminuir la calificación para cada ítem en función del alejamiento de la “Situación Óptima” a la luz de los antecedentes presentados en el proyecto. Un detalle completo de los criterios técnicos de evaluación por producto estratégico se encuentra en el Anexo 5.

Los flujogramas de los procesos de evaluación y adjudicación de las solicitudes, presentadas tanto por beneficiarios ejecutores como por ejecutores intermediarios, se presentan en las 1.2.6.1 y 1.2.6.2. respectivamente.

Figura I.2.6.1 Evaluación y adjudicación de solicitudes – Ejec. beneficiarios.

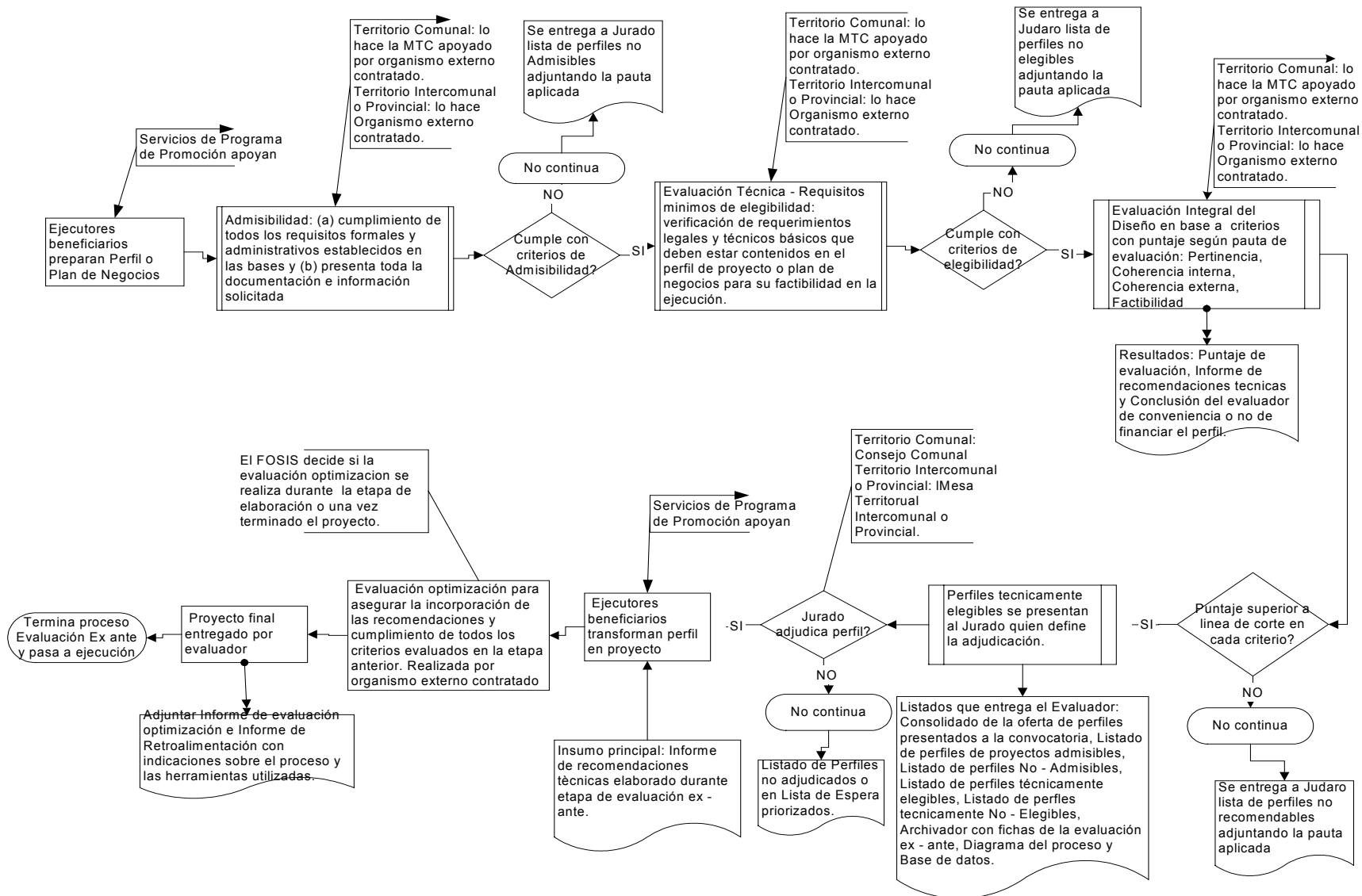
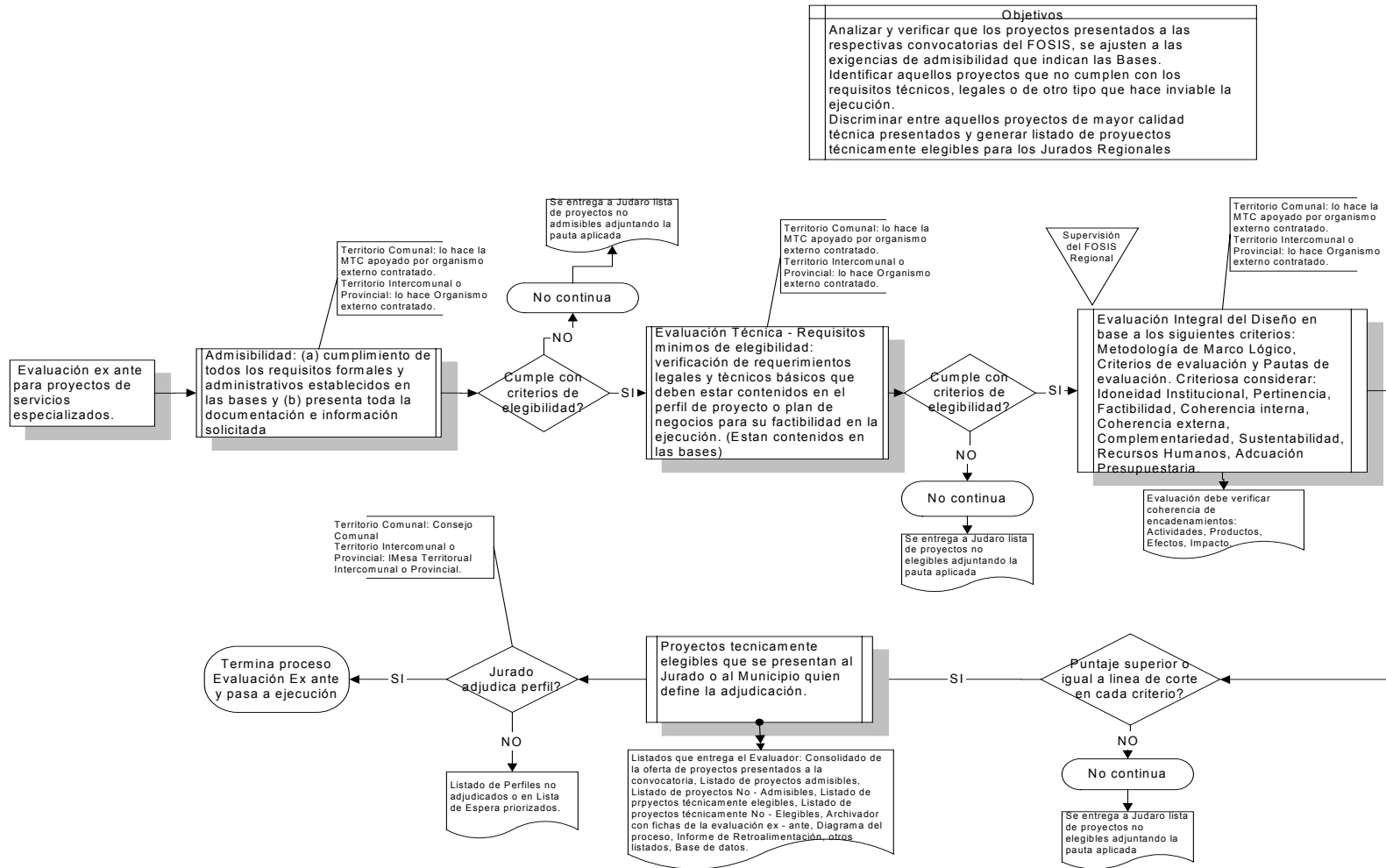


Figura I.2.6.2 Evaluación y adjudicación de solicitudes – Ejec. intermediarios.



b) Asignación de Recursos Centralizada – Interna, FOSIS central: Esta modalidad se aplica a dos Productos Estratégicos:

- PUENTE y,
- Participación Ciudadana

En el Programa PUENTE consiste en determinar por el nivel central, los recursos para operar el programa PUENTE que comprende la contratación de los Apoyos Familiares necesarios para atender la cobertura de familias que MIDEPLAN define para cada región, así como los materiales necesarios para cada comuna y región, inherentes a la aplicación de la metodología de apoyo psico-social a cada familia. No existe un documento que permite conocer con más detalle este proceso de asignación de recursos.

En el Programa Participación Ciudadana consiste en determinar el número de Jornadas de Beneficiarios Ejecutores y de Jornadas de Ejecutores Intermedios, se realizarán en cada región y cual será en presupuesto disponible por jornada. No existe un documento que permite conocer con más detalle este proceso de asignación de recursos.

1.2.2.3 Etapa de Ejecución de los Proyectos.

a) Ejecutores Beneficiarios.

El proceso de ejecución mediante beneficiarios se realiza en los componentes autogestionados de los programas de Apoyo a Actividades Económicas y de Desarrollo Social, y está formado por 5 actividades principales, que se describen a continuación:

1. Inscripción en el registro de ejecutores FOSIS.

Una vez notificados los beneficiarios ejecutores, de la adjudicación de su perfil de proyecto, deben inscribirse en el registro de ejecutores del FOSIS. Para realizar esta actividad los ejecutores beneficiarios son apoyados por los ejecutores intermediarios del programa de Promoción, principalmente en temas de carácter administrativo y funcional³⁴.

2. Contrato y Acuerdo Operativo.

Cuando los ejecutores beneficiarios obtienen su rol en el Registro de Consultores del FOSIS, se reúnen en la oficina regional de la institución y firman un contrato ante notario y un acuerdo operativo. Este acuerdo tiene por objetivo hacer precisiones o ajustes necesarios en el proyecto con el fin de asegurar su adecuado desarrollo. Estas precisiones o ajustes no deben afectar los objetivos de la propuesta, ni las condiciones establecidas en las Bases.

Los contenidos mínimos del Acuerdo Operativo son:

- Productos esperados.
- Plazos de ejecución estimados.
- Tipo y fecha estimada de entrega de los informes de avance.
- Fecha estimada y monto de cada desembolso, asociado al cumplimiento de los productos esperados.
- Resolver y/o incorporar, si las hubiera, observaciones de la evaluación técnica o del jurado respectivo.
- Mecanismo de aporte de los ejecutores beneficiarios y otras instituciones (cuando corresponda), por ejemplo Municipios.

³⁴ Los ejecutores beneficiarios se enteran de las licitaciones por la difusión que realizan el Programa de Promoción que siempre se ejecuta en forma previa al resto de los programas y por la difusión de proyectos y beneficios realizada por los ADL's y municipios.

3. Ejecución de los Proyectos.

Una vez firmado el contrato y acuerdo operativo, comienzan las actividades propias de los proyectos a ejecutar. En esta etapa se incorpora el Agente de Desarrollo Local (ADL), el cual tiene como función apoyar técnica y administrativamente la ejecución de los proyectos, así como supervisar en terreno el cumplimiento de los productos contratados. Para la transferencia de recursos, que permita a los ejecutores beneficiarios iniciar la ejecución, se deben cumplir cinco pasos previos, las cuales se presentan a continuación:

- Definir una estructura funcional para determinar responsabilidades legales para el uso de los recursos que obtienen del FOSIS.
- Abrir una cuenta de ahorro en el Banco Estado.
- El FOSIS transfiere los recursos acordados en el contrato. Este proceso lo realiza el Departamento de Administración y Finanzas de la respectiva Dirección Regional, mediante transferencia electrónica o mediante un depósito en la cuenta de ahorro mencionada. Para este tipo de proyectos, normalmente se transfiere la totalidad de los recursos al comienzo de la ejecución.
- Una vez que los ejecutores beneficiarios obtienen el dinero, estos comienzan a realizar la compra de los bienes necesarios para la ejecución. Esta actividad es el *input* para la posterior rendición de cuentas.
- Adquiridos los bienes comienza la puesta en marcha del proyecto.

4. Supervisión de los proyectos.

Paralelamente al proceso de ejecución se realiza la supervisión técnica y administrativa de los proyectos, en la cual se desarrolla tanto el control financiero (rendiciones de cuenta), técnico y de calidad, como el de ingreso de la información a los sistemas del FOSIS. Esta actividad es realizada por los ADL.

5. Término de la ejecución.

Concluido el período de ejecución estipulado en el acuerdo operativo, los ejecutores beneficiarios y el FOSIS emiten una declaración de término de la ejecución. Esta actividad cuenta con 4 pasos:

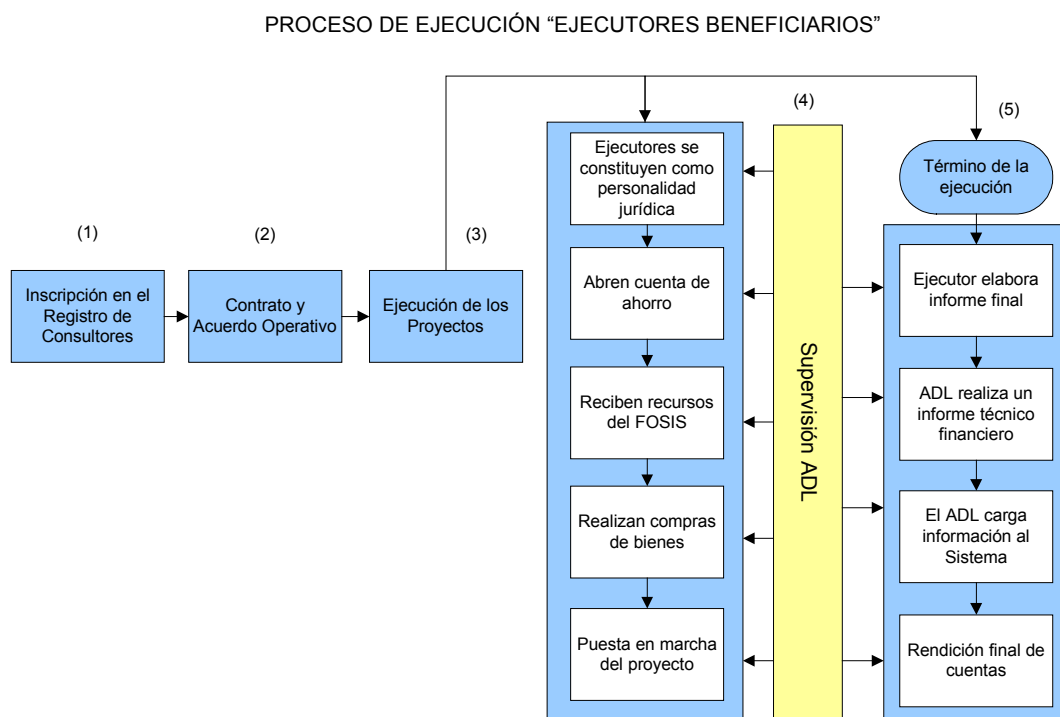
- El ejecutor beneficiario elabora un informe final.
- El ADL elabora un informe técnico y financiero.
- El ADL carga la totalidad de los datos del proyecto en el sistema computacional del Programa.
- Los ejecutores beneficiarios terminan de rendir los recursos entregados.

Los proyectos son recibidos finalmente por el FOSIS, a través del ADL, quien revisa y entrega la documentación recibida a la Dirección Regional respectiva para su revisión final, en la medida que ésta cumpla con los requisitos establecidos.

Finalmente, el FOSIS declara formalmente cerrado el proyecto, mediante Resolución del servicio, y se procede a la devolución de las garantías constituidas por el ejecutor.

A continuación se presenta el flujograma del proceso de ejecución con ejecutores beneficiarios:

Figura I.2.7. Flujograma ejecución de proyectos – Ejecutores Beneficiarios.



b) Ejecutores Intermediarios.

El proceso de ejecución con ejecutores intermediarios se realiza para los programas de Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social en sus componentes de Servicios Especializados y, en los programas de Nivelación de Competencias Laborales, de Reinserción Laboral y Empleo, de Promoción para la Participación, Un barrio para mi Familia y Aquí yo Hablo³⁵.

Las etapas del proceso de ejecución se presentan a continuación:

1. Contrato y Acuerdo Operativo.

Los ejecutores intermediarios, al igual que los ejecutores beneficiarios, una vez notificados de la adjudicación firman un contrato y acuerdo operativo con el FOSIS, cuyo contenido es similar al del contrato con los ejecutores beneficiarios, más una metodología propuesta de identificación de beneficiarios finales de los servicios que se están contratando..

2. Identificación de los beneficiarios.

Una vez firmado el contrato y acuerdo operativo, los ejecutores intermediarios organizan su operación de acuerdo a la cantidad de proyectos adjudicados. Esta organización la realizan basándose en territorios, lo cual facilita la identificación de los beneficiarios según la metodología acordada con el FOSIS cuyo cumplimiento es supervisado por el ADL correspondiente..

³⁵ Los ejecutores intermediarios se informan de las licitaciones o convocatorias por medios de comunicación locales tales como Diarios y el portal de Chilecompras.

3. Ejecución de los proyectos.

Una vez identificados los beneficiarios, los ejecutores intermediarios elaboran un perfil de los beneficiarios y determinan una solución óptima para dar cumplimiento al acuerdo operativo.

En cuanto a la transferencia de recursos es similar a la de los ejecutores beneficiarios, el Departamento de Administración y Finanzas del FOSIS regional transfiere electrónicamente al inicio de la ejecución una parte de los fondos, lo que normalmente es un 80% del presupuesto total.

4. Supervisión.

La supervisión de la ejecución es distinta con este tipo de ejecutores, pues el ADL tiene un rol de contraparte del FOSIS orientando su acción a la supervisión físico-financiera de los distintos servicios prestados por los ejecutores intermediarios, y no tanto en el apoyo metodológico y técnico.

Por otra parte, las actividades de carga y actualización de los sistemas de información del FOSIS son de responsabilidad del ejecutor intermediario, con supervisión del ADL, lo cual es distinto al caso de los ejecutores beneficiarios, donde el responsable es el ADL apoyado por el Ejecutor.

5. Término de la ejecución.

Concluido el período de ejecución estipulado en el acuerdo operativo, los ejecutores intermediarios y el FOSIS emiten una declaración de término de la ejecución. Esta actividad cuenta con 4 pasos:

- El ejecutor intermediario realiza un informe final.
- El ADL realiza un informe técnico y financiero.
- El ejecutor intermediario carga la totalidad de los datos del proyecto en el sistema computacional del Programa.
- Los ejecutores intermediarios terminan de rendir los recursos entregados.

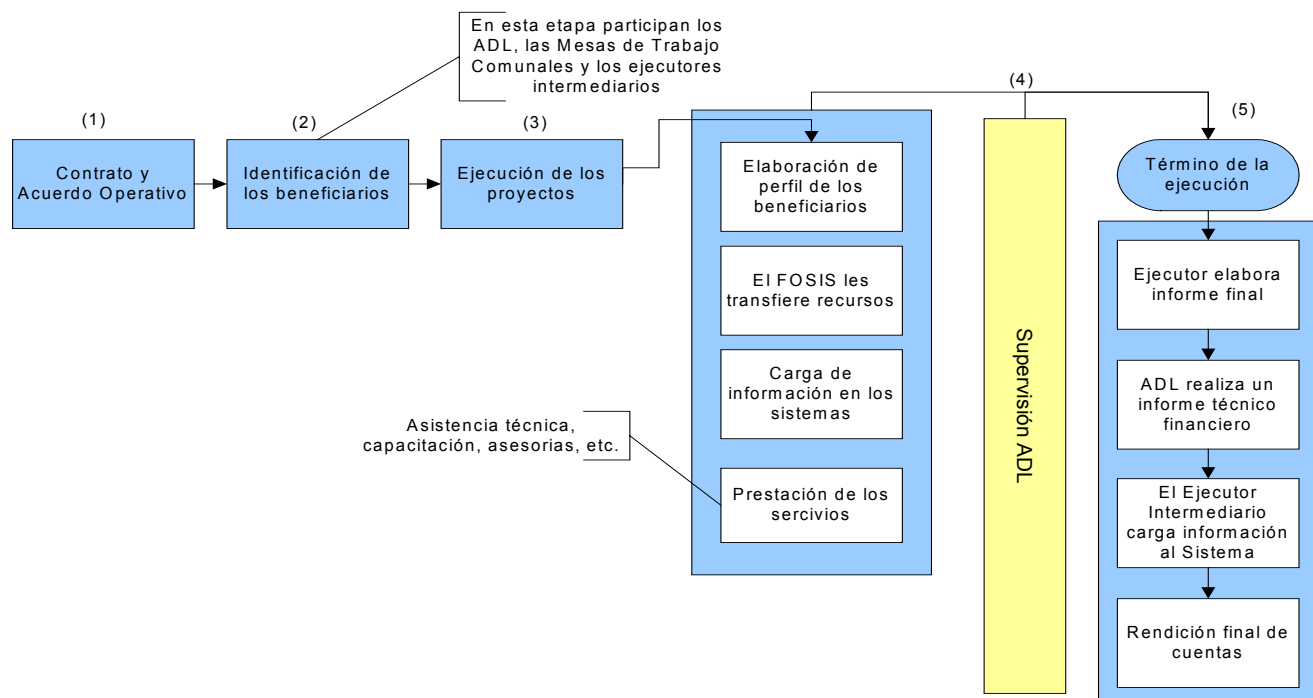
Para el caso del programa de Nivelación de Competencias Laborales, se presentan diferencias con relación al tipo de servicio entregado, pues éste se basa en los contenidos metodológicos del Programa Especial de Nivelación Básica y Media para Adultos del MINEDUC. De esta forma, una vez finalizadas las actividades educativas del programa del FOSIS, los beneficiarios deben rendir exámenes para acreditar los conocimientos adquiridos, proceso cuya responsabilidad es del MINEDUC. Por otra parte, el pago a los ejecutores intermediarios depende, en última instancia, del nivel de aprobación que obtengan los beneficiarios en la examinación, tanto, en primera como en la segunda convocatoria realizada para rendir el examen.

Para el caso del programa Un barrio para mi Familia, la ejecución se diferencia de los demás Productos Estratégicos del FOSIS, pues en este caso existe una complementariedad con el programa Chile Barrio, ya que los ejecutores intermediarios prestan servicios especializados antes de que las familias obtengan su solución habitacional y durante la etapa de instalación e inicio de la nueva comunidad. De este modo, las características y criterios de ejecución de este programa son desarrollados por las Mesas Técnicas del Programa Chile Barrio, aunque ellas no sustituyen la labor de supervisión del los ADL. Para el año 2003 el ejecutor de este Producto fue PRODEMU, a través de convenios regionales.

A continuación se presenta el flujograma del proceso de ejecución con ejecutores intermediarios:

Figura I.2.8. Flujoograma ejecución de proyectos – Ejecutores Intermediarios.

PROCESO DE EJECUCIÓN “EJECUTORES INTERMEDIARIOS”



c) Ejecutor FOSIS Regional – Municipalidad.

El proceso de ejecución del FOSIS y las Municipalidades se realiza para el programa PUENTE “Entre la Familia y sus Derechos”, el cual se describe a continuación.

Este programa es ejecutado mediante convenios de colaboración suscritos con cada una de las Municipalidades de las comunas del país donde se localiza el Sistema Chile Solidario, de acuerdo a lo determinado por el MIDEPLAN. La participación formal de cada Municipalidad es el resultado de las siguientes acciones:

1. Las Municipalidades son invitadas a participar, mediante carta formal extendida a nombre del correspondiente Alcalde o Alcaldesa.
2. La aceptación por parte de las Municipalidades se ratifica en carta compromiso, en la que se manifiesta la voluntad de participar en el Programa, firmada debidamente por el Alcalde o Alcaldesa.
3. Se suscribe un Convenio de Trabajo entre el FOSIS y cada Municipalidad aceptando llevar a cabo el programa PUENTE en su comuna.
4. Una vez suscrito el Convenio FOSIS-Municipio, se conforma la Unidad de Intervención Familiar (UIF).
5. El Alcalde nombra a un funcionario municipal para que cumpla la función de Jefe de la UIF.
6. La UIF posteriormente analiza la cobertura estimada y el período de ejecución del Programa PUENTE en la comuna. Con esta información la UIF determina el número de Apoyos Familiares (AF) requeridos del Municipio, considerando los que dispone el FOSIS.
7. Definida la composición de los AF, se inicia el proceso de contratación selección, el cual se realiza mediante llamado a concurso público de antecedentes. En esta etapa se termina de conformar la UIF.

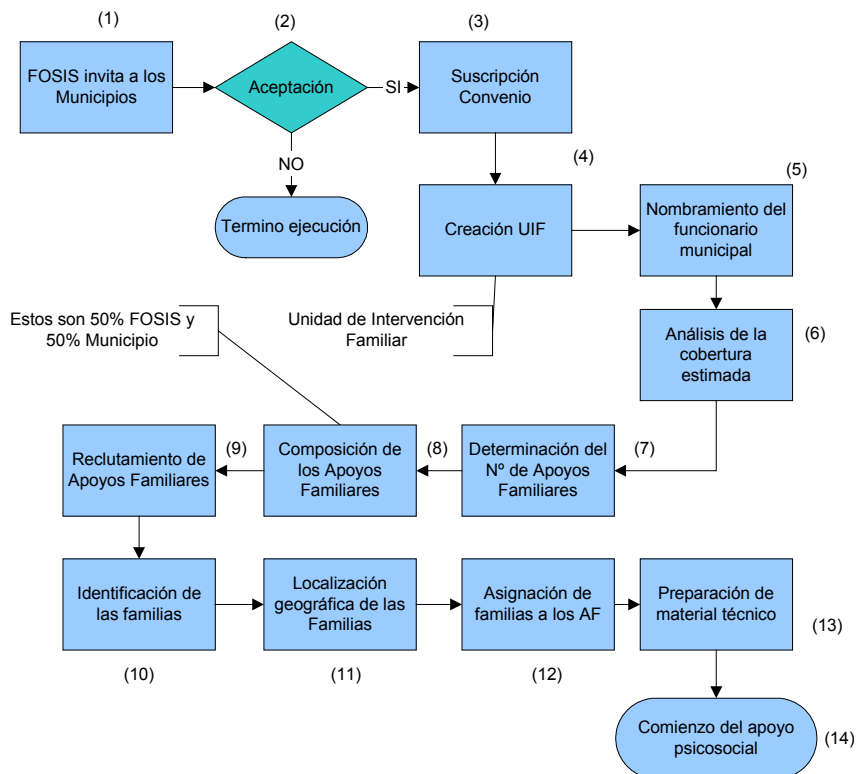
8. Conformada la UIF, comienza el proceso de identificación de cada una de las familias PUENTE, homologando los cupos entregados por MIDEPLAN a través del Sistema Chile Solidario con las Fichas CAS de los Municipios. Este proceso se realiza identificando a las familias que se encuentren bajo la línea de corte, y priorizando por el puntaje menor.
9. Identificadas las familias con nombre y apellido, los AF realizan la localización geográfica los domicilios.
10. Se les asigna un número de familias a cada AF.
11. Los AF preparan su instrumental metodológico (juego y fichas de registro) para llevar a la primera visita.
12. Una vez preparado el material, los AF comienzan a visitar cada uno de los domicilios, con lo cual se da inicio al proceso de apoyo psicosocial a las familias PUENTE, el cual posee una duración de 24 meses.

Si bien el responsable final de cumplimiento de los objetivos del programa y el cumplimiento de los mínimos asociados a las familias es MIDEPLAN como responsable del Sistema Chile Solidario, corresponde los Apoyos Familiares desarrollar todas las actividades y gestiones necesarias para que las familias cumplan con dichas condiciones en el período establecido.

A continuación se presenta el flujograma del proceso de ejecución con el FOSIS y el Municipio:

Figura I.2.9. Flujograma ejecución PUENTE – Ejecutor FOSIS / Municipios.

PROCESO DE EJECUCIÓN “EJECUTOR FOSIS - MUNICIPIOS” PROGRAMA PUENT



1.2.2.4 Seguimiento y Evaluación de los Productos Estratégicos.

a) Seguimiento de proyectos con Ejecutores Beneficiarios e Intermedios.

Para realizar el seguimiento de los proyectos, el FOSIS tiene diseñado un sistema de supervisión de proyectos y programas con respaldo informático, en el que participan los Agentes de Desarrollo Local (ADL) del FOSIS y los ejecutores intermediarios de los proyectos. En este sistema se registra la información de la ejecución y las variables relevantes tales como: los beneficiarios, fechas de inicio y término de la ejecución, aportes de otras instituciones, etc. El funcionamiento de este sistema es monitoreado regularmente por las autoridades regionales y nacionales del FOSIS.

Al término de la ejecución de los proyectos de los Programas de Reinserción Laboral y Empleo, Apoyo a Actividades Económicas, Nivelación de Competencia y Promoción y, con el instrumental y procedimiento que fija el FOSIS, el ejecutor intermediario realiza una evaluación de los resultados del proyecto en los beneficiarios directos del mismo, y entrega los formularios correspondientes al FOSIS. Esta evaluación se inició en el 2003 y se realiza al 30% de los proyectos ejecutados a nivel nacional.

Para la evaluación, FOSIS regional contrata externamente una empresa que provea de evaluadores, que deben aplicar para cada proyecto seleccionado de la región un cuadernillo que contiene las siguientes secciones a completar:

- Identificación del Proyecto
- Antecedentes del Proyecto (Descripción, Objetivos, Actores y Observaciones)
- Visión del Ejecutor (Poner nota de 1 a 7 sobre 10 aspectos del proyecto)
- Visión del ADL (Poner nota de 1 a 7 sobre 16 aspectos del proyecto)
- Visión del Beneficiario (poner nota de 1 a 7 según el grado de satisfacción de: 8 aspectos del proyecto, 5 aspectos del ejecutor)

El Director Regional nombra un profesional del DDI responsable de supervisar la aplicación de las encuestas y validar la información recolectada. Luego el encargado regional sistematiza las observaciones relevantes, indicando el puntaje final obtenido en las preguntas específicas. El mismo encargado u otro actor regional, deben detallar sus conclusiones respecto a los elementos evaluados del proyecto. En el nivel central la SDI sistematiza los resultados y emite un informe de evaluación de los proyectos.

b) Seguimiento de proyectos con Ejecutor FOSIS - Municipios.

Dentro del programa PUENTE se incluye un componente de monitoreo y evaluación del trabajo con cada una de las familias participantes, lo que es realizado a través de un sistema diseñado especialmente para dicho fin, que está dispuesto en Internet. Este sistema tiene por finalidad recoger y acopiar la información que cada AF registra a partir de la intervención desarrollada con cada una de las familias que tiene asignadas bajo su responsabilidad directa.

A partir del ingreso de la información es posible llevar a efecto líneas de análisis, como son el monitoreo y la evaluación de los avances del programa PUENTE al nivel nacional, regional, provincial y comunal, y de los resultados y avances de las familias atendidas, entendiendo que los datos que reúne el sistema es la información oficial de los resultados de la implementación del programa.

c) Evaluación ex-post.

De acuerdo con la información proporcionada tanto por el FOSIS central como regional, esta institución no posee procesos de evaluación ex-post de los resultados de sus Productos Estratégicos, aunque existen evaluaciones específicas para los programas de Nivelación de Competencia Laborales, de Fomento Productivo (actual programa de Apoyo a Actividades Económicas) y de Desarrollo Social, y en regiones se han realizado evaluaciones por parte de los beneficiarios (tal es el caso de la VIII región con el programa de Reinserción Laboral y Empleo).

Adicionalmente el Programa de Participación Ciudadana es considerado como parte de los procesos de retroalimentación y evaluación del FOSIS, pues tiene por objetivo recopilar experiencias e inquietudes, tanto de los ejecutores intermediarios como de los ejecutores beneficiarios, incluidas las familias PUENTE.

Por último, se destaca que durante el año 2003 y 2004 se han incorporado líneas base para las características de los beneficiarios en los sistemas de información del FOSIS lo que es parte de un proceso evaluativo que FOSIS a nivel central esta diseñando.

Como resumen de esta sección se ha preparado, para cada Producto Estratégico, un cuadro donde se muestra para cada etapa del ciclo de provisión señalando las unidades responsables y las principales actividades que se realizan. Dichos cuadros se presentan a continuación:

Cuadro I.2.7. Responsabilidades programas de apoyo a actividades económicas y de desarrollo social.

Nº	ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN ACTIVIDADES
1	Planificación Territorial	Focalización territorial y temática	- EPT regional.	- Selección de Comunas (IPIF) y de Temas (MSR). - ADL entregan información cualitativa de apoyo.
		Aprobación solicitud de recursos	- Dir. Reg. FOSIS. - SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- Equipo Directivo Regional elabora Propuesta. - SGP sanciona Propuesta. - Dirección Ejecutiva aprueba/rechaza Propuesta.
		Aprobación Planes de Intervención	- EPT Regional. - SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS. - GORE. - CORE.	- EPT Regional elabora Planes de Intervención territoriales, junto con las MTT. - SGP los sanciona. - Dirección Ejecutiva decide su aprobación. - Dir. Reg. FOSIS envía Planes de Intervención al Intendente Regional para revisión. - Intendente Regional envía al CORE para aprobación final.
2	Asignación de Recursos por Proyecto	Bases y convocatoria	- SGP. - DGP regional.	- SGP elabora Bases generales. - DGP elabora Bases regionales y realiza convocatoria.
		Presentación	- Ejecutor.	- Ejec. beneficiario presentan perfil(s), con apoyo del FOSIS a través del producto Promoción. - Ejec. intermediario presentan proyecto(s).
		Evaluación ex – ante	- Eval. externo. - MTC.	- Comunal: MTC evalúa, con apoyo del eval. externo. - Intercomunal: evalúa el eval. externo.
		Adjudicación	- Con. Municipal. - MTI.	- Comunal: el Jurado es el Consejo Municipal. - Intercomunal: el Jurado es la MTI.
		Elaboración proy. final	- Ejecutor beneficiario.	- Etapa sólo para ejec. beneficiario, con apoyo del eval. externo y, opcionalmente, del producto Promoción.
3	Ejecución de los proyectos	Inscripción en FOSIS	- Ejecutor beneficiario.	- Inscripción en Registro de Ejecutores y Consultores del FOSIS, con apoyo del producto Promoción.
		Contrato y Acuerdo Operativo	- Ejecutor.	- Se establecen compromisos para la ejecución del proyecto.
		Identificación beneficiarios	- Ej. intermediario. - ADL. - MTC.	- Ejec. intermediario organiza su trabajo, identificando a los beneficiarios. - Lo apoyan el ADL y la MTC.
		Ejecución	- Ejecutor. - ADL. - SAF.	- La SAF transfiere los fondos requeridos. - Ejecutor realiza actividades del proyecto. - ADL entrega apoyo técnico y administrativo.
		Supervisión	- ADL. - DDI regional. - DGP regional.	- ADL realiza control financiero, técnico y de calidad, y carga los datos en el Sistema (ejec. benef.). - Ejec. intermediario carga los datos en el Sistema.
		Término	- Ejecutor. - ADL. - Dir. Reg. FOSIS.	- Ejecutor elabora Informe Final. - ADL elabora Informe Técnico – Financiero. - Dir. Reg. FOSIS aprueba la revisión final y el cierre definitivo. - Ejecutor realiza Rendición Final de cuentas.
4	Seguimiento y evaluación	Registro de información	- ADL. - Ej. intermediario.	- Ejec. intermediario y ADL (casos de ejec. beneficiario) registran los datos del proyecto en el Sistema del FOSIS.
		Evaluación de beneficiarios	- Ej. intermediario.	- Evaluación de resultados, requisito para el cierre definitivo.
		Control de gestión	- DGP regional. - GT.	- Análisis de los datos, y generación de acciones ad-hoc.

Cuadro I.2.8. Responsabilidades programas de nivelación de competencias laborales, de reinserción laboral y empleo y de promoción.

Nº	ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1	Planificación Territorial	Focalización territorial y temática	- EPT regional.	- Selección de Comunas (IPIF) y de Temas (MSR). - Se utiliza información cualitativa entregada por los ADL del FOSIS (entre otras).
		Aprobación solicitud de recursos	- Dir. Reg. FOSIS. - SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- Equipo Directivo Regional elabora Propuesta. - SGP sanciona Propuesta. - Dirección Ejecutiva aprueba/rechaza Propuesta.
		Aprobación Planes de Intervención	- EPT Regional. - SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- EPT Regional elabora Planes de Intervención territoriales, junto con las MTT. - SGP los sanciona. - Dirección Ejecutiva decide su aprobación. - Dir. Reg. FOSIS envía Planes de Intervención al Intendente Regional para información. - Intendente Regional envía al CORE para información final.
2	Asignación de Recursos por Proyectos.	Bases y convocatoria	- SGP. - DGP regional.	- SGP elabora Bases generales. - DGP elabora Bases regionales y realiza convocatoria.
		Presentación	- Ejecutor.	- Ejec. intermediario presenta proyecto(s).
		Evaluación ex – ante	- Eval. externo. - Dirección Regional FOSIS	- Evalúa el eval. externo. - DIRECCIÓN Regional FOSIS presenta a Jurado Regional
		Adjudicación	- Jurado Regional	- Jurado convocado por Director Regional revisa y adjudica
3	Ejecución de los proyectos	Contrato y Acuerdo Operativo	- Ejecutor.	- Se establecen compromisos para la ejecución del proyecto.
		Identificación beneficiarios.	- Ejecutor. - ADL. - MTC.	- Ejec. intermediario organiza su trabajo, identificando a los beneficiarios. - Lo apoyan el ADL y la MTC.
		Ejecución	- Ejecutor. - ADL. - SAF.	- La SAF transfiere los fondos requeridos. - Ejecutor realiza actividades del proyecto. - ADL entrega apoyo técnico y administrativo.
		Supervisión	- ADL. - DDI regional. - DGP regional.	- ADL realiza control financiero, técnico y de calidad. - Ejec. intermediario carga los datos en el Sistema.
		Término	- Ejecutor. - ADL. - Dir. Reg. FOSIS.	- Ejecutor elabora Informe Final. - ADL elabora Informe Técnico – Financiero. - Dir. Reg. FOSIS aprueba la revisión final y el cierre definitivo. - Ejecutor realiza Rendición Final de cuentas.
4	Seguimiento y evaluación	Registro de información	- Ejecutor. - ADL.	- Ejec. intermediario registra datos del proyecto en el Sistema. - ADL supervisa la correcta y oportuna carga de datos.
		Evaluación de beneficiarios	- Ejecutor.	- Evaluación de resultados, requisito para el cierre definitivo.
		Examen MINEDUC	- MINEDUC.	- Evaluación de la nivelación de estudios del PNCL.
		Control de gestión	- DGP regional. - GT o GRE.	- Análisis de los datos, y generación de acciones ad-hoc. - GRE sólo en caso del PRLE.

Cuadro I.2.9. Responsabilidades del programa PUENTE “Entre la familia y sus derechos”.

Nº	ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1	Planificación Centralizada	Focalización por región y comunas (cupos).	- MIDEPLAN.	- Selección de Comunas PUENTE. - Se utiliza información de la CASEN 2000 (MIDEPLAN).
		Aprobación Planes regionales.	- SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- SGP los sanciona. - Dirección Ejecutiva decide su aprobación. - Dir. Reg. FOSIS envía Planes de Intervención al Intendente Regional para información. - Intendente Regional envía al CORE para información
2	Organización de la ejecución	Invitación a Municipios	- Dir. Ejecutivo FOSIS.	- Se invita a Municipios a participar en el Programa.
		Convenio con Municipios	- Dir. Ejecutivo FOSIS. - Alcalde.	- Si el Municipio acepta, se firma un Convenio de Trabajo.
		Creación UIF comunal	- Alcalde.	- El Alcalde designa al JUIF, que es funcionario municipal.
		Definiciones previas	- JUIF comunal. - Repres. FOSIS comunal.	- Ambos definen la cobertura estimada (Nº familias). - Ambos definen el período de ejecución estimado.
		Conformación UIF comunal	- JUIF comunal. - Repres. FOSIS comunal.	- Definen Nº total de AF requeridos. - Definen Nº de Apoyos Familiares colocados por Municipio. - Definen Nº de AF adicionales colocados por FOSIS. - Se seleccionan los AF adicionales, vía concurso público.
3	Ejecución	Selección de familias	- JUIF comunal. - Alcalde.	- El Municipio aplica encuesta CAS II a familias. - Se seleccionan familias con puntajes de corte predefinidos.
		Asignación de familias a AF	- JUIF comunal.	-
		Atención de familias	- AF. - UIF comunal. - INP.	- AF realiza el Apoyo Sicosocial y acompañamiento posterior. - UIF comunal controla cumplimiento de mínimos. - INP gestiona pago de Bono Solidario (Convenio con FOSIS).
		Conformación de Red de Apoyo Local	- JUIF. - Alcalde. - Coord. Prov. PUENTE.	- JUIF responsable de conformar la red de apoyo comunal. - Alcalde colabora en la articulación de la red de apoyo.
4	Seguimiento y evaluación	Seguimiento a UIF comunales	- Coord. Reg. PUENTE.	- Reuniones de trabajo periódicas de las UIF, para analizar avances, dificultades, coordinación de la red de apoyo, etc.
		Monitoreo y evaluación	- AF. - UIF comunal. - Coord. Prov. PUENTE.	- AF registra datos de las sesiones con las familias. - UIF comunal analiza los datos y evalúa los resultados. - Iniciativa Juntos Ganamos, de retroalimentación con familias.

Cuadro I.2.10. Responsabilidades del programa un barrio para mi familia.

Nº	ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1	Planificación Centralizada	Focalización	- MTN Chile Barrio.	- Mesa integrada por FOSIS, MINVU y Chile Barrio. - Se usa el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios.
		Definiciones específicas	- MTR Chile Barrio.	- Se definen los asentamientos, características y criterios de ejecución, por región y comuna
		Aprobación Planes Regionales.	- SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- SGP los sanciona. - Dirección Ejecutiva decide su aprobación. - Dir. Reg. FOSIS envía Planes de Intervención al Intendente Regional para información. - Intendente Regional envía al CORE para información
2	Asignación de Recursos por Proyectos	Bases y convocatoria	- SGP. - DGP regional.	- SGP elabora Bases generales. - DGP elabora Bases regionales y realiza convocatoria.
		Presentación	- Ejecutor.	- Ejec. intermediario presentan proyecto(s).
		Evaluación ex – ante	- - Comisión Evaluadora de la Dirección Regional FOSIS	- evalúa el eval. externo. - Comisión Evaluadora presenta resultados de evaluación a Mesa Coordinación Regional
		Adjudicación	- Jurado: Mesa de Coordinación Regional	- Mesa de Coordinación Regional (FOSIS, SERVIU y SEREMI Vivienda) revisa y adjudica
3	Ejecución de los proyectos	Contrato y Acuerdo Operativo	- Ejecutor.	- Se establecen compromisos para la ejecución del proyecto.
		Identificación beneficiarios	- Ejecutor. - ADL. - MT Chile Barrio.	- Chile Barrio completa Ficha Nº 1 ³⁶ . - Ejecutor completa Ficha Nº 2, con apoyo de Chile Barrio. - Ejecutor completa Ficha Nº 3, con apoyo de Chile Barrio.
		Ejecución	- Ejecutor. - ADL. - SAF.	- La SAF transfiere los fondos requeridos. - Promotores Sociales realizan actividades en terreno. - ADL entrega apoyo técnico y administrativo.
		Supervisión	- ADL. - DDI regional. - DGP regional.	- ADL realiza control financiero, técnico y de calidad. - Ejec. intermediario carga los datos en el Sistema.
		Término	- Ejecutor. - ADL. - Dir. Reg. FOSIS.	- Ejecutor elabora Informe Final. - ADL elabora Informe Técnico – Financiero. - Dir. Reg. FOSIS aprueba la revisión final y el cierre definitivo. - Ejecutor realiza Rendición Final de cuentas.
4	Seguimiento y evaluación	Registro de información	- Ejecutor. - ADL.	- Ejec. intermediario registra los datos del proyecto en el Sistema del FOSIS. - ADL supervisa la correcta y oportuna carga de datos.
		Evaluación de beneficiarios	- Ejecutor.	- Evaluación de resultados, requisito para el cierre definitivo.
		Control de gestión	- MTN Chile Barrio. - MTR Chile Barrio.	- Análisis de los datos, y generación de acciones ad-hoc.

³⁶ Las fichas de registro fueron elaboradas para facilitar la caracterización de los asentamientos de las organizaciones sociales existentes y de las familias según cada condición mínima a trabajar. Específicamente la ficha Nº 1 registra las características del conjunto habitacional; la ficha Nº 2 registra las condiciones mínimas de dinámica comunitaria; y la ficha Nº 3 registra la identificación del grupo familiar.

Cuadro I.2.11. Responsabilidades del programa aquí yo hablo.

Nº	ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1	Planificación Territorial	Distribución por región.	- Dpto. Comunicaciones	- Dpto. Comunicaciones nacional. - Unidad de Comunicaciones regionales.
		Aprobación Planes Regionales.	- SGP. - Dir. Ejecutivo FOSIS.	- SGP los sanciona. - Dirección Ejecutiva decide su aprobación.
2	Convocatoria, evaluación, selección y adjudicación de proyectos	Bases y convocatoria	- Dpto. Comunicaciones - DGP regional.	- Dpto. Comunicaciones elabora Bases generales. - DGP elabora Bases regionales y realiza convocatoria.
		Presentación	- Ejecutor.	- Ejec. intermediarios presentan proyecto(s).
		Evaluación ex – ante	- Comisión evaluadora.	- Jefe Dpto. Reg. Comunicaciones y 2 funcionarios del FOSIS. - Determinan proyectos “técnicamente elegibles” .
		Adjudicación	- Jurado resolutivo.	- Director Regional FOSIS (Jefe del Jurado). - Intendente Regional (o un representante). - Representante de la MTC. - 2 profesionales del área de comunicación social.
3	Ejecución de los proyectos	Inscripción en FOSIS	- Ejecutor.	- Inscripción en Registro de Consultores y Ejecutores del FOSIS, con apoyo del producto Promoción.
		Contrato y Acuerdo Operativo	- Ejecutor.	- Se establecen compromisos para la ejecución del proyecto. - Ejecutor constituye garantías requeridas por FOSIS.
		Ejecución	- Ejecutor. - ADL. - SAF.	- La SAF transfiere los fondos requeridos. - Ejecutor realiza actividades del proyecto. - ADL entrega apoyo técnico y administrativo.
		Supervisión	- ADL. - DDI regional. - DGP regional.	- ADL realiza control financiero, técnico y de calidad. - Ejec. intermediario carga los datos en el Sistema.
		Término	- Ejecutor. - ADL. - Dir. Reg. FOSIS.	- Ejecutor elabora Informe Final. - ADL elabora Informe Técnico – Financiero. - Dir. Reg. FOSIS aprueba la revisión final y el cierre definitivo. - Ejecutor realiza Rendición Final de cuentas.
4	Seguimiento y evaluación	Registro de información	- ADL. - Ejecutor.	- Ejec. intermediario registra datos del proyecto en Sistema del FOSIS. - ADL supervisa la correcta y oportuna carga de datos.
		Evaluación de beneficiarios	- Ejecutor.	- Evaluación de resultados, requisito para el cierre definitivo.

Para los productos estratégicos Proyectos Innovativos y Participación Ciudadana, no se cuenta con documentos que detallen sus procesos por lo que su descripción no tiene el mismo nivel de detalle que los otros productos estratégicos y tampoco se pudo preparar el cuadro resumen correspondiente.

I.2.2.5 Mecanismos de coordinación del FOSIS para la provisión de los productos estratégicos

En esta sección se presentan los mecanismos de coordinación para la provisión de los Productos Estratégicos organizados en Programas Regulares (Apoyo a Actividades Económicas, Desarrollo Social, Nivelación de Competencias Laborales, Reinserción Laboral y Empleo y Promoción para la Participación), Programa PUENTE y Programa de un Barrio para mi familia. Para los Productos Estratégicos Participación Ciudadana, Proyectos Innovativos y Aquí yo Hablo por las características de su ejecución no cuentan con estos mecanismos de coordinación.

Mecanismos de coordinación programas regulares

A nivel central:

- Reuniones de coordinación entre las Subdirecciones del nivel central y los departamentos respectivos en el FOSIS Regional, éstas se realizan con una frecuencia de dos eventos en el año. Estas reuniones tienen por objeto, apoyar a las regiones en temáticas generales de sus departamentos como también retroalimentar al FOSIS central en el desarrollo de los procesos de intervención en las regiones.
- Visitas de coordinación a las regiones, de los encargados de Programa del nivel central, con el objeto de apoyar en temáticas específicas, el proceso de ejecución de los Programas, así como revisar si los programas se están ejecutando de acuerdo a las orientaciones programáticas.

A nivel regional:

- Comité Directivo regional: este comité está formado por el Director Regional y los Jefes de departamento, el cual tienen por objeto coordinar la ejecución programática y revisar problemas o inconvenientes del proceso, además es una instancia de control por parte del Director Regional. Este comité se reúne con una frecuencia mensual.
- Mesas Técnicas de Trabajo: estas mesas son de tres tipos Regional, Intercomunal y Comunal. Las primeras están lideradas por el Gobierno Regional y en ellas participan distintas instituciones públicas y privadas con el objeto de coordinar la inversión en la región. Para el caso de los Programas Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social, en los cuales la inversión es realizada por la modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), y corresponden a un plan de intervención Intercomunal, las Mesas Técnicas de Trabajo Intercomunal, realizan la función de Jurado para la adjudicación de los proyectos financiados por dichos programas. En estas mesas participan los Alcaldes y además buscan organizar y coordinar la inversión de las distintas instituciones públicas y privadas que forman parte de la red social del área. Por último, las mesas de trabajo comunales son aquellas donde se organiza y coordina la inversión a nivel comunal, y en estas participa activamente el FOSIS, por intermedio del Agente de Desarrollo Local (ADL) y los ejecutores Intermediarios, así como miembros del equipo municipal y organizaciones sociales.

Mecanismos de coordinación programa PUENTE

Para el caso del Programa PUENTE, a nivel regional se utiliza la Unidad de Intervención Familiar (UIF), la cual está conformada por un representante del FOSIS y uno del Municipio, así como representantes de la red local (salud, educación, registro civil entre otros). Esta unidad tiene por objeto llevar a cabo el proceso de ejecución del programa desde la contratación de los Apoyos Familiares hasta el seguimiento y control de condiciones mínimas del Programa.

Además se destacan las actividades de coordinación que realiza el Coordinador Regional y Provincial del Programa, las cuales tienen por objeto gestionar y coordinar la ejecución del programa PUENTE. Además son los encargados de gestionar el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias beneficiarias del programa en la región y de apoyar metodológicamente a los Apoyos Familiares

Programa un barrio para mi familia

Para este programa se destacan las Mesas Técnicas Regionales, constituidas por el FOSIS, las unidades de asistencia técnica de los SERVIU y la División técnica del MINVU, las cuales tienen por

objeto ser la contraparte técnica en el Programa a nivel regional y realizar el seguimiento de las actividades del Programa³⁷.

Por último se constata que para realizar los mecanismos anteriormente descritos el FOSIS cuenta con herramientas de coordinación tales como: Videoconferencias, Internet, Sistemas de Información, Teléfonos y Faxes, los cuales facilitan los procesos de coordinación tanto internos como externos a la organización.

En el Anexo 6 se presentan una descripción del uso de las Videoconferencias.

1.2.3 Descripción de los recursos humanos institucionales.

En esta sección se presenta la situación contractual, evolución, distribución geográfica, por edad y antigüedad, nivel educacional y capacitación de los recursos humanos del FOSIS, para el período 2000-2003, con un análisis en mayor profundidad para el año 2003.

Para efectos de esta descripción se entenderá por:

- Dotación efectiva: al personal de planta más el personal a contrata del FOSIS.
- Personal a honorarios: al personal contratado a honorarios, ya sea con cargo a gastos en personal (Subtítulo 21), a transferencias o a inversión.
- Personal total: dotación efectiva más el personal a honorarios.

1.2.3.1 Situación contractual del personal.

El total de recursos humanos del FOSIS a Diciembre de 2003 está conformado por 1.715 personas, considerando las tres modalidades de contrato utilizadas por la institución, es decir, personal de planta, a contrata y a honorarios, estos últimos financiados tanto con el Subtítulo 21 (gastos en personal), como mayoritariamente de subtítulos de inversión o transferencias.

La situación contractual y su evolución en el período 2000-2003 se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro I.2.12. Situación contractual FOSIS, 2000 – 2003.

	2000	2001	2002	2003
Planta	36	35	34	31
Contrata	29	209	296	305
Dotación efectiva (1)	65	244	330	336
Honorarios Subt 21	8	17	19	13
Otros Honorarios	417	377	311	1.366
Personal a honorarios (2)	425	394	330	1.379
Personal Total (1)+(2)	490	638	660	1.715

Fuente: Elaboración propia; FOSIS.

Del cuadro anterior se desprenden los siguientes aspectos:

³⁷ Fuente: Programa de Formación para la Vida en Comunidad.

- El personal total del FOSIS del año 2003 se ha más que triplicado respecto del año 2000.
- El personal de planta ha venido disminuyendo en forma paulatina durante el período, pasando de 36 personas el año 2000 a 31 el 2003.
- El personal a contrata se ha incrementado en forma significativa en el período, pasando de 29 personas el año 2000 a 305 el año 2003, donde el aumento más significativo se produjo el año 2001, con un incremento de 180 personas, debido, entre otras cosas, al cambio en la situación contractual de parte del personal que se encontraba en el ítem “Otros Honorarios”.³⁸ Se destaca que el mismo año se contrataron 140 personas para dicho ítem.
- De manera similar, en el año 2002 se produjo movilidad del personal desde ítem “Otros Honorarios” a la modalidad a “Contrata”, aunque con menor intensidad. En este caso, la reducción del personal del ítem “Otros Honorarios” (66 funcionarios) explica el 76% del aumento del personal a “Contrata” (87 funcionarios).
- El personal a honorarios, durante todo el período de la evaluación, ha representado el 50% o más del personal total de la institución, llegando el año 2003 a significar más del 80%.
- En el año 2003 se produjo un aumento de 1.055 personas con contrato a honorarios, los cuales en su gran mayoría corresponde a Apoyos Familiares del Programa PUENTE.³⁹

I.2.3.2 Distribución territorial del Personal.

Para apreciar la distribución territorial y contractual del personal del FOSIS al año 2003, se presenta el siguiente cuadro:

³⁸ Según información proporcionada por Directivos del FOSIS a nivel Central.

³⁹ Es importante destacar que, para el cumplimiento de los objetivos del Programa PUENTE, las Municipalidades aportan otros 1.274 Apoyos Familiares (Apoyos Locales), según información presentada en el Balance de Gestión Integral del año 2003.

Cuadro I.2.13. Situación contractual FOSIS en regiones, 2003.

REGIÓN	N° personas	Porcentaje	N° personas por tipo contrato			
			Planta	Contrata	Honorarios Subt 21	Otros Honorarios
I Región	66	3,8%	2	14		50
II Región	55	3,2%		13		42
III Región	75	4,4%		14		61
IV Región	78	4,5%	1	16		61
V Región	164	9,6%	1	19		144
VI Región	100	5,8%	1	15		84
VII Región	122	7,1%		15		107
VIII Región	203	11,8%	1	21		181
IX Región	145	8,5%		19		126
X Región	168	9,8%	2	19		147
XI Región	43	2,5%		14		29
XII Región	29	1,7%	3	9		17
Región Metropolitana	327	19,1%	2	30		295
FOSIS Central	140	8,2%	18	87	13	22
TOTALES	1.715	100%	31	305	13	1.366

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

- En el nivel central se desempeña el 8% del total del personal de la institución
- Al nivel regional, las direcciones con mayor cantidad de personal son las de las regiones Metropolitana (19,1%), la VIII (11,8%) y la X (9,8%), ordenadas de mayor a menor
- Las regiones extremas, en especial las del sur de Chile, son las que poseen una menor cantidad de funcionarios. Cabe destacar que FOSIS, al año 2003, tiene presencia activa en 329 comunas a lo largo del país.
- En el FOSIS central se concentra la mayor parte del personal de planta (18 personas, equivalente al 58% del total) y un 29% del personal a contrata (87 personas).
 - En el caso del personal a honorarios, el 100% que es financiado con el Subtítulo 21 (13 personas) y el 1,6% que es financiado con otros subtítulos (22 personas) se desempeñan en el FOSIS central.

I.2.3.3 Distribución por rango etéreo.

El siguiente cuadro muestra la distribución por rangos de edad de la dotación efectiva de personal del FOSIS a Diciembre de 2003, clasificada por estamento. Esta información no está disponible para el personal a honorarios, ya que el FOSIS sólo registra información de su dotación efectiva (planta y contrata):

Cuadro I.2.14. Distribución etárea dotación efectiva del FOSIS, 2003.

RANGO DE EDAD	Directivos	Profesionales	Técnicos	Administrativos	Auxiliares	TOTAL	%	% acumulado
Menor de 25 años	0	0	1	2	4	7	2,1%	2,1%
25-30 años	0	22	1	28	8	59	17,6%	19,6%
30-34 años	0	42	2	27	5	76	22,6%	42,3%
35-44 años	0	60	2	37	11	110	32,7%	75,0%
45-54 años	5	35	2	8	8	58	17,3%	92,3%
55-64 años	1	11	0	6	1	19	5,7%	97,9%
Mayor de 65 años	1	3	0	3	0	7	2,1%	100,0%
TOTAL	7	173	8	111	37	336	100,0%	
Edad promedio	54,7	39,6	35,9	37,1	37,1			

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Del cuadro presentado anteriormente se desprende lo siguiente:

- Un 42% del personal de la dotación efectiva del FOSIS tiene menos de 35 años, un tercio se encuentra en el rango entre los 35 a los 44 años, y un 25% tiene 45 años de edad o más.
- La fila del promedio de edad muestra que los directivos tienen 54,7 años, superando entre 15 y 20 años a la edad promedio de los demás estamentos.

I.2.3.4 Distribución del personal por cargo.

En el cuadro siguiente se presenta la dotación de personal total del FOSIS, clasificada por cargo de acuerdo a la estructura vigente al año 2003. De la lectura de dicho cuadro se desprende lo siguiente:

- El 61% del personal total del FOSIS (1.044 personas) desempeña la función Apoyo Familiar del Programa PUENTE.
- El 86,6% del personal que ejerce labores directivas (hasta el nivel de jefes de departamento) está bajo la modalidad a contrata.
- El personal vinculado a la ejecución programática (ADL's y AF's) agrupa gran parte del personal total del FOSIS (71% del total), y está bajo una modalidad contractual a honorarios.
- El personal vinculado a la ejecución programática (ADL's y AF's) está concentrado íntegramente en regiones, puesto que el FOSIS realiza la intervención al nivel de territorios regionales.

Cuadro I.2.15. Distribución contractual y por cargo del personal FOSIS, 2003.

CARGO	Clasificación territorial			Clasificación contractual				
	Central	Regiones	TOTAL	Planta	Contrata	Honorarios Subt 21	Otros Honorarios	TOTAL
Director Ejecutivo	1		1	1				1
Subdirectores	3		3	3				3
Directores Regionales		13	13	1	12			13
Jefes Dpto. FOSIS Central	12		12	2	10			12
Jefes Dpto. FOSIS Regional		38	38	2	36			38
Jefes de Subdepartamento	5		5	2	3			5
Jefes de Unidad	2	12	14		14			14
Prof. Gestión de Programas	14	14	28	1	27			28
Coordinadores y apoyo admin. Puente		65	65				65	65
Personal financiamiento IRAL	6		6				6	6
Gestores y ap. admin. Pr. Empleo	16	63	79				79	79
Agentes de Desarrollo Local		172	172				172	172
Apoyos Familiares		1.044	1.044				1.044	1.044
Profesionales	38	44	82	6	63	13		82
Técnicos	3	5	8	2	6			8
Secretarías	15	33	48	1	47			48
Administrativos	19	41	60	6	54			60
Auxiliares	6	31	37	4	33			37
TOTAL	140	1.575	1.715	31	305	13	1.366	1.715

Fuente: Elaboración propia basada en información entregada por el FOSIS Central.

I.2.3.5 Nivel educacional del personal.

En el cuadro I.2.16 se presenta el nivel educacional de la dotación efectiva del FOSIS. De dicho cuadro se aprecia que más de la mitad de la dotación efectiva son profesionales (54%) y el 33% tiene Licencia de Educación Media.

En términos generales es posible observar que, durante el período 2000 – 2003, el aumento de 271 en la dotación efectiva se explica principalmente por el incremento de los profesionales (en 136) y del personal con licencia de enseñanza media (en 100). En ambos casos el mayor incremento se produjo en los años 2001 y 2002, por el cambio en la situación contractual del personal a honorarios señalado anteriormente.⁴⁰

⁴⁰ FOSIS no registra información de su personal a honorarios, por lo cual el cuadro sólo incluye la dotación efectiva (planta y a contrata). Esta observación es válida para todos los cuadros descriptivos que se presentan en esta sección, y que sólo incluyen la dotación efectiva del FOSIS.

Cuadro I.2.16. Nivel educacional dotación efectiva FOSIS, 2000 – 2003.

AÑO	2000	2001	2002	2003	% año 2003
Profesionales Universitarios (*)	44	111	174	180	54%
Técnicos	2	9	10	8	2%
Licencia Media	11	102	120	111	33%
Otros	8	22	26	37	11%
TOTAL	65	244	330	336	100%

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Notas:

(*): No se pudo disponer de la desagregación de los profesionales entre pregrado y postgrado.

Por su parte, en el cuadro siguiente se presenta el nivel educacional de los apoyos familiares (AF's) del Programa PUENTE.

Cuadro I.2.17 Nivel educacional de los Apoyos Familiares, 2003.

Nivel educacional Apoyos Familiares	Total	Porcentaje
Profesional	761	73%
Técnico	240	23%
Enseñanza Media	43	4%
Total general	1.044	100%

Como se puede observar, el 73% del personal que trabaja en la función de Apoyo Familiar es profesional, y el 23% de ellos son técnicos profesionales.

I.2.3.6 Distribución por área funcional del personal.

El siguiente cuadro presenta la distribución del personal total del FOSIS por área funcional, al nivel central y regional, incorporando su situación contractual.

Cuadro I.2.18. Clasificación funcional del personal FOSIS, 2003.

ÁREA FUNCIONAL Y CARGO	Clasificación territorial			Clasificación contractual				TOTAL
	Central	Regiones	TOTAL	Planta	Contrata	Honorarios Subt 21	Otros Honorarios	
Dirección Ejecutiva:	4	40	44	12	32			44
Fiscalía	5	11	16	2	14			16
Equipo Asesor	3		3	2		1		3
Comunicaciones	6	14	20		19	1		20
Auditoría	5		5		5			5
SUB - TOTAL	23	65	88	16	70	2		88
Área de Gestión de Programas:	17	37	54	1	53			54
Otros Programa Puente	9	57	66			1	65	66
Apoyo Familiar		1.044	1.044				1.044	1.044
Agentes de Desarrollo Local		172	172				172	172
IRAL		6	6				6	6
Empleo y Reinsercion Laboral	14	65	79				79	79
SUB - TOTAL	40	1.381	1.421	1	53	1	1.366	1.421
Área de Desarrollo Institucional:	2	19	21	1	20			21
Planificación y Control de Gestión	2		2		2			2
Estudios, Investigación y Evaluación	9		9		7	2		9
Sistemas Informáticos	3	12	15		15			15
Cooperación Internacional	3		3	2	1			3
SUB - TOTAL	19	31	50	3	45	2		50
Área de Administración y Finanzas:	7	59	66	7	59			66
Presupuesto y Gestión Financiera	11		11	1	10			11
Recursos Humanos	17		17	2	9	6		17
Contabilidad	5	19	24	1	22	1		24
Administración de Servicios Generales	18	20	38		37	1		38
SUB - TOTAL	58	98	156	11	137	8		156
TOTAL	140	1.575	1.715	31	305	13	1.366	1.715

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Del cuadro anterior se aprecia que el 29% del personal de nivel central y el 88% en el caso del personal de regiones, se desempeña en funciones relacionadas con la gestión de los programas. En el caso del nivel central, la mayor proporción del personal se desempeña en la Subdirección de Administración y Finanzas, con un 41% del total.

Por su parte, para todas las áreas funcionales del FOSIS, con excepción del área de gestión de programas, la mayoría del personal total se encuentra bajo el régimen de contrata (86% del total de dichas áreas). En el caso del personal de gestión de programas, la mayoría se encuentra con contrato a honorarios (96% del total).

I.2.3.7 Capacitación del personal.

Los procesos de capacitación del personal son desarrollados por el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional de la Subdirección de Administración y Finanzas. En el siguiente cuadro se presentan las estadísticas de capacitación realizadas en los últimos tres años para los funcionarios del FOSIS de planta y a contrata (dotación efectiva).

Cuadro I.2.19. Capacitación a la dotación efectiva del FOSIS, 2001 – 2003.

AÑOS	2001	2002	2003
Nº de personas con capacitación	96	205	228
% dotación efectiva con capacitación	39,3%	62,1%	67,9%
Nº de cursos	26	59	52
Nº de horas	1.152	6.801	5.295
Horas percapita promedio	12	33	23

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Del cuadro anterior se puede observar:

- Un aumento sostenido del número de personas capacitadas en los últimos años, como así también un aumento del porcentaje que éstas representan con relación a la dotación efectiva, pasando de un 39% en el año 2001 a un 68% en el 2003.
- También se observa un incremento significativo en la cantidad promedio de horas de capacitación per cápita, aunque en el año 2003 se produjo una disminución de 10 horas promedio por funcionario, respecto del año 2002.

A comienzos del año 2004 se ha comenzado a desarrollar un plan de capacitación basado en el modelo de gestión por competencias. Mediante la aplicación de dicho modelo se han identificado 1.970 brechas entre las competencias existentes y las competencias necesarias para desempeñar cada función, de las cuales el 73,9% se encuentra en regiones. Estas brechas se han definido como necesidades de capacitación, y están valorizadas en M\$30.690, lo que equivale a 4 veces el presupuesto del año 2003 para este ítem. Para reducir el costo de la actualización de las competencias, el FOSIS contempla cubrir un 46% de las brechas detectadas utilizando relatores internos.

Para el caso de los Apoyos Familiares del Programa PUENTE, éstos reciben una capacitación especial antes de comenzar su trabajo con las familias, con cargo al presupuesto del programa. Esta capacitación está enfocada en que aprendan a utilizar la metodología de apoyo psicosocial, mediante un tablero (juego) que simboliza un PUENTE entre la familia y las distintas redes sociales de apoyo que existen en una determinada comunidad.

1.2.3.8 Antigüedad del personal.

En el siguiente cuadro se presentan los datos de antigüedad del personal de la dotación efectiva del FOSIS, para fines del año 2003:

Cuadro I.2.20. Antigüedad de la dotación efectiva del FOSIS, 2003.

Rango de Antigüedad (*)	Directivos	Profesionales	Técnicos	Administrativos	Auxiliares	TOTAL	%	% acumulado
0 a 2 años	0	86	3	31	21	141	42,0%	42,0%
2 a 5 años	3	65	3	74	11	156	46,4%	88,4%
5 a 10 años	2	17	0	3	5	27	8,0%	96,4%
Más de 10 años	2	5	2	3	0	12	3,6%	100,0%
TOTAL	7	173	8	111	37	336	100,0%	

(*): Los datos están referidos al 31/12/2003.

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Se observa que casi el 90% del personal de la dotación efectiva del FOSIS presenta una antigüedad igual o inferior a 5 años, y que un 3,6% lleva más de 10 años trabajando en la institución. Lo anterior es consistente con el hecho que el FOSIS fue creado en el año 1990, es decir, hace 14 años.

Respecto de los directivos, ninguno de ellos tiene menos de 2 años de antigüedad. En cambio, el 50% de los profesionales han permanecido 2 años o menos en el FOSIS.

I.2.3.9 Licencias médicas al personal.

En el cuadro I.2.21 se muestra la estadística de las licencias otorgadas al personal de la dotación efectiva del FOSIS durante los años 2002 y 2003.

Cuadro I.2.21. Licencias médicas dotación efectiva del FOSIS, 2002 – 2003.⁴¹

AÑO	Nº personas		Nº días de licencia	
	2002	2003	2002	2003
Licencias anuales	135	174	2.916	2.690
Dotación efectiva	330	336		
Días de licencia promedio por persona			21,6	15,5
% licencias de la dotación efectiva	40,9%	51,8%		

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

Se observa que el número de personas que ha recibido licencia aumentó en un 29% en el año 2003 respecto del año anterior, y el porcentaje respecto de la dotación efectiva total aumentó también de 41% a un 52% en dicho período.

Por su parte, el número de días de licencia disminuyó en un 7,7% en el 2003 respecto del 2002, lo que implicó también una reducción del número promedio de días de licencia por persona (con licencia recibida) de 21,6 a 15,5.⁴²

⁴¹ El cuadro anterior incluye las licencias otorgadas por pre y post natal, las cuales representan, en promedio, alrededor del 25% del total de días de licencia.

⁴² Debido a que no se dispone de la información del motivo de las licencias médicas, no es posible analizar sus causas.

1.2.3.10 Rotación del personal (egresos).

En el cuadro siguiente se muestra la información de los egresos anuales del personal de la dotación efectiva del FOSIS, para el período 2000 – 2003.

Se puede observar que el número de egresos ha ido aumentando durante el período, al igual que la dotación efectiva del FOSIS. No obstante, el aumento de los egresos entre el año 2000 y el 2003 ha sido de un 115%, mientras que el aumento de la dotación efectiva alcanza al 417% en dicho período.

Cuadro I.2.22. Egresos del personal FOSIS, 2000 – 2003.

ESTAMENTO	N° EGRESOS				DOTACIÓN EFECTIVA				PORCENTAJE DE ROTACIÓN				
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	Promedio
Directivos	2				7	7	7	7	29%	0%	0%	0%	7%
Profesionales	9	10	12	11	37	104	167	173	24%	10%	7%	6%	9%
Técnicos		1		3	2	9	10	8	0%	11%	0%	38%	14%
Administrativos	1	4	13	12	11	102	120	111	9%	4%	11%	11%	9%
Auxiliares	1	3		2	8	22	26	37	13%	14%	0%	5%	6%
TOTAL	13	18	25	28	65	244	330	336	20%	7%	8%	8%	9%

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

La mayor cantidad de egresos del período se produjo en el estamento “profesionales”, aunque en los últimos dos años dicho estamento ha sido superado por los “administrativos”, en cuanto al número de egresos se refiere.

Por último, la rotación del personal muestra una reducción importante en el 2001 respecto del año anterior, y luego se ha mantenido relativamente constante durante el resto del período, en torno al 7-8%. Esto quiere decir que, en promedio, el personal del FOSIS tendería a permanecer entre 13 y 14 años en la institución.

1.2.4 Descripción de la infraestructura física

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social dispone de 23 oficinas a nivel nacional para el desarrollo de sus labores, las cuales tienen 7.816 m² de superficie útil, de acuerdo a la información proporcionada por la institución.

La relación de propiedad de los inmuebles es la siguiente: 18 oficinas, que representan el 78% del total, son arrendadas y el resto están en comodato. El estado en que se encuentran las oficinas es un 52,2% en buen estado, un 30,4% en regular estado y el 17,4% en mal estado. El detalle de la ubicación, tipo de inmueble, propiedad, estado, m² ocupados, unidades albergadas y número de usuarios⁴³ por oficina, se presenta en el Anexo 7.

El cuadro siguiente muestra la superficie promedio disponible por usuario en cada una de las regiones, FOSIS Central y a nivel nacional.

⁴³ Los usuarios corresponden al total de personal que utiliza las oficinas en forma habitual, incluyendo tanto la dotación efectiva como personal que trabaja para los distintos programas a honorarios y utiliza las oficinas en forma habitual.

Cuadro I.2.23 Superficie promedio por usuario.

Región	m2 ocupados	Nº usuarios	m2 por usuario
I	1.080	27	40
II	394	24	16,4
III	447	26	17,2
IV	362	24	15,1
V	271	40	6,8
VI	341	31	11,0
VII	339	27	12,6
VIII	760	38	20,0
IX	250	35	7,1
X	340	32	10,6
XI	261	29	9,0
XII	216	24	9,0
RM	1.000	80	12,5
CENTRAL	1.755	154	11,4
Totales	7.816	591	13,2

Fuente: Elaboración propia basado en información proporcionada por el FOSIS

Como se puede observar en el cuadro anterior, la disponibilidad promedio de espacio por usuario a nivel nacional es de 13,2 m².

1.2.5 Descripción de la tecnología.

El FOSIS cuenta con un departamento de informática y sistemas de información que atiende las necesidades de toda la institución a nivel central y regional. Para esto se ha optado por externalizar los servicios tecnológicos mediante 4 contratos: 1) Soporte y mantenimiento de hardware y redes; 2) soporte y mantenimiento de sistemas; 3) integración de sistemas y 4) desarrollo de sistemas.

A continuación se describe la plataforma tecnológica de la Institución, desglosada en infraestructura de red e infraestructura de usuario.

1.2.5.1 Infraestructura de red.

La descripción de la infraestructura de red se divide en dos secciones: infraestructura física e infraestructura lógica.

Infraestructura física.

Las diferentes direcciones regionales y la oficina central del FOSIS tienen comunicación entre ellas o enlace externo a través de red IP que es contratada a través de Telefónica Empresas.

En cada oficina regional y oficina central existen redes LAN, en donde el cableado es de tipo estrella, Cable UTP Categoría 5. Existen 620 puntos de red en las distintas oficinas con un 72% de los

puntos certificados⁴⁴, como se observa en el Cuadro A8.1 del Anexo 8. Hay 5 regiones que no cuentan con puntos certificados.

Con relación a los equipos de intercomunicación dentro de las oficinas del FOSIS, como son Hub⁴⁵ y Switch⁴⁶, en la Institución existe un 76% de Hub y un 24% de Switch. En las oficinas regionales, la III Región sólo posee Switch (100%) mientras que 7 regiones sólo poseen Hub (100%) para la interconexión de sus equipos, tal como se observa en el Cuadro A8.2 del Anexo 8.

En el Cuadro I.2.14 se detallan la cantidad y características de los servidores que posee el FOSIS, todo ellos están ubicados en las oficinas del FOSIS Central en Santiago.

El FOSIS tiene en la actualidad 8 sistemas de soporte (UPS) distribuidos regionalmente. Existen 7 Direcciones Regionales que no cuentan con sistemas de soporte UPS, como se puede observar en el Cuadro A8.3 del Anexo 8.

En el Nivel Central, donde se encuentran los servidores, poseen un sistema de soporte (UPS) con capacidad de 8 K VA.

En las oficinas regionales y central se cuenta con un sistema de videoconferencia, que se utiliza como medio de comunicación y tele reuniones entre ellas.

Cuadro I.2.24. Cantidad y capacidad de servidores.

Nombre	Cantidad	Capacidad Disco Duro 1/	Procesador /1
Dell Poweredge 2650	6	18 GB	Xeon 1,8 GHZ (2)
Compaq Proliant 400	4	4 GB	P II 400 MHZ
Compaq Proliant ML 570	1	18 GB (3)	Xeon 700 MHZ (2)
Compaq Proliant ML 530	1	18 GB (3)	Xeon 1 GHZ (2)
Compaq Proliant ML 370	1	17 GB	P III 800 MHZ
IBM PC Server 325	1	4 GB (2)	P II 350 MHZ
IBM Netfinity 300	1	4 GB (2)	P II 300 MHZ

Nota: 1/ Los números (2) y (3), significan que los servidores cuentan con 2 o 3 procesadores o discos duros de las características descritas en cada uno

Fuente: Elaborado con información entregada por FOSIS

Infraestructura lógica.

- Sistema operativo: el FOSIS tiene instalado en la mayoría de sus servidores el sistema operativo Windows 2000 Server, a excepción de un servidor que tiene el Windows 2000

⁴⁴ Un punto de red certificado es un punto chequeado en terreno, mediante el uso de instrumental adecuado de su correcto funcionamiento físico en aspectos como continuidad física de los cables, velocidad de conexión y consistencia de datos enviados, entre otros.

⁴⁵ Los Hub o concentradores son simples dispositivos repetidores destinados a interconectar grupos de usuarios. Este dispositivo reenvía los paquetes de datos que recibe desde una estación de trabajo (documentos de texto, e-mail, gráficos, peticiones para impresión, etc.) a los restantes puertos del dispositivo. Por lo tanto, todos los usuarios conectados al Hub están en el mismo segmento de colisión compartiendo el ancho de banda disponible.

⁴⁶ Los Switch son dispositivos más eficientes que los Hub al efectuar una manipulación inteligente de los paquetes de datos, lo que se traduce en un mayor ancho de banda disponible. Un Switch reenvía los paquetes de datos solamente al puerto o recipiente destino basado en la información de la cabecera de cada paquete. Para realizar esta operación el Switch establece conexiones temporales entre la fuente y el destino, aislando las transmisiones de los restantes puertos, y finaliza cuando concluye este proceso de conversación. Estos dispositivos soportan conversaciones múltiples y poseen la capacidad de mover mayor tráfico a través de la red. Cada puerto de un Switch puede ser asociado a un segmento de colisión independiente.

Advanced Server. De acuerdo a la capacidad y al tipo de sistema, se han distribuido los diferentes servicios entre los servidores, tal como se muestra en el Cuadro I.2.17.

- Sistemas de aplicación: El FOSIS posee una serie de sistemas computacionales que prestan distintos niveles de apoyo a la gestión y a la planificación.

El cambio de sentido y forma de la planificación y gestión de la inversión que realizó el FOSIS el año 2002⁴⁷, se vio también reflejado en el cambio de lógica de los sistemas computacionales, por lo que se han diseñado sistemas de información que apoyen esta nueva forma de gestión. Es así, que desde esa fecha se han estado reemplazando sistemas y creando otros para satisfacer los nuevos requerimientos.

Cuadro I.2.25. Sistemas operativos y servicios prestados por los servidores.

Máquina	Nombre Servidor	Sistema Operativo	Servicio Prestado
Compaq Proliant 400	De FOSIS	Windows 2000 Server	Domain Controller. DNS DHCP
Compaq Proliant ML 530	Alpha	Windows 2000 Server	Página Web Institucional e Intranet
Compaq Proliant ML 570	Beta	Windows 2000 Server	Base de Datos Oracle
Dell Poweredge 2650	Epsilon	Windows 2000 Server	Sistemas en Plataforma web (SIST. GESTIÓN DE LA INVERSIÓN, REGISTRO DE BENEFIC., ETC.)
Dell Poweredge 2650	Jota	Windows 2000 Server	Sistema de Administración Electrónica de Documentos (SAED)
Dell Poweredge 2650	Gamma	Windows 2000 Advanced Server	Servidor Correo Electrónico - Exchange 2000 enterprise
Dell Poweredge 2650	Dseta	Windows 2000 Server	Base de Datos SQL 2000
IBM PC Server 325	HWSW	Windows 2000 Server	Sistema de Inventario

Fuente: Elaborado con información entregada por FOSIS

Algunos sistemas antiguos fueron usados para el registro de la ejecución de la inversión del año 2003, como son el Base de Apoyo a la Gestión de Proyectos (BAGPRO) y el Sistema Nacional de Supervisión (SNS), el primero está construido en una arquitectura Cliente/Servidor con base de datos y de aplicación local (regional), mientras que el SNS tiene una arquitectura Web, Oracle WebDB y es de cobertura Nacional.

Para la inversión del año 2004, se reemplaza el uso del BAGPRO y el SNS, por el Sistema de Gestión de la Intervención (SGI), que tiene una arquitectura Web en 3 capas J2EE y es de cobertura Nacional. En general, los nuevos sistemas creados a partir del año 2002 usan como arquitectura tecnológica la Web en 3 capas J2EE con orientación al objeto.

El cuadro siguiente muestra la fecha de inicio de operación de cada sistema, y en el cuadro I.2.19 se describen los principales sistemas en uso en el FOSIS.

Los sistemas han sido creados como bases relacionales o integradas, es decir, que existe o puede existir comunicación entre los datos propios de cada sistema, agregando para ello los datos claves para las relaciones. Además, tiene la capacidad de integración con sistemas externos e internos, pudiendo mejorar y adaptarse a los cambios en los requerimientos y procesos institucionales.

⁴⁷ A contar del año 2002 el FOSIS asumió una nueva metodología de Planificación Territorial, la cual se describe en la sección I.2.2 de este informe

Cuadro I.2.26. Inicio y término de operaciones de los sistemas del FOSIS.

Sistema	Inicio	Término
BAGPRO	1996	Hasta proyecto 2003
Sistema Nacional de Supervisión (SNS)	Marzo 2000	Hasta proyecto 2003
Sistema Planificación Territorial	Enero 2003	...
Sistema Gestión de la Intervención	Enero 2004	...
Sistema Beneficiarios FOSIS	Enero 2003	...
Sistema Registro y Monitoreo Programa Puente	Agosto 2002	...
Sistema Nacional de Consultas	Agosto 2004	...
Sistema Financiero Contable (SIFICO)	Enero 2003	...
Remuneraciones	Octubre 2002	...
SAED/OIR'S	Julio 2002 / Septiembre 2003	...
Control de la Planificación operativa de la gestión institucional	Julio 2002	...
Registro Público de Consultores y Ejecutores	Marzo 2002	...

Fuente: Elaborado con información entregada por FOSIS

De los nuevos sistemas, el de Beneficiarios del FOSIS y el sistema de Registro y Monitoreo del Programa PUENTE, no se encuentran relacionados a nivel de beneficiario, ya que el primero registra a cada persona que participa de los programas mientras que el Sistema del Programa PUENTE, sólo registra a las familias no identificando a las personas que las componen. Esto último está en proceso de corrección.

Como ayuda en el manejo financiero contable, el FOSIS creó y está utilizando el SIFICO (Sistema Financiero Contable), pero tendrá que dejar de usarlo debido a la implementación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)⁴⁸, cuyo desarrollo e implementación está a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES).

Los sistemas descritos en el cuadro I.2.17 componen la intranet institucional y el acceso a ellos se realiza a través del sitio Web institucional del FOSIS en la pestaña Sistemas.

⁴⁸ El SIGFE es un programa del Gobierno para desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que busca constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles: estratégico, sectorial e institucional. El sistema cubre, en su diseño, aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión

Cuadro I.2.27. Sistemas computacionales del FOSIS.

Funciones principales	Procesos que apoya	Datos relevantes que registra	Principales Productos	Usuarios del Sistema
BAGPRO				
Registra y administra la información del ciclo de vida de los proyectos, convocatoria, adjudicación, contratación, además incluye módulo de control financiero.	Proceso de ejecución de la intervención	Registra datos de los procesos de las licitaciones, convenios, contratos, supervisión de proyectos y/o convenios	Informes de las convocatorias, proyectos en ejecución y estados de pago	La subdirección de Gestión de Programas y los Departamentos regionales de Gestión de Programa
Sistema Nacional de Supervisión (SNS)				
Registra la supervisión técnica de los proyectos	Proceso de ejecución de la intervención	Acuerdo operativo, actas de supervisión y pagos, informes de supervisión, beneficiarios indirecto, beneficiarios propuestos.	Informes de los proyectos por región, comuna, programa, tipo de proyecto, año, supervisor	La subdirección de Gestión de Programas y los Departamentos regionales de Gestión de Programa
Sistema Planificación Territorial				
Registra y administra la planificación territorial anual de la inversión programática del FOSIS, de acuerdo al modelo "Matriz Social de Riesgo"	Es un sistema que pertenece al proceso principal en el esquema "Procesos del FOSIS", apoya específicamente al proceso de planificación.	Grupos Objetivos, Grupos de Interés final, Objetivos, Productos, Complementariedad, Planificación de Intervención de todas las regiones	Informes de la planificación regional, consolidados nacionales, territorios planificados, exporta plan a excel.	Profesionales del SGP, Directores Regionales, Jefe Departamento de Gestión de Programas, profesionales de Control de Gestión y Planificación
Sistema Gestión de la Intervención				
Administra y controla la intervención del FOSIS en todas sus expresiones proyectos, convenios, otros. La administración y control la realiza en los ámbitos financieros, administrativos y técnicos, constituyéndose en el sistema central de la gestión de la Institución y en el auxiliar contable de la intervención.	Es un sistema que pertenece al proceso principal en el esquema "Procesos del FOSIS", apoya específicamente al proceso de ejecución de la intervención	Registra datos de los procesos de las licitaciones, convenios, contratos, supervisión de proyectos y/o convenios	Informes de las diferentes etapas del proceso de ejecución de la inversión e intervención.	Profesionales del SGP, ADL's, Jefe Deptos Regionales de Gestión de Programas, Deptos Financieros-Contable Regionales, Deptos Jurídicos Regionales, Usuarios Control de Gestión, usuarios en general
Sistema Beneficiarios FOSIS				
Administra los beneficiarios de los proyectos del FOSIS.	Es un sistema que pertenece al proceso principal en el esquema "Procesos del FOSIS", apoya específicamente la ejecución de la intervención y, posteriormente, entrega insumos para la evaluación de los proyectos.	Identificación de los beneficiarios (Nombre, Rut, Teléfono, Dirección, Sexo, etc) y mediciones de condiciones de entrada y salida del proyecto (variables de intervención. Ej: ingreso para programa de empleo)	Informes de beneficiarios por Programa, Región, Proyectos, etc. Registra además, las variables de entrada y salida que medirán la eficacia de los programas.	Profesionales del SGP, ADL's, Jefe Deptos. Regionales de Gestión de Programas, Jefe Deptos. Desarrollo Institucional, Deptos Financieros-Contable Regionales, Deptos Jurídicos Regionales, Usuarios Control de Gestión, usuarios del Departamento de Estudios

Cuadro I.2.27. Sistemas Computacionales del FOSIS (Continuación).

Funciones principales	Procesos que apoya	Datos relevantes que registra	Principales Productos	Usuarios del Sistema
Sistema Registro y Monitoreo Programa Puente				
Registra la información de caracterización y gestión con cada una de las familias con las que trabaja el Programa a lo largo del país. Funciona en línea via internet.	el seguimiento y evaluación del trabajo con las familias y del logro de resultados con cada una de ellas. Permite asignar y monitorear el Aporte Solidario. La información que provee permite medir los indicadores de gestión comprometidos.	toda la información referente a los datos de identificación de familias y personas, el diagnóstico acerca de la situación de las condiciones mínimas de calidad de vida por dimensión, el estado de cumplimiento de las condiciones mínimas a lo largo del Perú	base de datos actualizados de personas y familias, informes de gestión, traspaso de información para asignación y pago del Aporte Solidario, medición de indicadores de gestión y de resultados.	Subdirección de Gestión de Programas, los Departamentos regionales de Gestión de Programa, apoyos familiares y Jefes Unida de Intervención Familiar
Sistema Nacional de Consultas				
Organizar, administrar y presentar tanto al público general como a los profesionales y autoridades institucionales la información relativa a la intervención social que FOSIS realiza.	Gestión y análisis de información de la intervención FOSIS en cada territorio o área temática	Toda la producción documental y administrativa relativa a la intervención social de FOSIS; la gama de reportes e informes de cada uno de los sistemas operacionales anteriores	Información actualizada sobre la gestión territorial de FOSIS y sobre la reflexión y promoción que la institución hace de sus actividades	Directores Regionales, Profesionales del SGP, Jefe Deptos. Regionales de Gestión de Programas, Jefe Deptos. Desarrollo Institucional, usuarios del Departamento de Estudios y Evaluación; y público en general que visita la página web de FOSIS
Sistema Financiero Contable (SIFICO)				
Registrar la contabilidad del FOSIS, de acuerdo a la normativa vigente, registrar la ejecución presupuestaria (presupuesto), registrar los egresos e ingresos de recursos financieros (tesorería), apoyar el proceso de compra (adquisiciones).	Proceso de apoyo	Todos los movimientos contables de la Institución	Informe a Dipres, Contraloría, Ejecución Presupuestaria, movimientos extra-presupuestarios, honorarios de toda la Institución.	La subdirección de Administración y Finanzas de Programas y los Departamentos regionales de Administración y Finanzas.
Remuneraciones				
Administrar el personal de la institución y liquidar sus remuneraciones	Proceso de apoyo	Cargas Familiares, retenciones Judiciales, Pagos Sueldos	Liquidaciones de Sueldo, Informes por funcionarios, centro de costo, etc.	La subdirección de Administración y Finanzas de Programas. Departamento Recursos Humanos
SAED/OIR'S				
Sistema de registro de ingreso y salida de la Correspondencia. Sistema de registro de consultas y reclamos de los usuarios de la Institución.	Proceso de apoyo	Consultas, Reclamos, proceso de seguimiento de documentos.	Informe de documentos en proceso, finalizados, anulados	Secretarías, Oficina de Partes, Departamento de Comunicación y encargados regionales de Comunicación

Cuadro I.2.27. Sistemas Computacionales del FOSIS (Continuación).

Funciones principales	Procesos que apoya	Datos relevantes que registra	Principales Productos	Usuarios del Sistema	Arquitectura Tecnológica
Pago Automático de Cuentas					
Realiza el pago automático de cuentas, transfiriendo fondo desde las cuentas bancarias del FOSIS a las cuentas de los proveedores y funcionarios	Proceso de apoyo	Pago a proveedores y funcionarios	Informes de pagos a los proveedores y funcionarios.	La subdirección de Administración y Finanzas de Programas y los Departamentos regionales de Administración y Finanzas	Cliente / Servidores.
Control de la Planificación operativa de la gestión institucional					
Administra y controla la planificación institucional anual de las acciones operativa y la gestión de la institución	Proceso de apoyo	Objetivos estratégicos, metas institucionales, metas operativas, indicadores, actividades	Informe de Avance Cronológico, Informe de Avance de Resultado.	Subdirecciones Centrales y Direcciones Regionales	Web
Registro Público de Consultores y Ejecutores					
Registra los consultores y ejecutores Fosis.	Proceso de apoyo	Nombre, dirección, representante legal en caso de empresas, código consultor ejecutor, antecedentes recibidos, resoluciones	Informes de consultores y Ejecutores inscritos, por región, acreditaciones, resoluciones	Departamento Fiscalía	Oracle WebDB
Registro de Asistencia					
Registra la asistencia de los funcionarios	Proceso de apoyo	Registra la entrada y salida de la jornada laboral de los funcionarios	Informes de asistencia y atrasos de los funcionarios	La subdirección de Administración y Finanzas de Programas y los Departamentos regionales de Administración y Finanzas	Cliente/Servidor

- Portal del FOSIS: El FOSIS posee un sitio Web bajo el dominio *www.fosis.cl*, éste presenta información institucional, la intranet e información útil para beneficiarios, ejecutores y público general. El sitio Web posee en su página principal:
 - Noticias institucionales actualizadas
 - Enlace al sistema de informaciones reclamos y sugerencias (OIRS) interactivo
 - Enlace, a través de un mapa de Chile, a los sitios de las direcciones regionales.
 - Enlaces destacados, como Palabras del Director Ejecutivo, Ley Orgánica del FOSIS, Cuenta Pública, entre otros.
 - Enlaces a sitios relacionados, como Programa PUENTE, Chile Solidario, entre otros.
 - Enlaces a través de diferentes pestañas a Qué es el FOSIS (Misión, Ley, Beneficiarios, entre otros), Programas, Proyectos, Proyectos Exitosos, Noticias, Biblioteca Virtual, Redes y Sistemas.
 - Búsqueda de información.
- Seguridad y Respaldos: La seguridad de acceso a la intranet está dada por claves y nombres de usuarios, en que cada usuario tiene perfiles de roles asignados, impidiendo o permitiendo el acceso a los diferentes módulos que componen los sistemas, de acuerdo a su cargo o función dentro del FOSIS.

En relación con la protección física de los datos, el FOSIS tiene un plan de respaldo en cuatro fases o niveles:

1. Respaldos incrementales: se graba en cinta todos los archivos que han sufrido cambios durante el día, y se guarda por una semana.
2. Respaldos Semanales: se graba en cinta toda la información de los discos de los servidores que tienen los sistemas computacionales, creando una imagen de ellos. La información se guarda por un mes en dos copias rotuladas. Una en las oficinas centrales y la otra en la oficina de calle Nueva York.
3. Respaldos Mensuales: se graba en cinta toda la información de los discos de los servidores que tienen los sistemas computacionales, creando una imagen de ellos (se hace en la última semana del mes). La información se guarda por años en dos copias rotuladas. Una en las oficinas centrales y la otra en la oficina de calle Nueva York.
4. Respaldo de Proceso: Se graba en cinta los archivos que corresponde a un proceso de un sistema computacional, y cuya información deberá mantenerse por un período determinado.

El FOSIS también tiene planes relativos a minimizar las interrupciones operacionales de la plataforma computacional, teniendo como meta un porcentaje de 98% mensual de disponibilidad de ella.

I.2.5.2 Infraestructura de Usuario.

Hardware de Usuario.

El FOSIS cuenta con 448 computadores personales y 24 notebooks, observándose que el 31% de ellos se encuentra en el FOSIS Central, como se muestra en el Cuadro A8.4 del Anexo 8.

En relación con el procesador de los computadores, el 42% de los computadores personales tiene Pentium II o anterior, el 32% tienen procesador Pentium III y el 26% restante tiene Pentium IV. En los Notebooks, el 83% de ellos tiene procesador Pentium II o anterior, el 13% tiene Pentium III y el 4% del total posee Pentium IV. Además, se tiene que el 56% del total de computadores a nivel nacional (incluyendo los notebooks) cuenta con procesador Pentium III o superior. A nivel regional se observa que

en la Región Metropolitana el 70% de los computadores tienen Procesador III o superior, a diferencia de la II Región en que sólo el 44% lo tiene, como se desprende del Cuadro A8.5 del Anexo 8 de este informe.

Por otra parte, el FOSIS cuenta con 139 impresoras locales, el 25% de las cuales corresponde a impresoras de tipo Láser, mientras que el restante 75%, corresponde a impresoras de inyección de tinta u otras. Esta proporción no es pareja a nivel de las Direcciones Regionales, en la VIII y III Región el 40% corresponde a impresoras Láser, mientras que en la VII región el 7% es de este tipo. El detalle se muestra en el Cuadro A8.6 del Anexo 8.

En relación con el uso compartido o exclusivo de las impresoras, un 43% está compartida o en red. Este porcentaje es distinto por cada región o a nivel central, mientras en el Nivel Central el 93% de las impresoras están en red o compartidas, a nivel de Direcciones Regionales sólo el 23% se encuentra en esta condición, existiendo regiones con un 40% de impresoras compartidas, como la III, VIII y IX Regiones, y regiones con un 7% como la VII Región. El detalle se observa en el Cuadro A8.7 del Anexo 8.

Además, dentro del hardware con que cuenta el FOSIS, están 21 DataShows, que se distribuyen 7 en FOSIS Central, 2 en la III Región y 1 para el resto de las Direcciones Regionales.

Finalmente, de acuerdo a información entregada por FOSIS, no existen periféricos como WebCams o micrófonos.

Software de Usuario.

En esta sección se describen los sistemas operativos y otro software que los usuarios del FOSIS utilizan.

El 62% de los sistemas operativos utilizados en los computadores personales corresponde a Windows 98 o anterior, mientras que el 38% restante tiene Windows 2000 o superior. En los notebooks el 88% ocupa Windows 98 o anterior. Agregando las computadoras personales y los notebooks, en los sistemas operativos de la Institución, a nivel nacional el 37% tiene Windows 2000 o superior. A nivel regional se encuentran diferencias, mientras en la Región Metropolitana el 43% de los sistemas operativos tiene Windows 2000 o superior, en la VII Región sólo el 25% lo está. El detalle de los sistemas operativos y el número a nivel regional de ellos se muestra en el Cuadro A8.8 del Anexo 8.

En el cuadro siguiente se muestran otros software o aplicaciones instaladas en las computadoras del FOSIS.

Cuadro I.2.28. Aplicaciones instaladas por computador.

Software	N° Computadores	Con Licencia	% Licencia
Tipo Office (procesador de palabras, planilla de cálculo, presentaciones, etc)	472	297	63%
Antivirus	472	101	21%
Exploradores o Browser (Microsoft Explorer, Netscape, Otro)	472	--	--
Comunicación entre PC (punto a punto: MSN Messenger, otros)	56	--	--

Fuente: Elaborado con información entregada por FOSIS

Del cuadro anterior se desprende que la totalidad de los computadores del FOSIS, tiene instalado aplicaciones Office y Antivirus, teniendo 297 y 101 licencias de ellos, respectivamente. Además, todas las computadoras tienen instalado el Explorer o similar para navegación en Internet.

De acuerdo a la política institucional del FOSIS, los directivos y los Jefes de Desarrollo Institucional e Informáticos, tienen instalado el MSN Messenger (56 computadoras). Si otros funcionarios o computadoras lo tienen instalado no está contabilizado en el cuadro.

I.2.5.3 Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) - Gobierno Electrónico.

La Institución se encuentra desarrollando las Etapas I y II del PMG Gobierno Electrónico, por lo que aún no se cuenta con un documento definitivo de ellas. De acuerdo al compromiso de FOSIS éstas etapas deben estar terminadas en Diciembre de 2004.

La Etapa I corresponde al Diagnóstico de la provisión de los productos estratégicos entregados a sus beneficiarios, de los procesos de soporte institucional, y de los canales tecnológicos de participación ciudadana y transparencia, desde la perspectiva de su mejoramiento y el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC). La etapa II corresponde a la elaboración del Plan de mejoramiento y uso de las TIC en la provisión de sus productos estratégicos, de acuerdo al Diagnóstico elaborado en la etapa I.

1.2.6 Descripción de los mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos.

1.2.6.1 Auditoría.

FOSIS cuenta con una Unidad de Auditoría Interna que, bajo la dependencia directa del Director Ejecutivo, desarrolla sus funciones en el nivel central pero con un ámbito de acción que comprende la totalidad de las áreas organizacionales y actividades del Servicio, incluyendo a las 13 Direcciones Regionales.

La misión de la Unidad de Auditoría Interna es “otorgar apoyo a la máxima autoridad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, mediante una estrategia preventiva, proponiendo como producto de su acción, políticas, planes, programas y medidas de control para el fortalecimiento de la gestión y para el salvaguardo de los recursos que les han sido asignados”. De esta forma, la Unidad mantiene una relación de colaboración, en el entendido que su labor se realiza con un carácter de prevención y colaboración.

Las funciones formales de la Unidad consideran la evaluación del sistema de control interno institucional y la evaluación del grado de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se utilizan los recursos humanos, financieros y materiales; no existen indicadores para medir estas dimensiones de evaluación. También las funciones consideran verificar la existencia de adecuados sistemas de información, su confiabilidad y oportunidad; elaborar los planes de Auditoría; observar las orientaciones emanadas de la autoridad Presidencial a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG); verificar el seguimiento de las recomendaciones, observaciones y las medidas preventivas y correctivas que surgen de los informes de auditoría; participar en el Comité de Auditoría Ministerial. Se ha establecido, que no le corresponde a la Unidad ejecutar funciones de línea ni sumariales, dado su carácter de función asesora de la Autoridad.

La planificación de actividades de la Unidad se basa principalmente en los estudios de áreas críticas de riesgo, requerimientos internos determinados por la Dirección Ejecutiva y los objetivos planteados por el Gobierno a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Auditoría Ministerial. Conforme a estos lineamientos, FOSIS ha elaborado planes generales y planes anuales de auditoría interna. A la fecha de esta evaluación, se encuentran en ejecución el Plan General Trienal de Auditoría (Período 2004-2006), así como el correspondiente Plan Anual 2004.

El diagnóstico de áreas de riesgo se ha realizado utilizando modernas metodologías de Modelamiento de Riesgos, que han permitido determinar y/o clasificar actividades o funciones de alto riesgo como finanzas, incluyendo ejecución presupuestaria, custodia de valores, control del efectivo, cuentas bancarias y el control de pagos. Asimismo, considerando que FOSIS no ejecuta proyectos, sino que los financia a través de intermediarios o beneficiarios directos, se ha clasificado también como área de alto riesgo las funciones operacionales de licitaciones, ejecución y supervisión de proyectos, constitución, custodia y actualización de garantías, rendiciones de cuentas, perfil de beneficiarias y beneficiarios versus tipo de programa y los sistemas de información asociados a proyectos.

La Unidad de Auditoría Interna cuenta con una dotación total de seis personas: Jefatura de la Unidad, tres Auditores, un Profesional de Carrera y la Secretaria. No existen auditores en las Direcciones Regionales. Cabe indicar que el personal profesional de la Unidad no sólo tiene los requisitos técnicos exigidos para el cargo, sino también ha asistido a cursos de capacitación relacionados con las labores que desarrollan.

El Plan de Auditoría 2004 consulta la visita a ocho regiones, abarcando a los menos una de las áreas de alto riesgo establecidas, una auditoría al área de adquisiciones, considerada como área de mediano riesgo y la realización de auditorías ad-hoc requeridas por denuncias, presentaciones en la

Contraloría General de la República o solicitudes de la Dirección Ejecutiva. Además, se contempla la validación del cumplimiento de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Servicio y el cumplimiento de las metas de desempeño.

Como producto de su gestión, la Unidad de Auditoría emite informes con observaciones y recomendaciones que, previo ser remitidos al Director Ejecutivo, son derivados a las unidades de responsabilidad relacionadas con cada revisión. Las actividades de seguimiento con respecto a las recomendaciones que son formuladas, consideran por una parte un seguimiento documental que requiere respuesta sobre los informes con acreditación de las medidas correctivas que se han tomado, y por otra parte, un seguimiento en terreno con ocasión de realizarse nuevas auditorías.

1.2.6.2 Rendición de Cuentas.

Los mecanismos que ha establecido FOSIS con respecto a la rendición de cuentas sobre las transferencias de recursos financieros, corresponden básicamente a las disposiciones que sobre rendición de cuentas se establecen en la Ley de Presupuestos del Sector Público y a las instrucciones impartidas al efecto por la Contraloría General de la República. De esta forma, en los Contratos que son suscritos por los ejecutores, tanto cuando éstos son intermediarios, como ejecutores beneficiarios o municipios, se estipula la correspondiente obligación de rendir cuenta mensualmente sobre el uso de los recursos. Las rendiciones son documentadas, con soporte de documentación original que es revisada para determinar la correcta inversión de los fondos concedidos y el cumplimiento de los objetivos pactados; las rendiciones se mantienen a disposición de la Contraloría General de la República para su eventual revisión.

En el caso de ejecutores intermediarios, donde generalmente se trata de contratos con carácter de “suma alzada”, el ejecutor entrega su factura como documentación de soporte de la rendición de cuentas. Cuando se trata de contratos tipo “administración delegada”, se rinde cuenta con todos los documentos de respaldo, presentándolos al FOSIS cuando son ejecutores beneficiarios, o manteniéndolos en la entidad receptora de los fondos, cuando se trata de municipios, universidades u otros ejecutores intermediarios, a disposición del FOSIS para su correspondiente revisión.

FOSIS entrega el financiamiento de los proyectos a los ejecutores a través de desembolsos periódicos, de conformidad con un cronograma de pagos y anticipos establecido en el respectivo Acuerdo Operativo, los cuales son parte integral de los contratos. La entrega efectiva de desembolsos está condicionada al grado de avance de cada proyecto logrado por el Ejecutor, así como, a la constitución previa de las respectivas garantías y el cumplimiento integral de todas las formalidades y disposiciones contractuales, como ser, trámite de la Resolución que aprueba el Contrato, firma del Acuerdo Operativo, apertura de cuenta bancaria.

El Ejecutor debe constituir una garantía de fiel cumplimiento de contrato por un monto que alcanza al 10% del aporte FOSIS al proyecto y, además, una garantía por el monto total de los anticipos de fondos. Las garantías consisten en boleta bancaria, póliza de seguros u otra modalidad suficiente y adecuada. Las garantías de fiel cumplimiento sólo son restituidas una vez que FOSIS declara la terminación de los proyectos.

Normalmente se entregan los recursos como anticipos en tres cuotas de acuerdo con el cronograma de pagos establecido en el Acuerdo Operativo; conforme con el grado de avance efectivo se autorizan variaciones al cronograma original. Una excepción constituye el pago de anticipos en el caso del Programa de Nivelación de Competencias Laborales donde, por tratarse de gastos de rápido consumo inicial (libros y materiales), se ha establecido un anticipo de hasta un 90% al inicio de la ejecución y el saldo restante, en una liquidación final, de acuerdo a los resultados efectivamente obtenidos.

La forma de entrega de los recursos aportados por FOSIS se realiza a través de depósitos en cuentas corrientes o cuentas de ahorro bancarias designadas por el ejecutor para dicho propósito.

I.2.6.3 Transparencia en el Uso de los Recursos.

El mecanismo que FOSIS ha establecido para la asignación de recursos de todos los programas que componen su oferta, es la Licitación Pública. Sólo en casos excepcionales y que son definidos por Ley, se utiliza un mecanismo de licitación privada o de asignación directa. Las bases de licitación, cuando resulta aplicable, incorporan tarifas o montos máximos de referencia que se establecen conforme a análisis de experiencias de costos necesarios para la entrega de productos (por ejemplo, valor por hora de clases). El Servicio no tiene un sistema tarifario propiamente tal que cuente con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos, etc.

Las convocatorias o llamados a licitación son debidamente informados al Portal ChileCompras.cl durante el período de esta evaluación, observándose un conjunto de acciones para asegurar la mayor transparencia en las contrataciones, tales como invitación a participar, procesos de aclaratoria de bases, consultas, reuniones de inducción con interesados.

Todas las propuestas que se reciben en las distintas convocatorias, son sometidas a un procedimiento de evaluación ex-ante que permite establecer cuales son las propuestas de mayor calidad técnica y que por ende ofrecen mayores grados de certeza respecto al cumplimiento y logro de objetivos.

La selección final de proyectos a ser financiados, corresponde a jurados constituidos para estos efectos. En el caso de programas con mecanismo IRAL actúa como jurado el Consejo Comunal o la Mesa de Trabajo Territorial Intercomunal o Provincial. Para los otros programas, se conforman jurados a nivel regional con representantes de FOSIS y de instituciones o autoridades externas.

Otros mecanismos tendientes a lograr transparencia, son la disposición de un sitio en Internet con amplia y detallada información sobre los financiamientos adjudicados por Región, Programa, nombre del proyecto, ejecutor, aporte FOSIS, costo total y beneficiarios directos. También el portal presenta una cuenta pública, permite el funcionamiento de la OIRS, anuncia las convocatorias, etc.

I.3 Antecedentes presupuestarios.

I.3.1 Presupuesto Ministerial.

El FOSIS, con un presupuesto 2004 de \$40.971 millones es un Servicio del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. El Ministerio tiene un presupuesto autorizado para 2004 que alcanza a un monto neto de \$138.124 millones. El cuadro siguiente muestra la evolución histórica del presupuesto de gastos del Ministerio para los años 2000 a 2004, con identificación de cada uno de los Servicios que lo integran.

Cuadro I.3.1. Presupuesto MIDEPLAN, 2000 – 2004, en MM\$ del 2004.

SERVICIO	2000	2001	2002	2003	2004
Subsecretaría Planificación y Cooperación	19.934	31.172	39.006	39.293	56.615
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	28.307	29.114	26.581	31.177	40.971
Agencia de Cooperación Internacional	1.872	1.951	2.109	1.881	1.982
Servicio Nacional de la Mujer	5.894	6.430	5.781	5.783	10.861
Instituto Nacional de la Juventud	1.591	1.916	1.856	2.076	1.994
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	17.451	19.548	20.767	19.891	21.008
Fondo Nacional de la Discapacidad	2.243	2.993	2.131	3.456	4.693
TOTAL PRESUPUESTO	77.293	93.124	98.231	103.557	138.124

Fuente: Ley de Presupuesto de cada año. Se han eliminado transferencias corrientes de la Subsecretaría a dependencias del Ministerio.

El cuadro permite observar las variaciones que en términos absolutos han experimentado los presupuestos de los diferentes Servicios. Para una mejor comparación, se presenta seguidamente esta serie histórica en términos relativos sobre el total del Ministerio.

Cuadro I.3.2. Distribución porcentual del presupuesto de MIDEPLAN.

DEPENDENCIA	2000	2001	2002	2003	2004
Subsecretaría Planificación y Cooperación	25,8%	33,5%	39,7%	37,9%	41,0%
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	36,6%	31,3%	27,1%	30,1%	29,7%
Agencia de Cooperación Internacional	2,4%	2,1%	2,1%	1,8%	1,4%
Servicio Nacional de la Mujer	7,6%	6,9%	5,9%	5,6%	7,9%
Instituto Nacional de la Juventud	2,1%	2,1%	1,9%	2,0%	1,4%
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	22,6%	21,0%	21,1%	19,2%	15,2%
Fondo Nacional de la Discapacidad	2,9%	3,2%	2,2%	3,3%	3,4%
TOTAL PRESUPUESTO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia, basado en las cifras de la Ley de Presupuesto de cada año.

1.3.2 Presupuesto FOSIS.

Hacia el mes de Julio de cada año, el FOSIS presenta un proyecto de presupuesto a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), por intermedio de MIDEPLAN. Dicho proyecto constituye el resultado de un proceso que se inicia en el mes de Abril, y que incluye la presentación de programas y estudios previos a MIDEPLAN, la proyección de gastos por centros de responsabilidad (Subdirecciones y Departamentos), y la elaboración de criterios y de políticas para la elaboración de un documento denominado Presupuesto Exploratorio. Seguidamente, se recibe de DIPRES un marco presupuestario, y se introducen las modificaciones pertinentes para adecuarse a dicho marco.

Para la distribución de los recursos entre los diferentes programas del FOSIS y entre las regiones, se aplican criterios de focalización territorial y temática conforme al proceso descrito anteriormente en la sección 1.2.2 de este Capítulo.

El presupuesto de ingresos y gastos así formulado para el año 2004, se resume en el cuadro 1.3.3 siguiente. Por su parte, en el Anexo 9 se presenta el Presupuesto FOSIS 2004 al nivel de ítem de clasificación económica, conforme fue aprobado en la Ley de Presupuestos.

Cuadro I.3.3. Presupuesto FOSIS 2004, en MM\$ del 2004.

Clasificación Económica	MM \$	%
INGRESOS DE OPERACIÓN	18	0,04%
VENTA DE ACTIVOS	7	0,02%
RECUPERACION DE PRESTAMOS	118	0,29%
TRANSFERENCIAS (*)	22.379	54,62%
OTROS INGRESOS	226	0,55%
APORTE FISCAL	18.063	44,09%
SALDO INICIAL DE CAJA	160	0,39%
TOTAL INGRESOS	40.971	100,00%
GASTOS EN PERSONAL	3712	9,06%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	992	2,42%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	19.131	46,69%
INVERSION REAL	375	0,91%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16.759	40,90%
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	2	0,00%
SALDO FINAL DE CAJA	1	0,00%
TOTAL GASTOS	40.971	100,00%

Fuente: Ley de Presupuestos 2004.

(*) Corresponde a recursos del Sistema Chile Solidario, transferidos al FOSIS por la Subsecretaría de Planificación y Cooperación.

El presupuesto aprobado conforme a la Ley, es desagregado a nivel de programas para los efectos de mantener el control de gastos. Se asignan así primeramente los montos globales a los centros de responsabilidad del nivel central, los que seguidamente efectúan la distribución a las Direcciones Regionales de conformidad con las necesidades que se han determinado para cada programa y región en función de la planificación y localización territorial realizada hacia fines de cada año.

Cada Dirección Regional mantiene sus respectivos registros para el control de la ejecución presupuestaria, enviando mensualmente los estados respectivos al nivel central. Por su parte, cada centro de responsabilidad del nivel central controla e informa de sus respectivos contratos de actividades o gastos centralizados.

El cuadro siguiente presenta un resumen del presupuesto vigente FOSIS en los años 2000 a 2003 de conformidad con la clasificación económica del presupuesto.

Cuadro I.3.4. Presupuesto vigente⁴⁹ FOSIS, 2000 – 2003, en MM\$ del 2004.

Clasificación Económica	2000	2001	2002	2003
INGRESOS DE OPERACIÓN	11	16	19	28
VENTA DE ACTIVOS	5	2	7	9
RECUPERACIÓN DE PRESTAMOS	139	16	6	-
TRANSFERENCIAS	330	-	-	10.231
OTROS INGRESOS	329	459	247	574
APORTE FISCAL	31.043	39.578	38.164	33.340
SALDO INICIAL DE CAJA	1.299	1.046	1.387	2.208
TOTAL INGRESOS	33.157	41.118	39.830	46.390
GASTOS EN PERSONAL	841	2.256	3.120	3.403
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	561	700	730	981
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	10.976	10.319	5.866	5.362
INVERSIÓN SEC. ASIGNACIÓN REGIONAL	3.245	83	-	-
INVERSION REAL	795	958	733	521
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	15.652	25.380	27.110	35.362
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	4	-	-	-
SALDO FINAL DE CAJA	1.083	1.422	2.271	762
TOTAL GASTOS	33.157	41.118	39.830	46.390

Fuente: Informes de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos.

Para el año 2003, se presentan seguidamente el Cuadro I.3.5 con un resumen del presupuesto inicial y presupuesto vigente, conforme a la clasificación económica del presupuesto y los Cuadros I.3.6 y I.3.7 con detalle respecto de los subtítulos de transferencias. Los cuadros permiten observar importantes variaciones que ha experimentado durante 2003 el presupuesto inicial, las que en particular corresponden a aquellos ítems relacionados con un programa extraordinario de empleo (ítem 25-31-545 y 33-85-001) y suplementos para aumentar cobertura del programa Puente conforme a las metas del Gobierno. Similares variaciones entre presupuestos inicial y vigente han ocurrido en años anteriores, según se analiza en el Capítulo II de este informe. En el Anexo 10 se presenta con detalle al nivel de cada ítem, información de presupuesto inicial, vigente y ejecutado, para el período 2000 – 2003.

Los cuadros de presupuesto permiten apreciar la modalidad operacional del FOSIS, donde la mayor parte del gasto se materializa a través de transferencias de recursos. En general, con la excepción del Programa PUENTE, FOSIS no es un ejecutor directo de los proyectos a través de los cuales se entregan bienes y/o servicios a los beneficiarios. Una parte importante de los recursos financian iniciativas que son autogestionadas por los grupos y por las comunidades de beneficiarios y otra parte se realiza a través de ejecutores intermediarios u organismos intermedios de desarrollo, principalmente ONG's.

⁴⁹ Corresponde a los montos autorizados hacia fines de cada año

Cuadro I.3.5. Presupuesto FOSIS, 2003, en MM\$ del 2004.

Clasificación Económica Sub-títulos	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente
INGRESOS DE OPERACION	18	18
VENTA DE ACTIVOS	7	7
RECUPERACION DE PRETAMOS	117	117
TRANSFERENCIAS	8.197	11.760
OTROS INGRESOS	222	369
APORTE FISCAL	22.455	33.340
SALDO INICIAL DE CAJA	161	2.205
TOTAL INGRESOS	31.177	47.816
GASTOS EN PERSONAL	3.153	3.503
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	981	981
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.150	6.437
INVERSION REAL	555	575
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	21.335	36.301
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	2	2
TOTAL GASTOS	31.176	47.798
SALDO FINAL DE CAJA	1	18
TOTAL	31.177	47.816

Fuente: Informe de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos.

Es conveniente presentar, como complemento del cuadro Presupuesto 2003, una desagregación de los ítems 25 y 33 de Transferencia del presupuesto, por cuanto estos son los gastos que identifican más directamente los programas asociados a los diferentes productos estratégicos. Los cuadros I.3.6 y I.3.7 siguientes presentan dicha desagregación.

Cuadro I.3.6. Presupuesto FOSIS, 2003, en MM\$ del 2004.
Sub – Título 25: Transferencias Corrientes.

Item	Denominación	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente
25-31	001 Salas Cunas y/o Jardines Infantiles	30	35
	538 Asistencia y Capacitación a Microempresarios	859	749
	539 Generación de Capacidades en Localidades Pobres	1.966	1.859
	541 Apoyo a grupos Vulnerables	204	324
	544 Gastos asociados de Administración	599	563
	545 Capacitación y nivelación de competencias Laborales	1.350	2.604
25-44	Convenios y acuerdos externos de donaciones	142	303
TOTAL SUB-TITULO 25		5.150	6.437

Fuente: Informe de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos.

**Cuadro I.3.7. Presupuesto FOSIS, 2003, en MM\$ del 2004.
Sub – Título 33: Transferencias de Capital.**

Item		Denominación	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente
33-80	005	Programa de desarrollo Social	3.962	4.754
	006	Gastos asociados de Administración	1.399	1.399
	007	Apoyo actividades económicas sectores de pobreza	5.307	4.982
33-85	001	Programa Generación de Ingresos e Inclusión Social	2.470	13.246
33-87	001	Programa de apoyo integral a Familias Indigentes	7.123	10.235
	002	Gastos asociados de Administración	1.074	1.684
TOTAL SUB-TITULO 33			21.335	36.300

Fuente: Informe de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos.

El concepto de “Gastos Asociados de Administración” corresponde a gastos directos inherentes a la realización de los respectivos programas del ítem presupuestario. Incluye gastos como difusión, evaluación ex-ante, publicación de bases, contratación de supervisores y coordinadores, materiales.

1.3.3 Distribución por productos estratégicos.

Los Productos Estratégicos definidos como tales por el FOSIS corresponden a uno o más de los conceptos que desde el punto de vista de la clasificación económica presupuestaria se denominan “programas”. Los registros de la contabilidad presupuestaria manejan un catálogo de cuentas con programas que están relacionados con centros de costo o centros de responsabilidad, manteniendo la clasificación económica del presupuesto con los mayores niveles de segregación (sub-títulos, ítem, sub-ítem, asignación, proyecto).

En el Anexo 11 se presenta para cada uno de los años 2000 a 2003 la distribución detallada de las diferentes partidas del presupuesto, entre los Productos Estratégicos del FOSIS.

II. EVALUACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL.

II.1 Análisis del diseño estratégico.

II.1.1 Objetivos estratégicos del FOSIS.

La conceptualización de un objetivo estratégico para una institución u organización sin fines de lucro, se entiende como una declaración de los resultados, impactos o efectos deseados sobre un individuo o grupos de ellos, que dan dirección a todas las decisiones gerenciales, factibles de realizar en plazos determinados y susceptibles de medir y evaluar, y fija el criterio contra el cual los logros reales pueden ser medidos.

Desde el punto de vista del diseño institucional, los objetivos estratégicos, deben representar el eslabón intermedio entre la gestión y la misión, de modo que sirvan de orientación a la gestión para que los productos y resultados que se produzcan, sean coherentes y aporten significativamente con la misión de la institución.

Manteniendo esta conceptualización en mente y revisando los objetivos estratégicos presentados por el FOSIS en la Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto (MECG), se encuentra que los seis objetivos declarados no reúnen las características antes señaladas, ya que no se expresan en términos de impactos y resultados esperados, y por lo tanto, no es factible medir y evaluar su cumplimiento. En consecuencia, no se pueden considerar objetivos estratégicos, sino más bien tienen relación con una estrategia de mejoramiento de gestión. No obstante, dentro de la descripción de algunos de los objetivos se observa la existencia de declaraciones que podrían constituir parte de la formulación de objetivos estratégicos, pero no tienen la claridad exigida para considerarlos por sí mismos como tales.

A continuación se presenta el análisis de cada uno de ellos:

Cuadro II.1.1. Análisis de coherencia de los objetivos estratégicos del FOSIS.

N°	OBJETIVOS ESTRATEGICOS DEL FOSIS	ANALISIS
1	"Planificación" Decidir y asignar los recursos de inversión a través de un proceso integrado de planificación de la intervención territorial y de la gestión institucional, focalizando la actividad del FOSIS en personas, familias y comunidades en extrema pobreza y en riesgo social, en las comunas y localidades del país.	La palabra "Planificar" constituye una de las fases de administrar una institución, y por lo tanto no expresa que resultados o efectos se desea en la población objetivo. Se rescata como importante, desde el punto de vista de los resultados, la declaración de focalización, aunque se considera que esta forma parte de la declaración de la Misión del FOSIS. Con el objetivo de planificar focalizadamente no se define que efectos o impactos se quiere lograr en la población objetivo.
2	"Gestión de la Inversión" Gestionar la inversión, en complementariedad con otros actores públicos y privados, a través de programas de intervención territorial, descentralizados y participativos, orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios.	La palabra "Gestionar" está asociada a realizar una acción, ya sea relacionada con la conducción de la institución o producción de los productos estratégicos, pero no con los resultados y efectos deseados en la población objeto. Sin embargo, se considera que en la descripción del objetivo, se expresa una intención clara respecto a los resultados deseados en la población objetivo en la frase que dice: " <i>orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios</i> ".
3	"Evaluación" Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.	La palabra "Evaluar" también está asociada a una de las actividades que se deberían ejecutar como parte de la administración de una organización. Es indiscutible que es necesario evaluar pero, como objetivo de gestión interna, no orienta sobre los resultados y efectos que se desean lograr en la población objetivo.
4	"Innovación" Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.	El objetivo de "innovar" se considera importante como característica de la gestión del FOSIS sobre todo por la formulación de su misión institucional de contribuir a la reducción de la pobreza. Esta misión es transversal a la gran mayoría de las acciones sociales del Gobierno, por lo tanto, es una exigencia del FOSIS proponer nuevas alternativas de acción para este propósito o de lo contrario se tiene el peligro de duplicar. Es así como en la Misión del FOSIS se establece la necesidad de innovar para buscar la complementariedad y la sinergia con las otras instituciones sectoriales. Sin embargo, la innovación en si, no es un resultado o efecto que se busque lograr en la población objetivo, es un medio que utiliza la institución para lograr los resultados.
5	"Comunicación" Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación.	El objetivo de "Comunicación" es claramente un objetivo institucional para mejorar su posicionamiento y buscar el reconocimiento, lo que es adecuado siempre que sus resultados y efectos sean los deseados y acordes con la misión encomendada.
6	"Modernización" Modernizar la gestión institucional, en el marco de la política de Modernización del Estado, aumentando la calidad y servicios a nuestros usuarios, a través del mejoramiento continuo de los procesos, el desarrollo de los recursos humanos y equipos de trabajo, el uso de nuevas tecnologías de información y la gestión del conocimiento.	El objetivo estratégico "Modernización" es quizás el que mejor resume una estrategia de mejoramiento de gestión, sin duda lo expresado en este objetivo tiene que ver con la eficiencia en el uso de los recursos y no con los resultados y efectos deseados en la población objetivo.

De este análisis se concluye que los objetivos estratégicos declarados por el FOSIS en la MECG deben ser reformulados. Se observa que estos mismos objetivos contienen una importante base para ello especialmente el objetivo N° 2 “Gestión de la Inversión”. Estos elementos se resumen en el siguiente enunciado:

“Aumentar el capital humano y el capital social, y mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en extrema pobreza y en riesgo social, mediante intervenciones innovativas, que proporcionen soluciones efectivas, acorde con las carencias de los individuos, familias y comunidades”

En este mismo sentido, se observa que los objetivos que se encuentran en la Ley Orgánica de la institución responden en mejor forma al concepto de objetivo expresado al inicio de este punto y que deberían ser utilizados en una posible reformulación de los objetivos estratégicos de la institución. Estos objetivos son:

- a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo,
- b) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social. En especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular;
- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos;
- d) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- e) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y
- f) Propender al desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.”

De estos objetivos se observan orientaciones que de alguna manera están relacionadas con los mismos conceptos identificados en los objetivos estratégicos presentados de “Capital humano, capital social y mejorar condiciones y calidad de vida

Por otra parte, se aprecia que el FOSIS en sus 14 años de existencia ha acumulado experiencia muy valiosa en el trabajo directo con las comunidades más pobres, en especial en los últimos 5 años con el desarrollo de los procesos de planificación y gestión territorial, procesos acordes con estrategias de reducción de la pobreza, orientadas hacia una intervención territorial integral donde la oferta de servicios se ordena a partir las carencias de la población (comunidades, familia, individuo).

En este contexto se considera que la institución tiene los elementos necesarios para desarrollar un proceso muy interesante de revisión de su diseño institucional que permita reformular sus objetivos estratégicos.

Por último, para el análisis de la coherencia de los objetivos estratégicos con la Misión del FOSIS se debe tener en cuenta que ya se demostró que los objetivos estratégicos del FOSIS deben ser reformulados, por lo tanto, no es relevante verificar la coherencia actual entre misión y objetivos estratégicos. Sin embargo, se hace notar que se observan algunos elementos importantes en la declaración de cómo lograr los objetivos y como focalizar sus resultados, que sí tienen coherencia con la misión del FOSIS. A continuación se identifican estos elementos por cada objetivo estratégico:

Objetivo 1 “Planificar”: Focalización en la población en extrema pobreza y en riesgo social.

Objetivo 2 “Gestión de la Inversión”: Gestionar la inversión en complementariedad con otros actores públicos. Orientados a aumentar los ingresos, mejorar las condiciones y calidad de vida y desarrollar el capital humano de los diversos grupos de beneficiarios.

Objetivo 3 “Evaluación”: No se encuentra relación.

Objetivo 4 “Innovación” Que contribuyan innovativamente y eficientemente a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país.

Objetivo 5 “Comunicación” No se encuentra relación.

Objetivo 6 “Modernización” No se encuentra relación.

Son de mucha importancia los conceptos de complementariedad e innovación que destaca la misión del FOSIS y se considera que el FOSIS realiza esfuerzos reales en este sentido. En relación con la complementariedad se destaca la metodología de planificación territorial que aplica en la planificación y focalización en la mayoría de sus productos estratégicos, donde la MSR es una herramienta muy potente a favor de lograr complementariedad con otros servicios.

Respecto a la innovación se puede observar que el FOSIS ha sido parte importante en el desarrollado de nuevas metodologías de intervención para superar la pobreza. En este sentido la puesta en marcha del Programa PUENTE es una muestra de este trabajo.

El análisis demuestra que la deficiente formulación de los objetivos del FOSIS no han significado una pérdida de dirección de la institución y su quehacer se ha mantenido en el camino correcto cumpliendo la misión encomendada.

II.1.2 Objetivos estratégicos Ministeriales.

Según la declaración de objetivos estratégicos del Ministerio, presentada en la MECG, el FOSIS estaría relacionado con los Objetivo N° 4 y N° 6 de MIDEPLAN:

- Contribuir al logro de un desarrollo social equitativo, apoyando el diseño, gestión y evaluación y coordinación de la política social, formulando y proponiendo políticas para generar igualdad de oportunidades, especialmente en lo relativo a grupos prioritarios.
- A través de sus servicios relacionados, contribuir al diseño, implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos que se definen como prioritarios de la política social.

Considerando estos objetivos ministeriales como orientadores del quehacer del FOSIS, se puede observar que los objetivos estratégicos del FOSIS, tal como se formularon en la MECG, no presentan coherencia con ellos.

Para verificar la coherencia se debe realizar la siguiente pregunta:

¿Si el FOSIS logra los objetivos planteados de “Planificar...”, “Gestionar...”, “Evaluar...”, “Innovar...” y “Modernizar...”, aporta a los objetivos estratégicos N° 4 y N° 6 del Ministerio?

La respuesta debería ser “No se puede saber”, porque el FOSIS con sus objetivos declarados está apuntando al buen desarrollo de sus actividades, pero no se orientan a declarar **que desarrollará y para quién**, es decir, no declara que resultados y efectos se esperan producir en la población potencial.

Este comentario está sustentado en el análisis del punto anterior sobre la consistencia de la formulación de los objetivos del FOSIS. Sin embargo, para completar el análisis, se considerará el enunciado planteado en el punto anterior, obtenido a partir de los elementos que contienen los objetivos declarados, y que estarían relacionados con los reales objetivos estratégicos del FOSIS. Dicho enunciado es el siguiente:

“Aumentar el capital humano y el capital social, y mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en extrema pobreza y en riesgo social, mediante intervenciones innovativas, que proporcionen soluciones efectivas, acorde con las carencias de los individuos, familias y comunidades”

Si se repite la misma pregunta anterior: *¿si el FOSIS cumple este objetivo, aporta al logro de los objetivos ministeriales N° 4 y N° 6?*

La respuesta sería sin duda positiva, ya que existe doble relación, por una parte existe una relación directa entre: **aumentar el capital Humano, el capital social y mejorar la calidad y condiciones de vida de los pobres**; con lo que declara el objetivo ministerial de: **contribuir al logro de un desarrollo social equitativo, generar igualdad de oportunidades, especialmente en lo relativo a grupos prioritarios**. Por otra parte, también existe directa relación entre lo declarado en el objetivo FOSIS: **mediante intervenciones innovativas, que proporcionen soluciones integrales a la población, acorde con las carencias de los individuos, familias y comunidades**; con lo que declaran los objetivos ministeriales en relación a: **formulando y proponiendo políticas, contribuir al diseño, implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos que se definen como prioritarios de la política social**.

Cabe señalar que los objetivos ministeriales indican una relación con la prioridad gubernamental “Chile Solidario” y no con el FOSIS, por lo tanto, se entiende que la coherencia entre los objetivos de MIDEPLAN y los del FOSIS, será efectiva si FOSIS, orienta todo su quehacer a apoyar la ejecución de Chile Solidario. Al respecto, FOSIS desde el 2002 es el ejecutor del programa PUENTE del Sistema Chile Solidario y crecientemente este programa ha ido copando el quehacer de FOSIS, por lo tanto, se puede decir que FOSIS se ha alineado en forma creciente con los objetivos estratégicos de MIDEPLAN por medio del producto estratégico PUENTE.

A continuación se presenta el listado de productos estratégicos del FOSIS y su relación con el programa PUENTE (Sistema Chile Solidario):

Cuadro II.1.2. Relación de los productos estratégicos con programa PUENTE.

PRODUCTOS ESTRATEGICOS	RELACION CON PROGRAMA PUENTE (2003)
N° 1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas	60% presupuesto focalizado en familias PUENTE
N° 2. Programa de Desarrollo Social	60% presupuesto focalizado en familias PUENTE
N° 3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales	100% presupuesto orientado a familias PUENTE
N° 4. Programa PUENTE “Entre la familia y sus derechos”	100% presupuesto orientado a familias PUENTE
N° 5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo	100% presupuesto orientado a familias PUENTE
N° 6. Programa Promoción para la Participación	No tiene relación directa, pero indirectamente apoya a familias PUENTE beneficiadas por proyectos autogestionados de los programas AAE y DS,
N° 7. Programa Un Barrio para mi Familia	No tiene relación directa pero indirectamente apoya a familias PUENTE beneficiadas por subsidio público a viviendas sociales (aprox. 6%)
N° 8. Proyectos Innovativos	No tiene relación directa
N° 9. Participación Ciudadana	No tiene relación directa
N° 10. Programa Aquí Yo Hablo	No tiene relación directa

II.1.3 Análisis de consistencia entre beneficiarios, productos y objetivos estratégicos.

Para la evaluación de la coherencia de los niveles de: objetivos, productos y beneficiarios; se seguirá la relación entre productos y objetivos, que presenta la Matriz de Evaluación Comprehensive del Gasto (MECG). En primer lugar, se agruparan los productos de acuerdo al objetivo con que se relacionan, luego se analizara la coherencia vertical de los productos con el objetivo estratégico, para terminar con el análisis de coherencia horizontal entre los productos y beneficiarios.

La MECG muestra que la relación entre objetivos estratégicos y Productos Estratégicos es la siguiente:

Cuadro II.1.3. Relación entre objetivos y productos estratégicos, según la MECG.

PRODUCTOS ESTRATEGICOS	OBJETIVO RELACIONADO
1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
2. Programa de Desarrollo Social	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales.	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
4. Programa PUENTE	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
6. Programa Promoción para la Participación	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
7. Programa Un Barrio para mi Familia	Nº 2 “Gestión de la Inversión”
	Nº 4 “Innovación”
8. Proyectos Innovativos	Nº 4 “Innovación”
9. Participación Ciudadana	Nº 3 “Evaluación”
10. Programa Aquí Yo Hablo	Nº 5 “Comunicación”

Para el análisis de coherencia entre productos estratégicos y objetivos estratégicos no se puede dejar de considerar el análisis realizado en el punto II.1.1., en relación a los objetivos estratégicos, donde se demostró que existen deficiencias en su formulación. Dicho análisis concluye que si bien los objetivos estratégicos, tal como están formulados, no corresponden a una expresión de resultados deseados en un grupo objetivo, reconoce que principalmente el Objetivo Nº 2 de “Gestión de la Inversión” contienen los principales conceptos de una buena formulación de los objetivos estratégicos. Estos resultados del análisis, son de alguna manera coherentes con las relaciones de los productos estratégicos y objetivos estratégicos manifestados en la MECG, Es así como 7 de los 10 productos se asocian con el objetivo Nº 2 de gestión.

Esta asociación, no se sustenta porque estos productos estratégicos aporten a lograr la Gestión de la inversión, sino por la orientación que se declara en este objetivo que dice *“orientados al aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios”*. El análisis de la coherencia para estos 7 productos estratégicos se presenta a continuación en forma conjunta. Cabe señalar que en la MECG se indica que el producto estratégico Un Barrio Par mi Familia, que esta asociado al Objetivo 2 de “Gestión de la Inversión”, estaría además asociado al objetivo Nº 4 de “Innovación”, la opinión de la consultora en este caso, es que no existe ninguna relación ya que si bien, inicialmente este producto estratégico fue desarrollado como

Proyecto Innovativo en la actualidad es ejecutado como un producto estratégico más de la parrilla de oferta del FOSIS. En el Cuadro siguiente se presenta este análisis.

Cuadro II.1.4. Relación de productos estratégicos con el objetivo N° 4

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROPOSITO PRODUCTO ESTRATÉGICO	ANALISIS
<p>N° 4. “Innovación” Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.</p>	<p>7. Un Barrio para mi Familia: Familias beneficiarias de Programas de Vivienda Social, participan activa y eficazmente en la gestión de su vivienda y de su entorno comunitario y conocen y utilizan los servicios y recursos institucionales y comunitarios a los que tienen acceso.</p>	<p>No existe relación entre el propósito del producto y el objetivo estratégico. Este producto se orienta a producir cambios en las familias beneficiarias y el objetivo estratégico de innovación se orienta a mantener la condición de innovación en todos los productos estratégicos del FOSIS, no siendo objetivo de un solo producto. Por ejemplo el programa PUENTE también se diseño como proyecto innovativo. En resumen, Proyecto innovativo es una etapa de desarrollo de los productos, pero una vez terminada dicha etapa se abandona o pasan a la parrilla regular de productos del FOSIS</p>

Los otros tres productos estratégicos declarados según la MECG, se relacionan con otros objetivos: Proyectos Innovativos con el Objetivo N° 4 “Innovación, Participación Ciudadana con el objetivo N° 3 “Evaluación” y Aquí Yo Hablo con el objetivo N° 5 “Comunicación”.

En los casos de los Proyectos Innovativos y Participación Ciudadana, se observa que efectivamente estos productos se relacionan con los objetivos señalados, sin embargo, se recuerda que en el análisis de los objetivos estratégicos se dijo que estos objetivos (N°3 y N°4), corresponden a objetivos de gestión, en consecuencia los productos asociados no pueden ser estratégicos sino de gestión interna. En resumen, es opinión de la consultora que estos productos no son estratégicos por dos razones: i) no aportan al logro de un objetivo estratégico correctamente definido y no generan beneficios directo a los grupos objetivos. A continuación se presenta la relación entre estos objetivos estratégicos y los propósitos de los productos:

Cuadro II.1.5. Relación de los Productos Estratégicos con los objetivos N° 3 y N° 4.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROPOSITO PRODUCTO ESTRATÉGICO	ANALISIS
<p>N° 3. “Evaluación” Retroalimentar la pertinencia y calidad de los procesos de planificación y gestión de la inversión del FOSIS, aplicando permanentemente sistemas de evaluación que midan sus resultados e impacto en la reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y nivel de satisfacción de sus usuarios.</p>	<p>9. Participación Ciudadana: Fortalecer mecanismos de participación, control social y ejercicio de derechos ciudadanos de personas, grupos y comunidades con las que el FOSIS realiza su proceso central de intervención e inversión.</p>	<p>Las jornadas de participación ciudadana aportan al objetivo de Evaluación, pero al ser este un objetivo de gestión, el producto también es de gestión y no estratégico. El principal beneficiado de los resultados de las jornadas es el FOSIS.</p>
<p>N° 4. “Innovación” Diseñar e implementar estrategias y programas de intervención, que contribuyan innovativamente y eficientemente, a resolver los problemas y manifestaciones de la pobreza e indigencia en el país, realizando estudios para su adecuada superación y, diseñando e implementando proyectos pilotos.</p>	<p>8. Proyectos Innovativos: Elaborar nuevos diseños y modelos de intervención; adecuar la oferta programática regular; crear estrategias metodológicas para abordar las distintas manifestaciones de la pobreza; incorporar técnicas específicas e instrumentos precisos en programas; incorporar estrategias de gestión que faciliten la complementariedad con otros organismos, a través de redes o convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.</p>	<p>Los proyectos Innovativos si aportan al objetivo de Innovación, sin embargo, este no es un producto estratégico sino un proceso inherente la gestión, ya que le permite al FOSIS desarrollar nuevas modalidades de intervención para mantener las claves de su misión respecto a la complementariedad e innovación. Los proyectos de innovación se desarrollan como piloto, sólo si se tienen buenos resultados se implementan como programas regulares por el FOSIS o, en algunos casos, por otras instituciones.</p>

En relación al producto estratégico Aquí Yo Hablo se considera que no existe relación con el objetivo de Comunicación, al respecto, en el análisis de objetivos estratégicos ya se demostró que “Comunicación” corresponde a objetivo de gestión relacionado con una estrategia institucional. En el Cuadro siguiente se presenta el análisis:

Cuadro II.1.6. Relación de los Productos Estratégicos con el objetivo N° 5.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROPOSITO PRODUCTO ESTRATÉGICO	ANALISIS
<p>N° 5 “Comunicación” Posicionar al FOSIS como organismo de Gobierno y difundir su quehacer en la reducción de la extrema pobreza en Chile al año 2005, a través de la difusión directa a nuestros potenciales beneficiarios y a los Medios de Comunicación</p>	<p>10. Aquí Yo Hablo: Promover la participación de la gente en situación de extrema pobreza para que participe de la construcción de opinión pública local a través de los medios de comunicación existentes y legitimados.</p>	<p>No existe relación entre este producto y el objetivo correspondiente. El producto tiene un objetivo de participación de los beneficiarios del FOSIS y el objetivo se orienta a poseer el FOSIS como organismo del Gobierno. Se considera que las actividades que se desarrollan en este producto no justifican la categoría de producto estratégico. Tal como está formulado el propósito de este producto, se considera relacionado al Producto Estratégico Promoción para la Participación. Para relacionarlo con el objetivo de comunicación de la institución se debería modificar este propósito y orientarlo a difundir lo que hace FOSIS en el grupo de pobres o bien a poseer la institución.</p>

Considerando los resultados de este análisis, la revisión de la coherencia entre productos estratégicos y objetivos estratégicos se enfoca en los 7 productos estratégicos relacionados con el objetivo N° 2.

II.1.3.1 Análisis de la coherencia entre el Objetivo N° 2 y los productos relacionados

A continuación se presenta un cuadro que contiene el objetivo estratégico y los correspondientes productos estratégicos, con el enunciado de su propósito.

Cuadro II.1.7. Productos Estratégicos relacionados con el Objetivo N° 2.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	PRODUCTOS ESTRATEGICOS/PROPÓSITOS
<p>“GESTIÓN DE LA INVERSIÓN” GESTIONAR LA INVERSIÓN, EN COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS, A TRAVÉS DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL, DESCENTRALIZADOS Y PARTICIPATIVOS, ORIENTADOS AL AUMENTO DE LOS INGRESOS, MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL DE LOS DIVERSOS GRUPOS DE BENEFICIARIOS</p>	<p>1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas: Beneficiarios desarrollan y consolidan sus iniciativas productivas, aumentan su calificación y desarrollan capacidades de trabajo eficientes, eficaces y competitivas, accediendo y participando en los procesos productivos locales.</p>
	<p>2. Programa de Desarrollo Social: Beneficiarios con capacidades fortalecidas para participar y ejecutar efectivamente sus propios proyectos y acceder a bienes y servicios demandados, utilizando la oferta existente y estableciendo una relación mayor con otros, con organizaciones sociales y con la institucionalidad pública y privada</p>
	<p>3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales: Contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de empleabilidad, a través del mejoramiento de sus capacidades.</p>
	<p>4. Programa PUENTE: Las familias (de extrema pobreza) con prácticas de apoyo mutuo, integradas a su espacio local cotidiano, accediendo a través de demanda expresa a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculados a las redes sociales existentes y con un ingreso económico autónomo superior al equivalente a la línea de indigencia</p>
	<p>5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo: Beneficiarios del programa se insertan laboralmente en un trabajo dependiente o independiente.</p>
	<p>6. Programa Promoción para la Participación: Beneficiarios con capacidades desarrolladas para implementar sus cartas de navegación generan y ejecutan sus proyectos y acceden a redes de un modo sustentable.</p>
	<p>7. Programa Un Barrio para mi Familia: Familias beneficiarias de Programas de Vivienda Social, participan activa y eficazmente en la gestión de su vivienda y de su entorno comunitario y conocen y utilizan los servicios y recursos institucionales y comunitarios a los que tienen acceso.</p>

Es claro que el propósito de cada producto estratégico no contribuye al logro del objetivo estratégico tal como esta declarado. Como se observa en el cuadro, el propósito de todos los productos estratégicos tiene que ver con lograr algún cambio de estado en los beneficiarios y esto no tiene relación y, por tanto, no aporta a “Gestionar la inversión”. Los propósitos de los productos si aportarían a lo que se expresa como orientación de la gestión: “aumento de los ingresos, mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y desarrollo del capital social de los diversos grupos de beneficiarios”. En el cuadro siguiente se presenta esta relación:

Cuadro II.1.8. Relación de los Productos Estratégicos con el Objetivo N° 2.

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS	TIPO DE APOORTE AL OBJETIVO
1. Programa de Apoyo a Actividades Económicas	Aumento de los ingresos de los beneficiarios
2. Programa de Desarrollo Social	Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida
3. Programa de Nivelación de Competencias Laborales	Aumento de ingreso de beneficiarios
4. Programa PUENTE	Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida Aumento de ingresos Desarrollo de capital social
5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo:	Aumento de ingreso de beneficiarios
6. Programa Promoción para la Participación	Desarrollo capital social
7. Programa Un Barrio para mi Familia:	Desarrollo de capital social y Mejoramiento de las condiciones y calidad de vida

Se observa del cuadro que existen algunos productos que tienen un aporte similar a los objetivos, característica que se puede utilizar para fusionar algunos productos estratégicos reduciendo su número bajo el criterio de dejar programas globales cuyo propósito sea claramente identificable y diferente al resto de los programas. En este sentido se observa que el programa N°1 y N°5 son factibles de fusionar, lo mismo ocurre con los productos Desarrollo Social y Un Barrio para mi Familia.

Del análisis se concluye que estos productos estratégicos no son coherentes con el objetivo estratégico tal como está formulado en la MECG, pero si lo son con la orientación de la gestión que se expresa en el objetivo.

II.1.3.2 Análisis de coherencia entre los Productos Estratégicos Relacionados con el Objetivo N° 2 y los Beneficiarios.

El grado de coherencia entre la oferta programática del FOSIS y los beneficiarios y sus carencias, se considera que es bastante alta, ya que, los productos estratégicos con sus componentes y subcomponentes proporcionan a los beneficiarios una amplia y complementaria oferta de bienes y servicios. A esto se agrega, por otro lado, que para cinco⁵⁰ de los siete productos estratégicos en análisis, FOSIS determinó la planificación programática aplicando la metodología de planificación territorial. Esta metodología presenta un diseño e indicadores de pobreza adecuados, los que permiten concentrar la intervención en el 50% de las comunas donde se concentra la población pobre o con mayores riesgos según el Índice IPIF⁵¹ y, dentro de estas comunas mediante la aplicación de la MSR⁵², se logra focalizar a nivel de grupo objetivo, identificando a un nivel aceptable las principales carencias y riesgos de estos grupos objetivos. De esta manera, es posible articular una intervención que de respuesta a las reales carencias de la población en mayor riesgo social. Se puede concluir que el diseño utilizado por el FOSIS para la planificación territorial está bien orientado, ya que permite a nivel territorial hacer el cruce entre oferta y demanda y así determinar la intervención más adecuada.

Se puede hacer notar que la información que se necesita para determinar los indicadores IPIF de pobreza de las comunas, así como los indicadores de la MSR, deben ser desagregados por comuna y grupos objetivos. En general, es información que FOSIS no genera, por lo que su actualización no depende de la institución, esto se percibe como una debilidad debido que esta información es clave en la focalización territorial y temática de la intervención. Por ejemplo la intervención del año 2005 se está planificando todavía con información de la CASEN 2000, en general los indicadores de pobreza en términos agregados pueden no variar demasiado en cinco años, pero a nivel de localidades sí pueden producirse variaciones importantes.

La aplicación de esta metodología ha forzado a los profesionales de las regiones, a planificar en función de resultados y metas conocidas, generando así un presupuesto asociado con actividades orientadas a lograr objetivos conocidos en grupos objetivos bien identificados. Se reconoce que esta metodología de planificación territorial, tiene mucho potencial para identificar en detalle las carencias de los grupos objetivos y lograr una intervención integral y coordinada, sin embargo, frente a los actuales niveles de inversión del FOSIS disponibles para asignar según esta metodología, se considera que su aplicación queda sobredimensionada en comparación de la oferta posible de bienes y servicios del FOSIS. Esta situación podría generar una situación de alto costo de operación versus la inversión realizada por la institución.

Por otra parte, FOSIS no ha logrado los resultados deseados con la aplicación de la metodología de planificación territorial, con relación a la coordinación interinstitucional para generar una intervención integral, lo cual se explica principalmente porque FOSIS no tiene la fuerza ni el rol institucional, que le

⁵⁰ Apoyo a Actividades Económicas, Desarrollo Social, Nivelación de Competencias, Promoción y Participación y Reinserción Laboral y Empleo.

⁵¹ El IPIF para cada comuna considera tres dimensiones: pobreza absoluta, pobreza humana y participación en la pobreza regional las que poseen los siguientes indicadores: % personas de la comuna en situación de indigencia, % personas de la comuna en situación de pobreza no indigente, % personas de la comuna que en un período de 5 años murieron antes de los 60 años (Muertes registradas en el 1995-1999, MINSAL/INE), % personas de la comuna de 15 años o más con menos 4 años de estudio, % personas de la comuna con ingreso per cápita mensual inferior al 50% de la mediana de ingreso per cápita de la región, % personas desempleadas de la comuna en edad activa, que han estado sin trabajo por 12 meses o más y N° personas en situación de pobreza en la comuna respecto del total de personas en situación de pobreza en la respectiva región, expresada en un porcentaje.

⁵² MSR es un instrumento orientador del proceso de toma de decisiones en la planificación para la inversión del FOSIS. El ordenador de la matriz está dado por los grupos objetivos directamente impactados por los riesgos. Los indicadores del riesgo aportan las mediciones que diversas fuentes válidas han realizado para dimensionar la presencia, magnitud y extensión que tienen las expresiones del riesgo en cada uno de los grupos objetivo, así como constatar la presencia o ausencia de los factores protectores. Son formulados de manera que reflejen el comportamiento a nivel nacional, regional y comunal, de variables relacionadas con los riesgos identificados. Para el grupo objetivo "Niños y niñas de 0 a 3 años un ejemplo de: i) Indicador de expresión de riesgo: "Tasa de mortalidad de los niños y niñas entre 0 y 3 años, pobres" y ii) Indicador de factor protector: "N° y % de hogares con niños entre 0 y 3 años con acceso a agua potable fuera de la casa o sin sistema de agua potable".

permita convocar a todos los actores involucrados. Es opinión de la Consultora, que la metodología de Planificación Territorial tiene un alto potencial para mejorar la eficiencia de la inversión en el territorio, sin embargo, se considera que para utilizar todo este potencial, debería apuntarse a coordinar toda la inversión pública y privada del área social del territorio

En forma paralela, actualmente se está ejecutando el Programa PUENTE cuyo proceso de intervención tiene una lógica diferente a la Planificación Territorial. Este proceso se basa en un diseño de intervención único predefinido y personalizado, orientado al grupo extremadamente pobre y que es ejecutado por personal interno del FOSIS apoyado por personal del Municipio. En opinión de la Consultora, se trata de una metodología innovadora y con un alto potencial para ser aplicado al grupo extremadamente pobre.

En relación al tema de Género se considera que el FOSIS ha estado realizando acciones destinadas a la incorporación del enfoque de género en la oferta programática institucional y, del análisis de las orientaciones programáticas y de las bases para las convocatorias, no se detecta la existencia de barreras a la participación igualitaria entre hombres y mujeres. En las Bases de los Programas Regulares se incorporan una serie de indicaciones destinadas a inducir la incorporación del enfoque de género en la implementación de los Programas, basado en el documento "Guía para la aplicación del enfoque de género en el ciclo de programas FOSIS",

Durante el año 2003 el FOSIS contrató el estudio "Incorporación del Enfoque de Género y su implementación en los programas regulares del FOSIS"⁵³ con el propósito de indagar acerca de los logros alcanzados en la inclusión de la perspectiva de género en dichos programas. Dicho estudio señaló que existen aspectos y dimensiones que requerirían ser reforzados para lograr una aplicación efectiva y sostenida del enfoque de género en su oferta programática

Las principales conclusiones que se pueden identificar de dicho estudio y que la Consultora comparte son:

- No obstante la incorporación del enfoque de género constituye un objetivo transversal en todo el quehacer del FOSIS, la dimensión de género no figura entre las definiciones estratégicas de su propuesta de intervención.
- En los programas se observa una ausencia de un marco programático y normativo explícito orientado a facilitar la aplicación de las políticas de género en los programas.

II.1.4 Análisis de diseño de complementariedades y duplicaciones entre programas relacionados.

Para realizar este análisis, en primer lugar se deben definir adecuadamente los conceptos de complementariedad y duplicidad, como una forma de uniformar los criterios a utilizar.

Dos productos (o componentes) se duplican cuando son aplicados a un mismo grupo de beneficiarios, ya sea en forma simultánea o no, para colaborar al cumplimiento de un objetivo común, en circunstancias que, según los lineamientos expresados en sus definiciones, sólo uno de ellos bastaría para alcanzar dicho objetivo. Lo anterior supone que los productos (o componentes) son ejecutados en conformidad con su definición.⁵⁴

⁵³ GFA Chile Consultores, Julio 04 del 2003.

⁵⁴ El origen de esta duplicidad está al nivel de diseño, en la definición teórica de los componentes. No obstante, también pueden existir duplicaciones provenientes de una mala gestión y no de un mal diseño (mala aplicación en terreno). Este tipo de duplicaciones requiere un análisis más detallado para su detección, que está fuera del alcance de este estudio. Sin embargo, igualmente se formulan recomendaciones en los casos donde se detecta un mayor riesgo de duplicaciones.

Por su parte, dos productos (o componentes) son complementarios cuando, sin duplicarse, colaboran al cumplimiento de un objetivo común para el mismo grupo de beneficiarios.

En este sentido, el hecho de que dos instituciones distintas, o dos diferentes productos de una misma institución, entreguen un apoyo de similares características a un mismo beneficiario (por ejemplo nivelación de estudios, apoyo financiero, asesoría en gestión, etc.), no necesariamente correspondería a una duplicidad, siempre que ambos apoyos en conjunto aporten al cumplimiento del objetivo que se persigue, y que adicionalmente dicho objetivo no pudiera alcanzarse con alguno de los apoyos entregados separadamente.

II.1.4.1 Duplicaciones y complementariedades internas.

Caso A.

Este caso relaciona al componente Financiamiento de Inversión Productiva (FIP) del Programa de Apoyo a Actividades Económicas (PAAE), con el componente Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo (SAIFE) del Programa de Reinserción Laboral y Empleo (PRLE), específicamente con la línea de capital semilla para el autoempleo.

Ambos instrumentos financian planes de negocio, ya sean individuales o asociativos, abarcando tanto la asesoría para elaborar e implementar el proyecto, como el financiamiento de su puesta en marcha. Existe por lo tanto un objetivo común a ambos casos, que es potenciar la actividad económica independiente de las personas en situación de pobreza, fomentando el autoempleo sustentable mediante el apoyo en temas de carácter productivo y/o comercial, y lograr así un aumento en los ingresos familiares por sobre la línea de la pobreza.

Sin embargo, existen diferencias entre ambos componentes:⁵⁵

- El componente FIP del PAAE se enfoca en microempresarios o trabajadores independientes en actividad, mientras que el componente SAIFE del PRLE se enfoca en jefes de hogar en condición de cesantía, de preferencia miembros de familias PUENTE que no cumplan con la condición mínima de “al menos un miembro adulto trabajando”.
- El objetivo específico del componente FIP del PAAE es fortalecer las competencias productivas y/o comerciales de personas que se dedican a actividades económicas independientes con el fin de aumentar sus ingresos, mientras que el componente SAIFE del PRLE busca generar autoempleos para personas económicamente inactivas a través del fomento de nuevos emprendimientos productivos independientes.

Por lo tanto, al nivel de diseño teórico estaríamos en presencia de una complementariedad, ya que ambos servicios abordan etapas distintas y secuenciales para la consolidación de una actividad económica independiente.

Aunque en el diseño no se aprecia duplicidad entre estos dos componentes del FOSIS, existe la posibilidad de que en la práctica se dupliquen, considerando que la coordinación se debilita al nivel más cercano de los beneficiarios individuales, y que en ambos casos el servicio genérico que se entrega es asesoría y financiamiento para el desarrollo de planes de negocio. Lo anterior podría determinarse en forma más precisa para los años 2003 en adelante, cuando se comienza a llevar un registro de beneficiarios. Ahora bien, para que efectivamente se reduzca la probabilidad de duplicidades entre dichos componentes no basta solo tener un registro de beneficiarios, si no mas bien utilizarlo como herramienta

⁵⁵ También hay diferencias en la naturaleza del beneficio: el FIP del PAAE exige un cofinanciamiento de parte de los beneficiarios, mientras que el SAIFE del PRLE no.

dentro de unos mecanismos de coordinación diseñados para este propósito, que permitan no solo detectar casos de duplicaciones si no evitarlos.

Caso B.

Este cruce es entre el componente Proyectos de Servicios Especializados (PSE) del PAAE y el componente SAIFE del PRLE, específicamente la línea de servicios de apoyo integral para el empleo independiente.

En ambos casos se financia: (i) capacitación en gestión de unidades productivas para fortalecer la capacidad emprendedora, (ii) asesorías y asistencia técnica en gestión, (iii) comercialización de productos y servicios, y (iv) formación y/o capacitación en oficios con desenlace laboral independiente.

El objetivo común en este caso es aumentar las capacidades, habilidades y destrezas de los beneficiarios, para que puedan desarrollarse en forma sustentable en actividades independientes que generen ingresos por sobre la línea de la pobreza. Sin embargo, existen diferencias en la población objetivo y en los objetivos específicos de ambos componentes.

- El componente PSE del PAAE se enfoca en microempresarios o trabajadores independientes que están en actividad que requieran mejorar las condiciones de sus negocios o superar algún problema de carácter productivo, mientras que el SAIFE del PRLE está dirigido a jefes de hogar en condición de cesantía que requieran ingresar al mercado laboral, de preferencia en familias PUENTE.
- El objetivo específico del PSE del PAAE es mejorar la capacidad de gestión y las condiciones de las actuales actividades económicas de los beneficiarios para aumentar sus ingresos, mientras que el SAIFE del PRLE busca apoyar a los beneficiarios para que abandonen la inactividad económica y logren insertarse al mercado laboral en alguna actividad, en este caso de tipo independiente, y mantenerla en el tiempo.

Por lo tanto, habría una relación complementaria entre estos dos componentes, ya que se enfocan en etapas distintas del ciclo de vida de las actividades económicas que realicen los beneficiarios. En efecto, mediante el SAIFE del PRLE el beneficiario obtiene las herramientas necesarias para iniciar un emprendimiento productivo que le permita salir de su condición de cesantía, y con la ayuda del PSE del PAAE el beneficiario lograr aumentar su capacidad de gestión para generar ingresos sustentables por sobre la línea de la pobreza.

Lo anterior es así en función del diseño teórico de ambos componentes. No obstante, si se considera que ambos componentes financian en general actividades bastante similares, de no haber una coordinación adecuada para la selección de los beneficiarios se podrían dar en la práctica casos de duplicidad. Lo anterior podría determinarse en forma más precisa para los años 2003 en adelante, cuando se comienza a llevar un registro de beneficiarios, Ahora bien, no basta solo tener un registro de beneficiarios, si no mas bien utilizarlo como herramienta dentro de unos mecanismos de coordinación diseñados para este propósito, que permitan no solo detectar casos de duplicaciones si no evitarlos.

Caso C.

En este caso se analiza la relación entre el componente Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social (PADS) del Programa de Desarrollo Social (PDS) y el componente Redes Sociales (RS) del Programa Un Barrio para mi Familia (PUBF).

El objetivo común en este caso es fomentar la autonomía en los grupos u organizaciones comunitarias en situación de pobreza, para que logren detectar, enfrentar y solucionar por sí mismos los problemas sociales que los afectan. Se tiene también que, a pesar de que las poblaciones objetivo de

estos componentes son distintas, no son excluyentes, por lo tanto puede ocurrir que una misma comunidad acceda al apoyo tanto del PADS del PDS como del RS del PUBF.

No obstante, no se observa duplicidad sino complementariedad entre estos dos instrumentos del FOSIS, ya que cada uno tiene una distinta participación en el logro del objetivo común antes mencionado. Es así como el RS del PUBF tiene entre sus funciones promover el acceso a los PADS del PDS, y apoyar a las comunidades en la identificación de los proyectos, incorporando la perspectiva de género e integrando los intereses de ambos sexos en su priorización.⁵⁶

Para que la complementariedad anterior sea bien aprovechada, el FOSIS debe apoyar primero con el componente RS del PUBF a la comunidad beneficiada, para luego apoyarla con el PADS del PDS. Si el orden es inverso, se generaría una ineficiencia en la ejecución del presupuesto por parte del FOSIS. Por lo tanto, nuevamente se plantea la necesidad de contar con mecanismos adecuados que coordinen la selección de los beneficiarios de estos dos instrumentos del FOSIS, para cumplir con el orden óptimo mencionado. El nivel histórico de cumplimiento de esta secuencia podría determinarse en forma más precisa para los beneficiarios del FOSIS del año 2003 en adelante, año a partir del cual se comienza a llevar un registro detallado de ellos.

Caso D.

El cruce que se analiza a continuación corresponde al del Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), con su único componente de Nivelación de Estudios y Formación Sociolaboral (NEFS), con el componente SAIFE del PRLE.

El objetivo común de ambos es mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, para insertarse social y laboralmente en el mercado del trabajo en forma adecuada, y generar ingresos por sobre la línea de la pobreza. Existen además otras similitudes entre estos dos instrumentos, en cuanto a su población objetivo (personas pobres, cesantes o subempleadas, menores de 59 años) y al carácter flexible de las intervenciones (enfocadas en las necesidades y características de cada beneficiario, sobre la base de un diagnóstico inicial).

Sin embargo, existen también diferencias relevantes:

- Los beneficiarios del PNCL deben ser desertores o estar fuera del sistema de educación formal por al menos 2 años, lo cual no es requisito para acceder al SAIFE del PRLE.
- El objetivo específico del PNCL es mejorar las condiciones de empleabilidad de sus beneficiarios, mientras que el SAIFE del PRLE busca insertar a los beneficiarios en el mercado laboral, para que generen ingresos que les permitan abandonar la pobreza en forma sustentable.
- Los servicios entregados por el PNCL son cursos de nivelación y un componente de formación sociolaboral. El SAIFE del PRLE, además de cursos de formación, entrega también servicios de intermediación laboral, asesoría técnica, legal y financiera para el desarrollo de proyectos, y financiamiento de emprendimientos o del subsidio a la contratación.

Por lo tanto, en teoría no habría duplicidad entre estos dos instrumentos del FOSIS, sino más bien una complementariedad, al abordar dos etapas distintas en el proceso de inserción de los beneficiarios en la sociedad y en el trabajo. Por un lado, el PNCL aborda la primera etapa de "adecuación", entregando las herramientas necesarias para que el beneficiario sea apto para desempeñarse laboralmente, mientras que por otro el SAIFE del PRLE aborda la segunda etapa de

⁵⁶ La función del RS del PUBF, según lo descrito, es diferente a la del Apoyo a la Autogestión (AA) del Programa Promoción para la Participación (PPP), ya que el primero realiza una orientación inicial hasta detectar las iniciativas, y el segundo apoya en la formalización de dichas iniciativas para que puedan ser adjudicadas por el FOSIS.

“inserción”, apoyándolo en el inicio de una actividad laboral propiamente tal, ya sea dependiente o independiente, que le permita salir de la condición de pobreza.

No obstante, si el acceso fuera en el orden inverso no se cumpliría en buena forma el objetivo común que persigue el FOSIS con estos dos instrumentos, y los recursos serían ineficientemente colocados. Por lo tanto, se requiere de una coordinación adecuada entre los mecanismos de selección de beneficiarios de ambos instrumentos, para aprovechar la complementariedad entre ellos, ya que de acuerdo a lo que se señala en la Sección II.2.2.1 referente al análisis de los mecanismos de gestión, estos poseen deficiencias principalmente en las funciones y responsabilidades de los ADL's y los ejecutores intermediarios.

Caso E.

Este caso analiza el cruce entre los componentes Formación de Líderes Comunitarios (FLC) del Programa de Promoción para la Participación (PPP), y Fortalecimiento de la Organización Comunitaria (FOC) del PUBF.

El objetivo común de ambos componentes es fortalecer la organización comunitaria de los grupos u organizaciones sociales beneficiarias. La población objetivo de ambos, pese a ser diferente, no es excluyente. El FLC del PPP se enfoca en grupos sociales que deseen desarrollar iniciativas comunitarias, mientras que el FOC del PUBF lo hace en agrupaciones de familias que acceden a una vivienda social. Por lo tanto, puede darse el caso que una misma agrupación cumpla ambos requisitos.

Sin embargo, también existen algunas diferencias importantes entre ellos:

- El FLC del PPP busca apoyar la formación y capacitación de líderes comunitarios, para que cumplan de mejor forma su rol.
- El FOC del PUBF fomenta la inserción de los miembros de una comunidad naciente (familias que recién acceden a viviendas sociales), para formar una agrupación social sólida a través de actividades de conocimiento entre vecinos, autodiagnóstico de necesidades comunitarias, capacitación en diseño y gestión de proyectos comunitarios, etc.

Por lo tanto, no se aprecia la posibilidad de duplicación entre estos dos componentes del FOSIS, ya que poseen diferentes naturalezas y aportan en distinta forma al logro del objetivo común.

Se estima que el hecho de que una misma agrupación social acceda a ambos componentes, permitiría lograr un mayor nivel de fortaleza y solidez en la organización comunitaria que el que se lograría con la intervención de alguno de los dos componentes por sí solo. Es decir, en opinión del equipo consultor la acción conjunta de ambos componentes potencia el logro del objetivo común antes mencionado, por lo cual se consideran intervenciones complementarias.

Caso F.

Este cruce corresponde al que se produce entre los Proyectos Innovativos (PI) y los Convenios Regionales (CR), específicamente con la línea de convenios de innovación.⁵⁷

En ambos casos, lo que se busca es desarrollar metodologías de acción innovadoras para superar la pobreza, que se adecuen a las características particulares de los grupos objetivo, realizando acciones acotadas en la forma de proyectos piloto que después puedan ser replicadas y eventualmente masificadas, y que permitan aumentar la eficacia, la eficiencia, la calidad y la pertinencia de las intervenciones del FOSIS en sus beneficiarios.

⁵⁷ Los Convenios Regionales se explican en detalle al final del punto 2 del Anexo 2 del informe.

No obstante, además de las diferencias de escala que existen entre estos dos instrumentos del FOSIS (los PI son de mayor tamaño que los CR, en cuanto al número de beneficiarios), ambos forman parte de un “ciclo de innovación” al interior de la institución. Es así como los CR sirven para identificar y probar una solución pertinente a los problemas de pobreza al nivel local y, dependiendo de sus resultados, pueden derivar en un PI de mayor alcance. Eventualmente, los PI pueden llegar a transformarse en programas nacionales, con lo cual se cierra el “ciclo de innovación” antes mencionado (ejemplos de ello son los programas Un Barrio para mi Familia, Hoy es mi Tiempo, Manos a la Obra, etc.).

Por lo tanto, no se puede hablar en este caso de una duplicación entre las intervenciones del FOSIS a través de estos dos instrumentos. La relación entre los CR y los PI sería de complementariedad, ya que ambos apoyan y potencian el desarrollo de la innovación en el combate a la pobreza al interior del FOSIS, lo cual corresponde a uno de los objetivos estratégicos de la institución. La secuencia óptima en este caso sería primero los CR y luego los PI.

Desde el punto de vista organizacional, los CR surgen de las Direcciones Regionales del FOSIS, mientras que los PI son generados en el Departamento de Estudios de la Subdirección de Desarrollo Institucional. En este sentido, se considera adecuado que el tema de la innovación se extienda por toda la organización, llegando hasta el nivel operativo regional, como una forma de fomentar el surgimiento de más y mejores ideas. No obstante, esto requiere un nivel de coordinación adecuado entre ambas instancias de generación de innovaciones, para que ellas sean óptimamente aprovechadas por el FOSIS. En la actualidad, los consultores no cuentan con antecedentes que permitan establecer la existencia de una adecuada o inadecuada coordinación entre ambas instancias en torno a actividades innovadoras.

II.1.4.2 Duplicaciones y complementariedades externas.

SERCOTEC.⁵⁸

El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) es un servicio filial de CORFO, que tiene como misión promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, y de fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus empresarios.

Se detectaron los siguientes productos estratégicos de SERCOTEC para los cuales se podrían producir duplicidades o complementariedades con FOSIS:

El Programa Emprende Chile es un programa que desarrollan en conjunto SERCOTEC, FOSIS, SENCE e INDAP, orientado al desarrollo de oportunidades económicas para micro y pequeños empresarios y trabajadores independientes, para aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida y de empleo.

Sin embargo, en este caso no se detectan intervenciones duplicadas entre FOSIS y SERCOTEC, ya que la cúpula de este programa, que está integrada entre otros por profesionales de ambas instituciones (incluidos sus Directores Regionales), diseña sus intervenciones de forma tal que las acciones que realiza cada institución que lo conforma sean complementarias entre sí en el logro de un objetivo común, y posean un alcance inferior al alcance global de ellas.

El PAC corresponde a un programa que facilita el acceso a financiamiento a los micro y pequeños empresarios, a través de la entrega de un subsidio directo a las instituciones financieras. En este sentido, el PAC de SERCOTEC es un servicio similar al entregado por FOSIS a través del componente PAC del PAAE, específicamente a la línea de subsidio al crédito.

⁵⁸ Para enriquecer este análisis, se realizó una entrevista al Gerente de Operaciones de SERCOTEC, Sr. Benigno Arriagada.

El PAD corresponde a proyectos de apoyo directo a grupos de empresarios del segmento MYPE, que buscan aumentar su competitividad y capacidad de gestión a través de iniciativas comunes. Existen dos líneas de acción: (i) los proyectos asociativos, y (ii) las acciones colectivas. El FOSIS entrega a sus beneficiarios un servicio similar a través de los componentes FIP y PSE del PAAE.

El Programa Infocentros busca instalar lugares de acceso público, equipados con computadoras, acceso a Internet, impresoras, etc., para entregar acceso a las TIC's a micro y pequeños empresarios, y así mejorar su capacidad de gestión de sus negocios. El FOSIS también coloca a disposición de sus beneficiarios centros públicos de acceso a las TIC's.

Por su parte, la focalización del accionar de SERCOTEC se basa en la definición de sistemas sectoriales – territoriales de intervención.⁵⁹ Esta forma de planificación de las actividades que utiliza SERCOTEC es similar al sistema de Planificación Territorial que utiliza FOSIS para focalizar sus intervenciones en algunos de sus programas, aunque no necesariamente coinciden entre sí.

No obstante, se puede afirmar que entre SERCOTEC y FOSIS existe una constante preocupación por la coordinación y articulación de sus diferentes servicios de apoyo al desarrollo de los micro y pequeños empresarios, a nivel regional y local. Las bases de esta coordinación regional son las estrategias regionales de desarrollo, las Mesas público-privadas de coordinación y las oportunidades de desarrollo particulares de cada región y comuna. Las instancias de coordinación más relevantes entre ambas instituciones, además del programa Emprende Chile antes mencionado, son:

- Comités de Acción Regional (CAR), que definen los lineamientos estratégicos regionales en torno a los cuales se desarrollan los sistemas sectoriales – territoriales.
- Comité de Fomento de la MYPE, el cual es presidido por la División de Desarrollo Productivo del MINECON, y que también está integrado por FOSIS, entre otras instituciones.⁶⁰

Adicionalmente a la coordinación regional antes descrita, se debe mencionar que, al nivel de diseño, ambas instituciones se enfocan en segmentos diferentes de beneficiarios. En efecto, el FOSIS se enfoca en microempresarios y trabajadores independientes con escaso nivel de desarrollo y que se encuentren en situación de pobreza, con un enfoque eminentemente social. Por su parte, SERCOTEC se enfoca en micro y pequeños empresarios y trabajadores independientes con un nivel de desarrollo y un tamaño algo mayor que los anteriores, y con un enfoque netamente productivo.

Si lo anterior se cumple en el 100% de los casos, entonces estaríamos en presencia de una complementariedad general entre las intervenciones del FOSIS y las de SERCOTEC, en el sentido que se enfocan en distintas etapas de desarrollo de las actividades económicas de los beneficiarios, donde FOSIS los apoya inicialmente y les entrega las herramientas necesarias para realizar actividades que les permitan salir de su condición de pobreza, y luego interviene SERCOTEC para que hagan crecer sus actividades y aumenten sus ingresos, aportando al desarrollo económico de los territorios apoyados. Lo anterior define claramente una secuencia óptima entre las intervenciones de ambas instituciones.

Sin embargo, se reconoce la existencia de un riesgo que, al nivel de gestión (en la práctica), se dupliquen las intervenciones de ambas instituciones, específicamente en los casos de los servicios asociados al PAC, al PAD y a los Infocentros de SERCOTEC, y a servicios similares entregados por el FOSIS. También existe el riesgo de intervenciones ineficientes por incumplimiento de la secuencia óptima de complementariedad antes mencionada, considerando que los recursos para acciones de fomento son escasos respecto de la demanda.

⁵⁹ Durante el año 2003 el 65% de los recursos de SERCOTEC para fomento fueron colocados en los 38 sistemas definidos, y específicamente para el caso del PAD dicha cifra fue de un 80%.

⁶⁰ INDAP, SENCE, SUBDERE, ProChile y Banco Estado.

Lo anterior se debe a que en la actualidad no existe un sistema integrado de registro de los beneficiarios de ambas instituciones, que permita controlar el acceso a los diferentes servicios y gestionar el avance logrado en el cumplimiento de los objetivos comunes, al nivel de cada intervención y de cada beneficiario. Los actuales mecanismos de coordinación antes listados se consideran insuficientes para alcanzar el nivel de beneficiarios individuales.

A la fecha no se ha realizado un cruce entre las bases de datos de registro de beneficiarios de ambas instituciones, por lo cual no ha sido posible dimensionar el volumen de las duplicaciones existentes. Ello sería factible de realizar, considerando que SERCOTEC posee un sistema de registro de beneficiarios desde el año 1996, y FOSIS se encuentra actualmente desarrollando dicho sistema, el cual se encuentra íntegramente poblado desde el año 2003.

Chile Solidario.⁶¹

El Chile Solidario es un sistema de asistencia y promoción social destinado a apoyar a las familias de extrema pobreza, que surgió en Mayo del 2002 y fue legalmente formalizado el 14 de Mayo del 2004, cuando se promulgó la Ley 19.949 Chile Solidario. Su objetivo es instalar un sistema de protección social para ayudar a las familias de extrema pobreza a salir de dicha condición, incorporándolas a una red social de servicios y programas de apoyo usualmente no utilizados por las personas más pobres, y fomentando la recepción de todos los subsidios monetarios a los que tengan derecho.

El Chile Solidario funciona sobre la base de tres componentes:

- Programa PUENTE (entrada al Chile Solidario) y aporte solidario.
- Acceso preferente a subsidios monetarios (SUF, PASIS, SAP, etc.).
- Acceso preferente a otros Programas Sociales.

La dirección general del Chile Solidario recae en MIDEPLAN, donde radican las responsabilidades relevantes respecto de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de las acciones ejecutadas.

En el marco del presente análisis de duplicidades y complementariedades, el tema relevante es el de la coordinación, donde MIDEPLAN es el encargado de generar la oferta pública que responda a las necesidades de las familias beneficiarias, articulando los servicios sociales existentes que prestan tanto instituciones públicas como privadas. Para ello, MIDEPLAN gestiona acuerdos, convenios y alianzas entre dichas instituciones, con el objeto de garantizar un acceso preferente de las familias beneficiarias a la red social de servicios de apoyo, y de aprovechar las sinergias que se obtienen al combinar los diferentes servicios, tendiendo con ello el cumplimiento de las condiciones mínimas requeridas. Ha la fecha MIDEPLAN ha desarrollado alianzas con 20 instituciones, entre las que se cuentan FOSIS (PUENTE, Empleo y Habitabilidad), SENCE (Pro Empleo), Chile Califica (Contigo Aprendo), INDAP (PRODESAL, BPAF), etc.

Otra instancia de coordinación que desarrolla MIDEPLAN son las Mesas Técnicas de Trabajo regionales, convocadas por los SERPLAC, en las cuales participan todos los actores relevantes de la oferta de servicios de apoyo social (instituciones públicas y privadas) de cada tema o dimensión (empleo, educación, etc.), entre ellos el FOSIS, y que se guían por las estrategias regionales de desarrollo y los ejes estratégicos priorizados por los respectivos Intendentes.

Por lo tanto, un aspecto fundamental de la gestión del Chile Solidario (MIDEPLAN) es la articulación de la oferta de servicios sociales de apoyo para generar una parrilla de servicios que

⁶¹ Para enriquecer el análisis, se desarrolló una entrevista a la Secretaria Ejecutiva del Chile Solidario, Sra. Jaqueline Saintard.

responda adecuadamente a la demanda de las familias de extrema pobreza que acceden al Programa PUENTE.

Sin embargo, se detecta un problema de coordinación relevante en la entrega de servicios de similar naturaleza por parte de diferentes instituciones a las familias beneficiarias del Programa PUENTE. El problema surge del hecho que MIDEPLAN compromete recursos de diferentes instituciones para el cumplimiento de una misma condición mínima dentro de la misma población objetivo (familias PUENTE), lo que genera instancias de posibles duplicaciones en las intervenciones. En lo que respecta al FOSIS, algunos ejemplos de estas instancias son:

- Programa Pro Empleo Chile Solidario del SENCE con el PRLE del FOSIS, para el cumplimiento de la condición de “al menos 1 miembro adulto de la familia trabajando y con remuneración estable”.⁶²
- Programa Chile Califica del MINEDUC con el PNCL del FOSIS, para el cumplimiento de la condición mínima de “que los adultos sepan leer y escribir”.⁶³

Se pudo constatar que, en la actualidad, MIDEPLAN (Chile Solidario) no tiene implementados adecuados mecanismos de coordinación en terreno, es decir, al nivel de los beneficiarios individuales, entre las acciones realizadas por las diferentes instituciones que colaboran en el logro de las condiciones mínimas requeridas por el programa PUENTE. La coordinación actual es sólo al nivel territorial-sectorial, a través de los convenios y alianzas que desarrolla MIDEPLAN y de las Mesas Técnicas de Trabajo antes mencionadas.

En este escenario, el FOSIS perfecciona por su cuenta algunos acuerdos con distintas instituciones para lograr una mayor coordinación en terreno de las intervenciones enfocadas en las familias beneficiarias del Programa PUENTE. Adicionalmente, en algunos casos es el propio FOSIS quien entrega los listados de las familias PUENTE a ser atendidas por dichas instituciones, aunque este hecho por sí solo no se considera suficiente para asegurar la coordinación.

La falta de una mayor coordinación en terreno es un tema pendiente dentro de la administración del MIDEPLAN (Chile Solidario), y aunque no existen datos precisos sobre las intervenciones duplicadas con el FOSIS, ya que no se han realizado los cruces pertinentes entre las bases de datos de beneficiarios, sí se puede establecer que existen riesgos de duplicaciones y de desperdicio de potenciales complementariedades entre las intervenciones de las distintas instituciones de apoyo social, y que en la actualidad no se están tomando las medidas de coordinación adecuadas para mitigar dichos riesgos.⁶⁴

Una medida en este sentido sería la implementación de un registro centralizado de información relevante de los beneficiarios del Chile Solidario. En esta dirección apunta el desarrollo de un Registro de Información Social, que se espera que esté operativo para el año 2005, y que contendrá una base de datos única de personas y familias en situación de extrema pobreza insertas en el Chile Solidario, y de personas en situación de pobreza (no extrema) que accedan actual o potencialmente a prestaciones monetarias y no monetarias del Estado. Según lo establecido en la Ley Chile Solidario, corresponde a MIDEPLAN la responsabilidad de diseñar, implementar y administrar este registro único de beneficiarios. Otro avance en esta materia se refiere al proceso de unificación que se está desarrollando entre las UIF's del Programa PUENTE y las Mesas técnicas de trabajo comunales.

Con la implementación del sistema mencionado en el párrafo anterior, se podrá contar con información relevante que permitirá priorizar de mejor forma y asignar más eficientemente los recursos

⁶² Este cruce se abordará en detalle más adelante, en la sección II.2.2. de este informe.

⁶³ Este cruce se abordará en detalle más adelante, en la sección II.2.2 de este informe.

⁶⁴ Respecto de este tema, una evaluación del avance del Chile Solidario, realizada por la U. De Chile, da cuenta también del problema de falta de coordinación interinstitucional, basándose en la opinión de los propios gestores directos del programa (apoyos familiares y supervisores).

del Estado, complementando los servicios estatales con los de otras instituciones privadas, y evitando intervenciones duplicadas.

INDAP.⁶⁵

La misión declarada del INDAP es “promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina (AFC) y sus organizaciones”. Su población objetivo es, por lo tanto, los pequeños productores agropecuarios y/o grupos de ellos, y las empresas asociativas campesinas y/o grupos de ellas. Uno de los objetivos estratégicos del INDAP que más se relaciona con el accionar del FOSIS, es “dotar a la agricultura familiar campesina de una oferta de servicios e instrumentos de fomento productivo que la habiliten para hacer negocios”.

Los servicios del INDAP que presentan una mayor relación con el FOSIS corresponden a aquellos incluidos en los Convenios que ha firmado INDAP con el MIDEPLAN para apoyar al Programa Chile Solidario. Estos convenios implican un acceso preferente de las personas y familias beneficiarias del Chile Solidario, específicamente del Programa PUENTE, a los siguientes productos y/o servicios:

- PRODESAL.
- Bono de producción agrícola familiar (BPAF).

Los PRODESAL operan a través de convenios entre INDAP y los Municipios, quienes son los entes ejecutores del programa. Está orientado a financiar asesorías técnicas en temas de producción, mejoramiento ambiental y asociatividad, dirigidas a grupos de agricultores de escasos recursos, para potenciar sus capacidades productivas de con el objetivo de aumentar sus ingresos provenientes de la agricultura, y también de otras actividades rurales, como la artesanía y el turismo rural. Los beneficiarios participan tanto en el diseño inicial de los proyectos, como en su ejecución y evaluación ex-post.

El Bono de producción agrícola familiar (BPAF) es una iniciativa del Ministerio de Agricultura e INDAP, cuyo objetivo es apoyar el mejoramiento de la actividad agrícola independiente y el desarrollo de iniciativas comunitarias en los ámbitos productivo y ambiental, de aquellos productores en condición de mayor vulnerabilidad, a través de la entrega de un subsidio para la adquisición de insumos y capital de trabajo. Al Bono se accede a través de la postulación a un concurso público regional, en las comunas priorizadas, que se realiza entre una y dos veces cada año. Entre los criterios que se utilizan para adjudicar los Bonos se cuentan el nivel de pobreza, el tiempo en el sector, postulaciones grupales, etc.

El Programa Emprende Chile es otra instancia en la cual se relacionan los servicios de INDAP y de FOSIS. No obstante, y tal como se explicara en el análisis de SERCOTEC, en este caso no se detecta un riesgo de intervenciones duplicadas entre ambas instituciones, ya que dicho programa está diseñado de forma tal que las acciones que realiza cada institución que lo conforman se complementen para lograr un objetivo común, el cual tiene un alcance mayor al de las intervenciones individuales de cada una de ellas.⁶⁶

Por su parte, los programas del FOSIS con los cuales existe un mayor vínculo con los servicios de INDAP son el PAAE (Programa de Apoyo a Actividades Económicas) y el PRLE (Programa de Reinserción Laboral y Empleo).

La coordinación entre ambas instituciones se realiza fundamentalmente al nivel regional, a través de la participación en las diferentes Mesas de coordinación que son convocadas por los distintos actores del fomento productivo y social de cada región, entre ellos FOSIS e INDAP. Al nivel nacional, la

⁶⁵ Para enriquecer este análisis, se realizó una entrevista al Director del Departamento de Planificación y Sistemas de INDAP, Sr. Mauricio Contreras.

⁶⁶ El Consejo Público-Privado del Emprende Chile está formado por los Directores Regionales del FOSIS y del INDAP, entre otros, y las Secretarías Regionales están integradas también por profesionales de ambas instituciones, entre otras.

coordinación está representada fundamentalmente por los Convenios firmados entre el INDAP y MIDEPLAN para apoyar a las familias PUENTE. En este sentido, se tiene que:

- A los beneficiarios del Programa PUENTE se les otorga un puntaje adicional en su postulación al BPAF.
- Existe una declaración de intencionalidad para privilegiar el acceso de estas personas a los PRODESAL, en la medida que haya cupos suficientes.

Sin embargo, no se detecta la existencia de una coordinación efectiva entre el FOSIS e INDAP a una escala menor que el nivel regional, por ejemplo, al nivel comunal, territorial, y menos al nivel de cada beneficiario. Es decir, la coordinación entre FOSIS e INDAP se debilita en los niveles más cercanos a los beneficiarios.

De acuerdo a todo lo anteriormente descrito, se puede afirmar la existencia de un riesgo de posibles duplicaciones entre las intervenciones de estas dos instituciones específicamente entre los PRODESAL y el Bono de producción agrícola familiar y el Programa de Apoyo de actividades económicas, considerando además que:

- La población objetivo de los programas BPAF y PRODESAL del INDAP está formada por pequeños productores agrícolas en situación de pobreza, para lo cual se utilizan como criterios de selección la ficha CAS II y el N° máximo de hectáreas, entre otros, por lo cual se puede producir en la práctica un cruce con los beneficiarios del FOSIS.⁶⁷
- Los servicios que entrega el INDAP a través de los tres productos anteriores son similares a algunos de los que entrega el FOSIS a través de sus programas PAAE y PRLE, es decir, asesorías técnicas en gestión, financiamiento de planes de negocios, etc.

Una falencia importante de INDAP en este sentido es la ausencia de un sistema de registro de los beneficiarios en la institución, que incluya la totalidad de los servicios entregados y sus receptores.⁶⁸ Para los casos específicos del BPAF y de los PRODESAL, detectados como con mayor riesgo de duplicaciones con FOSIS, el registro de beneficiarios se realiza en fichas escritas a mano, lo que hace difícil realizar un cruce entre los beneficiarios de ambas instituciones.

No obstante, según lo declarado en la entrevista desarrollada por la consultora, en la actualidad se encuentra en fase de producción una Base Única de Clientes de INDAP.⁶⁹ Lo anterior se estima como una medida adecuada, tendiente a ir superando las actuales debilidades que se detectan en cuanto a la coordinación del accionar del INDAP con otras instituciones, entre ellas el caso del FOSIS que aquí se analiza. La implementación de esta base de datos en INDAP permitirá analizar en detalle el volumen y la naturaleza de las potenciales duplicaciones con FOSIS, y el grado de aprovechamiento de las complementariedades, que, en teoría, debieran producirse entre las intervenciones de ambas instituciones, puesto que el FOSIS aborda las etapas iniciales del proceso de superación de la pobreza por ejemplo a través de los Productos Nivelación de Competencias Laborales y Reinserción laboral y empleo y por su parte INDAP se enfoca en las etapas posteriores que se refieren al financiamiento de iniciativas productivas para la generación de ingresos.

SENCE.⁷⁰

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) tiene por misión “fomentar el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores y trabajadoras chilenas, ...”. Entre sus objetivos

⁶⁷ El puntaje de corte en la CAS II es de 480 para INDAP, similar al que usa FOSIS para el PUENTE.

⁶⁸ Actualmente sólo existe un registro de los créditos otorgados, ya que es una herramienta imprescindible para gestionar cualquier sistema de créditos.

⁶⁹ También se está desarrollando un Formulario Único de Postulación a los servicios de INDAP.

⁷⁰ Para enriquecer este análisis, se realizó una entrevista al Jefe del Departamento de Programas Sociales del SENCE, Sr. Lincoyán Cepeda.

estratégicos se cuentan mejorar la cobertura de la capacitación, articulando acciones que aumenten el número de trabajadores capacitados, y mejorar la focalización de la capacitación, desarrollando e implementando instrumentos destinados a las áreas y sectores más carentes y con mayor dificultad de acceso a la capacitación.

Los siguientes son los productos estratégicos del SENCE para los que se detectaron cruces relevantes con algunos servicios del FOSIS:

- Capacitación laboral a través de Programas Sociales.
- Bonificación a la contratación de mano de obra (Pro Empleo).
- Administración de la franquicia tributaria para capacitación.

Mediante la Capacitación laboral a través de Programas Sociales, en general el SENCE licita acciones de capacitación entre los OTEC,⁷¹ las cuales son aplicadas gratuitamente a los beneficiarios, con cargo al FONCAP (Fondo Nacional de Capacitación). Entre las acciones específicas destacan: Becas para mujeres jefas de hogar, Becas Chile Joven, Becas Chile Barrio, Formación en oficios para jóvenes de escasos recursos, Programa Nacional de Becas, etc.

Los Programas del FOSIS que podrían duplicarse en términos de diseño con este producto del SENCE son el PRLE y las Escuelas Taller,⁷² ya que en ambos casos se financian actividades de capacitación laboral en oficios destinadas a personas cesantes o subempleadas, de preferencia de estratos socioeconómicos bajos. Lo anterior se potencia al considerar que el tanto el SENCE como el FOSIS le dan preferencia a las familias PUENTE en su proceso de selección de beneficiarios (el SENCE les asigna puntaje adicional para acceder a las becas).

La Bonificación a la Contratación, conocida también como Pro Empleo, corresponde a un subsidio que se entrega a las empresas para incentivar la contratación de personas cesantes y para capacitación. Existen dos modalidades de este programa: Pro Empleo normal y Pro Empleo Chile Solidario. Este último está enfocado en las familias PUENTE, para apoyar en el cumplimiento de la condición mínima de “al menos un miembro adulto de la familia trabajando”.

En este caso no se produciría duplicidad con el PRLE del FOSIS, ya que ambas instituciones han tendido a especializarse en temas distintos, como una forma de evitar precisamente la duplicación de sus intervenciones. Es así como en la actualidad el FOSIS se enfoca preferentemente en empleos independientes (PRLE), mientras que el SENCE lo hace en empleos dependientes (Pro Empleo y Becas).

La Administración de la Franquicia Tributaria para Capacitación genera un crédito para las empresas, el cual pueden descontar de sus impuestos a pagar, y que sirve como incentivo para capacitar a sus trabajadores. A partir del año 2002, con la modificación del Reglamento General del Estatuto de Capacitación y Empleo, el beneficio de la franquicia tributaria puede ser utilizado también para financiar los cursos de nivelación de estudios de enseñanza básica y media.

Con lo anterior se genera una clara complementariedad entre este instrumento de SENCE y el PNCL del FOSIS, el cual incluye cursos de alfabetización y de nivelación de estudios de 1º a 8º básico.

Otras vinculaciones específicas detectadas entre SENCE y FOSIS son:

- Apoyo a mujeres trabajadoras por cuenta propia, donde el SENCE aporta con la capacitación laboral en oficios, y luego el FOSIS apoya el desarrollo de emprendimientos con capital semilla, a través del PRLE. Este es un caso claro de intervenciones complementarias entre ambas instituciones.

⁷¹ Organismos Técnicos de Capacitación.

⁷² Iniciativa surgida de los Proyectos Innovativos.

- Programa Emprende Chile, el cual corresponde a intervenciones complementarias por definición, como ya se mencionara anteriormente.

Actualmente, como en los casos analizados anteriormente en esta sección del informe, la coordinación entre el SENCE y el FOSIS se realiza sólo al nivel regional y al nivel sectorial-territorial, a través de las Mesas Técnicas de Trabajo convocadas principalmente por los SERPLAC.

A pesar de lo anterior, se pudo constatar que no existen en la práctica mecanismos adecuados de coordinación en terreno entre el SENCE y el FOSIS, al nivel de beneficiarios individuales, tendientes a evitar la duplicación de intervenciones y/o a aprovechar los mayores beneficios de acciones que son potencialmente complementarias entre sí, especialmente en lo que respecta a las acciones enfocadas en las familias PUENTE, puesto que el FOSIS orienta la mayoría de sus productos a este tipo de beneficiarios. En este sentido MIDEPLAN, como articulador de la oferta de servicios del Chile Solidario, tiene la principal responsabilidad de velar por la coordinación entre ambas instituciones.

SENCE cuenta desde 1999 con un sistema de registro único de sus beneficiarios, el cual se utiliza para evitar o restringir las duplicaciones internas, y para orientar a los beneficiarios que desean aumentar su calificación laboral. Considerando que FOSIS posee un sistema similar a partir del 2003, es posible dimensionar en forma más precisa (para el período 2003 en adelante) el volumen y la naturaleza de las duplicidades y complementariedades entre estas dos instituciones de apoyo social, como una forma de tomar las medidas adecuadas para aumentar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, y por ende del uso de los recursos estatales que las financian.⁷³

MINEDUC.

En este caso, los vínculos con los instrumentos del FOSIS se producen en el tema de la nivelación de estudios. En dicho caso, el FOSIS participa a través de PNCL, que incluye líneas de alfabetización y nivelación de estudios básicos.

Los instrumentos que posee el MINEDUC en este ámbito son:

- Educación regular para adultos: se imparte en las modalidades de educación básica, educación media científico-humanista y educación media técnico-profesional. Existe también la modalidad de educación básica y media orientada a la formación para el trabajo, en la cual se nivela hasta 2º medio y se realizan cursos de formación laboral.
- Programa especial de nivelación básica para trabajadores: permite a personas que se encuentran trabajando, nivelar estudios de educación básica y media en forma paralela a su actividad laboral.
- Programa de educación permanente Chile Califica: modalidad flexible de educación para adultos que se inicia en el año 2002, sin normas acerca de la duración de los cursos. Se enfoca de preferencia en los sectores socioeconómicos más necesitados, de preferencia en las familias PUENTE, y nivela cursos de alfabetización, enseñanza básica y media.

Según lo anterior, es el Programa Chile Califica el que presenta una mayor similitud con el PNCL del FOSIS, en cuanto a su población objetivo, características de flexibilidad y niveles de educación que nivela. No obstante, se desecha la posibilidad de duplicaciones entre ambos programas, debido a:

- La improbabilidad de que los beneficiarios realicen algún curso de nivelación de estudios más de una vez,

⁷³ El 2003 se realizó un cruce entre los beneficiarios del Programa Pro Empleo del SENCE con las familias PUENTE. No obstante, a la fecha no se ha realizado un cruce entre los beneficiarios efectivos de ambas instituciones (FOSIS y SENCE).

- Los escasos niveles de cobertura de ambos programas, respecto de la población objetivo en la cual se enfocan, aseguran su coordinación.
- Las características diferenciadoras del PNCL respecto del Chile Califica:
 - Posibilidad de hacer los cursos fuera de las escuelas regulares.
 - La existencia del componente de formación sociolaboral.
 - La adaptabilidad de los cursos a las características particulares de los beneficiarios.
 - El pago de un subsidio de movilización a los beneficiarios.

Adicionalmente el FOSIS, en conjunto con MIDEPLAN, han convenido una serie de compromisos institucionales tendientes a lograr una mayor coordinación entre el PNCL y los programas flexibles de educación de adultos del MINEDUC, especialmente con el Chile Califica:⁷⁴

- Formalizar al nivel regional las instancias de coordinación del PNCL con los programas del MINEDUC, a través de un instructivo oficializado por el Director del FOSIS y por el Ministro de Educación.
- Instruir que en las reuniones regionales del Chile Califica sea convocado el Director Regional del FOSIS.
- Evaluar el impacto del Chile Califica del MINEDUC, y comparar los resultados obtenidos con los del PNCL del FOSIS.
- Acordar entre el FOSIS y el MINEDUC, la población objetivo del PNCL, previo a la licitación de los cursos.
- Vincular los sistemas de registro de beneficiarios del Chile Califica y del PNCL. En este sentido, el FOSIS cuenta con una base de datos de beneficiarios desde el año 2003. Por su parte, a la fecha MINEDUC no posee un sistema de registro de los beneficiarios del Chile Califica.

Cabe mencionar además que, a partir del 2003, el PNCL del FOSIS se ha comenzado a enfocar en los niveles de alfabetización y educación básica, y el Chile Califica por su parte en la nivelación de estudios de enseñanza media. Lo anterior mejora la coordinación entre ambos programas y confirma la no-duplicidad entre ellos. De continuar la tendencia a la especialización, sus intervenciones se podrían considerar complementarias, al abordar diferentes etapas en la nivelación de estudios de los beneficiarios.

La forma de dimensionar en forma precisa el volumen y naturaleza de las complementariedades reales entre el PNCL y el Chile Califica, habría que realizar un cruce entre los registros de beneficiarios de ambos programas. Esto aún no es factible de ser realizado, mientras el MINEDUC no implemente una base de datos de los beneficiarios del Chile Califica.

ENAMI.

Esta institución es el ente ejecutor del Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA), del Ministerio de Minería.⁷⁵ Este programa se enmarca dentro de la política de apoyo social del Gobierno, y está destinado a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los mineros artesanales y sus familias, apoyándolos para que abandonen su condición de pobreza mediante el desarrollo de su productividad y asociatividad. Las principales prestaciones del PAMMA son: estudios

⁷⁴ Dichos compromisos surgieron de las recomendaciones realizadas en el informe final de la "Evaluación de Impacto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales del FOSIS", del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

⁷⁵ Convenio de Colaboración firmado entre ENAMI y el Ministerio de Minería, en Julio del 2002.

pre-inversionales, asistencia técnica, legal y financiera, adquisición de equipamiento y apoyo con capital de trabajo.

Debido a las características de precariedad de los beneficiarios y por el objetivo eminentemente social del PAMMA, se detecta una probabilidad de duplicaciones entre estos servicios de ENAMI y el FOSIS. Los servicios del FOSIS que poseen una mayor similitud con los del PAMMA son los del PRLE y los del PAEE, considerando además que dichos programas atienden en forma preferente a las familias beneficiarias del PUENTE.⁷⁶

En este caso particular, el riesgo de que existan intervenciones duplicadas se acentúa, ya que los mineros artesanales muestran una importante movilidad, entrando y saliendo del sector según las condiciones coyunturales de precios de los minerales. En los casos en que salen del sector minero ingresan a otros sectores (pesca, agricultura, etc.), trabajan en forma independiente o bien permanecen cesantes. De esta forma, se puede dar una especie de “clientelismo” de los beneficiarios, es decir, que algunos de ellos se acostumbren a depender del apoyo social que reciben del Estado, y no tengan incentivo a autosustentarse.

La instancia formal de coordinación entre ENAMI y el resto de las instituciones de apoyo social (entre ellas el FOSIS), al igual que en el resto de los casos analizados, se produce sólo al nivel regional, a través de la conformación de Mesas Técnicas sectoriales- territoriales. Estos equipos se coordinan sobre la base de los lineamientos estratégicos de desarrollo que elaboran los Gobiernos Regionales, y las proposiciones que realizan sobre la focalización de las intervenciones, dando prioridad a los sectores socialmente más precarios. Sin embargo, según las declaraciones del personal de la Gerencia de Fomento de ENAMI, no existen instancias claras de coordinación entre las intervenciones del PAMMA y las del FOSIS en terreno, al nivel de los beneficiarios individuales.

II.1.4.3 Actividades externalizables, productos ausentes y prescindibles.

Externalizaciones.

En general, las externalizaciones persiguen ayudar a que las organizaciones se enfoquen en sus competencias claves, que son aquellas que desarrollan de mejor forma que el resto. Una externalización exitosa, por tanto, debe desembocar en una reducción de la relación costo/calidad.

Actualmente el FOSIS posee varios procesos y actividades externalizadas, entre las que destacan:

- Ejecución de los programas regulares, a través de los ejecutores intermediarios y ejecutores beneficiarios (excepto en el Programa PUENTE).
- Evaluación ex – ante de los proyectos que postulan a los concursos convocados por el FOSIS.
- Evaluaciones de satisfacción y percepción de calidad de los beneficiarios respecto de los servicios entregados por el FOSIS.
- Soporte y mantención de hardware y redes, soporte y mantención de sistemas, integración de sistemas y desarrollo de sistemas.

En este sentido, y de acuerdo a la experiencia de la Consultora el FOSIS presenta una tendencia adecuadamente alineada con las prácticas de gestión modernas.

Otros procesos y actividades para las cuales se analizó su posibilidad de externalización fueron:

⁷⁶ El 2% de los beneficiarios del Chile Solidario, específicamente del Programa PUENTE, se dedican a la actividad “Explotación de Minas y Canteras” (16 mil personas aprox.). Este grupo sería el que recibe los servicios tanto de ENAMI como del FOSIS (Fuente: CASEN 2000).

- Ejecución del Programa PUENTE: no se recomienda su externalización, ya que se considera importante que primero el FOSIS optimice la metodología y adquiera el know how suficiente, para luego poder externalizarla y realizar un adecuado control y supervisión.
- Proyectos Innovativos: no se recomienda su externalización, ya que se considera una de las competencias claves del FOSIS, en el sentido de que uno de sus objetivos estratégicos fundamentales es desarrollar e implementar nuevas metodologías para combatir efectivamente la pobreza.

Productos y Actividades ausentes y prescindibles.

En cuanto a las ausencias, claramente la principal de ellas se refiere a la inexistencia de un proceso ni de actividades formalmente definidas e implementadas al interior del FOSIS, que permitan coordinar en terreno sus intervenciones con las de otras instituciones que entregan servicios de apoyo social, ya sean públicas o privadas, al nivel de los beneficiarios individuales.⁷⁷

Por su parte, la presencia de productos prescindibles está estrechamente relacionada con la existencia de duplicaciones entre ellos, tanto internamente con instituciones externas. En este sentido, debido a que no se cuenta con información certera sobre las duplicaciones del FOSIS, ya que no se han realizado los cruces necesarios entre los registros de beneficiarios de los diferentes servicios, no se puede determinar en forma exacta la existencia de productos prescindibles, sino sólo de riesgos significativos de que se produzcan intervenciones duplicadas. Dichos riesgos ya fueron identificados en las secciones II.1.3 y II.2.2 del informe.

⁷⁷ Las Mesas de Trabajo (Regionales, Intercomunales, Comunales, etc.) coordinan las intervenciones al nivel de territorios y/o sectores, pero no necesariamente al nivel de individuos.

II.2 Análisis de la capacidad institucional y mecanismos de gestión

II.2.1 Análisis de la estructura organizacional.

Para realizar la evaluación de la estructura institucional, es necesario tener presente que la estructura no es un fin en sí misma sino que está supeditada a los objetivos de la institución y, por lo tanto, debe apoyar la ejecución de la estrategia definida para la provisión de los productos.

Según se desprende de los objetivos estratégicos del FOSIS, la estrategia de intervención de la institución está orientada al territorio, focalizando su actividad en personas, familias y comunidades en extrema pobreza y en riesgo social, en las comunas y localidades del país, en complementariedad con otros actores públicos y privados, a través de programas de intervención territorial, descentralizados y participativos. Es decir, el FOSIS optó por una estrategia distinta a la tradicional del Sector Público en Chile, que es más de carácter sectorial.

Teniendo presente estos alcances, la evaluación de la estructura institucional⁷⁸ se realiza desde las siguientes perspectivas:

- el diseño organizacional y la distribución de funciones para la provisión de los productos estratégicos
- las fortalezas y debilidades de la estructura organizacional
- los cambios organizacionales ocurridos durante el período en evaluación
- los mecanismos de coordinación utilizados por la institución

II.2.1.1 Evaluación de la estructura organizacional y la distribución de funciones para la provisión de los Productos Estratégicos.

La estructura organizacional y distribución de funciones del FOSIS, a nivel general se considera adecuada para la provisión de los productos estratégicos de la institución, ya que, por un lado en el nivel central se han radicado y separado las funciones de diseño y evaluación de los productos, planificación y control de gestión institucional, administración de los recursos y supervisión de la gestión programática y, por otro, en el nivel regional se ubican las funciones relacionadas con la planificación territorial, supervisión y provisión (ejecución) de los productos. No obstante lo anterior, en el caso particular de las direcciones regionales se presentan algunas debilidades que pueden afectar una adecuada gestión, las cuales se señalan en el punto II.2.2.1 de esta sección.

La organización por producto de la Subdirección de Gestión de Programas, para los programas PUENTE, Nivelación de Competencias Laborales, Un Barrio para mi Familia, Apoyo Actividades Económicas, Reinserción Laboral y Empleo, Promoción y Desarrollo Social se considera adecuada, ya que permite un manejo técnico especializado de las orientaciones programáticas, apoyo y monitoreo de la ejecución de cada producto, la cual se da a través de los procesos de planificación a nivel territorial. No obstante, los productos Participación Ciudadana, Proyectos Innovativos y Aquí Yo Hablo no siguen la misma lógica de ubicación en la organización. Por otra parte, debido a la cantidad de productos estratégicos que tiene el FOSIS (10 en el año 2003) y a los cambios periódicos que experimenta su oferta

⁷⁸ La evaluación se refiere a la estructura vigente del Servicio.

programática, esta organización puede estar sometida a frecuentes procesos de ajuste, incorporando nuevas unidades por cada producto que se cree o bien fusionando algunos⁷⁹.

El Programa Participación Ciudadana está bajo la responsabilidad del Encargado del Programa PUENTE, lo cual no se considera adecuado porque el beneficiario directo de este producto es la propia institución, al contribuir a la evaluación de los programas, y por lo tanto es un producto de gestión interna, tal como se concluye en el análisis de coherencia entre Objetivos y productos estratégicos, punto II.1.3. de este informe. Asimismo, la dependencia del programa Aquí yo Hablo del Departamento de Comunicaciones, es inadecuada considerando que el propósito de dicho producto se relaciona con el Producto Estratégico Promoción para la Participación y no con la estrategia de comunicación institucional.

El Programa de Proyectos Innovativos depende del Departamento de Estudios y Evaluación de la Subdirección de Desarrollo Institucional, ubicación que se considera consistente con la categoría de producto de gestión interna que se le asigna en el análisis de coherencia entre Objetivos y productos estratégicos mencionado en el párrafo anterior, dado el carácter de experimentación y desarrollo institucional que tiene este producto.

Para la ejecución de las funciones asociadas a la provisión de los productos estratégicos el FOSIS, cuenta con un soporte de tecnología y sistemas informáticos, que constituyen un valioso apoyo para las labores de planificación, ejecución, supervisión, control de gestión y evaluación.⁸⁰

La organización vigente es consistente con una estrategia de intervención territorial, ya que se contemplan direcciones regionales en cada una de las regiones del país y funciones o cargos tales como Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local (ADL) y Coordinador Programa PUENTE, los cuales tienen a cargo la intervención del FOSIS en un territorio definido, con la responsabilidad de supervisar, coordinar y/o gestionar la provisión de la cartera de programas que mejor se adecue a las necesidades de la población del respectivo territorio. No obstante, cabe señalar que la inclusión del cargo de Gestor Regional de Empleo no sigue la misma lógica, ya que este tiene la responsabilidad por la gestión de un programa específico, lo cual requiere generar instancias de coordinación especialmente con el Gestor Territorial, que es el responsable por la gestión de la inversión en un territorio determinado y supervisa la labor de los ADL's, para la adecuada identificación de los beneficiarios.

Se considera que la función de Agente de Desarrollo Local (ADL) constituye un elemento clave para la provisión de los productos estratégicos, dado que es quien permite la articulación de las necesidades de las comunidades y familias con las posibilidades y oportunidades que se les pueden ofrecer a través de los Programas del FOSIS. Asimismo la labor del de Apoyo Familiar, para el Programa PUENTE juega un rol clave, ya que es quien trabaja directamente con las familias que son los beneficiarios de este programa.

La existencia de una organización de carácter funcional y con niveles directivos para cada una de las tres áreas en que está estructurada (gestión de programas, desarrollo institucional y administración y finanzas), tanto en el nivel central como regional, es pertinente y no significa duplicidad de funciones ni de niveles directivos, dado que en el nivel central se definen e imparten las políticas, normas, procedimientos, orientaciones programáticas y se presta apoyo técnico especializado a los niveles correspondientes de las regiones, que son los encargados de entregar los productos y ejecutar las acciones necesarias para ello. La relación que se establece entre ambos niveles directivos es de tipo funcional, no jerárquica.

⁷⁹ Cabe señalar que en la nueva estructura aprobada por el Consejo del FOSIS en el mes de julio de 2004, se mantienen dichas unidades pero se crea un nivel intermedio entre el Subdirector y los Encargados de Programa, excepto el Programa PUENTE que se mantiene separado.

⁸⁰ La evaluación de estos sistemas se presenta en el punto Análisis de la Plataforma Tecnológica.

Cabe agregar que el 80% de los Directores Regionales y Jefes de Departamento del FOSIS calificó como adecuado el diseño organizacional para la provisión de los productos estratégicos, de acuerdo a las respuestas recibidas a un cuestionario que se aplicó a los ocupantes de estos cargos⁸¹.

II.2.1.2 Fortalezas de la estructura organizacional.

En primer lugar, se considera que existe una adecuada separación de las funciones principales de la institución, entre aquellas relacionadas con el diseño, evaluación y supervisión de la provisión de los productos (gestión de programas), respecto de las funciones vinculadas con la planificación y control de gestión de la institución y con la administración de los recursos humanos, materiales y financieros. Esta separación se visualiza por la existencia de una Subdirección de Gestión de Programas, una Subdirección de Desarrollo Institucional y una Subdirección de Administración y Finanzas en el nivel central, segregación que se replica en la estructura organizacional de cada región, en el nivel inmediatamente dependiente del Director Regional. Dicha separación permite agrupar funciones de similares características, con lo cual se logra una razonable especialización en su manejo, lo que facilita la supervisión y ejecución de las tareas.

Otra fortaleza identificada es la dependencia directa de la Dirección Ejecutiva, como unidades asesoras, de las funciones de fiscalía y auditoría interna, ya que se trata de labores de apoyo y/o control que al estar radicadas a ese nivel, se les otorga la importancia e independencia que requieren para su adecuado desempeño. Particularmente, la función de auditoría necesita disponer de un alto grado de independencia respecto de las unidades ejecutoras, que le permita revisar con absoluta libertad el cumplimiento de las normas y procedimientos definidos para la ejecución de los programas.

Asimismo, se considera adecuada la ubicación de la función informática bajo dependencia de la Subdirección de Desarrollo Institucional, ubicación que debiera permitir una atención equilibrada en la prestación de los servicios especializados de esta área, tanto para la provisión de los productos, como para las unidades de apoyo de la gestión. Esta es una función para la cual no hay una dependencia que sea reconocida como la más adecuada, debido a que por prestar servicios a las distintas áreas, su ubicación dentro de alguna de ellas, genera conflictos de interés para la atención de las otras. Por otra parte si se ubica como una unidad dependiente del primer nivel (Director Ejecutivo en este caso) implica distraer tiempo para supervisar y resolver eventuales conflictos de un tema muy especializado.

II.2.1.3 Debilidades de la estructura organizacional.

Las atribuciones entregadas a las regiones se consideran insuficientes para otorgarles un adecuado nivel de autonomía para la provisión de los productos estratégicos. Entre los principales aspectos no delegados se encuentra la facultad de aprobación de las Bases Regionales, puesto que estas deben ser enviadas al FOSIS Central para su aprobación, lo cual influye en el retraso en el inicio de los llamados a licitación..

La organización de las regiones pequeñas carece del cargo de Gestor Territorial, labor que es ejecutada por el Jefe del Departamento de Gestión de Programas, lo cual genera una mayor concentración de funciones en dicho cargo, lo que a su vez puede producir cuellos de botella o bien una reducción tiempo para ejecutar las labores de control de gestión o supervisión de los ADL's.

⁸¹ El cuestionario se envió a todos los ocupantes de los cargos de Directores Regionales y Jefes de Departamento del nivel Central, en total 27 personas, como parte de esta evaluación. A través de este se les consultó si consideraban adecuado o inadecuado el diseño organizacional, entre otros aspectos. La tasa de respuesta para esta pregunta fue de un 100% en el caso de los Directores Regionales y de un 86% en el caso de los Jefes de Departamento. En el Anexo 13 se incluye la tabulación de las respuestas a dicho cuestionario y en el Anexo 14 se presenta el análisis de dichas respuestas.

El soporte organizacional es percibido con algún grado de debilidad por los Directores Regionales y Jefes de Departamento, ya que 10 de los 26 que respondieron este aspecto de la encuesta⁸² (equivalente a un 38,5%), lo consideró inadecuado, de los cuales 4 indican como causa los sistemas o el soporte computacional, lo que puede ser atribuido al hecho que los nuevos sistemas informáticos fueron implementados durante el año 2003 y se han presentado algunas dificultades en dicho proceso, según se señala en el análisis de la Tecnología⁸³

Por otra parte la existencia de un Departamento de Cooperación Internacional no parece justificarse, de acuerdo a la misión del FOSIS y menos aún si se considera que el propio MIDEPLAN, cuenta con una Agencia de Cooperación Internacional, con rango de Servicio Público. Sin embargo, dado que según lo señalado por el FOSIS, desde la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, se les ha solicitado jugar un papel en las relaciones con los organismos rectores y ejecutores de políticas sociales de otros países, hace necesario mantener dicha función.

II.2.1.4 Evaluación de los cambios organizacionales del período en evaluación.

Los cambios introducidos a la estructura organizacional del FOSIS durante el año 2002 y 2003, se consideran en general positivos. En particular, el cambio introducido en la Subdirección de Gestión de Programas, pasando de una estructura departamental a una por Programas, se considera apropiado ya que permite lograr una especialización en cada uno de los productos estratégicos, que facilita la elaboración de los instrumentos y el monitoreo de la ejecución de los productos estratégicos a nivel nacional, lo cual se complementa en forma equilibrada con la planificación y evaluación global radicada en la Subdirección de Desarrollo Institucional y con la planificación y provisión territorial, radicada en las regiones.

La creación del Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional, dentro de la Subdirección de Administración y Finanzas, que integra las funciones del Departamento de Recursos Humanos de esta Subdirección y las de la Unidad de Administración de Personal, que dependía del Subdepartamento de Presupuestos, conjuntamente con la transferencia del Departamento de Operación y Mantenimiento de Sistemas Informáticos, desde la Subdirección de Administración y Finanzas a la Subdirección de Desarrollo Institucional, permiten racionalizar la distribución de funciones, concentrando en la Subdirección de Administración y Finanzas, todas las funciones relacionadas con administración de los recursos humanos, materiales y financieros y en la Subdirección de Desarrollo Institucional, los vinculados con la tecnología para procesar y proveer información y con la planificación y control de gestión de la institución.

Asimismo se considera adecuada la transferencia del Departamento de Comunicaciones, desde la Subdirección de Desarrollo Institucional a la Dirección Ejecutiva, considerando que el rol de dicho departamento está más asociado a dicho nivel.

Por otra parte se considera que los cambios en la organización del FOSIS son demasiado frecuentes, dado que aún no se termina de implantar del todo alguno cuando ya se está introduciendo otro. Es así como los cambios formalizados el año 2000, se le introdujeron ajustes el año 2003, que es la estructura que se analiza en este informe, a la cual sin haber sido formalizada y concluida su implantación, se le introdujeron nuevos cambios a través de la estructura aprobada por el Consejo del FOSIS en el mes de Julio de 2004. La frecuencia de los cambios tiende a generar un efecto desorientador en el personal y puede influir en la adecuada provisión de los productos. De hecho los cambios introducidos en la organización el año 2003 a nivel regional han enfrentado dificultades en su

⁸² Opinión expresada en la encuesta ya citada, la cual fue respondida por el 92% de los Directores Regionales y por el 100% de los Jefes de departamento en este aspecto específico.

⁸³ Ver punto II.2.4 de este informe.

implantación, de acuerdo a lo señalado por las personas entrevistadas en las visitas efectuadas a 3 Direcciones Regionales⁸⁴, para ver el detalle de las visitas a regiones ver Anexo 12

II.2.2 Análisis de procesos de provisión de los productos.

Se considera que el ciclo de producción que utiliza el FOSIS para sus distintos productos estratégicos, es completo, bien diseñado, con los controles físico – financieros definidos y metodológicamente bien conceptualizados, también se ha encontrado que el equipo ejecutivo, a nivel nacional y regional responsable de la gestión, está alineado con la misión del FOSIS y existe una cultura institucional bastante marcada en relación a trabajar por los resultados y no en función de cumplir procedimientos, normativas y presupuestos.

En relación a los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación FOSIS realiza periódicamente actividades de evaluación de diferentes tipos, por ejemplo; evaluación ex–post y de satisfacción de usuarios, pero todavía no tienen funcionando un “Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados” integrado que permita generar información oportuna y válida para apoyar la gestión y la toma de decisiones. Este es un producto que se generará una vez empiece a funcionar el Sistema de Información para la Gestión contenido en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que la institución está desarrollando.

La revisión de la información disponible, en relación al período de evaluación (2000 – 2003), da cuenta que los cambios en el FOSIS que se produjeron en el año 2002, son claves para entender la situación actual de la gestión de los programas del FOSIS. En dicho año se produjeron varios hechos importantes como son:

- Implementación de la metodología de planificación territorial
- Inicio del Programa PUENTE
- Inicio de otros programas como: Participación Ciudadana, Aquí yo Hablo y Un Barrio para mi Familia.

En especial, la implementación de la metodología de Planificación Territorial y del Programa PUENTE, generó en todos los niveles de la institución cambios profundos, pero con una lógica de planificación y ejecución muy diferentes. Si bien, se considera que ambos procesos apuntan a los objetivos y misión del FOSIS, es claro que necesitan como soporte para su buen funcionamiento, una estructura organizacional y capacidades técnicas del personal en el área de gestión de los productos en el nivel central y regional diferentes. Esta dualidad de procesos generó una tensión en la institución, especialmente a nivel regional y territorial, además de algún grado de ineficiencia en la gestión a nivel de territorio, especialmente en la ejecución de los productos regulares al incorporar como beneficiarios las familias PUENTE⁸⁵ Esta ineficiencia es producida principalmente por la dispersión territorial de las familias PUENTE que obliga a los ADLs a ampliar su cobertura de atención a beneficiarios fuera de las comunas IPIF.

Se reconoce que posteriormente los equipos directivos a nivel nacional han estado realizando esfuerzos por coordinar estos dos procesos, mediante instrucciones⁸⁶ contenidas en las orientaciones y bases de convocatorias de los programas regulares, con el fin de compatibilizar lo mejor posible dichos

⁸⁴ Opinión recogida durante las reuniones sostenidas en las visitas efectuadas a las regiones II, VI y VIII.

⁸⁵ En este sentido se puede señalar como aspecto importante el hecho que para cumplir con las metas del Puente se han priorizado en los productos estratégicos regulares, los beneficiarios PUENTE que por sus características de extrema pobreza y dispersión territorial presentan mayor dificultad para llevar a buen término los proyectos.

⁸⁶ Por ejemplo que las Mesas Territoriales de los programas IRAL y Programa Puente se unifiquen.

procesos en función de los resultados esperados⁸⁷ y con los recursos humanos, físicos y financieros disponibles.

En el cuadro siguiente se presenta la identificación de los principales problemas de gestión interna, agravados por la existencia de las dos metodologías de trabajo señaladas y las amenazas o riesgos del entorno del FOSIS, que afectan su funcionamiento:

Cuadro II.2.9. Posibles riesgos en la gestión de los procesos.

PROBLEMAS DE GESTIÓN INTERNA	CONSECUENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO
Proceso de aplicación de Metodologías de planificación territorial y adjudicación muy extenso	Período de ejecución de los proyectos muy reducido concentrado en el segundo semestre del año
Desorientación a nivel territorial por la superposición de procesos con distinta lógica de ejecución.	Falta de comunicación entre los coordinadores PUENTE, gestores territoriales y los Agentes de Desarrollo Local.
Sistemas nuevo y antiguo aun activos y baja calidad de la información incorporada al sistema nuevo, expresada en que es incompleta, desactualizada y no homogénea entre regiones (problemas de tipeo, unidades, otras).	Período de puesta en marcha con dificultades en el funcionamiento y en la carga de información por los ADL y AF, en algunas regiones.

AMENAZAS O RIESGOS EXTERNOS	CONSECUENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO
Baja oferta regional de instituciones o empresas de consultoría con la experiencia para el trabajo de evaluación ex-ante	Se debe contratar empresas de otras regiones o de Santiago lo que significa un aumento de los tiempos, lo que desplaza el período de ejecución de los proyectos, que junto con el período de planificación significa que la ejecución comienza en julio y a veces en Agosto.
En las regiones y a nivel comunal no existen los incentivos para los servicios regionales a coordinarse y además estos servicios por lo general, responden a instrucciones del nivel central que no entregan flexibilidad en su gestión.	Dificultad de las Direcciones Regionales para establecer las coordinaciones necesarias con las instituciones públicas que conforman la red de servicios para las comunidades pobres, para generar una intervención integral que de respuesta a las carencias identificadas en la planificación temática

II.2.2.1 Evaluación de los mecanismos de supervisión y coordinación.

Los mecanismos de coordinación utilizados por el FOSIS se consideran en general adecuados tanto al interior de la institución como con terceros, no obstante cabe tener presente las debilidades que se indican más adelante.

A nivel central se consideran como apropiados los mecanismos de coordinación, debido a que estos han permitido apoyar el cumplimiento de los compromisos institucionales del FOSIS, así como el propio desarrollo de los procesos de planificación, ejecución, supervisión y monitoreo. Esto se ve reforzado por la opinión recibida en las tres regiones visitadas de parte del personal entrevistado, quienes manifiestan estar de acuerdo con que existan instancias de coordinación con el FOSIS Central, ya que les permite ajustar y adaptar sus metodologías de ejecución a fin de mejorar sus procesos.

Siguiendo con lo anterior, se considera razonable la frecuencia de reuniones (dos en el año), en el nivel central y de las visitas de coordinación de los Encargados de programas a regiones, pues la frecuencia de estas depende del tipo de temas a abordar lo que para este caso, por ser temas especializados, se considera adecuado.

⁸⁷ El Programa Puente ha sido en los últimos años la prioridad del Gobierno por lo tanto FOSIS ha debido alinearse con dicha prioridad.

A nivel regional es posible constatar una adecuada coordinación en el Comité Directivo Regional, dado que esta se encuentra institucionalizada como un proceso clave para el control y la evaluación periódica de las actividades de ejecución en la Región.

Por otra parte, se observa que las Mesas Técnicas de Trabajo Regional funcionan apropiadamente, puesto que los procesos de asignación de la Inversión presentan bastante agilidad y buena comunicación entre el FOSIS, el Gobierno Regional y los Municipios. Por su parte, las Mesas Técnicas de Trabajo Intercomunal muestran una actividad poco frecuente, pues estas se reúnen esporádicamente con el FOSIS para coordinar temas puntuales, lo cual puede generar ineficiencias en la coordinación y complementariedad de las intervenciones, dado que la convocatoria a reunión queda sujeta a la iniciativa de cada uno de los participantes.

En relación a las Mesas Técnicas de Trabajo Comunal se considera que los mecanismos de control de los procesos de decisión de la inversión de los programas en la comuna son insuficientes para una adecuada selección de beneficiarios, específicamente en lo que respecta a las responsabilidades y atribuciones del Agente de Desarrollo Local (ADL), ya que, de acuerdo a lo constatado en regiones, este posee un grado de influencia considerable en la orientación de la inversión, lo cual implica ciertos riesgos, especialmente en la determinación de los beneficiarios o comunidades a atender. Si bien cada ejecutor intermedio propone una metodología de identificación de los beneficiarios individuales, este proceso, por ser el paso clave donde realmente se hace efectiva la focalización, se considera que debería tener mayor control y supervisión. En el caso de la octava Región han mitigado este riesgo, ya que no se puede realizar un proceso de asignación de recursos sin que se encuentre presente algún representante de la Dirección Regional del FOSIS. Esta práctica se considera apropiada, pues minimiza los riesgos mencionados anteriormente, sin embargo no es de aplicación generalizada en las demás regiones.

Específicamente la consultora identifica una deficiencia en la supervisión del proceso de identificación y preselección de los beneficiarios, que se realiza al iniciar la ejecución de los proyectos de servicios especializados contratados por el FOSIS, debido a que dicho proceso no tiene asegurada una participación de todos los beneficiarios potenciales, ya que FOSIS no obliga a realizar algún proceso de postulación de todos los interesados y la supervisión principal es del ADL, no estando definido el momento y como, el nivel directivo regional debe supervisar este proceso. En las visitas a regiones realizadas por los profesionales de la consultora, se observó que esta supervisión es diferente en cada región, no existiendo un plan o pauta que se deba cumplir, quedando a decisión de los ejecutivos como y cuando se realiza.

En lo que respecta al Programa PUENTE se consideran adecuados los mecanismos de coordinación definidos por el FOSIS entre el nivel central y el regional.

En lo que concierne al Programa un Barrio para mi Familia no ha sido posible obtener información del funcionamiento y operación de la ejecución de los mecanismos de coordinación de este Programa. No obstante, se considera apropiado que existan Mesas técnicas regionales del SERVIU y MINVU que apoyen al FOSIS en el proceso de evaluación del Programa.

Por último, en lo que respecta a las herramientas de coordinación, se consideran apropiadas, particularmente el uso de intranet, Internet y videoconferencia, ya que facilitan la comunicación y coordinación remota de los diferentes actores que se ubican distantes entre sí y son más rápidas y de menor costo.

Nuestra opinión es coincidente con la percepción de los Directores Regionales y Jefes de Departamento del FOSIS, quienes consideran adecuados los mecanismos de coordinación existentes, de

acuerdo a las respuestas recibidas a un cuestionario que se les envió⁸⁸ ya que un 93% califica como adecuados los mecanismos de coordinación existentes al interior de su área, un 85% considera adecuados los mecanismos utilizados con unidades externas de la institución y un 74% los mecanismos de coordinación con las demás áreas de la institución.

El análisis de las unidades a que corresponden las 7 personas que calificaron como inadecuados los mecanismos de coordinación con las demás áreas de la institución (que es el que presenta un mayor porcentaje de respuestas negativas), nos muestra que 4 son del nivel central, lo cual indicaría que hay una cierta debilidad de coordinación al interior de la institución, que va más allá de la distancia geográfica, que podría ser la principal causa en el caso de las regiones. Sin embargo, al analizar las razones que entregan 3 de las 4 personas que los consideran inadecuados, se observa que 2 de ellas mencionan aspectos que no se ajustan a la realidad o no parecen pertinentes, ya que una indica que no existen mecanismos de coordinación y la otra que no se cuenta con recursos suficientes. Por otra parte, de las 3 personas de regiones que señalan como inadecuados los mecanismos de coordinación, sólo una indica las razones, señalando que no hay vinculación entre las regiones o hay poco intercambio. En consecuencia, se considera que las razones entregadas por las personas que calificaron de inadecuados los mecanismos de coordinación al interior de la organización, no tienen el fundamento suficiente para respaldar dicha calificación.

II.2.3 Análisis de los recursos humanos del FOSIS.

Los recursos humanos constituyen, sin lugar a dudas, uno de los elementos claves de las capacidades con que cuenta una organización y el más determinante para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Por lo tanto, adquiere especial relevancia evaluar si los recursos humanos son adecuados y suficientes para la provisión de los productos estratégicos de la institución.

La evaluación de los recursos humanos se realiza considerando los siguientes aspectos.⁸⁹

- la dotación de personal de la institución
- el tipo de contrato, localización y capacitación del personal
- análisis comparado de la rotación, ausentismo y capacitación del personal
- el cumplimiento de los perfiles de estudios definidos por el FOSIS

II.2.3.1 Análisis de la dotación de personal.

La evolución del personal total de la institución en el período 2000-2003, presentada en el Cuadro I.2.12 de la sección I.2.3, correspondiente a la descripción de los recursos humanos, muestra un aumento sustancial en este último año, ya que se multiplicó por 3,5 en relación al año 2000. Más del 85% del incremento del año 2003 se explica por la contratación de 1.044 personas a honorarios, correspondientes a Apoyos Familiares para el Programa PUENTE. Excluyendo dicho personal y los Coordinadores del Programa PUENTE, se observa un aumento de un 24% del personal entre el 2000 y el 2003, el cual no se explica en forma directa por un incremento en el número de proyectos o en los beneficiarios atendidos, ya que el primero disminuyó en un 44% (de 3.411 a 1.916 proyectos) y el número de beneficiarios directos por proyecto disminuyó de 130 a 62⁹⁰ en el mismo período, sin incluir el Programa PUENTE. A nivel general cabe señalar que este menor volumen de proyectos no necesariamente significa una disminución de la carga de trabajo, dado que en el 2003 hay una mayor dispersión territorial de los

⁸⁸ El cuestionario se envió a todos los ocupantes de los cargos de Directores Regionales y Jefes de Departamento del nivel Central, en total 27 personas, como parte de esta evaluación. Las opciones de respuesta consideradas en el cuestionario fueron adecuado o inadecuado para cada una de las consultas efectuadas. La tasa de respuesta para estas preguntas fue de un 100%.

⁸⁹ Según lo establecido en los términos de referencia, la evaluación no incluye el análisis de aspectos tales como clima organizacional, administración de recursos humanos, remuneraciones etc.

⁹⁰ Para determinar la cantidad de beneficiarios directos por proyecto se excluyeron los beneficiarios indirectos. Si se consideran los beneficiarios totales, incluidos los indirectos, el N° de beneficiarios por proyecto para el año 2000 alcanza a 397 y para el año 2003 a 109. Cabe señalar que el dato de beneficiarios del año 2000 puede estar distorsionado, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS. Fuente: Sistema Nacional de Supervisión del FOSIS.

proyectos⁹¹ y, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS, se estima que se ha producido un aumento en su complejidad, cuyo impacto no es posible dimensionar por carecer de información para tales efectos. Sin embargo como un indicador indirecto de la mayor complejidad de los proyectos se puede mencionar que el monto promedio invertido por ADL aumentó, en términos reales, en un 22,4% en el año 2003 con respecto al promedio del período 2000 a 2003.⁹²

Debido a la falta de información para ponderar el impacto en la carga de trabajo que significa la mayor complejidad y dispersión de los proyectos que ejecuta el FOSIS, no es posible dimensionar si la dotación de personal destinado a la ejecución de los programas es suficiente. En el caso particular de los Agentes de Desarrollo Local (ADL), si bien, por un lado, tanto la significativa disminución del número de proyectos y del N° de beneficiarios por proyecto como la baja en la participación relativa de los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003, implican una posible disminución en la carga de trabajo promedio por ADL⁹³, por otro lado, como se señaló en el párrafo anterior, se produjo un aumento en el número de comunas atendidas y en el monto de la inversión promedio por ADL, razón por la cual no se puede asegurar que se haya producido una disminución en la carga de trabajo.

En cuanto al número de personas contratadas como Apoyos Familiares del Programa PUENTE, tampoco es posible estimar si son o no suficientes, considerando, por un lado, que el año 2003 constituye recién el segundo año de ejecución de este programa, de manera que los datos aún no son concluyentes y, por otro, la dificultad para estimar la disponibilidad de tiempo del personal aportado por los Municipios para esta labor⁹⁴ dado que dicho personal desarrolla esta labor fuera de su horario habitual. Esto explica la significativa diferencia en el número de familias atendidas en promedio, entre uno y otro personal, ya que de acuerdo a los datos del año 2003 cada persona aportada por los Municipios atendió, en promedio, 25 familias y en cambio el personal contratado por el FOSIS, atendió a 60 familias en promedio, número bastante cercano a las 64 familias promedio estimadas por el FOSIS⁹⁵.

Como otro elemento de juicio, cabe señalar que la mayoría de los Directores Regionales y Jefes de Departamento del nivel central, consideran que la dotación de personal es suficiente para la provisión de los distintos productos estratégicos⁹⁶, ya que para 26 de las 33 unidades⁹⁷, respecto a las cuales se les consultó, más del 70% de las personas que respondieron la encuesta, señala que es suficiente.

En el caso específico de las funciones de Administración y Finanzas y de Supervisión y Control de las regiones, hay una percepción mayoritaria por parte de los Directores Regionales de que es insuficiente (el 69% así lo indica). Esta percepción en la mayoría de los casos es consistente, con el indicador de número de proyectos por persona en relación a la dotación efectiva de personal por

⁹¹ En el año 2003 hubo un aumento en el número de comunas incluidas en la planificación territorial (se pasó de 142 a 201). Cabe señalar, sin embargo, que menos de 10 de las comunas que se agregaron se encuentran a distancias significativas (más de 150 km. de la capital regional) o en lugares de acceso sólo por vía aérea o marítima, las cuales se ubican en las regiones X, XI y XII.

⁹² Cabe señalar que se produjo una baja en la participación relativa de los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003.

⁹³ El número promedio anual de proyectos atendidos por cada ADL el año 2003 fue de 11,1 y el promedio del período 2000 a 2003, fue de 12,7, lo que representa una disminución de un 12,6%. Si bien esta disminución podría estar explicada por el aumento en el número de comunas atendidas, cabe señalar que no más de 10 de las comunas que se incorporaron se encuentran a distancias significativas respecto a la capital regional, como se indica en una nota anterior. Se debe tener presente además que el número de 12,7 proyectos por ADL es consistente con una capacidad de atención de 12 proyectos mensuales por ADL (una visita al mes por proyecto y 3 visitas a la semana) y una duración promedio de 9 meses de cada proyecto.

⁹⁴ Cabe señalar que los Municipios aportaron 1.274 Apoyos Familiares el 2003 y el FOSIS 1.044.

⁹⁵ El FOSIS consideró un número de 64 familias a atender por cada Apoyo Familiar en los años 2003, 2004 y 2005, en el documento Perfil de los Apoyos Familiares, número que parece factible de alcanzar considerando la frecuencia de visitas semanal programada y la reducción progresiva del número de visitas, a través de los 24 meses de apoyo a cada familia previstos en el Programa.

⁹⁶ De acuerdo a la encuesta que se aplicó a los 27 ocupantes de estos cargos, como parte de esta evaluación, (14 Jefes de Departamento y 13 Directores Regionales). La tasa de respuesta para las preguntas pertinentes, fue de un 100% en el caso de los Directores Regionales y de un 93% en el caso de los Jefes de Departamento. En el Anexo 13 se incluye la tabulación de las respuestas a dicho cuestionario.

⁹⁷ Incluyendo entre tales unidades las de gestión y de ejecución de los programas que son las que demandan mayor cantidad de personal

regiones⁹⁸, considerando los datos del año 2003, ya que el 57% de las regiones que estiman insuficiente la dotación de ambas funciones, presentan un número mayor de proyectos por persona que el promedio, siendo los casos más extremos las regiones Metropolitana con 12,8 y la VII con 11,3 proyectos por persona, versus un promedio nacional de 8,3. Esto no necesariamente significa una mayor carga de trabajo relativa, por lo señalado en puntos anteriores en relación a que dicho indicador no incorpora el efecto de la complejidad y dispersión de los proyectos.

II.2.3.2 Análisis del tipo de contrato y localización del personal.

En primer lugar llama la atención que más del 75% del personal Directivo del FOSIS⁹⁹ está a contrata, lo cual se considera inadecuado, fundamentalmente por la falta de regulación en este tipo de contratos, lo cual otorga un alto grado de discrecionalidad tanto en su nombramiento como en su remoción. Cabe señalar que la Ley de Nuevo Trato del Sector Público¹⁰⁰, establece para el caso de los cargos directivos un sistema de provisión vía concurso y una duración de 3 años prorrogables, dependiendo del desempeño o del cumplimiento de las metas, según el caso. La normativa de esta Ley no sería aplicable a este 75% de los cargos directivos del FOSIS, debido a que requiere que los titulares pertenezcan a la planta de directivos, lo cual no se cumpliría por tratarse de cargos a contrata. Por otra parte, nos parece razonable que el personal que desarrolla las labores directamente asociadas a la ejecución de los productos (Agente de Desarrollo Local, Apoyos Familiares, Coordinadores y Gestores de Programa), que constituye cerca del 80% del total del personal, esté contratado a honorarios, ya que ello otorga la flexibilidad requerida para administrar la dotación de personal, de acuerdo a las variaciones en la carga de trabajo.

En cuanto a la localización del personal, la consideramos adecuada, tanto desde el punto de vista funcional como geográfico, debido a que la mayor proporción se desempeña en las Direcciones Regionales, en labores relacionadas con la provisión de los productos. En efecto, el 92% del total del personal del FOSIS (incluyendo el contratado a honorarios) se desempeña en las oficinas regionales, de los cuales, a su vez, el 88% trabaja directamente en la ejecución de los productos (Profesional de Gestión de Programas, Coordinadores de Programas, Agentes de Desarrollo Local y Apoyo Familiar).

II.2.3.3 Análisis comparado de la rotación, ausentismo y capacitación del personal.

Como parte de la evaluación de los recursos humanos del FOSIS, se ha realizado una comparación de la rotación, ausentismo y capacitación de la dotación efectiva de personal, con 3 servicios públicos considerados como complementarios respecto al FOSIS, estos son el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Además se incluyó la Subsecretaría del Ministerio de Planificación, por ser el organismo a través del cual el FOSIS se relaciona con el Gobierno.

Esta comparación se realiza sobre la base de los respectivos indicadores contenidos en los Balances de Gestión Integral (BGI) de cada Servicio, los cuales se muestran en el cuadro II.2.1 siguiente para los años 2002 y 2003, además de la dotación efectiva de cada Servicio, como referencia del tamaño relativo de cada uno.

⁹⁸ Ver Anexo N° 15, con los datos de este indicador por región.

⁹⁹ Se considera como tal hasta el nivel de jefes de Departamento en el nivel central y a los Directores Regionales.

¹⁰⁰ Ley N°19.882 publicada el 23 de junio de 2003, que regula nueva política de personal a los funcionarios que indica y que, entre otros aspectos, transforma los cargos de jefes de departamento en cargos de carrera concursables y crea un Sistema de Alta Dirección Pública el cual comprende a jefes superiores de servicio y el segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Estos cambios afectan a los cargos de planta y regirán cuando el personal que se encontraba desempeñándolos cese en sus funciones.

Cuadro II.2.10. Comparación de indicadores de gestión recursos humanos.

INDICADORES

SERVICIO	1. Rotación de personal		2. Días no Trabajados (1)		3. Capacitación				Dotación efectiva (3)
	Porcentaje de egresos del servicio respecto a la dotación efectiva		Promedio mensual de días no trabajados por funcionario		Porcentaje de funcionarios capacitados respecto a la dotación efectiva		Promedio anual horas de capacitación contratadas por funcionario (2)		
	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2003
FOSIS	9,09	8,3	0,53	1,46	62	67,85	33,18	23,22	336
SENCE	5,96	7,11	1,88	1,66	91,5	78,3	74,18	31,5	239
SERCOTEC	15,3	9,05	1,12	1,41	75	77,4			226
INDAP	5,12	5,12	0,29	0,65	67,14	83,76	3,16	3,23	1330
MIDEPLAN (Subsecretaría)	10	11,19	1,26	1,12	69	68,63	29,2	36,58	554

(1) Días no trabajados incluyen los días de licencias médicas, permisos administrativos y permisos sin sueldo

(2) En el caso de SERCOTEC no se presenta el dato de horas de capacitación, debido a que en el BGI figura un porcentaje, no en número de horas.

(3) Corresponde al personal permanente del servicio o institución, es decir: personal de planta, contrata, honorarios asimilado a grado, profesionales de la ley N° 15.076, jornales permanentes y otro personal permanente. El personal contratado a honorarios a suma alzada no forma parte de la dotación efectiva de personal.

Fuente: Balance de Gestión Integral, año 2003, de cada Servicio publicado en la página de la Dipres.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la situación relativa del FOSIS respecto a los demás servicios con los cuales se realiza la comparación, es la siguiente:

- En el indicador de rotación de personal, el FOSIS presenta el tercer más alto porcentaje de rotación en ambos años, con una leve disminución en el año 2003 respecto al 2002.
- En el indicador de días no trabajados, el FOSIS registró el segundo más alto promedio de días no trabajados por funcionario en el año 2003 y el segundo más bajo en el año 2002, con un fuerte incremento en el año 2003, en relación a 2002.
- En el indicador de capacitación, el FOSIS presenta el porcentaje más bajo de funcionarios capacitados en los 2 años analizados, con un aumento en el año 2003 en relación al año anterior. Adicionalmente, en dicho año se registra una disminución en el promedio anual de horas de capacitación por funcionario, debido a que un 30% de los recursos fueron destinados a financiar un estudio de necesidades de capacitación realizado por una consultora. En dicho estudio se detectó un 40% de brechas de competencia para un total de 307 funcionarios, correspondientes a 59 perfiles de cargos¹⁰¹, sin incluir el personal a honorarios (Gestores de Programas, Agentes de Desarrollo Local y Apoyos Familiares entre otros), que constituye el 80% del personal, razón por la cual las necesidades de capacitación pueden ser significativamente mayores. Para superar las brechas de capacitación detectadas la institución elaboró un programa en el período 2004/2005, que incluye relatores internos. Por otra parte, cabe señalar que el año 2003 el FOSIS dio cumplimiento a la Etapa IV del sistema de capacitación contemplado en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)¹⁰².

¹⁰¹ Programa de capacitación y formación por competencias del FOSIS - Abril de 2004.

¹⁰² La Etapa IV del sistema de capacitación del PMG comprende lo siguiente: el Comité Bipartito presenta el Informe de Evaluación del Plan Anual de capacitación ejecutado y el Diseño del Programa de Seguimiento a las recomendaciones; el servicio difunde el Informe de Evaluación de Resultados realizado por el Comité Bipartito y mantiene el grado de desarrollo del sistema de acuerdo a cada una de las etapas tipificadas.

II.2.3.4 Análisis del cumplimiento de los perfiles de estudio definidos por el FOSIS.

En esta sección se realiza un análisis del cumplimiento del perfil de estudios del personal para 15 cargos considerados representativos para efectuar esta evaluación¹⁰³. Para tales efectos se utiliza i) el perfil de estudios requeridos para el desempeño del cargo definido por el FOSIS y ii) la información proporcionada por la institución de los estudios que poseen las personas que ocupan dichos cargos.

La institución dispone de una descripción de las funciones, perfiles de estudios o requisitos educacionales y de las competencias genéricas requeridas para el desempeño de los cargos directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, pero falta la identificación de las competencias específicas requeridas en los cargos de Gestor Territorial, Coordinador PUENTE y Apoyo Familiar¹⁰⁴, los cuales se consideran claves en la provisión de los productos estratégicos del FOSIS. La descripción de funciones existente fue recientemente actualizada para utilizarla como base para la elaboración de los perfiles de competencias, faltando considerar algunos de los cambios introducidos a la estructura organizacional, según se desprende de la revisión de los documentos descriptivos de la organización.

A continuación se presenta la comparación de los perfiles de estudios con los que poseen los ocupantes de los cargos, señalando el porcentaje de cumplimiento en cada uno.

Cuadro II.2.11 Cumplimiento del perfil de estudios de los cargos.

	CARGO	Estudios requeridos	Nº de cargos	Nº ocupantes que cumple	% de cumplimiento
1.	Director Ejecutivo	Profesional universitario	1	1	100%
2.	Subdirector	Profesional universitario	3	3	100%
3.	Director Regional	Profesional universitario	13	13	100%
4.	Jefe Departamento Fosis Central	Profesional universitario	12	12	100%
5.	Jefe Departamento Fosis Regional	Profesional universitario	38	38	100%
6.	Jefe de Subdepartamento	Profesional universitario	5	4	80%
7.	Jefe de Unidad	Profesional universitario	14	14	100%
8.	Profesional de Gestión de Programas	Profesional universitario	28	28	100%
9.	Agente de Desarrollo Local	Educación técnica de nivel superior (1)	159	88	55%
10.	Apoyo Familiar	Educación técnica de nivel superior (1) (2)	1.044	676	65%
11.	Profesionales	Profesional universitario	69	69	100%
12.	Técnicos	Educación técnica de nivel superior	8	8	100%
13.	Secretarias	Ed. Media Técnico-profesional	48	37	77%
14.	Administrativos	Educación media completa	60	58	97%
15.	Auxiliares	Educación media completa	37	26	70%

(1) Educación técnica de nivel superior: incluye egresados de Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales con una duración mínima de 1.600 horas (cuatro semestres) a 2.400 horas (seis semestres)

(2) El perfil más específico de los Apoyos Familiares, definido por el FOSIS en el Anexo 5 del Manual de Normas Técnicas del Programa Puente, indica "Titulados o egresados de carreras profesionales o técnicas del área social o comunitaria"

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el FOSIS.

¹⁰³ Los cargos considerados representan todas las funciones principales del quehacer del FOSIS.

¹⁰⁴ Para la función de Apoyo Familiar se dispone de una descripción del perfil de estudios en un documento específico, el cual no incluye las competencias requeridas. En el caso del Agente de Desarrollo Local (ADL) se dispone de un estudio completo de sus funciones, del perfil de estudios y de las competencias requeridas.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en 9 de los 15 cargos analizados el personal cumple en un 100% el perfil de estudios definidos por la institución. En los cargos de jefatura todos los ocupantes son profesionales universitarios como lo define el perfil, con excepción de una de las 5 personas que desempeñan el cargo de Jefe de Subdepartamento, que es Egresado (no titulado).

En la función de Agente de Desarrollo Local (ADL) se considera que sólo el 55% del personal que la desarrolla cumple el perfil¹⁰⁵, debido a que poseen título o son egresados de carreras del área de administración, área social, agrícola o forestal. Los demás no cumplen el perfil ya que 32 no registran profesión, 4 son egresados de enseñanza media, 4 contadores generales, 2 secretarías ejecutivas y 29 de diversas áreas no relacionadas con el perfil definido para esta función. En el caso de los Apoyos Familiares, si bien el 73% son profesionales y el 23% son Técnicos, se considera que sólo el 65% cumplen el perfil, dado que tienen títulos o son egresados de carreras de asistencia social, sicología, sociología o antropología, que son más idóneas para el desempeño de esta labor, de acuerdo al perfil específico definido por el FOSIS. El resto está constituido por más de 200 variedades de títulos o estudios, incluyendo entre ellos 48 técnicos en diversas especialidades ajenas al área social, 38 estudiantes, 29 egresados de enseñanza media, 23 secretarías, 14 técnicos agrícolas y 10 contadores, todos los cuales claramente no cumplen el perfil requerido.

En el caso de las secretarías hay un 23% que no cumple el perfil definido por el FOSIS, correspondiendo a 3 contadores, 3 egresados de enseñanza media, 1 Nutricionista, y 4 técnicos (1 en Turismo, 2 en Administración de Empresas y 1 en Computación). En el caso de los Administrativos 2 de 60 y en el de los Auxiliares 11 de 37, no tienen licencia media como lo contempla el perfil.

Por otra parte, como se señaló en el punto anterior, de acuerdo a los resultados del estudio de competencias realizado por una Consultora¹⁰⁶, se detectó un 40% de brechas para un total de 307 funcionarios, correspondientes a 59 perfiles de cargos. Esto significa que hay una importante brecha respecto a las competencias requeridas para el cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos del FOSIS, la cual en todo caso se estima posible de superar vía capacitación, que es la estrategia adoptada por la institución.

II.2.4 Análisis de la infraestructura física del FOSIS.

El análisis de la infraestructura física del FOSIS, se realiza a partir de los antecedentes proporcionados por la institución¹⁰⁷ y comprende el análisis de la relación de propiedad, el estado en que se encuentra y la disponibilidad de espacio por usuario, de las oficinas que utiliza la institución.

El primer aspecto que se destaca es que más del 78% de las oficinas que utiliza el FOSIS son arrendadas, lo cual le otorga mayor flexibilidad para administrar su ubicación y condiciones para su uso, ya que en caso de ser inadecuadas existe la posibilidad de buscar una mejor alternativa.

En relación al estado de la infraestructura¹⁰⁸, llama la atención el alto porcentaje de las oficinas que, según la información entregada por el FOSIS, se encuentra en regular (30,4%) o mal estado (17,4%). Esto adquiere mayor relevancia si se considera que las 4 oficinas que se encuentran en mal estado son arrendadas y se ubican en las regiones IV, V y XI región, Por su parte 6 de las 7 oficinas que

¹⁰⁵ De acuerdo a la información proporcionada por el FOSIS, en la función de ADL figuran 159 personas, número que no coincide con los 172 ADL incluidos en el Cuadro I.2.9, con datos del personal por cargo que se nos entregó.

¹⁰⁶ Programa de capacitación y formación por competencias del FOSIS - Abril de 2004.

¹⁰⁷ La información solicitada y entregada por el FOSIS se presenta en el Anexo 7 y se refiere a la ubicación, tipo de inmueble, relación de propiedad, estado, superficie, unidades albergadas, n° de usuarios y tipo de planta,

¹⁰⁸ La calificación del estado de la infraestructura la realizó el propio Servicio, utilizando una pauta que consideró el nivel de los daños que presentaba la infraestructura: con daños estructurales (mal estado), con daños menores (regular estado) y sin daños (buen estado).

se encuentran en estado regular son arrendadas y se ubican en las regiones IV, VI, VII, IX y Región Metropolitana.

La disponibilidad promedio de espacio por usuario¹⁰⁹ a nivel nacional es de 13,2 m², la cual se considera adecuada¹¹⁰, en relación al valor de referencia que se utiliza en el Sector Privado que es entre 10 a 12 m², aunque está por debajo del promedio del Sector Público para oficinas arrendadas que es de 16,5 m²¹¹¹. Sin embargo, la situación no es homogénea en las distintas regiones, existiendo algunas con un exceso de espacio, como es el caso de la I región, que dispone de 40 m² por usuario, la VIII con 20 m² y de la III que tiene 17,2 m². En cambio las regiones V que cuenta con 6,8 m² por usuario, IX que dispone de 7,1 m², X y XI región, que disponen de 9m² por usuario, se considera que presentan déficit de espacio.

Para complementar este análisis, en el cuadro siguiente se presenta la percepción de los Directores Regionales, en relación a la infraestructura física, de acuerdo a los resultados de la encuesta que se les envió como parte de esta evaluación¹¹².

Cuadro II.2.12. Encuesta a Directores Regionales, infraestructura.

Consulta	Bueno	Regular	Malo
1. Estado de la infraestructura	25%	56%	19%
2. Distribución del espacio (funcionalidad)	19%	56%	25%
	suficiente	Insuficiente	
3. El espacio disponible es	38%	62%	
	adecuada	inadecuada	
4. La ubicación de la oficina es	63%	37%	

Como se puede observar, la percepción de los Directores Regionales en promedio es coincidente con la información entregada por la institución, en relación al porcentaje de la infraestructura que se encuentra en mal estado, ya que un 19% la califica en dicha situación y la información oficial del FOSIS señala un 17%. Sin embargo, en el caso de la infraestructura en regular estado hay una significativa diferencia ya que los Directores Regionales señalan un 56% en dicha condición y la información del FOSIS presenta un 30%. También se presentan diferencias en cuatro casos específicos (IV, VI, IX y XII), en que el Director Regional la califica en estado regular y la información recibida indica mal estado o viceversa.

Adicionalmente, cabe destacar que un 37 % indica que la ubicación de las oficinas es inadecuada y un 25% considera que la funcionalidad o distribución del espacio es mala.

¹⁰⁹ Los usuarios corresponden al total de personal que utiliza las oficinas en forma habitual, incluyendo tanto la dotación efectiva como personal que trabaja para los distintos programas a honorarios y utiliza las oficinas en forma habitual.

¹¹⁰ Cabe señalar que el 62% de los Directores Regionales señala que el espacio disponible es insuficiente, de acuerdo a la respuesta que enviaron a la encuesta que se aplicó como parte de esta evaluación, cuyo resumen se presenta en el cuadro de la página siguiente.

¹¹¹ Según datos contenidos en el Informe de Gestión de la Edificación Pública, elaborado por Sur Profesionales, Septiembre de 2003, en el Sector Público el promedio de superficie por funcionario es de 25,2 m² y de 16,5 m² en el caso de los inmuebles arrendados. En dicho informe, entre otros aspectos, se propone realizar un estudio para establecer un estándar de superficie, el cual a la fecha no se ha realizado. Se estima que el estándar promedio del sector Público debiera estar entre 12 a 15m² por funcionario.

¹¹² La encuesta fue respondida por todos los Directores Regionales de la institución, sin embargo sólo la X región respondió un cuestionario por oficina, como se había solicitado.

II.2.5 Análisis de la plataforma tecnológica.

II.2.5.1 Infraestructura de red.

Infraestructura física.

Se considera adecuada la conexión entre las distintas oficinas y los sistemas utilizando un enlace IP, ya que es flexible, se adapta a las necesidades institucionales y es compatible con los formatos de transmisión de voz, datos e imagen de la intranet del Estado. Se debe tener presente que Internet, por ser una red pública, requiere considerar aspectos de seguridad de la información que circula por ella, a través de los sistemas y herramientas adecuadas para estos fines.

En relación con las redes LAN de las oficinas regionales y central, éstas tienen un 72% de los puntos certificados, que es adecuado, pero si desagregamos regionalmente se observa que hay 5 regiones sin certificación (Coquimbo, O'Higgins, Araucanía, Aysén y Magallanes), lo cual implica asumir un riesgo de fallas en las comunicaciones, pérdidas de datos y lentitud en la transmisión.

En las oficinas del FOSIS se ocupa un 24% de Switch¹¹³ y un 76% de Hub¹¹⁴ para la interconexión de los equipos de las redes locales. Además, existen regiones que sólo poseen Hub (Antofagasta, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Bio-Bio, Aysén y Magallanes). Se considera inadecuado que en estos casos sólo se tenga en la red ya que, por la tecnología de éste, al conectar más estaciones de trabajo al mismo segmento provoca una disminución del rendimiento de la red e inclusive puede colapsar en los horarios de mayor demanda o uso. El uso de Hub para la intercomunicación de las computadoras puede explicar las caídas de sistema y la lentitud de conexión que se informó en la visita realizada a la oficina regional de Rancagua¹¹⁵.

Los servidores usados en el FOSIS, se consideran adecuados en general, debido a que son equipos diseñados para cumplir tareas de servidor y tienen distribuidos los servicios que prestan de acuerdo a la capacidad de cada uno.

El sistema de soporte (UPS) para los servidores del nivel central se considera adecuado para proteger los equipos de posibles fallas eléctricas Cabe señalar, sin embargo, que hay 7 regiones que no poseen sistemas de soporte (Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Bio-Bio, Araucanía, Aysén y Magallanes).

Infraestructura Lógica

- Sistema Operativo: se considera apropiado el uso en los servidores del sistema operativo Windows 2000 Server y Windows 2000 Advanced Server. Se debe tener presente que ambos son sistemas no gratuitos y que requieren de un contrato de licencia de Microsoft.
- Sistemas de Aplicación: El FOSIS está en un proceso de cambios y de implementación de nuevos sistemas computacionales. La migración desde sistemas no integrados, como el Sistema Nacional de Supervisión (SNS) y el Base de Apoyo a la Gestión de Proyectos (BAGPRO), a

¹¹³ Los Switch son dispositivos más eficientes que los Hub al efectuar una manipulación inteligente de los paquetes de datos, lo que se traduce en un mayor ancho de banda disponible. Un Switch reenvía los paquetes de datos solamente al puerto o recipiente destino basado en la información de la cabecera de cada paquete. Para realizar esta operación el Switch establece conexiones temporales entre la fuente y el destino, aislando las transmisiones de los restantes puertos, y finaliza cuando concluye este proceso de *conversación*. Estos dispositivos soportan conversaciones múltiples y poseen la capacidad de mover mayor tráfico a través de la red. Cada puerto de un Switch puede ser asociado a un segmento de colisión independiente.

¹¹⁴ Los Hub o concentradores son simples dispositivos repetidores destinados a interconectar grupos de usuarios. Este dispositivo reenvía los paquetes de datos que recibe desde una estación de trabajo (documentos de texto, e-mail, gráficos, peticiones para impresión, etc.) a los restantes puertos del dispositivo. Por lo tanto, todos los usuarios conectados al Hub están en el mismo segmento de colisión compartiendo el ancho de banda disponible.

¹¹⁵ De acuerdo a entrevistas realizadas durante la visita a la VI región para los efectos de esta evaluación.

sistemas integrados, como el Sistema de Beneficiarios, el Sistema de Gestión de la Intervención (SGI), Sistema de Planificación Territorial, entre otros; evitan el ingreso de información duplicada, mejoran la gestión y ayudan al cumplimiento de los objetivos de la Institución. Esto se fundamenta además en que el 100% de los Directores Regionales¹¹⁶ consideran que los sistemas computacionales han servido para mejorar la gestión de la Dirección y que el 63% de los usuarios¹¹⁷ de sistemas considera que satisfacen los requerimientos.

A pesar de lo anterior, han existido problemas en el uso y la puesta en marcha de los sistemas, ya que un 73% de los usuarios de sistemas mencionan haberlos tenido, pero tan sólo el 42% de ellos, ha llamado a soporte o sistemas para tratar de solucionarlo, de los cuales un 86% considera que las respuestas le ayudaron a resolver sus problemas. Si bien es normal que se presenten fallas en la puesta en marcha de nuevos sistemas de aplicación, es necesario considerar las dudas y problemas que plantean los usuarios, para introducir eventuales mejoras a los sistemas o en los procesos de capacitación de los mismos. Entre los problemas mencionados por los usuarios en las encuestas y entrevistas realizadas como parte de esta evaluación, se destacan los siguientes:

- El SGI se aprecia poco amigable y no se pueden rectificar errores.
- El SGI no refleja de manera correcta los procesos que ocurren en la realidad.
- EL SGI genera restricciones que no existen en los procesos, agregando complejidad que no responde a requerimientos institucionales
- El SGI es demasiado lento para la cantidad de información que hay que ingresar.
- Los sistemas se caen en algunos momentos y fines de semana.

Estos comentarios y problemas tienen relación con la puesta en marcha de los sistemas, en especial del SGI que comenzó su operación para los proyectos del año 2004, la capacitación de los usuarios y los cambios culturales que deberán ser abordados por el área de informática para ser minimizados.

En general, se consideran pertinentes los nuevos sistemas, estando de acuerdo a los procesos que se están usando en la institución y los requerimientos de ella y que, por la plataforma en que fueron creados, permite realizar mejoras y modificaciones de acuerdo a nuevos requerimientos o procesos sin tener que rehacerlos completamente. Esto se ve respaldado en que un 96% de los usuarios de los sistemas menciona que le han servido para mejorar y entender el uso de ellos¹¹⁸.

En relación con el reemplazo del Sistema Financiero Contable (SIFICO) por el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) de la DIPRES, en el SGI se ingresa información de desembolsos de pagos para los ejecutores que está integrado con el SIFICO, situación que se deberá considerar en la implementación del SIGFE.

Se considera adecuado el uso de la plataforma J2EE (Java), por su flexibilidad, integrabilidad, además de que resuelve muy bien los temas de seguridad y potencia. Eso sí puede requerir mayor tiempo de programación por su complejidad que otras plataformas, como Net de Microsoft que tienen mejores herramientas para crear aplicaciones más veloces. A pesar de lo anterior, el J2EE ha probado su eficacia en muchos entornos y situaciones empresariales distintas y es una tecnología con muchos años en el mercado a diferencia de las otras, como Net, que son más nuevas.

¹¹⁶ De acuerdo a encuesta que se aplicó a los Directores Regionales, para los efectos de esta evaluación

¹¹⁷ De acuerdo a encuesta que se aplicó a 38 usuarios de sistemas del FOSIS, como son Agentes de Desarrollo Local, Apoyos Familiares, Gestores Territoriales, Contadores, Jefes de Departamento Gestión de Programas y Profesional de Apoyo, para los efectos de esta evaluación. Se solicitó la encuesta a 43 usuarios, siendo la tasa de respuesta de 88%.

¹¹⁸ De acuerdo a encuesta que se aplicó a 38 usuarios de sistemas del FOSIS, como son Agentes de Desarrollo Local, Apoyos Familiares, Gestores Territoriales, Contadores, Jefes de Departamento Gestión de Programas y Profesional de Apoyo, para los efectos de esta evaluación. Se solicitó la encuesta a 43 usuarios, siendo la tasa de respuesta de 88%.

- Portal del FOSIS: El sitio permite acceder a prácticamente todos los aspectos y áreas en que se desarrolla el FOSIS, conteniendo información útil para los beneficiarios, ejecutores y visitantes en general.

Además, se destaca que en el sitio se puedan realizar las consultas y reclamos directamente en línea (OIRS).

- Seguridad y Respaldos: Se considera adecuada la política de respaldos del FOSIS, se destaca la minimización de riesgo al guardar dos copias de ellos en oficinas diferentes y se considera positivo el estándar de 98% en los tiempos productivos de los sistemas como norma de operación.

II.2.5.2 Infraestructura de usuario.

En esta sección se analizará el hardware y software de usuario en relación a la vigencia de los equipos y sistemas operativos que utilizan los usuarios, la disponibilidad de computadoras para ellos, el tipo y uso de impresoras, licencias y software de aplicación. Para esto se utilizarán los siguientes indicadores:

- N° de usuarios por computador¹¹⁹
- Proporción de computadores vigentes¹²⁰
- Porcentaje de impresoras en red¹²¹
- Proporción de impresoras tipo Láser¹²²
- Porcentaje de sistemas operativos vigentes¹²³
- Proporción de software con licencia¹²⁴

Hardware de usuario.

El número de usuarios por computador es de 0,9 en el nivel central y de 1,4 en el nivel regional, lo cual se considera adecuado, respecto al número de usuarios declarados por la institución y al uso compartido en determinadas funciones como las del Agente de Desarrollo Local¹²⁵. Sin embargo, al considerar sólo los computadores vigentes¹²⁶, dicho indicador sube a 1,6 usuarios por computador en el nivel central y a 2,5 en el nivel regional, lo cual se estima elevado y por lo tanto inadecuado, debido al uso intensivo de esta herramienta, tanto en el nivel central como regional, en los diversos procesos relacionados con la provisión de los productos estratégicos, incluyendo la carga de los datos en los sistemas de información. De acuerdo a las funciones que desarrollan los diversos usuarios se ha

¹¹⁹ N° Usuarios / N° Computadoras. El número de usuarios de computadoras es de 453 en regiones, de acuerdo a lo declarado por los Directores Regionales del FOSIS en encuesta realizada, y el número total de computadoras es de 324. En el nivel central son 148 computadoras y 134 usuarios.

¹²⁰ N° Computadoras Vigentes / N° Computadoras totales. Por Computadoras vigentes, se considera a equipos con procesador Pentium III o superior, que aún pueden ser ampliados.

¹²¹ N° Impresoras en Red o Compartidas / N° Total Impresoras

¹²² N° Impresoras Láser / N° Total Impresoras

¹²³ N° Sistema Operativo Vigente / N° Total Computadoras. Por Sistema Operativo vigente, se considera al Windows 2000 o superior.

¹²⁴ N° Software de Aplicación con Licencia / N° Total computadoras con software de aplicación instalado

¹²⁵ En el nivel regional hay 197 funcionarios con uso exclusivo o completo de computadoras, teniendo por lo tanto 100% de disponibilidad. Los restantes 256 funcionarios que comparten el uso tienen asignado 127 computadoras, teniendo por lo tanto un 50% de disponibilidad.

¹²⁶ Por Computadoras vigentes, se considera a equipos con procesador Pentium III o superior, que aún pueden ser ampliados. La proporción de computadores vigentes es de 56% a nivel nacional. El número total de computadores vigentes es de 82 en el nivel central y 184 a nivel regional.

estimado un número de 1 usuario por computador para el nivel central y de 1,4 para el nivel regional¹²⁷. Cabe agregar que el 77% de los Directores Regionales¹²⁸ considera que el estado de las computadoras es regular y además se requiere la renovación de los equipos más antiguos.

En relación con las impresoras, un 43% de ellas está compartida o en red. Excluyendo a FOSIS Central que tiene un 93% de impresoras compartidas, la proporción baja a 23% de impresoras compartidas en las Direcciones Regionales. Esta última proporción se considera baja por los mayores costos en mantención y de insumos que implica tener impresoras instaladas localmente.

Además, del total de impresoras un 75% a nivel nacional corresponde a inyectores de tinta u otras no Láser y un 25% corresponde a Láser, esta última proporción se considera baja, ya que las Láser imprimen a una mayor velocidad y de mejor calidad, tienen menores costos operacionales que las otras y funcionan mejor como impresoras en red o compartidas.

Software de Usuario

En relación con los sistemas operativos usados en las computadoras personales y notebooks, sólo un 37% se encuentra vigente¹²⁹, lo cual puede generar problemas con el uso de aplicaciones, de compatibilidad entre computadoras, unidades periféricas o sistemas de comunicación existente, y que se trabaje a menor capacidad o impidiendo hacerlo¹³⁰.

El FOSIS posee aplicaciones tipo Office y antivirus, en donde un 63% y un 21% tienen licencia, respectivamente, arriesgándose por ello a sanciones penales y morales que un servicio público debe evitar.

Con relación al uso de MSN Messenger como medio de comunicación interno, se considera adecuada la política institucional de usarlo, esto por ser una aplicación gratuita y que además reduce los costos de comunicaciones entre las distintas regiones, por ocupar la conexión Internet para hacerlo.

II.2.5.3 Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) - Gobierno Electrónico.

En lo que respecta a Gobierno Electrónico la Institución se encuentra comenzando a desarrollar las Etapas I y II del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), por lo que aún no se cuenta con información para realizar una evaluación de las actividades que comprenden dichas etapas.

¹²⁷ En el caso de regiones fue calculado de acuerdo al número de funcionarios del Cuadro N°1.2.9 y criterios de uso de computadoras por parte de ellos, considerando a Directores Regionales, Jefes de Departamentos, Jefes de Unidad, Prof. Gestión Programas, Coordinadores Puente, Gestores y apoyos programa Empleo, Agentes de Desarrollo Local, Profesionales, Técnicos, Secretarías y Administrativos. En el cálculo no se han considerado los 1.044 apoyos familiares que usan computadoras en las Municipalidades, en caso de incluirlos se estima un indicador de 10 apoyos familiares por computadora, lo que corresponde a 104 computadoras extras requeridas para el FOSIS

¹²⁸ De acuerdo al cuestionario que se aplicó a los Directores Regionales, para los efectos de esta evaluación, la cual fue respondida por el 100% de ellos.

¹²⁹ Por Sistema Operativo vigente, se considera al Windows 2000 o superior.

¹³⁰ Se analiza sólo la vigencia de los sistemas operativos porque en general son los determinantes en el rendimiento de los equipos.

II.2.6 Análisis de los mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

II.2.6.1 Mecanismos de auditoría.

Desde el punto de vista organizacional, la dependencia de la Unidad de Auditoría es adecuada, por cuanto corresponde a una función de asesoría a la Dirección Ejecutiva, el nivel más alto de la estructura ejecutiva del Servicio. Alternativamente, podría depender del Consejo del FOSIS que preside el Ministro de Planificación y Cooperación, pero dicha instancia no mantiene una injerencia sobre la gestión y asuntos institucionales internos con una periodicidad que justifique dicho cambio.

La dotación de cinco profesionales para el cumplimiento de sus funciones se considera razonable, en la medida que los programas y planes de trabajo logren un alcance suficiente para salvaguardar el buen uso de los recursos institucionales. Sin embargo, dichos programas están sustentados en diagnósticos de riesgo que no logran identificar cuales son las actividades, controles o procesos específicos en los que es preciso focalizar las revisiones; por el contrario, casi todas las áreas o sub-áreas se consideran de alto riesgo.

Durante 2003, la Unidad de Auditoría completó un programa de revisiones con visitas a las Direcciones Regionales, a través de las cuales se identificaron como hallazgos más relevantes y reiterativos en los aspectos operacionales, los siguientes: falta y atrasos en la supervisión de proyectos, falta de procedimientos, debilidad en las acciones realizadas y la emisión de informes; falta de documentación de respaldo de los proyectos, específicamente en las carpetas de dichos proyectos; retraso y/o incumplimiento en las rendiciones de recursos de parte de los ejecutores; deficiencias en la revisión de rendiciones de cuentas; incumplimiento contractual de los ejecutores; falta de información relevante en documentación de proyectos; falta de rigurosidad en el uso de los sistemas de información y actualización de la misma.

Los hallazgos señalados, dan cuenta de debilidades en los mecanismos de control de la gestión operativa del Servicio, a lo cual debe agregarse un conjunto significativo de observaciones que han sido presentadas en los informes de revisión de la Contraloría General de la República. Esta situación, derivada en gran medida por el constante cambio que experimentan los procesos institucionales, conforme va cambiando la oferta programática, exige realizar acciones concretas tendientes al fortalecimiento y actualización periódica de los controles de gestión. Cabe señalar que, a la fecha de esta evaluación, FOSIS está preparando un nuevo y completo Manual de Procedimientos que debería operar a través de la intranet institucional..

El detalle de los hallazgos de cada visita o revisión de auditoría se presenta en Informes de Auditoría estructurados en un formato estandarizado que son enviados al Director Ejecutivo y a la unidad auditada. Dichos informes incluyen recomendaciones o sugerencias sobre las cuales posteriormente se realiza un seguimiento de medidas correctivas que deben ser tomadas. Las acciones de seguimiento exigen respuestas y compromisos por parte de las unidades auditadas, las cuales son objeto de verificación documental o en terreno con ocasión de realizarse nuevas visitas. Los informes y su seguimiento se consideran apropiados para corregir problemas puntuales encontrados, pero FOSIS no ha implementado un sistema de seguimiento propiamente tal (registro y base de datos) que permita mantener un control más eficaz y oportuno respecto de las medidas correctivas implementadas. Tampoco se mantiene o se integran en un sistema de seguimiento las observaciones propias de la Unidad de Auditoría, con aquellas que surgen de los informes de la Contraloría General de la República.

II.2.6.2 Rendiciones de cuenta.

Con respecto a las rendiciones de cuenta de los ejecutores, sobre los gastos de recursos recibidos en transferencia, se considera que los mecanismos de control establecidos son razonables, sin embargo, se verifican ciertas deficiencias en la aplicación de dichos mecanismos, como se ha señalado en la sección anterior. Además, FOSIS ha estandarizado sus procedimientos internos para rendición de cuentas, sobre los cuales los ejecutores recurrentes han alcanzado un buen grado de familiarización y cuentan con el apoyo de los Agentes de Desarrollo Local (ADL)..

La entrega de recursos de transferencia se realiza a través de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro que se exige a los ejecutores mantener para estos efectos. Se ha implementado parcialmente, a través del Banco Estado y cubriendo por el momento casi exclusivamente a ejecutores beneficiarios, un sistema de pago o desembolso por transferencias electrónicas, con el consecuente ahorro de tiempo administrativo.

No obstante que las normas establecen la obligación de rendir cuenta mensualmente sobre los recursos recibidos, el incumplimiento de la disposición no tiene consecuencias, por lo que en la práctica muchos ejecutores presentan sus rendiciones con atraso y en conjunto con nuevas solicitudes de cuotas del financiamiento, acumulándose así saldos contables de fondos a rendir. Esta situación se presenta principalmente en los ejecutores intermediarios. No existen sin embargo indicadores que permitan medir estos problemas en términos de meses promedio de atrasos en las rendiciones u otro indicador relevante.

Además de lo anterior, contribuye a generar saldos contables pendientes de rendir, la existencia de proyectos que no terminan su ejecución y en los cuales las acciones de cierre se dilatan para evitar una engorrosa tramitación de hacer efectivas las garantías de cumplimiento, así como, el atraso administrativo para registrar el cierre de proyectos que sí han terminado satisfactoriamente la ejecución de sus actividades. De estas situaciones se da cuenta en los informes de auditoría; sin embargo, no hay indicadores cuantitativos al respecto.

Los saldos contables de fondos a rendir alcanzaron a diciembre 2003 un monto acumulado de \$35.105 millones (pesos 2004), lo que representa más de un 75% del gasto total del FOSIS en 2003, y un aumento respecto de 2002 en que dicho porcentaje alcanza a 67%. Cabe aclarar sin embargo que, conforme a los indicadores de resultado del FOSIS basados en el Sistema Nacional de Supervisión, en varios Programas se verifica para el año 2003 una disminución de los atrasos de cumplimiento de plazos para el término de los proyectos. Esta situación es diferente de la situación global de saldos pendientes de rendir que corresponde a todos los Programas. Tampoco se refleja necesariamente la disminución en comento, en las cuentas contables de cada proyecto, porque las rendiciones de cuenta requieren de una revisión por parte del área de Contabilidad que se realiza en forma posterior al cierre de los sistemas de supervisión.

II.2.6.3 Transparencia en el uso de los recursos.

El mecanismo establecido por el FOSIS para la asignación de recursos de toda su oferta de inversión programática es la Licitación Pública, que hasta el año 2003 se informaba a través del Portal ChileCompras. Sin embargo, a partir de 2004, por disposiciones de la Contraloría General de la República, se ha discontinuado esta modalidad, por cuanto el tipo de licitaciones del FOSIS no se ajustan a las exigencias del sistema ChileCompras.¹³¹ Esta situación ha debilitado un mecanismo de

¹³¹ Las licitaciones del FOSIS han sido consideradas como "encomendamiento" de servicios, donde no hay adjudicación a un solo proveedor.

transparencia que requiere realizar convocatorias con amplia difusión. Si bien se realizan publicaciones en medios de difusión, por razones de costo no se utilizan aquellos medios con mayor alcance.

La inclusión en las bases de licitación tarifas y/o montos máximos y mínimos a ser financiado para diversas actividades o productos, contribuyen a un mejor nivel de transparencia operacional. Sin embargo FOSIS no posee un sistema tarifario propiamente tal que cuente con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos y frecuencia de revisión. Las tarifas se determinan según la experiencia de resultados de las convocatorias, cantidad y calidad de la oferta, análisis histórico de tarifas, valores unitarios de mercado (por ejemplo, de cursos en caso de PNCL), costos de RRHH de mercado y del sector público.

Toda otra adquisición de bienes y servicios se realiza a través del sistema ChileCompras, lo que se considera un mecanismo adecuado de transparencia en el uso de los recursos. Igualmente, se consideran adecuados los mecanismos que se han definido para la evaluación ex-ante de propuestas, así como, la constitución de jurados para la selección final de proyectos y ejecutores de las diversas convocatorias.

También se ha identificado como un mecanismo de transparencia la disposición de un sitio Internet del FOSIS con amplia información sobre las modalidades de trabajo del Servicio, oficina virtual OIRS, cuenta pública, noticias y proyectos adjudicados. Sin embargo, respecto de esto último, la información que se presenta no contempla la necesaria actualización; al consultar el portal, hemos verificado que sólo están publicados los resultados de 2002 y aparentemente no se incluyen todos los proyectos adjudicados de todos los programas.

II.3 Análisis del presupuesto y disciplina financiera.

II.3.1 Análisis de la estructura y evolución del presupuesto.

El presupuesto del FOSIS representa del orden del 30% en relación al presupuesto total de MIDEPLAN, conforme a lo autorizado en la Ley de Presupuestos.

La estructura presupuestaria de FOSIS se caracteriza por disponer prácticamente de la totalidad de sus ingresos, con recursos provenientes del aporte fiscal previsto año a año a través de la Ley de Presupuestos. La misma Ley contempla, en cuanto a gastos, principalmente transferencias de recursos, por cuanto la modalidad operacional de FOSIS consiste básicamente en asignar recursos a ejecutores que implementan proyectos y que rinden cuenta sobre el uso de dichos recursos.

El cuadro siguiente muestra en forma resumida la evolución histórica que ha experimentado el presupuesto de FOSIS, conforme a las cifras de presupuesto vigente hacia fines de cada año.

Cuadro II.3.1. Presupuesto Vigente FOSIS, 2000 – 2003, en MM\$ del 2004.

	2000	2001	2002	2003
INGRESOS DE OPERACION	11	14	27	18
VENTA DE ACTIVOS	3	2		7
RECUPERACION DE PRESTAMOS	123	24	110	117
TRANSFERENCIAS	330			11.760
OTROS INGRESOS	492	438	226	369
APORTE FISCAL	31.043	39.578	38.164	33.339
SALDO INICIAL DE CAJA	1.299	1.046	1.387	2.205
TOTAL INGRESOS	33.301	41.102	39.914	47.815
GASTOS EN PERSONAL	859	2.334	3.195	3.503
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	561	704	756	981
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	11.552	10.677	7.080	6.437
INVERSIÓN SEC. ASIGNACIÓN REGIONAL	3.407	87		
INVERSION REAL	905	1.013	874	575
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	15.792	26.011	27.979	36.300
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	4	2	2	1
SALDO FINAL DE CAJA	221	274	28	18
TOTAL GASTOS	33.301	41.102	39.914	47.815

Fuente: Ley de Presupuestos de cada año

El cuadro anterior permite apreciar fluctuaciones en los presupuestos finales totales autorizados a FOSIS para los años 2000 a 2003. El cuadro muestra para 2003 ingresos por transferencias al FOSIS, las cuales provienen del Sistema Chile Solidario en relación con el Programa PUENTE.

Otro aspecto relevante se observa en cuanto a Gastos en Personal, que refleja un aumento extraordinario en los años 2001 y 2002, pero que en la práctica corresponde a un cambio en la modalidad de contratación de personal. Se disminuyeron contrataciones a honorarios financiadas con cargo a los ítems de transferencias, trasladándolas a la modalidad de “contrata” financiadas con gastos en personal.

Los presupuestos iniciales autorizados por Ley han debido sufrir significativas modificaciones durante cada año, de conformidad con las solicitudes que al efecto fueron debidamente discutidas con la DIPRES para adecuar los presupuestos a las exigencias de logros institucionales. Así, los presupuestos vigentes resultantes hacia el final de cada año han evolucionado de una forma bien diferente a los montos iniciales, como se puede apreciar en el siguiente cuadro resumen.

Cuadro II.3.2. Comparación Presupuesto Inicial y Vigente, en MM\$ del 2004.

	2000	2001	2002	2003
Total Presupuesto Inicial	28.307	29.114	26.571	31.176
Total Presupuesto Vigente (*)	33.302	41.102	39.914	47.816
Porcentaje Aumento	18%	41%	50%	53%

Fuente: elaboración propia basado en cifras de los Informes de Ejecución Semestral de la Dirección de Presupuestos. Se incluyen saldos de caja.

(*) Corresponde al monto autorizado al final de cada año.

Los aumentos del presupuesto total, que alcanzan a 50% en 2002 y 53% en 2003, representan porcentajes excesivamente altos en comparación con las variaciones globales del sector público. Estos incrementos no están relacionados con la gestión de planificación del FOSIS que requiere prever y

determinar el monto de recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos. Los aumentos corresponden casi exclusivamente a dos razones: por una parte, el suplemento para el programa extraordinario de empleo, y por otra parte, el suplemento para el Programa PUENTE. En ambos casos, estos aumentos se originan por nuevos desafíos de cobertura y metas propuestas por el Gobierno.

Por las variaciones anteriormente señaladas, resulta más ilustrativo observar la estructura y evolución que ha experimentado el presupuesto del FOSIS, a partir de las cifras del Presupuesto Ejecutado que se presentan en el Cuadro II.3.3 siguiente (en el Cuadro I.3.4 del Capítulo I se presentó este mismo resumen comparativo respecto del Presupuesto Vigente).

Cuadro II.3.3. Distribución porcentual del presupuesto ejecutado, en MM\$ del 2004.

	2000	2001	2002	2003
INGRESOS DE OPERACION	0,03%	0,04%	0,05%	0,06%
VENTA DE ACTIVOS	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%
RECUPERACION DE PRESTAMOS	0,42%	0,04%	0,02%	0,00%
TRANSFERENCIAS	1,00%	0,00%	0,00%	22,05%
OTROS INGRESOS	0,99%	1,12%	0,62%	1,24%
APORTE FISCAL	93,63%	96,26%	95,82%	71,87%
SALDO INICIAL DE CAJA	3,92%	2,54%	3,48%	4,76%
TOTAL INGRESOS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
GASTOS EN PERSONAL	2,54%	5,49%	7,83%	7,33%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	1,69%	1,70%	1,83%	2,11%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	33,10%	25,10%	14,73%	11,56%
INVERSIÓN SEC. ASIGNACIÓN REGIONAL	9,79%	0,20%	0,00%	0,00%
INVERSION REAL	2,40%	2,33%	1,84%	1,12%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	47,21%	61,73%	68,06%	76,23%
SALDO FINAL DE CAJA	3,27%	3,46%	5,70%	1,64%
TOTAL GASTO EJECUTADO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
TOTALES INGRESOS O GASTOS MM\$ 2004	33.157	41.118	39.830	46.390

Fuente: elaboración propia, basado en cifras de los Informes de Ejecución Semestral de la Dirección de Presupuestos.

Las cifras del cuadro permiten confirmar los comentarios anteriores con respecto a los ingresos, en cuanto a que prácticamente la totalidad de los recursos de FOSIS están constituidos por aporte fiscal,¹³² lo cual se considera razonable ya que se trata de financiar programas para la superación de la pobreza, que corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad, identificado esto en la Misión del FOSIS como “esfuerzo país”.

En cuanto a los gastos, también se confirma lo señalado con respecto a que la mayor parte corresponden a transferencias de recursos. FOSIS no ejecuta directamente sus programas; éstos se traducen en proyectos que son principalmente autogestionados por las propias comunidades y proyectos que son realizados a través de ejecutores intermediarios. La distribución de gastos muestra un promedio 2000 - 2003 de 84% bajo el concepto de transferencias, correspondiendo a transferencias corrientes un 21% y transferencias de capital un 63%. Se observa como las primeras muestran una clara disminución, mientras aumenta el subtítulo de transferencias de capital.

Dado lo anterior, resulta conveniente analizar con mayor detalle la evolución que han experimentado los diferentes ítems de las transferencias corrientes y de capital, a través de los cuadros siguientes que muestran la respectiva ejecución 2000 a 2003.

¹³² El ítem de transferencias, incorporado a partir del año 2002, también corresponde aporte fiscal de otros organismos públicos.

**Cuadro II.3.4. Ejecución presupuestaria FOSIS 2000-2003, en MM\$ del 2004.
Sub Título 25 Transferencias Corrientes y 30 ISAR.**

Item		Denominación	2000	2001	2002	2003
25-31	534	Proyecto IV Región	64			
	538	Asistencia y Cap. a Microempresarios (a)	5.792	6.242	596	592
	539	Generación Capacidades Loc. Pobres (b)	2.519	1.889	1.943	1.690
	541	Apoyo a grupos Vulnerables	223	95	116	304
	542	Capacitación Laboral de Jóvenes II (c)	1.112	1.635		
	543	Trabajos Solidarios	165			
	544	Gastos asociados a la Administración	970	306	698	521
	545	Capacit. y Nivelación Compet. Laborales			2.193	1.945
25-44		Convenios, acuerdos donaciones y otros	131	151	320	310
		TOTAL SUB-TITULO 25	10.976	10.319	5.866	5.362
30-74	004	Asistencia y Cap. a Microempresarios	2.031	16		
	005	Capacitación Laboral de Jóvenes II (c)	616	67		
	006	Gastos asociados a la Administración	598			
		TOTAL SUB-TITULO 30	3.245	83		

Fuente: Informe de ejecución semestral, Dirección de Presupuestos.

(a) En este ítem se incluyen gastos por subsidio a Instituciones Financieras, Programa IFI's, traspasado a SERCOTEC a partir de 2002.

(b) En este ítem se incluyen gastos de los Programas: Promoción para la Participación, Participación Ciudadana y Aquí Yo Hablo.

(c) Corresponde al Programa de Nivelación de Competencias Laborales.

**Cuadro II.3.5. Ejecución presupuestaria FOSIS 2000-2003, en MM\$ del 2004.
Sub Título 33 Transferencias de Capital.**

Item		Denominación	2000	2001	2002	2003
33-80	001	Desarrollo Productivo Rural	826			
	002	Generación Capacidades Loc. Pobres	833			
	003	Apoyo a grupos Vulnerables	717			
	004	Programa de Fomento Productivo (a)	6.249	15.539	5.575	
	005	Programa de desarrollo Social	4.302	7.283	5.391	4.684
	006	Gastos asociados a la Administración	2.724	2.558	1.412	1.375
	007	Apoyo Actividades Económicas				4.780
33-85	001	Generación Ingresos e Inclusión Social (b)			11.669	12.679
33-87	001	Apoyo integral a Familias Indigentes (c)			2.589	10.211
	002	Gastos asociados a la Administración			474	1.632
TOTAL SUB-TITULO 33			15.652	25.380	27.110	35.362

Fuente: Informe de ejecución semestral, Dirección de Presupuestos.

(a) Este ítem incluye gastos correspondientes al Programa de Reinserción Laboral y Empleo por MM\$4.016 en 2000 y MM\$7.940 en 2001.

(b) Este ítem corresponde al Programa de Reinserción Laboral y Empleo. Incluye además los gastos del Programa Un Barrio para mi Familia.

(c) Corresponde al Programa PUENTE.

Los cuadros anteriores permiten apreciar las significativas variaciones que experimentan los programas del FOSIS de año en año. No sólo se observan programas que discontinúan y programas nuevos que se incorporan, sino también importantes fluctuaciones en los montos ejecutados y cambios en las clasificaciones económicas asignadas. Inicialmente los programas FOSIS se incluían dentro del subtítulo 25 de transferencias corrientes; posteriormente, y acorde con los procesos de mayor descentralización, se fueron creando nuevas modalidades de intervención social y se reclasificaron los gastos primero como Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), bajo el sub-título 30, y luego como Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) bajo el sub-título 33 de Transferencias de Capital.

En todo caso, es preciso aclarar que algunas líneas de programas en estricto rigor sólo han cambiado ciertas especificaciones en cuanto a sus modalidades operacionales o características de su población objetivo. Este es el caso especialmente de los programas de Asistencia y Capacitación a Microempresarios, que luego se transforma en el Programa de Fomento Productivo y finalmente cambia a lo que en 2003 se define como Apoyo a Actividades Económicas (Producto Estratégico N°1).

En el Anexo 11 se presenta para cada uno de los años 2000 a 2003 la distribución detallada de las diferentes partidas de la clasificación económica del presupuesto, entre los Productos Estratégicos del FOSIS.

II.3.2 Análisis de la ejecución presupuestaria.

El Cuadro siguiente muestra para los años 2000 a 2003 la ejecución global de ingresos y gastos comparativamente con los presupuestos vigentes. En el Anexo 10 se presenta en detalle el presupuesto inicial, vigente y ejecutado de cada año.

Cuadro II.3.6. Porcentaje de ejecución presupuestaria, en MM\$ 2004.

	2000	2001	2002	2003
Total Presupuesto Vigente de Ingresos	33.302	41.102	39.914	47.816
Total Presupuesto Ejecutado de Ingresos	33.157	41.118	39.830	46.390
% Ejecución Presupuestaria Ingresos	99,56%	100,04%	99,79%	97,02%
Total Presupuesto Vigente de Gastos	33.081	40.828	39.886	47.798
Total Presupuesto Ejecutado de Gastos	32.074	39.696	37.559	45.628
% Ejecución Presupuestaria Gastos	96,96%	97,23%	94,17%	95,46%

Fuente: elaboración propia basado en cifras de los Informes de ejecución semestral de la Dirección de Presupuestos. Se incluyen saldos iniciales de caja en los Ingresos. No se incluyen saldos finales de caja en los Gastos.

En términos globales la ejecución presupuestaria es cercana al 100% con respecto a los ingresos y del orden de 96% en el total de gastos, lo cual se considera satisfactorio. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que se trata de una comparación con respecto al presupuesto vigente hacia el final de cada año, el cual, como se ha señalado anteriormente, ha experimentado aumentos significativos sobre los presupuestos iniciales.

Los porcentajes de ejecución para los diferentes sub-títulos de clasificación económica son similares al porcentaje de ejecución global, con excepción del subtítulo de transferencias corrientes donde se verifican variaciones significativas. Los cuadros siguientes presentan para 2003 un detalle de la ejecución presupuestaria, a los efectos de realizar un mejor análisis de ejecución para los diferentes programas.

**Cuadro II.3.7. Ejecución presupuestaria 2003, en MM\$ 2004.
Presupuesto de Gastos.**

Sub Título	Denominación	Presupuesto Vigente	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
21	GASTOS EN PERSONAL	3.503	3.403	97,14%
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	981	981	100,00%
25	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6.437	5.362	83,30%
31	INVERSION REAL	575	521	90,61%
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	36.301	35.362	97,41%
70	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	2	0	0,00%
TOTAL		47.798	45.628	95,46%

Fuente: Informe de ejecución semestral, Dirección de Presupuestos. % calculados sobre cifras exactas, sin redondear.

**Cuadro II.3.8. Ejecución presupuestaria 2003, en MM\$ 2004.
Sub Título 25 Transferencias Corrientes.**

Item	Denominación	Presupuesto Vigente	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
25-31	001 Salas Cunas y/o Jardines Infantiles	35	30	83,97%
	538 Asistencia y Capacitación a Microempresarios	749	591	79,00%
	539 Generación de Capacidades en Localidades Pobres	1.859	1.690	90,92%
	541 Apoyo a grupos Vulnerables	324	304	93,74%
	544 Gastos asociados de Administración	563	521	92,54%
	545 Capacitación y nivelación de competencias Laborales	2.604	1.945	74,69%
25-44	Convenios y acuerdos externos de donaciones	303	281	92,75%
TOTAL SUB-TITULO 25		6.437	5.362	83,30%

Fuente: Informe de ejecución semestral, Dirección de Presupuestos. % calculados sobre cifras exactas, sin redondear.

**Cuadro II.3.9. Ejecución presupuestaria 2003, en MM\$ 2004.
Sub Título 33 Transferencias de Capital.**

Item	Denominación	Presupuesto Vigente	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
33-80	005 Programa de Desarrollo Social	4.754	4.684	98,52%
	006 Gastos asociados de Administración	1.399	1.375	98,30%
	007 Apoyo actividades económicas sectores de pobreza	4.982	4.780	95,96%
33-85	001 Programa Generación de Ingresos e Inclusión Social	13.246	12.679	95,72%
33-87	001 Programa de apoyo integral a Familias Indigentes	10.235	10.212	99,76%
	002 Gastos asociados de Administración	1.684	1.632	96,90%
TOTAL SUB-TITULO 33		36.300	35.362	97,41%

Fuente: Informe de ejecución semestral, Dirección de Presupuestos. % calculados sobre cifras exactas, sin redondear.

Se puede apreciar una clara diferencia entre la ejecución presupuestaria de los programas con transferencias corrientes, con promedio de 83,3%, versus los programas cuyos gastos se clasifican como transferencias de capital y que corresponden a la modalidad de ejecución IRAL y donde el porcentaje de ejecución promedio alcanza a 97,4%.

El programa que presenta la más baja ejecución es el de Capacitación y Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), con un gasto que alcanza a 75% de los recursos asignados. El presupuesto inicial de \$1.350 millones para este ítem, aumentó durante el año a \$2.604 millones, para luego realizarse un gasto de sólo \$1.945 millones. Los aumentos (aprobados en los meses de mayo, julio y agosto) han respondido a la incorporación dentro de esta línea del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL), de conformidad con instrucciones del Gobierno, sin que las actividades correspondientes hayan estado previstas en el presupuesto inicial. Sin embargo, la baja ejecución obedece a que las acciones del PNCL terminan con la examinación y evaluación de los alumnos en abril del año siguiente por parte del MINEDUC, por lo que una parte importante de recursos quedan como compromisos de arrastre para el presupuesto del año siguiente. Esta última situación sugiere una mejor previsión para determinar el monto del presupuesto a ser efectivamente ejecutado durante cada año.

Otro de los programas con baja ejecución es Asistencia y Capacitación a Microempresarios, con un presupuesto reducido que básicamente corresponde a arrastres y compromisos de años anteriores, por cuanto esta línea se ha ido discontinuando al definirse las asignaciones presupuestarias correspondientes a fomento productivo o al producto estratégico “Apoyo Actividades Económicas” como Transferencias de Capital bajo la modalidad IRAL. La ejecución de 79% refleja eventuales problemas de cierre de proyectos con saldos pendientes de desembolsar.

II.3.3 Análisis del presupuesto ejecutado por producto estratégico.

La identificación del costo o gasto total correspondiente a cada “producto estratégico” fue determinada por FOSIS a partir de un ejercicio extracontable efectuando un prorrateo de todos aquellos gastos que son indirectos. Dicho ejercicio, que se considera adecuado para los propósitos de esta evaluación, ha incluido como Gasto Directo, aquellos que financian bienes y/o servicios entregados a los beneficiarios finales FOSIS o recursos entregados a ejecutores intermediarios; como gasto indirecto, ha considerado el prorrateo de los Gastos en Personal y Bienes y Servicios de Consumo, así como los correspondientes al concepto de “Gastos Asociados de Administración”¹³³, conforme al tamaño de cada producto, excepto para los gastos asociados del sub-título 33 Transferencias de Capital.

En este último caso, el ítem 33.80.006 se ha prorrateado en un 75% a los programas IRAL y 25% a los otros programas, Este criterio diferente se debe a que el mayor gasto corresponde al pago de honorarios a los ADL, cuya principal función es la supervisión de los programas que se realizan en los territorios que les son asignados. En el caso del ítem 33.87.002, el 100% se ha considerado gasto directo del Programa PUENTE, por ser FOSIS el ejecutor del programa.

Como resultado del ejercicio extracontable mencionado, se presenta el siguiente cuadro que distribuye el presupuesto ejecutado 2003 entre los diferentes Productos Estratégicos. En el Anexo 11 se presenta el detalle del cálculo realizado para el gasto ejecutado por Producto Estratégico para cada uno de los años 2000, a 2003.

¹³³ Incluyen honorarios de ADL y de Apoyos Familiares, así como gastos de difusión, evaluación ex-ante, supervisión, evaluación de impacto y otros inherentes a los programas.

**Cuadro II.3.10. Gastos por Producto Estratégico.
Presupuesto ejecutado FOSIS 2003, en MM\$ del 2004.**

Producto Estratégico	Gasto Directo		Gasto Indirecto		Gasto Total	
	MM\$	%	MM\$	%	MM\$	%
Nº 1. Programa Apoyo a Actividades Económicas	4.889	83,8%	944	16,2%	5.834	12,8%
Nº 2. Programa Desarrollo Social	4.791	83,7%	934	16,3%	5.724	12,5%
Nº 3. Programa Nivelación Competencias Laborales	1.945	89,4%	230	10,6%	2.175	4,8%
Nº 4. Programa PUENTE	11.844	91,7%	1.079	8,3%	12.922	28,3%
Nº 5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo	12.233	90,9%	1.226	9,1%	13.459	29,5%
Nº 6. Programa Promoción para la Participación	663	87,6%	94	12,4%	757	1,7%
Nº 7. Programa Un Barrio para mi Familia	441	90,0%	49	10,0%	491	1,1%
Nº 8. Proyectos Innovativos	65	87,5%	9	12,5%	75	0,2%
Nº 9. Participación Ciudadana	388	83,5%	77	16,5%	464	1,0%
Nº 10. Programa Aquí Yo Hablo	116	86,8%	18	13,2%	134	0,3%
Otros No Prorrateados	1.973	54,9%	1.620	45,1%	3.593	7,9%
TOTAL GASTOS	39.349	86,2%	6.279	13,8%	45.628	100,0%

Fuente: cálculos conforme a distribución preparada por FOSIS, a petición de la Consultora.

El cuadro muestra que un 86% del gasto está directamente relacionado con los productos estratégicos, correspondiendo a recursos que vía transferencias llegan directamente a los beneficiarios en términos de bienes y/o servicios, tanto a través de proyectos autogestionados por ellos mismos, como a través de ejecutores intermediarios. En este último caso, generalmente hasta un 5% de los recursos FOSIS son gastos indirectos de administración de los intermediarios.

Por su parte, los gastos identificados como indirectos, representan un promedio global de 13,8% del gasto total. Este porcentaje se considera muy alto en comparación con el 5% anteriormente indicado. Sin embargo, es un porcentaje reducido en comparación con años anteriores, donde un cálculo similar muestra 17% en 2002, 14% en 2001 y 18% en el año 2000.

En cuanto a la participación que tienen los diferentes Productos Estratégicos en el presupuesto total del FOSIS, se observa una clara concentración del gasto en los siguientes cuatro productos:

- El Producto Estratégico Nº 5, Programa de Reinserción Laboral y Empleo representa en 2003 un 29,5% del gasto total y corresponde en su gasto directo al ítem 33.85.001¹³⁴; su presupuesto inicial 2003 que fue de \$2.470 millones, aumentó durante el año en más de un 400%, alcanzando a \$13.246 millones, lo que significa la respuesta del Gobierno a las demandas por solucionar la situación

¹³⁴ También está incluido en este ítem el Producto Estratégico Nº 7, Un Barrio para Mi Familia.

macroeconómica de desempleo. La ejecución presupuestaria del gasto directo, alcanzó a 96% que se considera satisfactorio considerando la ampliación del alcance del Programa durante el año..

- Producto Estratégico N° 4, Programa PUENTE, representa en 2003 un 28,3% del gasto total. El gasto directo corresponde a un Bono Solidario que es pagado a través del INP y a la atención personalizada de apoyo por parte de profesionales y técnicos contratados por el FOSIS para estos efectos. El presupuesto inicial asignado bajo el ítem 33.87 alcanzó en 2003 a \$8.197 millones y experimentó durante el año un incremento de 45%, respondiendo a las prioridades del Gobierno. Se alcanzó una muy buena ejecución presupuestaria; 99,4%.
- Los Productos Estratégicos N° 1, Programa de Apoyo a Actividades Económicas, y el N° 2, Programa de Desarrollo Social, representan, respectivamente, un 12,8% y 12,5% del gasto total del FOSIS en 2003. Corresponden a los programas más tradicionales del Servicio, donde hay menos variaciones entre los presupuestos iniciales y los finales, por lo que se aprecia una buena gestión de planificación. La ejecución presupuestaria también es satisfactoria, alcanzando en su conjunto a un 97,3%.

Llama la atención en el Cuadro II.3.10, el gasto correspondiente a “otros no prorrateados”, que representan un porcentaje no menor cercano al 8% del gasto total del FOSIS. Estos gastos no están asociados a productos estratégicos definidos por FOSIS. Se incluye aquí, entre otros, gastos de arrastre del programa de Apoyo a Microempresa, los programas de seguimiento y evaluación de la acción del FOSIS, apoyo a grupos vulnerables que se realiza a través de convenios interinstitucionales y, acuerdos externos de cooperación.

Es interesante analizar la evolución del gasto entre 2000 y 2003 desde el punto de vista del gasto asignado a cada uno de los diez Productos Estratégicos incluidos en la Matriz de Evaluación. El siguiente cuadro muestra un resumen de los gastos directos relacionados con cada producto estratégico. Las cifras corresponden al ejercicio extracontable anteriormente comentado, por lo que solamente se ha asignado a cada producto aquellas partidas de gastos relacionados a éstos conforme a los diseños actuales de dichos productos. Así por ejemplo, no se incluye en el N° 1, “Apoyo Actividades Económicas”, el ítem de transferencia “Asistencia y Capacitación de Microempresarios”, por cuanto se han considerado como productos diferentes, lo cual en estricto rigor es correcto.

**Cuadro II.3.11. Gasto directo por producto estratégico, en MM\$ del 2004.
presupuesto ejecutado 2000 – 2003.**

PROGRAMA	2000	2001	2002	2003
N° 1. Programa Apoyo a Actividades Económicas				4.889
N° 2. Programa Desarrollo Social	4.439	6.555	5.369	4.791
N° 3. Programa Nivelación Competencias Laborales	1.112	2.531	2.381	1.945
N° 4. Programa PUENTE			3.063	11.844
N° 5. Programa de Reinserción Laboral y Empleo	4.016	7.940	11.160	12.233
N° 6. Programa Promoción para la Participación	1.496	1.489	1.030	663
N° 7. Programa Un Barrio para mi Familia			298	441
N° 8. Proyectos Innovativos	324	169	119	65
N° 9. Participación Ciudadana			328	388
N° 10. Programa Aquí Yo Hablo			38	116

Fuente: cálculos conforme a distribución preparada por FOSIS, a petición de la Consultora.

Al igual que lo comentado anteriormente con respecto a la evolución de gastos según clasificación económica, el cuadro anterior permite apreciar las significativas variaciones que experimentan los productos estratégicos del FOSIS de año en año. Principalmente se observa el inicio de

nuevos productos a partir de 2002, en particular el Programa PUENTE, con un crecimiento que casi se cuadruplica en 2003. También se observa el crecimiento del Programa de Reinserción Laboral y Empleo.

II.3.4 Análisis de disciplina financiera.

El análisis de la disciplina financiera tiene por objeto evaluar el comportamiento que tienen los flujos de ingresos y gastos, a los efectos de constatar si se ha dispuesto con oportunidad de los recursos necesarios para alcanzar las metas definidas para los diferentes productos estratégicos, así como, que se mantenga un nivel de saldos de caja suficientes para la gestión.

En general, los flujos mensuales de ingresos y gastos muestran un comportamiento similar entre los años 2000 y 2003, tanto en relación al total del Servicio, como respecto al movimiento de flujos en regiones; no hay diferencias significativas entre una región y otra. Por estas razones, para este análisis se ha tomado sólo el movimiento de recursos correspondiente al año 2003, ilustrado a través de los cuadros y gráficos seguidamente presentados.

El comportamiento de los ingresos permite apreciar montos ligeramente reducidos durante los primeros meses del año, lo que responde a las restricciones de entrega del aporte fiscal por parte de la DIPRES, de conformidad con el alto nivel de saldos de caja. En efecto, el año 2003 se inicia con un saldo de \$ 2.189 millones, aproximadamente un 7% del presupuesto anual inicial, lo que se considera elevado a la luz del gasto efectivo de enero y febrero que suman \$1.827 millones. Por otra parte, a raíz de los aumentos asignados al FOSIS para los programas de empleo, se le han entregado durante el año fondos extraordinarios que no es posible gastar de inmediato.

Cuadro II.3.12. Flujos mensuales, presupuesto ejecutado 2003, en MM\$.

	Ingresos		Gastos		Saldo Final
	MM\$	%	MM\$	%	MM\$
Inicial 2003					2.189
Enero	1.510	3,4%	855	1,9%	2.844
Febrero	1.064	2,4%	972	2,1%	2.936
Marzo	3.149	7,2%	2.121	4,7%	3.965
Abril	1.750	4,0%	2.426	5,4%	3.288
Mayo	2.181	5,0%	1.121	2,5%	4.348
Junio	4.866	11,1%	3.157	7,0%	6.057
Julio	4.680	10,7%	3.701	8,2%	7.036
Agosto	4.781	10,9%	3.774	8,3%	8.043
Septiembre	4.829	11,0%	4.872	10,8%	8.000
Octubre	5.942	13,6%	10.467	23,1%	3.475
Noviembre	4.060	9,3%	4.826	10,7%	2.710
Diciembre	4.984	11,4%	6.938	15,3%	756
TOTAL	43.797	100,0%	45.230	100,0%	

Fuente: Cálculos de la Consultora conforme a distribución preparada por FOSIS.
Saldos son a fines del mes indicado. Enero incluye saldo inicial de \$2.189 millones.

Desde el punto de vista de los gastos, se observa claramente una concentración del uso de los recursos en los últimos meses del año 2003. En los últimos 4 meses del año se ejecutó el 60% del gasto y, en particular, en el mes de Octubre se gastó cerca de un cuarto del gasto total; 23,1%. Las cifras

regionales son aún más altas, alcanzándose en el mes de octubre a un 35% del gasto¹³⁵; más de un tercio del total anual.

Esta situación en gran medida responde a una calendarización de actividades que concentra las convocatorias de aquellos programas concursables, en los meses de marzo y abril, con lo cual, las actividades de ejecución de los proyectos, luego de terminados los procesos de selección, alcanzados los acuerdos operativos y suscritos los respectivos contratos, se inician recién hacia el tercer trimestre de cada año calendario.

Conforme a lo anterior, el ciclo de ejecución presupuestaria restringido a un período de un año calendario, genera un grado de concentración que se considera negativo, por cuanto afecta la gestión de supervisión y la posibilidad de realizar una buena verificación de la eficiencia, eficacia y calidad con la que se entregan los bienes y servicios correspondientes a los diferentes productos estratégicos.

Debido al comportamiento de los ingresos y gastos durante el año, los saldos de caja experimentan crecimientos muy significativos. En los meses de agosto y septiembre 2003 éstos alcanzaron un nivel de \$ 8.000 millones, lo que representa un 17,7% del gasto total anual, o el equivalente de 2,2 meses de gasto. Esta situación exige revisar los mecanismos de programación de caja para evitar saldos innecesariamente altos.

Para mejor ilustrar la situación descrita, las cifras y el gráfico siguiente muestran una comparación entre el flujo de gastos programados para el año 2003 y el flujo efectivo del gasto. Estas cifras, expresadas en términos porcentuales para facilitar la comparación, permiten calcular la desviación negativa que se produce en los primeros meses del año y hasta el mes de agosto, donde el gasto real es significativamente menor que el gasto programado. Desde septiembre, se presentan desviaciones positivas que alcanzan hasta un 279% en octubre 2003.

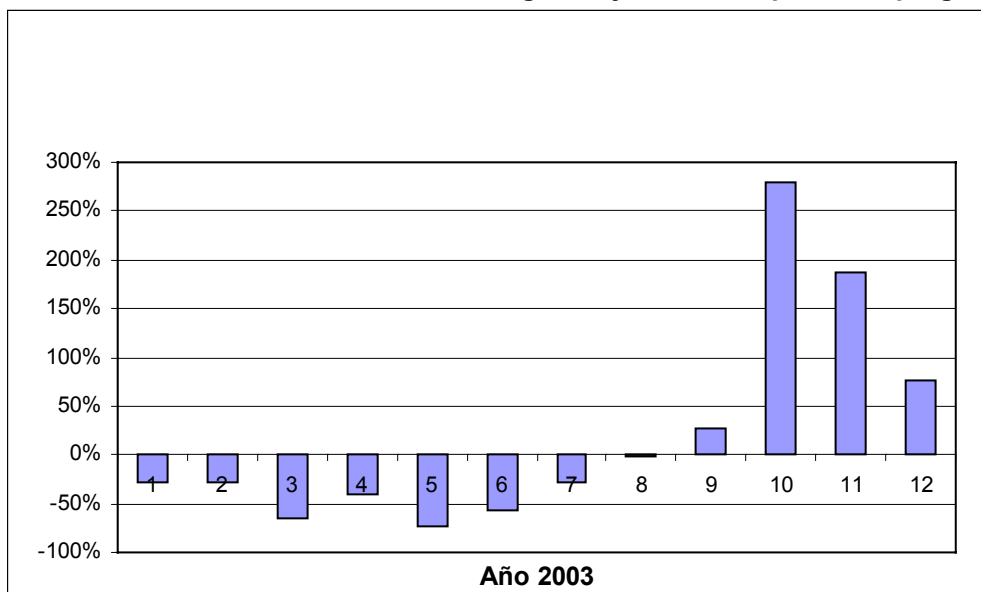
Cuadro II.3.13. Flujos mensuales de gasto programado y ejecutado 2003, MM\$.

	Programado		Ejecutado		% Desviación
	MM\$	%	MM\$	%	
Enero	855	2,6%	855	1,9%	-27,19%
Febrero	972	3,0%	972	2,1%	-27,19%
Marzo	4.329	13,1%	2.121	4,7%	-64,33%
Abril	2.987	9,1%	2.426	5,4%	-40,85%
Mayo	3.020	9,2%	1.121	2,5%	-72,98%
Junio	5.260	16,0%	3.157	7,0%	-56,31%
Julio	3.798	11,5%	3.701	8,2%	-29,05%
Agosto	2.811	8,5%	3.774	8,3%	-2,25%
Septiembre	2.785	8,5%	4.872	10,8%	27,37%
Octubre	2.011	6,1%	10.467	23,1%	279,01%
Noviembre	1.226	3,7%	4.826	10,7%	186,53%
Diciembre	2.877	8,7%	6.938	15,3%	75,56%
Total	32.931	100,0%	45.230	100,0%	

Fuente: Preparado por Consultora a partir de cifras entregadas por FOSIS, según programación de marzo 2003.

¹³⁵ Cálculo promedio de tres regiones: III, VI y VIII.

Gráfico II.3.1 Variación mensual 2003 del gasto ejecutado respecto del programado.



El análisis anual para los años 2000 a 2003, muestra saldos de caja a finales de cada año con niveles más razonables que el promedio de saldos finales mensuales en 2003 (\$4.455 millones); el promedio anual es del orden de \$ 1.300 millones, alcanzando el año 2003 el saldo más bajo de sólo \$756 millones, equivalente a 6,1 días de gasto. El cuadro siguiente muestra los saldos y el movimiento de ingresos y gastos del período analizado.

Cuadro II.3.14. Movimiento de saldos FOSIS, 2003, en MM\$ 2004.

Año	Saldo Inicial	Ingresos	Gastos	Saldo Final
2000	1.180	28.933	29.129	984
2001	984	37.690	37.336	1.338
2002	1.338	37.057	36.206	2.189
2003	2.189	43.797	45.230	756

Fuente: FOSIS; elaboración propia.

II.4 Resultados obtenidos por FOSIS.

En esta sección del informe se presentan y analizan los resultados al nivel de Producto Estratégico y de Gestión Interna del FOSIS. El modelo de evaluación se basa en las Notas Técnicas que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha establecido para la Evaluación de Programas¹³⁶.

El análisis se desarrollará a nivel global y separadamente para cada Producto Estratégico, el cual se abordará sobre la base de la evolución que muestran los indicadores respecto al año 2003, según se muestra en cuadros resumen por Producto Estratégico.

Para medir apropiadamente los resultados del FOSIS se presenta continuación el Cuadro II.4.1, el cual contiene los indicadores necesarios por Producto Estratégico. Estos indicadores son los que, de acuerdo a la experiencia del equipo consultor, se deberían medir para evaluar las cuatro dimensiones definidas por la DIPRES y sin descartar otros que posterior es este estudio desarrolle el FOSIS.

¹³⁶ Las principales características de esta metodología son que los resultados se miden en una línea de tiempo a través de cuatro dimensiones: Eficacia, Eficiencia, Economía y Calidad y corresponden a los efectos más inmediatos que los programas tienen sobre la población beneficiaria.

Cuadro II.4.1. Indicadores pertinentes para medir los resultados de los P. Estratégicos del FOSIS.

Dimensión	Apoyo a Actividades Económicas	Desarrollo Social	Nivelación de Competencias Laborales	Programa PUENTE	Reinserción Laboral y Empleo
	Focalización por ingresos (beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de pobreza/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por ingresos (beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de pobreza/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por nivel educacional (beneficiarios efectivos con menos de 8 años de escolaridad/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por ingresos (N° beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de la indigencia/N° beneficiarios efectivos totales)	Focalización por condición ocupacional (N° beneficiarios efectivos pobres cesantes/N° de beneficiarios efectivos totales)
	Cobertura Total (1)	Cobertura Total	Cobertura Total	Cobertura Total	Cobertura Total
	Cobertura Población Objetivo (2)	Cobertura Población Objetivo	Cobertura Población Objetivo	% de familias que egresan con los 53 mínimos cumplidos en 24 meses	Cobertura Población Objetivo
	Cobertura por Sexo (3)	Cobertura por Sexo	Cobertura por Sexo	% anual de familias que abandonan el programa	Cobertura por Sexo
	% Aumento de Ingresos de los beneficiarios al término del Proyecto	% de aumento anual del N° de Organizaciones comunitarias	N° Promedio de beneficiarios por 1° ciclo educacional	% anual de cumplimiento de la dimensión Identificación	N° de beneficiarios que poseen trabajo al término de proyecto/N° de beneficiarios totales (19)
	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto de Financiamiento Inversión Productiva	N° Promedio de beneficiarios por proyecto autogestionado	N° Promedio de beneficiarios por 2° ciclo educacional	% anual de cumplimiento de la dimensión Salud	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto
	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto de Servicios Especializados.	N° Promedio de beneficiarios por proyecto de servicios especializados	N° Promedio de beneficiarios por 3° ciclo educacional	% anual de cumplimiento de la dimensión Educación	% de beneficiarios que continúan trabajando después de un año de terminado el proyecto
	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto de acceso al crédito.	N° de proyectos aprobados a ejecutores /N° de solicitudes de proyectos	N° de proyectos aprobados a ejecutores /N° de solicitudes de proyectos	% anual de cumplimiento de la dimensión Dinámica Familiar	N° de proyectos aprobados a ejecutores/N° de solicitudes de proyectos
	N° de proyectos aprobados/N° de solicitudes de proyectos	N° Promedio de actas de supervisión por proyecto	Tasa promedio de aprobación de beneficiarios (16)	% anual de cumplimiento de la dimensión Habilitabilidad	Índice de desenlace dependiente
	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto de apoyo para el desarrollo de un entorno.		Tasa promedio de reprobación de beneficiarios (17)	% anual de cumplimiento de la dimensión Trabajo	Indicador de desenlace independiente
	N° de beneficiarios que obtienen subsidio al crédito/N° total de beneficiarios augestionados		Tasa promedio de deserción de beneficiarios (18)	% anual de cumplimiento de la dimensión Ingresos	N° Promedio de actas de supervisión por proyecto
	N° Promedio de actas de supervisión por proyecto		N° Promedio de actas de supervisión por proyecto		
	N° beneficiarios que reciben garantías para el crédito/ N° total de beneficiarios augestionados				
	N° beneficiarios que acceden al fondo rotatorio/N° total de beneficiarios augestionados				
	Tasa de recuperación de créditos (4)				
	Tasa de rotación de créditos (5)				
	% de gasto de administración del Programa (6)	% de gasto de administración del Programa	% de gasto de administración del Programa	% de gasto de administración del Programa	% de gasto de administración del Programa
	Gasto medio por proyecto (7)	Gasto medio por proyecto	Gasto medio por proyecto	Gasto medio total por familia	Gasto medio por proyecto
	Inversión media por beneficiario (8)	Inversión media por beneficiario	Inversión media por beneficiario	Promedio de Familias por Apoyo Familiar FOSIS	Inversión media por beneficiario
	Subsidio para el financiamiento de inversión productiva M\$ por beneficiario (9)	Gasto medio de supervisión por proyecto	Gasto medio de supervisión por proyecto	Promedio de Familias por Apoyo Familiar Municipal	Gasto medio de supervisión por proyecto
	Gasto medio de supervisión por proyecto (10)			Tiempo medio cumplimiento por Dimensión	
	% Gasto FOSIS/Gasto total	% Gasto FOSIS/Gasto total	% Gasto FOSIS/Gasto total	% Gasto FOSIS/Gasto total	% Gasto FOSIS/Gasto total
	% Gasto Municipalidad/Gasto total	% Gasto Municipalidad/Gasto total	% Gasto Municipalidad/Gasto total	% Gasto Municipalidad/Gasto total	% Gasto Municipalidad/Gasto total
	% Gasto Beneficiario/Gasto total	% Gasto Beneficiario/Gasto total	% Gasto Beneficiario/Gasto total	% Gasto Beneficiario/Gasto total	% Gasto Beneficiario/Gasto total
	% Gasto Ejecutor/Gasto total	% Gasto Ejecutor/Gasto total	% Gasto Ejecutor/Gasto total	% Gasto Ejecutor/Gasto total	% Gasto Ejecutor/Gasto total
	% Gasto Otros/Gasto total (11)	% Gasto Otros/Gasto total	% Gasto Otros/Gasto total	% Gasto Otros/Gasto total	% Gasto Otros/Gasto total
	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria
	Nota global (12)	Nota global	Nota global	Nota global	Nota global
	Nota global desempeño ADL's (13)	Nota global desempeño ADL's	Nota global desempeño ADL's	Nota global desempeño ADL's	Nota global desempeño ADL's
	Nota global de usuarios con Programa de Promoción (14)	Nota global de usuarios con Programa de Promoción	Tiempo promedio de resolución de reclamos		Tiempo promedio de resolución de reclamos
	N° de días promedio de resolución de reclamos	Tiempo promedio de resolución de reclamos	N° Promedio de meses atraso de de término de proyectos		N° Promedio de meses atraso de de término de proyectos
	N° Promedio de meses atraso de de término de proyectos (15)	N° Promedio de meses atraso de de término de proyectos			

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial.

(2) La cobertura de población objetivo corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población objetivo de FOSIS.

(3) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(4) Corresponde al porcentaje de recuperación de créditos anualmente en relación a los créditos pagados al día.

(5) Es la cantidad de veces que rota anualmente el fondo destinado a este tipo créditos.

(6) Los gastos de administración corresponden a los gastos asociados a los programas incluido honorarios de los ADL's y el personal administrativo asociado al programa, como también otros gastos generales.

(7) Corresponde al gasto total del programa incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos del programa.

(8) La inversión media por beneficiario corresponde a la valoración de todas las presentaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(9) El subsidio para el financiamiento de inversión productiva por beneficiario corresponde a la cantidad de recursos entregada a los beneficiarios como capital para que estos realicen alguna actividad productiva.

(10) Este indicador debe incorporar los gastos asociados a la supervisión de los proyectos, como por ejemplo honorarios de los ADL's, movilización, apoyo administrativo, entre otros.

(11) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

(12) Corresponde a la nota global de la percepción de los beneficiarios a los productos entregados por el FOSIS, en una escala de 1 a 7.

(13) Corresponde a la nota global de satisfacción de la labor de los ADL's en todo el proceso de ejecución de los proyectos en una escala de 1 a 7.

(14) Corresponde a la nota global de satisfacción de las actividades de Promoción para la elaboración y apoyo inicial en la ejecución de los proyectos.

(15) Corresponde a la diferencia de la fecha de término planificada de cierre de los proyectos y la fecha real de cierre expresada en meses.

(16) Corresponde a la cantidad de beneficiarios efectivos que aprueban el examen aplicado por MINEDUC sobre los beneficiarios totales del programa

(17) Corresponde a la cantidad de beneficiarios efectivos que reprobaban el examen aplicado por MINEDUC sobre los beneficiarios totales del programa

(18) Corresponde a la cantidad de beneficiarios efectivos que se retiran de los cursos impartidos por los ejecutores intermedarios sobre los beneficiarios totales del programa

(19) Este indicador incorpora tanto a los beneficiarios que tienen un desenlace dependiente como independiente. Aunque el FOSIS posee una orientación a los desenlaces independientes.

Cuadro II.4.1. Indicadores pertinentes para medir los resultados de los P. Estratégicos del FOSIS (Continuación).

Dimensión	Promoción para la Participación	Un barrio para mi Familia	Participación Ciudadana	Proyectos Innovativos	Aquí yo hablo
Eficacia	Focalización por ingresos (beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de pobreza/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por características (Familias recibieren vivienda social/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por ingresos (beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de pobreza/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por ingresos (beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de pobreza/beneficiarios efectivos totales)	Focalización por ingresos (N° beneficiarios efectivos que se encuentren bajo la línea de la indigencia/N° beneficiarios efectivos totales)
	Cobertura Total	Cobertura Total	N° de jornadas realizadas	N° de iniciativas o acciones innovativas realizadas	Cobertura Total
	Cobertura Población Objetivo	Cobertura Población Objetivo	N° de invitados totales que asistieron a las jornadas	N° de iniciativas que se convirtieron en programas piloto	Cobertura Población Objetivo
	Cobertura por Sexo	Cobertura por Sexo	Cobertura Población objetivo Encuentros Juntos Ganamos	N° de iniciativas que se convirtieron en programas regulares	Cobertura por Sexo
	% de aumento de organizaciones comunitarias por comunidad	N° Promedio de iniciativas comunitarias por comunidad o barrio.	N° promedio de beneficiarios por Jornada	N° de meses promedio de cambio de estado en las etapas de experimentación.	N° de programas de TV/N° total de programas (radio y TV)
	% de aumento de miembros por organización comunitaria	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto	N° de participantes efectivos/N° de participantes planificados		N° Promedio de programas radiales/ N° total de medios radiales
	N° Promedio de beneficiarios por Proyecto	N° de proyectos aprobados ejecutores/N° de solicitudes de proyectos	N° Promedio de acuerdos alcanzados		N° de programas televisivos/N° canales de TV
	N° de proyectos aprobados ejecutores/N° de solicitudes de proyectos	% de aumento de organizaciones comunitarias por comunidad o barrio	N° Promedio de acuerdos realizados con éxito		N° de proyectos aprobados ejecutores/N° de solicitudes de proyectos
	N° Promedio de actas de supervisión por proyecto	N° Promedio de actas de supervisión por proyecto			N° Promedio de actas de supervisión por proyecto
	N° de beneficiarios ejecutores que reciben apoyo en la elaboración de proyectos/ N° total de beneficiarios	N° Promedio de beneficiarios por taller			
	N° beneficiarios que recibieron financiamiento de Apoyo a Actividades Económicas/N° total de beneficiarios				
	N° beneficiarios que recibieron financiamiento de Desarrollo Social/N° total de beneficiarios				
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	% de gasto de administración del Programa	Gasto medio total por jornada	Gasto promedio por iniciativa	% de gasto de administración del Programa
	Gasto medio por proyecto	Gasto medio total por familia	Gasto medio ADMI del programa		Gasto medio por proyecto
	Inversión media por beneficiario	Inversión media por familia	Inversión media por participante		Inversión media por beneficiario
	Gasto medio de supervisión por proyecto	Gasto medio de supervisión por proyecto			Gasto medio de supervisión por proyecto
Economía	% Gasto FOSIS/Gasto total	% Gasto FOSIS/Gasto total			% Gasto FOSIS/Gasto total
	% Gasto Municipalidad/Gasto total	% Gasto Municipalidad/Gasto total			% Gasto Municipalidad/Gasto total
	% Gasto Beneficiario/Gasto total	% Gasto Beneficiario/Gasto total			% Gasto Beneficiario/Gasto total
	% Gasto Ejecutor/Gasto total	% Gasto Ejecutor/Gasto total			% Gasto Ejecutor/Gasto total
	% Gasto Otros/Gasto total	% Gasto Otros/Gasto total			% Gasto Otros/Gasto total
% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria	% ejecución presupuestaria		% ejecución presupuestaria	
Calidad	Nota global	Nota global	Nota global		Nota global
	Nota global desempeño ADL's	Nota global desempeño ADL's			Nota global desempeño ADL's
	N° de días promedio de resolución de reclamos	N° de días promedio de resolución de reclamos			N° de días promedio de resolución de reclamos
	N° Promedio de meses atraso de término de proyectos	N° Promedio de meses atraso de término de proyectos			N° Promedio de meses atraso de término de proyectos

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

Para el análisis de los resultados de FOSIS en el período 2000-2003, se utilizan las bases de datos proporcionadas por la institución y, dado que estas se encuentran incompletas, principalmente en temas de eficacia como, por ejemplo, el porcentaje de aumento en los ingresos al término de los programas, aumento del volumen de ventas en el caso de microemprendimientos y en general aquellos datos que permitan observar cambios en las condiciones de entrada y de salida de los beneficiarios, el análisis resulta limitado¹³⁷. Ahora bien, el FOSIS tiene definida su población potencial para los programas regulares la cual corresponde a la proporción del Universo de beneficiarios potenciales (indigentes y personas en condición de pobreza estimada en 3.030.000 personas según la encuesta CASEN del año 2000) que cumple con las características y requisitos definidos en sus Bases Generales. En cuanto a la Población objetivo, para efectos de esta evaluación, se ha homologado a la Población potencial, dado

¹³⁷ Es importante destacar que el FOSIS a partir del año 2003 cuenta con un sistema de registro de beneficiarios que incorpora variables de entrada y salida, lo que permitirá evaluar los resultados en forma más completa a partir del año 2004.

que el FOSIS no dispone de una cuantificación o planificación de dicha población por Producto Estratégico que pudiese ser utilizada.

Para determinar la cobertura total por Producto Estratégico, la que se calcula en base a la población potencial, se ha definido como valor base de población la correspondiente al año 2000 y se consideran los beneficiarios efectivos acumulados a contar de ese año hasta el 2003 a excepción de los Programas de Reinserción Laboral y Empleo y, Promoción para la Participación que se determinan anualmente.

Para la determinación de la cobertura total por sexo se mantuvo la composición de la población total del país de hombres y mujeres del año 2000 y a los beneficiarios efectivos por sexo de cada uno de los Productos Estratégicos.

Para la determinación de los indicadores de satisfacción de beneficiarios, para el año 2001 se utiliza el estudio "Evaluación de Satisfacción de Usuarios Programas FOSIS Nacional, IPSOS – SEARCH Marketing", el cual se determinó en base a una nota promedio en una escala de 1 a 7. Por otra parte, para el año 2002 se utiliza el estudio "Satisfacción de Usuarios, FOCUS – Adimark Quality" que indica el porcentaje de beneficiarios que le asignan una nota entre 6 y 7 al servicio global en una escala de 1 a 7. El mismo estudio se utilizó para el indicador de satisfacción de los usuarios con los ADLs y el Programa de Promoción para la Participación. Para el año 2003 el FOSIS aún no se cuenta con un estudio de satisfacción de beneficiarios aunque esta planificada su realización.

II.4.1 Resultados globales de la Institución

En el siguiente cuadro se presentan los principales resultados del FOSIS a nivel global para el período 2000-2003:

Cuadro II.4.2. Resultados globales.

Dimensión	Indicador		Años			
			2000	2001	2002	2003
Eficiencia	% de gastos de administración (2)	%	15%	15%	16%	15%
	Gasto medio total por proyecto	M\$ 2004	5.558	10.578	19.032	21.939
	Inversión media por beneficiario	M\$ 2004	36	50	204	316
	Nº de Proyectos por ADL	Nº	18	13	9	11
Economía	% de cofinanciamiento de los proyectos (3)	%	35%	29%	21%	19%
Calidad	Indicadores de satisfacción de usuarios (4)		S/I	6,5	96,1%	S/I

Fuente: Elaboración propia

- (1) No incluye Programa PUENTE
- (2) En relación al gasto total
- (3) No incluye AF del Programa PUENTE
- (4) Escala de 1 a 7 y como % de notas entre 6 y 7.

En términos de eficacia no ha sido posible determinar la cobertura global de FOSIS en el período de evaluación (porcentaje de población potencial atendida), ya que el FOSIS no cuenta con información suficiente para identificar los beneficiarios de los años anteriores al 2003 y filtrar las prestaciones de servicios complementarios entre Productos Estratégicos. Si embargo, es posible estimar que individualmente cada Producto Estratégico (7) ha alcanzado un promedio de cobertura total de 39%. Es importante destacar que el porcentaje de cobertura total promedio de 39% por Producto Estratégico no implica una baja eficacia, pues existen otras instituciones públicas que también atienden a esta población potencial por ejemplo, INDAP, MINEDUC, SERNAM, las Municipalidades, etc.

En lo que respecta a eficiencia se puede constatar que el FOSIS presenta estabilidad en el período 2000-2003 en términos del porcentaje de gasto de administración sobre el total de gastos, en torno al 15%, el cual se considera razonable pero al límite, pues de acuerdo a estudios internacionales realizados a Fondos de Inversión Social, los gastos de administración son del orden del 6% al 15% respecto de los gastos totales¹³⁸.

El gasto medio por proyecto presenta una marcada tendencia al alza, puesto que el año 2000 estaba en torno a M\$ 5.558 y el año 2003 aumentó a M\$ 21.939. Este cambio se explica principalmente por la orientación que han tenido los programas regulares del FOSIS hacia los beneficiarios del programa PUENTE, los cuales necesitan mayor apoyo técnico y además son todos individuales y no asociativos. Por las mismas razones, la inversión media por beneficiario ha aumentado en forma significativa en el período, pasando de M\$ 36 en el año 2000 a M\$ 239 en el año 2003.

El nivel de cofinanciamiento de los proyectos que ejecuta el FOSIS muestra una tendencia a la baja, puesto que el año 2000 este alcanzaba un 35% y el 2003 cae a 19%, lo cual es consistente con el hecho que el nuevo tipo de beneficiario tiene un nivel de ingresos significativamente menor que los anteriores, de este modo es razonable que el FOSIS tienda a aumentar el nivel de subsidios.

En lo que respecta a calidad se observa que la institución tiene un elevado nivel de satisfacción por parte de sus beneficiarios, puesto que el año 2001, fue calificada con una nota general de 6,5 en una escala de 1 a 7 y el año 2002 con un porcentaje de 96,1% de notas entre 6 y 7 en la misma escala del año anterior.

A continuación se presentan los resultados por Producto Estratégico y los de Gestión Interna.

II.4.2 Producto estratégico de apoyo a actividades económicas.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados calculados para este Producto Estratégico.

¹³⁸ Fuente: Documento de Estrategia del BID, "La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza – Washington, D.C. año 2000.

Cuadro II.4.3. Producto estratégico apoyo a actividades económicas.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2000	2001	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de beneficiarios efectivos / población potencial	5%	17%	20%	23%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	Nº de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	4,6%	16,2%	19,6%	22,1%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	Nº de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	5,1%	17,3%	21,3%	24,1%
	Nº Promedio de beneficiarios por Proyecto	Nº total de beneficiarios/Nº total de proyectos	23,6	55,1	26,9	21,8
	Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	4,0	4,7	4,5	1,5
	Nº Promedio de beneficiarios ejecutores por proyecto autogestionado	Nº total de beneficiarios ejecutores/Nº total proyectos autogestionados	16,7	18,0	15,9	10,4
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	11%	21%	21%	16%
	Gasto medio por proyecto (3) (4)	Gasto total FOSIS / Nº total proyectos	6.167	7.742	9.257	11.219
	Inversión media por beneficiario (5)	Inversión recibida por el beneficiario/Nº total de beneficiarios	191	231	270	212
	Subsidio para el financiamiento de inversión productiva por beneficiario (6)	Monto total de subsidios/Nº total de beneficiarios que reciben subsidios	S/I	124	172	446
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	50%	55%	66%	73%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	4%	4%	4%	3%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	14%	12%	5%	5%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	1%	2%	4%	3%
	% Gasto Otros (7)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	31%	27%	20%	16%
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. Vigente programa.	99,5%	97,3%	97,6%	96,0%
Calidad	Indicadores de satisfacción de usuarios (8)	Calificación promedio general	S/I	6,5	6 a 7 (89,5%)	S/I
	Indicadores de satisfacción de usuarios con los ADLs	Nº de notas entre 6 y 7 / Nº total de notas	S/I	S/I	88,5%	S/I
	Indicadores de satisfacción de usuarios con el Programa de Promoción	Nº de notas entre 6 y 7 / Nº total de notas	S/I	S/I	90,3%	S/I
	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	9,2	8,5	5,7	0,4

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son personas mayores de 18 años, hombres y/o mujeres, que se encuentren en situación de pobreza, habiten o trabajen en los territorios seleccionados y que sean microempresarios o trabajadores por cuenta propia (sean estos pequeños productores rurales, pescadores artesanales, pirquineros u otros pequeños productores, la cual se estima en 423.720 personas.

(2) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(3) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(4) El gasto medio por proyecto corresponde a la valoración de todas las prestaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados y los gastos asociados a la administración del programa.

(5) La inversión media por beneficiario corresponde a la valoración de todas las prestaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(6) El subsidio para el financiamiento de inversión productiva por beneficiario corresponde a la cantidad de recursos entregada a los beneficiarios como capital para que estos realicen alguna actividad productiva.

(7) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

(8) Para el año 2002 se utiliza el % de notas entre 6 y 7 sobre el total de notas, por no contar con la misma base de cálculo del año 2001.

II.4.2.1 Dimensión de Eficacia.

Dentro de la dimensión de eficacia en primer lugar se destaca que el indicador de cobertura total para el año 2003 se presenta en torno al 23%, con un incremento promedio de 3 puntos porcentuales en los últimos 2 años.

En lo que respecta a la cobertura por sexo, es posible observar una leve orientación a los hombres 24,1% en relación con las mujeres 22,1% en el año 2003.

Este importante destacar que este porcentaje no implica una baja eficacia, pues existen otras instituciones públicas que también atienden a esta población potencial por ejemplo, INDAP, MINEDUC, SERNAM, las Municipalidades, etc.

Por otra parte, el promedio de beneficiarios por proyecto presenta una tendencia a la baja (23,6 beneficiarios por proyecto el año 2000 a 21,8 el año 2003), lo mismo ocurre con los ejecutores beneficiarios por proyecto (16,7 ejecutores beneficiarios por proyecto el año 2000 a 10,4 el 2003) este cambio podría explicarse por el cambio del tipo de beneficiarios de pobres a extremadamente pobres (Programa PUENTE), pues para estos últimos teóricamente es necesario realizar proyectos más pequeños y específicos.

Por otra parte, se destaca que el nivel de supervisión de los ADL's que experimentó un alza de 4 actas de supervisión por ADL a 4,5 en el período 2000-2002 y cae a 1,5¹³⁹ el 2003. De acuerdo a informaciones entregadas por la institución una explicación a esta considerable baja sería que, producto del cambio de sistema de Información (Sistema Nacional de Supervisión al Sistema de Gestión de la Inversión), los ADL's no siguieron poblando las bases de datos en ninguno de los dos Sistemas de modo similar a los años anteriores en lo que respecta a actas de supervisión para el año 2003, ya que el nuevo Sistema posee una lógica diferente de presentación de la información

II.4.2.2 Dimensión de Eficiencia.

En términos de eficiencia es posible inferir que, producto del cambio del modo de intervención del FOSIS (ver descripción del cambio en la sección I.2.1 del presente informe), también ha cambiado su nivel de eficiencia, dado que por ejemplo el porcentaje de gasto de administración¹⁴⁰ ha aumentado en el período 2000 a 2003 desde un 11% a un 16% el 2003, el gasto medio por proyecto se ha prácticamente duplicado (M\$ 6.167 a M\$ 11.219)¹⁴¹ y la cantidad de beneficiarios por proyecto ha disminuido en 1,8 puntos porcentuales (de 23,6 a 21,8) en el período.

Por otra parte destaca que la inversión media por beneficiario también ha aumentado en M\$21 (M\$191 a M\$212) lo cual se explicaría por el cambio de beneficiarios pobres a extremadamente pobres. Para el caso de los proyectos autogestionados se aprecia mas claramente el aumento del subsidio¹⁴² por parte del FOSIS a los beneficiarios (M\$ 124 el año 2001 a M\$ 446 el año 2003).

¹³⁹ El supuesto que justifica este análisis es que a mayores actas de supervisión, mayor es la supervisión y por consiguiente mejor es el proceso de ejecución del proyecto.

¹⁴⁰ Este porcentaje corresponde a los gastos del personal de planta, bienes y servicios de consumo, gastos asociados a la administración tanto de transferencias corrientes como de capital (el cual incluye los honorarios de los ADL's), sobre el gasto total del Programa.

¹⁴¹ Se ha utilizado este indicador global de beneficiarios por proyecto por que no se cuenta con la información por componente o líneas que sería lo más apropiado.

¹⁴² El subsidio para inversión productiva entregado a los beneficiarios corresponde a la valorización de los bienes de capital entregados por el FOSIS para realizar un determinado proyecto, en cambio la inversión media por proyecto es la valorización de los subsidios directos mas los servicios especializados prestados por ejecutores intermediarios con relación al total de beneficiarios del Programa.

II.4.2.3 Dimensión de Economía.

Para abordar esta dimensión se han utilizado principalmente los aportes comprometidos en el acuerdo operativo firmado por los distintos actores que participan en los proyectos y el porcentaje de ejecución presupuestaria del programa. De este modo es posible observar una tendencia a la baja de los aportes de Otros¹⁴³ disminuyendo de 31% el año 2000 a un 16% el año 2003, en contraposición a la del FOSIS que ha aumentado de un 50% el año 2000 a un 73% el 2003. Por otra parte el nivel de ejecución presupuestaria con relación al presupuesto vigente, en el año 2003 muestra un nivel de ejecución del 96% (MM\$ 4.780), lo cual es considerado razonable.

II.4.2.4 Dimensión de Calidad.

En esta dimensión es posible observar que los indicadores de satisfacción de los usuarios son satisfactorios dado que el año 2001 el FOSIS obtuvo una nota global del programa de un 6,5 y en el año 2002 obtuvo un 89.5% de las notas entre 6 y 7 a nivel global, del mismo modo la evaluación realizada a los ADL's fue de un 88.5% de notas entre 6 y 7.

Por otra parte, se destaca como positiva la disminución de los atrasos en el término de los proyectos de 9,2 meses el año 2000 a 0,4 el año 2003. Lo que no necesariamente significa una disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.2.5 Evaluación General.

En términos generales es posible apreciar que este Producto Estratégico se ha adaptado al cambio en el tipo de beneficiario a partir del año 2002, producto de la incorporación de beneficiarios del Programa PUENTE, este cambio se manifiesta en el gasto medio por proyecto el cual se ha casi duplicado y en el aumento promedio de subsidios por beneficiario de M\$ 124 en el año 2001 a M\$ 446 en el año 2003. El impacto de este cambio sólo se podrá observar cuando se evalúe en forma integral el Sistema Chile Solidario. No obstante lo anterior, es posible observar que para este Producto ha aumentado el porcentaje de gasto de administración de un 11% a un 16% en el período 2000-2003.

Por otra parte, se considera riesgoso el bajo nivel de supervisión de los proyectos, dado que el año 2002 (año en que se habrían registrado todas las actas de supervisión en el sistema) estaba en torno a 4,5 actas de supervisión por proyecto, puesto que, de acuerdo a lo planteado por los Jefes del Departamento de Gestión de Programas en las 3 regiones visitadas, estas deberían ser en torno a 9 actas promedio por proyecto, es decir un acta al mes.

II.4.3 Producto estratégico desarrollo social.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los resultados de este Producto Estratégico del FOSIS.

¹⁴³ Las otras entidades que aportan al financiamiento de los proyectos son instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

Cuadro II.4.4. Producto estratégico desarrollo social.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2000	2001	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de beneficiarios efectivos / población potencial	12%	20%	23%	26%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	Nº de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	11%	19%	22%	23%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	Nº de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	11%	18%	20%	21%
	Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	3,8	4,5	4,2	1,8
	Promedio de Beneficiarios por Proyecto	Nº total de beneficiarios/Nº total de proyectos	141	205	106	117
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	20%	15%	19%	16%
	Gasto medio proyecto (3)	Gasto total programa/Nº total de proyectos adjudicados	2.812	8.415	11.924	9.043
	Inversión media por beneficiario	Inversión recibida por el beneficiario/Nº total de beneficiarios	16	35	91	65
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	58%	60%	65%	65%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	5%	7%	5%	6%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	11%	10%	4%	3%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	1%	1%	3%	7%
	% Gasto Otros (4)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	25%	22%	22%	19%
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. Vigente programa.	99%	99%	95%	99%
Calidad	Indicadores de satisfacción de usuarios (5)	Calificación promedio general	S/I	6,7	90,6%	S/I
	Indicadores de satisfacción de usuarios con los ADLs	Nº de notas entre 6 y 7 / Nº total de notas	S/I	S/I	94,3%	S/I
	Indicadores de satisfacción de usuarios con el Programa de Promoción	Nº de notas entre 6 y 7 / Nº total de notas	S/I	S/I	87,8%	S/I
	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	9,7	8,1	5,9	1,6

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial, donde dicha población corresponde a los indigentes y en condición de pobreza la cual se estima en 3.030.000 personas. Fuente: CASEN año 2000.

(2) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(3) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(4) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

(5) Para el año 2002 se utiliza el % de notas entre 6 y 7 sobre el total de notas, por no contar con la misma base de cálculo del año 2001.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.3.1 Dimensión de Eficacia.

Para este producto la cobertura total se determina en base al universo de beneficiarios potenciales del FOSIS, dado que, por la inmensa diversidad de posibles formas de intervenir en los territorios, no es factible de ser acotarla en este estudio. De este modo la población potencial del FOSIS, para este Producto Estratégico son las personas pobres y extremadamente pobres del país, las que de acuerdo a la CASEN del año 2000 bordean las 3.030.000 personas.

De acuerdo al párrafo anterior cobertura total de este programa para el año 2003 alcanza al 26%, experimentando un crecimiento de un 14% con respecto al año 2000.

En la cobertura por sexo se aprecia una leve orientación a las mujeres 23% en relación con los hombres 21% en el año 2003.

Se destaca que el nivel de supervisión de los ADL's promedia 4,2 actas de supervisión por ADL en el período 2000-2002 (año en el que se habrían registrado todas las actas en el sistema), sin embargo el año 2003 este indicador cae a 1,8, producto del cambio de sistema de Información (Sistema Nacional de Supervisión al Sistema de Gestión de la Inversión).

Ahora bien, el promedio de beneficiarios por proyecto muestra variaciones importantes principalmente entre los años 2001 y 2002 los cuales pasaron de 205 beneficiarios por proyecto a 106. Para el año 2003 este indicador vuelve a cambiar aumentando en 11 beneficiarios con relación a año anterior.

II.4.3.2 Dimensión de Eficiencia.

En cuanto a la dimensión de eficiencia se ha calculado el porcentaje de gasto de administración¹⁴⁴ del programa, que presenta una disminución el año 2003 con respecto al año 2000 de 4 puntos porcentuales (20% el año 2000 y 16% el 2003), lo que considera positivo, pero aún esta por sobre el promedio del FOSIS, que es de un 15%.

Por otra parte es posible observar de manera similar al Producto Estratégico Apoyo a Actividades Económicas un cambio marcado en el período 2000-2003 tanto en el gasto medio por proyecto (M\$2.812 a M\$9.043) como inversión media por beneficiario (M\$16 a M\$63), lo cual se explica por el cambio en el tipo de beneficiarios de pobres a extremadamente pobres. Además como se describe en la dimensión anterior el promedio de beneficiarios por proyecto ha disminuido producto de su orientación hacia el Programa PUENTE.

II.4.3.3 Dimensión de Economía.

Dentro de la dimensión de economía es posible observar una tendencia a la baja del aporte comprometido por los beneficiarios, puesto que el año 2000 alcanzaba al 11% y el año 2003 ha disminuido al 3%, esto es, una disminución en 8 puntos porcentuales respecto al mismo indicador en el transcurso de 4 años. Esta disminución se explica principalmente por el aumento del aporte comprometido por el FOSIS que el año 2000 aportaba con un 58% y el año 2003 con un 65%.

Ahora bien, el porcentaje de ejecución presupuestaria se considera razonable y se observa una alta estabilidad en el período en torno al 99% (MM\$ 4.683), ha excepción del año 2002 que presentó un 95%.

¹⁴⁴ Este porcentaje corresponde a los gastos del personal de planta, bienes y servicios de consumo, gastos asociados a la administración tanto de transferencias corrientes como de capital (el cual incluye los honorarios de los ADL's), sobre el gasto total del Programa.

II.4.3.4 Dimensión de Calidad.

Respecto a la dimensión de calidad los dos estudios realizados por la institución presentan un grado de satisfacción de los beneficiarios satisfactorio, puesto que el año 2001 el FOSIS obtuvo una nota global del programa de un 6,7 y en el año 2002 obtuvo un 90,6% de las notas entre 6 y 7 a nivel general, del mismo modo la evaluación realizada a los ADL's entregó un 94,3% de notas entre 6 y 7.

Se destaca también como positiva la disminución de los meses de atraso al término de los proyectos de 9,7 meses el año 2000 a 1,6 meses el año 2003. Lo que no necesariamente significa una disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.3.5 Evaluación General.

En primer lugar se observa que el costo medio de los proyectos ha aumentado, pasando de M\$2.812 el año 2000 a M\$9.043 el 2003, habiendo influido en este aumento el nuevo tipo de beneficiario (familias PUENTE), el que por sus características de indigencia resulta más costoso entregarle un servicio de calidad similar al de los anteriores beneficiarios, ya que éstos necesitan una mayor cantidad de horas de asistencia técnica para lograr el mismo resultado que un beneficiario pobre no indigente.

En términos de economía, se observa una disminución en el indicador de aporte comprometido por los beneficiarios, de un 11% el año 2000 a un 3% el año 2003, explicado porque los nuevos beneficiarios no cuentan con recursos económicos para aportar al financiamiento de los proyectos.

Ahora bien, al igual que el Producto Estratégico anterior, este programa presenta un alto nivel de satisfacción de usuarios obteniendo un 90,6% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7.

II.4.4 Producto estratégico nivelación de competencias laborales.

En el cuadro II.4.5. se presenta un cuadro resumen de los resultados del Producto Estratégico Nivelación de Competencias Laborales.

Cuadro II.4.5. Producto estratégico nivelación de competencias laborales.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2000	2001	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	N° de beneficiarios efectivos / población potencial	1,7%	3,8%	4,7%	5,8%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	N° de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	1,8%	4,4%	5,4%	6,6%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	N° de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	1,7%	3,3%	4,0%	4,9%
	Promedio de Beneficiarios por Proyecto	N° total de beneficiarios/N° total de proyectos	49	35	65	52
	Tasa de aprobación	N° total de beneficiarios que aprueban/N° total de beneficiarios	75%	76%	72%	S/I
	Tasa de reprobación	N° total de beneficiarios que reprueban/N° total de beneficiarios	8%	15%	28%	S/I
	Tasa de deserción	N° total de beneficiarios que desertan/N° total de beneficiarios	16%	9%	S/I	S/I
	Promedio de actas de supervisión por proyecto	N° total de actas/N° total de proyectos	2,4	2,5	3,8	2,8
	Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	12%	6%	10%
Gasto medio proyecto (3)		Gasto total programa/N° total de proyectos adjudicados	8.520	8.753	23.027	15.647
Inversión media por beneficiario		Inversión recibida por el beneficiario/N° total de beneficiarios	153	237	321	272
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	99%	100%	99%	87%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	0,2%	0,1%	0,3%	3,4%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
	% Gasto Otros (4)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	0,3%	-0,1%	0,4%	6,6%
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. Vigente programa.	80%	94%	84%	75%
Calidad	Indicadores de satisfacción de usuarios (5)	Calificación promedio general	S/I	6,7	96%	S/I
	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	N° total de meses atrasos/N° total de proyectos	17,2	11,9	9,7	0,3

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son i) Personas de ambos sexos que cumplan con el requisito de edad establecidos en las Bases regionales, con menos de 8 años de escolaridad ii) Desertores escolares que se encuentran fuera del sistema educacional formal, desde a lo menos dos (2) años antes de la fecha de su inscripción en el Programa. iii) Cesantes, subempleados o que buscan trabajo por primera vez. La cual se estima en 690.000 personas. Fuente: Estudio de impacto Programa de Nivelación de Competencias Laborales realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile para la DIPRES en el año 2003.

(2) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(3) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(4) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

(5) Para el año 2002 se utiliza el % de notas entre 6 y 7 sobre el total de notas, por no contar con la misma base de cálculo del año 2001.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.4.1 Dimensión de Eficacia.

En esta dimensión es posible apreciar que la cobertura total baja en relación a la población potencial del programa, puesto que el año 2003 fue 5,8%, con un aumento de 4,1 puntos porcentuales en relación al año 2000. No obstante lo anterior existen otras instituciones públicas tal como el MINEDUC que también aportan a la superación del analfabetismo y la nivelación de estudios a personas pobres, de este modo una cobertura baja no necesariamente significa que el FOSIS sea ineficaz, ya que no ha definido alcanzar el 100% de su población potencial, sino más bien contribuir y apoyar a dicha población.

Es posible observar que los beneficiarios mujeres parecen con más interés de participar en este tipo de programas alcanzando un 6,6%, mientras que los hombres llegan al 4,9% el año 2003.

La tasa de aprobación presenta un comportamiento estable en el período 2000-2002 superior al 70%, aunque el año 2002 este indicador muestra una leve tendencia a la baja¹⁴⁵.

Es importante destacar que si bien es cierto que falta información del año 2002 y 2003, es posible observar una tendencia a la baja en la deserción, cayendo de 16% el año 2000 a un 9% en el año 2001, lo cual se considera positivo.

Por otra parte, se destaca que nivel de supervisión de los ADL's muestra una tendencia al alza (a excepción del año 2003) puesto que el año 2000 se realizaban en promedio 2,4 actas de supervisión por proyectos y el año 2002 se realizan 3,8, lo cual se considera bajo puesto que de acuerdo a lo planteado por los Jefes del Departamento de Gestión de Programas en las 3 regiones visitadas estas deberían ser en torno a 9 actas promedio por proyecto.

II.4.4.2 Dimensión de Eficiencia.

Dentro de la dimensión de eficiencia se destaca como positivo que el indicador de porcentaje de gasto de administración¹⁴⁶, se mantenga estable en torno al 10% en el período, solo en el año 2001 es posible observar una disminución a 6%.

Por otro lado, se aprecia una tendencia marcada al alza en relación al gasto medio por proyecto e inversión media beneficiario, los cuales en el año 2000 estaban entorno al M\$8.520 y M\$153 respectivamente y el año 2003 estos pasaron a M\$15.647 y M\$272. Esta alza al igual que los Programas anteriores es producto del nuevo enfoque que posee el FOSIS orientado a beneficiarios del Programa PUENTE.

II.4.4.3 Dimensión de Economía.

El indicador de gasto comprometido por Otros realizado por otras instituciones privadas, Públicas o Personas Naturales presenta una tendencia a aumentar pasando de un 0,3% en año 2000 a un 6,6% el año 2003. Lo anterior se considera positivo puesto que mientras menos se gaste para cumplir el objetivo de un programa mejor es el desempeño de la institución, ya que este ahorro puede ser destinado a otros beneficiarios potenciales.

No obstante lo anterior, el programa presenta un desempeño discreto (75% de ejecución presupuestaria el año 2003), con relación a los demás Productos Estratégicos del FOSIS que promedian un 96%.

II.4.4.4 Dimensión de Calidad.

Es posible observar para la dimensión de calidad que en los estudios realizados existe en términos generales una alta percepción de satisfacción por parte de los beneficiarios, puesto que el año 2001 el FOSIS obtuvo una nota global del programa de un 6,7 y en el año 2002 obtuvo un 96% de las notas entre 6 y 7 a nivel general.

¹⁴⁵ Para calcular las tasas de aprobación, reprobación y deserción se utilizó la información entregada tanto por el FOSIS como por el MINEDUC. De este modo los alumnos aprobados son los que efectivamente pasan el examen tomado por el personal del Ministerio.

¹⁴⁶ Este porcentaje corresponde a los gastos del personal de planta, bienes y servicios de consumo, gastos asociados a la administración tanto de transferencias corrientes como de capital (el cual incluye los honorarios de los ADL's), sobre el gasto total del Programa.

Se destaca también como positiva la disminución de los meses de atraso al término de los proyectos de 17,2 meses el año 2000 a 0,3 meses el año 2003. Lo anterior no necesariamente significa una disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.4.5 Evaluación General.

En términos generales es posible apreciar que este Programa presenta un buen desempeño, dado que entre otros indicadores de eficacia, el porcentaje de deserción de beneficiarios del programa¹⁴⁷ es el año 2002 un 9%, lo cual se considera como positivo dado el tipo de beneficiarios que atiende. En términos de eficiencia el porcentaje de gasto de administración el año 2003 de un 11% el cual se considera adecuado corroborando el buen desempeño.

En lo que respecta a la dimensión de economía, medida en este caso por el nivel de ejecución presupuestaria, el programa presenta un desempeño discreto, ya que alcanzó un 75% de ejecución presupuestaria el año 2003, en relación a los demás Productos Estratégicos del FOSIS que promedian un 96%. Este hecho se explica principalmente por el desfase que se produce entre la ejecución presupuestaria anual y el período de ejecución del programa, que normalmente se cierra en Febrero o Marzo del año siguiente.

Por último, en términos de calidad el programa presenta un desempeño muy satisfactorio, comprobado en este caso con los indicadores de satisfacción de usuarios, los que para el año 2003 poseen un 96% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7.

¹⁴⁷ Este indicador se determina por la cantidad de beneficiarios que abandonan el programa sobre el total de beneficiarios del programa en un periodo determinado.

II.4.5 Producto estratégico PUENTE.

En el cuadro II.4.6 se presenta un cuadro resumen de los resultados del Producto Estratégico PUENTE.

Cuadro II.4.6. Producto estratégico PUENTE “Entre la familia y sus derechos”.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2002	2003	
Eficacia	Focalización por ingresos	Beneficiarios en extrema pobreza/beneficiarios totales	100%	100%	
	Cobertura Total (1)	Nº de Familias/población potencial	21%	49%	
	% de cumplimiento de mínimos en el programa	Identificación		7%	50%
		Salud		5%	72%
		Educación		6%	63%
		Dinámica Familiar		5%	64%
		Habitabilidad		7%	56%
		Trabajo		6%	66%
Ingresos		7%	52%		
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	9%	8%	
	Gasto medio por familia (1)	Gasto total de Programa/Nº total familias atendidas	76	94	
	Promedio de Familias por Apoyo Familiar FOSIS	Nº total de familias atendidas/Nº total de Apoyo Familiar	31	60	
	Promedio de Familias por Apoyo Familiar Municipal	Nº total de familias atendidas/Nº total de Apoyo Familiar	14	25	
Economía	% de Apoyo Familiar FOSIS	Apoyo Familiar FOSIS/Apoyo Familiar Municipio	S/I	46%	
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. inicial programa.	99%	100%	

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial, donde dicha población corresponde a familias que se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza, la cual se estima en 209.398 familias. Fuente Orientaciones Programáticas Programa PUENTE año 2003.

(2) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.5.1 Dimensión de Eficacia.

Dentro de esta dimensión, en primer lugar se destaca el alto grado de focalización (100%) que presenta el Producto Estratégico, lo cual se explica por la metodología de focalización desarrollada por el FOSIS y MIDEPLAN

Del mismo modo, es posible constatar que la cobertura total¹⁴⁸ de programa presenta un considerable aumento en el período 2002-2003 (28%) lo que en términos absolutos corresponde a un aumento de 49.382 nuevas familias atendidas en el año 2003.

Por otra parte, es posible observar que el grado de avance por dimensión de las familias medido por el indicador % de cumplimiento de mínimos en el programa¹⁴⁹ y que tienen más de 18 meses en el programa (año 2003), está en 60% promedio, con lo cual es posible inferir que la meta de cumplimiento

¹⁴⁸ Para este Producto Estratégico la población potencial de acuerdo a la encuesta CASEN del año 2000 es la población en situación de indigencia, las cuales son aproximadamente 209.398 familias.

¹⁴⁹ El nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas se presenta agregado por dimensión, la forma de cálculo de este cumplimiento se determinó en base a la media total de las condiciones mínimas de la dimensión, normalizada por la cantidad total de condiciones mínimas (53), puesto que cada dimensión posee una cantidad distinta de condiciones mínimas a cumplir, por ejemplo la dimensión de habitabilidad tiene 12 condiciones a satisfacer y la dimensión trabajo solo tiene 3.

(70% del total de las familias atendidas) con los 53 mínimos cumplidos al término de los 24 meses muestra un razonable nivel de cumplimiento.

II.4.5.2 Dimensión de Eficiencia.

En términos de porcentajes de gastos de administración se observa una leve tendencia a la baja (1 punto porcentual), para el año 2003 este indicador es 8% el cual es considerado bajo, en comparación con los demás Productos Estratégicos los cuales están en torno al 13%. Es importante destacar que dentro de este ítem se consideran los gastos del personal de administración, bienes y servicios de consumo y gastos asociados de administración, de este modo para efectos de este indicador no se consideran los honorarios de los Apoyos Familiares, Material de apoyo metodológico, y el pago al INP por la administración y pago de los aportes solidarios, pues estos son asociados a inversión directa de los beneficiarios.

No obstante lo anterior se aprecia un aumento del costo medio por familia total del programa pasando de M\$ 76 en el año 2002 a M\$ 94 en el año 2003.

Por otra parte, es importante destacar que el promedio de familias atendidas por Apoyo Familiar (AF) presenta una marcada diferencia entre los Apoyos contratados por FOSIS respecto de los contratados por el Municipio, puesto que en el año 2003 cada AF del FOSIS atendió en promedio a 60 familias, mientras que los contratados por los Municipios solo atendieron en promedio a 25 familias. Se considera que esta brecha es negativa dado que podría perjudicar tanto las metas como los plazos gubernamentales propuestos por el FOSIS como por el Sistema Chile Solidario.

II.4.5.3 Dimensión de Economía.

El porcentaje de ejecución presupuestaria se considera apropiado y estable para los años 2002 y 2003 el que se encuentra en torno al 100%.

II.4.5.4 Dimensión de Calidad.

En esta dimensión no es posible realizar una evaluación, pues aún no se cuenta con estudios o evaluaciones de este Producto Estratégico. Para el año 2005 se pretende contar con la primera evaluación de satisfacción de familias PUENTE.

II.4.5.5 Evaluación General.

El Programa PUENTE muestra un buen desempeño, tanto en términos de eficacia como en eficiencia, dado que el grado de avance del programa medido por el indicador % de cumplimiento de mínimos por dimensión,¹⁵⁰ para las familias que tienen más de 18 meses en el programa (año 2003), está en 60% promedio, con lo cual es posible inferir que la meta (70% del total de las familias atendidas) de los 53 mínimos cumplidos al término de los 24 meses, es factible de cumplir. En términos de eficiencia el porcentaje de gastos de administración para el año 2003 es 8% lo cual es considerado como muy positivo, en comparación con los demás Productos Estratégicos.

Por otra parte, es importante destacar que el promedio de familias atendidas por Apoyo Familiar (AF) presenta una marcada diferencia entre los Apoyos contratados por FOSIS respecto de los contratados por los Municipios, puesto que en el año 2003 cada AF del FOSIS atendió en promedio a 60

¹⁵⁰ El nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas se presenta agregado por dimensión, la forma de cálculo de este cumplimiento se determinó en base a la media total de las condiciones mínimas de la dimensión, normalizada por la cantidad total de condiciones mínimas (53), puesto que cada dimensión posee una cantidad distinta de condiciones mínimas a cumplir, por ejemplo la dimensión de habitabilidad tiene 12 condiciones a satisfacer y la dimensión trabajo solo tiene 3.

familias, mientras que los contratados por los Municipios solo atendieron en promedio a 25 familias. Se considera que esta brecha es negativa dado que podría perjudicar tanto las metas como los plazos gubernamentales del Sistema Chile Solidario.

En la dimensión de economía se observa un excelente desempeño, medida en este caso, por el indicador porcentaje de ejecución presupuestaria que está entorno al 100% para el periodo 2002 – 2003.

II.4.6 Producto estratégico reinserción laboral y empleo.

En el cuadro II.4.7 siguiente se presenta un cuadro resumen de los resultados del Producto Estratégico Reinserción Laboral y Empleo.

Cuadro II.4.7. Producto Estratégico Reinserción Laboral y Empleo.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2000	2001	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de beneficiarios efectivos / población potencial	7%	16%	25%	36%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	Nº de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	5,1%	12,0%	20,0%	31%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	Nº de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	8,9%	20,9%	30,6%	42%
	Indicador de desenlace dependiente	Nº total de proyectos con desenlace dependiente/Nº total de proyectos	29%	51%	S/I	10%
	Indicador de desenlace independiente	Nº total de proyectos con desenlace independiente/Nº total de proyectos	71%	49%	S/I	89,0%
	Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	1,8	2,4	1,8	2,5
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	16%	12%	10%	9%
	Gasto medio proyecto (3) (4)	Gasto total programa/Nº total de proyectos adjudicados	13.845	24.711	32.127	35.049
	Inversión media por beneficiario (5)	Monto total recibido por los beneficiarios/Nº total de beneficiarios	214	313	469	403
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	93%	93%	94%	93%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	1%	0%	0%	0%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	0%	0%	0%	0%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	1%	2%	2%	2%
	% Gasto Otros (6)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	5%	5%	4%	4%
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. Vigente programa.	S/I	S/I	98%	96%
Calidad	Indicadores de satisfacción de usuarios (7)	Calificación promedio general	S/I	6,6	83,9%	S/I
	Indicadores de satisfacción de usuarios con los ADLs	Nº de notas entre 6 y 7 / Nº total de notas	S/I	S/I	84,3%	S/I
	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	15,8	12,3	7,9	3,1

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son personas cesantes, preferentemente jefes(as) de hogar, calificados como tales por la municipalidad respectiva y que tengan interés en acceder a los beneficios de este programa. Se definen como cesantes pobres a los desocupados que se desempeñan como: Agricultores, ganaderos, pescadores, cazadores, madereros y ocup. afines. Artesanos y operarios en ocup. relacionadas con hilandería y confección. Obreros y jornaleros. Otros artesanos y operarios y aquellos que no especifican. Se estima que la población objetivo es 269.424 personas. Fuente Información obtenida por la población identificada por la "Encuesta Nacional de Empleo" – Instituto Nacional de Estadística, año 2004.

(2) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(3) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(4) Corresponde al gasto total del programa incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos del programa.

(5) La inversión media por beneficiario corresponde a la valoración de todas las presentaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(6) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

(7) Para el año 2002 se utiliza el % de notas entre 6 y 7 sobre el total de notas, por no contar con la misma base de cálculo del año 2001.

II.4.6.1 Dimensión de Eficacia.

En esta dimensión es posible observar que la cobertura total es un 36% en el año 2003, lo que representa un aumento de 29 puntos porcentuales con respecto al año 2000, lo que es representativo de la importancia que ha adquirido el desempleo, dada la coyuntura del país.

Se destaca que existen otras instituciones públicas tal como el SENSE que también aportan a la superación del desempleo en personas pobres.

Es importante aclarar que el indicador cobertura total se estima considerando los beneficiarios efectivos acumulados a partir del año 2000, y en relación con los cesantes pobres de ese mismo año (2000).¹⁵¹

Se destaca como muy positivo el aumento de la participación de las mujeres en la cobertura del programa, pasando de un 5,1 el año 2000 a un 31% el 2003, dado que, de acuerdo a la experiencia del equipo consultor y numerosos estudios relacionados al tema del empleo, el trabajo femenino es un factor muy potente para mejorar la calidad de vida de las familias (en términos de ingresos) por su mayor sustentabilidad y seguridad en el tiempo.

Por otro lado, se destacan los indicadores desenlaces, los cuales de acuerdo al cuadro resumen presentan una marcada tendencia a desenlaces de tipo independiente alcanzando este un 89% en el año 2003, esto implica que la mayoría de los proyectos realizados son microemprendimientos individuales, lo cual se considera adecuado, pues existen otras instituciones que se especializan en generar alternativas de empleo con desenlace dependiente tal como es el caso de SENCE.

No obstante lo anterior, si el FOSIS solo se enfoca en generar empleos de tipo independiente es necesario acompañarlos con una red de servicios de apoyo especializados que puedan apoyar oportunamente la puesta en marcha de los proyectos, ya que estos presentan un alto riesgo de fracaso al paso de uno o dos años.¹⁵² Se destaca que el FOSIS realiza esfuerzos para brindar un apoyo integral a sus beneficiarios.

En cuanto a la cantidad de actas de supervisión por proyecto no es posible observar una tendencia, estas fluctúan estacionalmente (año por medio) en el período. Para el año 2003 este indicador es de 2,5 actas por proyecto, con lo cual es posible inferir una baja presencia y tiempo destinado a la supervisión de estos proyectos, puesto que este debería fluctuar en torno a 9 actas por ADL, es importante considerar además el efecto del cambio de sistema explicado anteriormente.

II.4.6.2 Dimensión de Eficiencia.

En esta dimensión se destaca por ejemplo como positiva la tendencia a la baja que presenta el indicador de porcentaje de gasto de administración, el que en el año 2003 alcanza un 9%.

Por otro lado, tanto el gasto medio por proyecto como la inversión media por beneficiario presentan una importante alza, ya que este último en el año 2000 se situaba en torno a los M\$ 214 por beneficiario cambiando el año 2003 a M\$ 403, este aumento tan marcado es producto de la orientación que desarrolla la institución en desenlaces de empleo de tipo independiente que a su vez pertenecen al programa PUENTE. Además en el año 2003 se ha definido que el programa incorpore una línea de capital semilla para microemprendimientos.

II.4.6.3 Dimensión de Economía.

En esta dimensión se observa un prácticamente nulo aporte de los demás actores que normalmente financian los proyectos (Beneficiarios y Otros), puesto que el FOSIS aporta un 93% en promedio en el período 2000-2003, lo cual por las características propias del programa se considera razonable ya que los beneficiarios son cesantes y a partir del 2003 pertenecientes al Programa PUENTE.

Por otra parte, la ejecución presupuestaria presenta un nivel de gasto adecuado (96%), pues para el año 2003 el gasto ejecutado asciende a MM\$ 12.679 lo que significa un 28% del gasto total del FOSIS.

¹⁵¹ Para mayor explicación de la metodología de determinación de la población objetivo ver anexo 3.

¹⁵² Para mayor información se pueden revisar los estudios realizados por el Ministerio del Trabajo y Prevención Social en el año 2003 y 2004.

II.4.6.4 Dimensión de Calidad.

En términos de calidad es posible observar un nivel de satisfacción de usuarios regular, el cual se encuentra en torno al 84% del promedio de notas entre 6 y 7, en relación a los demás Productos Estratégicos que promedian un 92%, del mismo modo, al medir la satisfacción del apoyo prestado por el ADL, se aprecia similar a la percepción global, la cual un 84% tal como muestra el cuadro resumen, lo que para los demás Productos dicho porcentaje promedia un 91,4%.

Es importante destacar que este Programa presenta los niveles más bajos de satisfacción de usuarios en relación a los demás programas del FOSIS.

Por otra parte, el período de atraso medio de los proyectos muestra una considerable mejoría en el año 2003, ya que el año 2000 esta variable estaba en torno a 16 meses de atraso medio por proyecto, en cambio el año 2003 esta cifra a disminuido solo a 3, lo cual se destaca como muy positivo. Lo anterior no necesariamente significa una disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.6.5 Evaluación General.

Se constata que este Producto Estratégico presenta una marcada tendencia a brindar alternativas de empleo de tipo independiente femenino, puesto que la participación de las mujeres en la cobertura total del programa a aumentado de un 5,1% el año 2000 a un 31% el 2003 y el porcentaje de desenlaces independientes es un 89% para el año 2003 focalizado a familias de extrema pobreza.

Producto de la nueva orientación hacia familias PUENTE, el programa ha sufrido una serie de cambios principalmente en los gastos por proyecto, los cuales han aumentado en el periodo 2000-2003 de M\$ 13.845 a M\$ 35.049, lo mismo se aprecia en la inversión media por beneficiario, la cual ha aumentando de M\$ 214 el año 2000 a M\$ 403 el 2003. Estos cambios se explican fundamentalmente porque el nuevo tipo de beneficiario, por sus características de indigencia, requiere un apoyo técnico y económico mayor y, además, se trata de proyectos individuales y no asociativos.

En lo que respecta a economía este programa presenta un nivel de cofinanciamiento se ha mantenido en el período 2000-2003 en torno al 7%, del mismo modo el porcentaje de ejecución presupuestaria se ha mantenido en un 96% entre los años 2002 y 2003.

En términos de calidad el programa presenta un desempeño regular comparativamente, el que para esta evaluación es medido por el indicador general de satisfacción de usuarios. Dado que este sólo promedia un 84% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7, mientras que los demás Productos promedian un 92% con el mismo indicador.

II.4.7 Producto estratégico promoción para la participación.

En el siguiente cuadro resumen se presentan los resultados del Producto Estratégico Promoción para la Participación.

Cuadro II.4.8. Producto Estratégico Promoción para la Participación.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2000	2001	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de beneficiarios efectivos / población potencial	75%	92%	56%	53%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	Nº de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	75%	93%	57%	53%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	Nº de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	74%	91%	55%	53%
	% beneficiarios ejecutores que reciben apoyo en la elaboración de proyectos	Nº de beneficiario que reciben apoyo/Nº total de beneficiarios	99%	87%	69%	75%
	% beneficiarios que recibieron financiamiento de AAE	Nº de beneficiario que reciben financiamiento AAE/Nº total de beneficiarios programa	S/I	S/I	S/I	22%
	% beneficiarios que recibieron financiamiento de DS/total beneficiarios que postularon	Nº de beneficiario que reciben financiamiento DS/Nº total de beneficiarios	S/I	S/I	S/I	53%
	Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	2,9	3,3	4,2	2,8
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	14%	13%	16%	12%
	Gasto medio proyecto (3) (4)	Gasto total programa/Nº total de proyectos adjudicados	16.195	13.049	18.361	11.829
	Inversión media por beneficiario (5)	Monto total recibido por los beneficiarios/Nº total de beneficiarios	13	12	36	97
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	83%	75%	78%	79%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	2%	3%	1%	2%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	0%	1%	0%	0%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	3%	6%	8%	7%
	% Gasto Otros (6)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	11%	15%	13%	12%
	% ejecución presupuestaria	Gasto ejecutado total/Ppto. Vigente programa.	94%	91%	82%	91%
Calidad	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	11,1	6,7	6,8	3,3

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son grupos y/u organizaciones sociales, funcionales o territoriales, formales o informales pobres y que tiene interés por desarrollar iniciativas comunitarias, en los temas definidos como ámbitos de intervención, vinculadas a los programas de Desarrollo Social y Apoyo a Actividades Económicas en sus componentes para proyectos autogestionados de sectores de escasos recursos. esta población se estima para los años. Año 2000 = 211.107 personas, Año 2001 = 142.851 personas, Año 2002 = 45.404 personas, Año 2003 = 12.910 personas. Fuente elaboración propia en base a información de las orientaciones programáticas de Programa de Promoción para la Participación del año 2003 para mayor información ver anexo 3.

(2) La cobertura por sexo corresponde al % de beneficiarios efectivos (hombres o mujeres) sobre la población potencial de FOSIS.

(3) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(4) Corresponde al gasto total del programa incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos del programa.

(5) La inversión media por beneficiario corresponde a la valoración de todas las presentaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(6) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.7.1 Dimensión de Eficacia.

En términos de eficacia se puede observar que la cobertura total muestra una participación del orden de 53%¹⁵³.

En lo que respecta a la cobertura por sexo, es posible observar un equilibrio entre hombres y mujeres en torno al 53% de cobertura total en el año 2003.

Además, el programa muestra un alto grado de complementariedad principalmente con el Producto Estratégico de Desarrollo Social, puesto que el año 2003 este programa financió un 53% de los proyectos elaborados en el programa de Promoción para la Participación¹⁵⁴. Para el caso de la complementariedad con el Producto Estratégico Apoyo a Actividades Económicas se aprecia una cifra bastante menor del orden del 22%.

No obstante lo anterior, el porcentaje de beneficiarios que reciben apoyo en la elaboración de proyectos¹⁵⁵ presenta una tendencia a la baja, ya que, el año 2000 este indicador estaba en torno al 99% y el año 2003 este es un 75%. Esto se explica por la disminución de proyectos autogestionados asociativos de los Productos Estratégicos Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social y a su vez este cambio se produce por que los beneficiarios de dichos productos pertenecen al Programa PUENTE, los cuales realizan proyectos autogestionados individuales, los que no tienen definido apoyo de este Programa.

Se destaca que el nivel de supervisión de los ADL's experimentaba un alza 2,9 actas de supervisión por ADL a 4,2 en el período 2000-2002, sin embargo el año 2003 este indicador cae a 2,8, de acuerdo a informaciones entregadas por la institución una explicación ha esta baja sería que producto del cambio de sistema de Información (Sistema Nacional de Supervisión al Sistema de Gestión de la Inversión).

II.4.7.2 Dimensión de Eficiencia.

En términos de eficiencia se constata que el porcentaje de gasto de administración es adecuado en torno al 12% y se destaca como positiva la tendencia a la baja que experimenta en el período, puesto que el año 2000 este se encontraba en torno al 14% y el año 2003 baja a 12%.

Por otra parte se observa una disminución en el indicador de gasto medio por proyecto con relación al año 2000, ya que este era M\$16.195 por proyecto, disminuyendo el año 2003 a M\$ 11.829.

Contrario a lo anterior la inversión media por beneficiario presenta un alza significativa en el período, alcanzando en el año 2003 a M\$ 97, puesto que el año 2000 esta cifra era de M\$ 13. Esta alza se explica por la disminución del tamaño medio de los proyectos, ya que por ejemplo, el número total de beneficiarios del Programa en el año 2002 era de 28.254, mientras que para el año 2003 estos alcanzan a 6.808. Esta disminución se explicaría principalmente por la orientación que ahora tiene el programa a las familias PUENTE.

¹⁵³ La cobertura total se determinó con la cantidad total de los beneficiarios de proyectos autogestionados de Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social para cada año y los beneficiarios efectivos del programa de Promoción.

¹⁵⁴ Este porcentaje se determinó con la cantidad de beneficiarios que participan en ambos programas en relación al número total de beneficiarios

¹⁵⁵ El indicador de apoyo recibido para la elaboración de proyectos es un indicador del componente apoyo a la Autogestión, lo cual muestra el grado de complementariedad con otros programas.

II.4.7.3 Dimensión de Economía.

En lo que respecta a la dimensión de economía en primer término se puede constatar un aumento del aporte del ejecutor en el período, puesto que el año 2000 estaba en torno a 3% del aporte comprometido total y el año 2003 este aumenta a 7%. En lo que respecta al aporte del FOSIS este es estable, lo que para el año 2003 es de un 79%. Del mismo modo se observa que el porcentaje comprometido por otros le sigue con un 12%. Ahora bien la ejecución presupuestaria muestra una tendencia al alza la que para el año 2003, esta es del orden del 91%. El gasto ejecutado en el año 2003 es MM\$ 1.690.

II.4.7.4 Dimensión de Calidad.

En cuanto a la dimensión de calidad, este programa no cuenta con información para la evaluación de satisfacción de los beneficiarios. Es importante destacar que los meses de atrasos de plazos de los proyectos muestran una notable mejoría con relación al año 2000, ya que en ese año el promedio estaba en torno a los 11 meses de atraso y el año 2003 esta cifra es solo 3 meses, no obstante lo anterior, aún se considera alto con relación al promedio del FOSIS. Lo anterior no necesariamente significa una disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.7.5 Evaluación General.

En términos generales es posible observar un descenso sostenido del volumen de actividades del Programa en el período disminuyendo la cantidad total de proyectos de 107 el año 2000 a 64 el año 2003, producto del cambio en la forma de intervención del FOSIS (ver descripción del cambio en la sección I.2.1).

Este cambio significó en gran medida dejar de utilizar la promoción como instrumento de planificación y focalización, incorporando metodologías más sofisticadas como la planificación territorial y la Matriz Social de Riesgo. De este modo la inversión media por beneficiario ha aumentado de M\$ 13 el año 2000 a M\$ 97 el 2003.

El programa muestra un alto grado de complementariedad principalmente con el Producto Estratégico de Desarrollo Social, puesto que el año 2003 este programa financió un 53% de los proyectos elaborados en el programa de Promoción para la Participación¹⁵⁶.

En lo que respecta a la dimensión de economía el programa presenta un nivel de cofinanciamiento estable, el que para el período 2000-2003 se encuentra en torno al 20% de aporte. Del mismo modo el indicador de porcentaje de ejecución presupuestaria sobre el presupuesto total en el período bordea el 90%

¹⁵⁶ Este porcentaje se determinó con la cantidad de beneficiarios que participan en ambos programas en relación al número total de beneficiarios

II.4.8 Producto estratégico un barrio para mi familia.

El cuadro II.4.9 resume los resultados de este Producto Estratégico del FOSIS.

Cuadro II.4.9. Producto Estratégico Un Barrio para mi Familia.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2002	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de familias beneficiarias efectivas / población potencial	17%	83%
	Cobertura Total por Sexo Femenino (2)	Nº de beneficiarios efectivos mujeres/ población potencial femenina	17%	86%
	Cobertura Total por Sexo Masculino	Nº de beneficiarios efectivos hombres/ población potencial masculina	17%	80%
	Nº Promedio de familias por Proyecto	Nº total de familias/Nº total de proyectos	648	114
	Nº Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	0,02	1,03
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	13%	10%
	Gasto medio proyecto (3)	Gasto total programa/Nº total de proyectos adjudicados	68.708	4.380
	Inversión media por familia (4)	Monto total recibido por los beneficiarios/Nº total de beneficiarios	92	35
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	99%	82%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	0%	3%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	0%	2%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	0%	3%
	% Gasto Otros (5)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	0%	10%
Calidad	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	7,2	3,1

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son familias que obtienen una vivienda social con subsidio del Estado o vivienda dinámica social sin deuda. En estas se incluyen las familias beneficiarias del Programa Chile Barrio y de los Programas de viviendas sectoriales del MINVU. Se estima como población Objetivo a 19.247 Familias. Fuente Bases Programáticas Programa un Barrio para mi Familia año 2003.

(2) Corresponde al gasto total del programa incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos del programa.

(3) La inversión media por familia corresponde a la valoración de todas las presentaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(4) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.8.1 Dimensión de Eficacia.

Se constata que el programa en el período presenta cambios importantes, en primer lugar el aumento significativo de la cobertura total pasando de un 17% el año 2002 a un 83% el 2003, lo cual se considera como muy positivo dado que el FOSIS a partir del año 2003 se ha enfocado preferentemente en familias PUENTE apoyando en este caso la superación de condiciones mínimas de habitabilidad.

En lo que respecta a la cobertura total por sexo se aprecia una leve tendencia hacia las mujeres la que el año 2003 es de un 86%, mientras que para los hombres esta es 80%.

Se destaca el cambio en el tamaño medio de los proyectos, el cual es medido por el indicador de promedio de familias por proyecto, el cual en el año 2002 estaba en torno a los 648 beneficiarios y el año 2003 esta cifra bajó a 114, como también, la inversión media por familia muestra también una tendencia a la baja pasando de M\$ 92 por familia el año 2002 a M\$ 35 el 2003. Estos cambios se explicarían principalmente por el año 2002 el FOSIS ha modificado el tipo de intervención, producto que el FOSIS ha acotado el tipo de servicios orientándolos a problemas puntuales identificados para las familias PUENTE..

Por otra parte el promedio de actas de supervisión por proyecto muestra una tendencia al alza, lo que es positivo, ya que en el año 2002 prácticamente este programa no tenía ADL's asignados para la supervisión de los proyectos (0,02 actas por proyecto), en el año 2003 el FOSIS ha actualizado las responsabilidades de los programas en los cuales intervienen estos funcionarios alcanzando a 1,03 actas por proyecto, lo que sin embargo sigue siendo bajo en comparación a los demás programas, los que están en torno a las 3 actas por proyecto.

II.4.8.2 Dimensión de Eficiencia.

Dentro de esta dimensión en primer lugar se destaca como razonable el porcentaje de gasto de administración el que para el año 2003 se encuentra en torno al 10%.

Por otra parte, el gasto medio por proyecto como la inversión media por beneficiario ha mostrado una notable baja, como se puede apreciar en el cuadro anterior donde el gasto medio por proyecto el año 2002 era M\$ 68.708 y el año 2003 disminuyó a M\$ 4.380 por proyecto. Del mismo modo la inversión media por beneficiario disminuyó de M\$ 92 en el año 2002 a M\$ 35 en el año 2003. Esto se explica por que PRODEMU el principal ejecutor de este programa el año 2003 ha modificado el tipo de intervención, producto que el FOSIS ha acotado el tipo de servicios orientándolos a problemas puntuales identificados para las familias PUENTE, es por esto que la inversión media por familia muestra una tendencia a la baja pasando de M\$ 92 por familia el año 2002 a M\$ 35 el 2003.

II.4.8.3 Dimensión de Economía.

En lo que respecta a la dimensión de economía se puede destacar como positiva el aumento del aporte de Otros (entidades privadas, de gobierno o personas naturales) de un 0% el año 2002 a 10% para el año 2003, con dicho aumento disminuye el aporte comprometido por FOSIS de 99% el año 2002 a un 82% el año 2003 lo cual se considera como adecuado.

II.4.8.4 Dimensión de Calidad.

En cuanto a esta dimensión se puede constatar que al año 2003 no se han realizado estudios de satisfacción de beneficiarios.

No obstante lo anterior, se destaca como muy positiva la disminución de los atrasos en el término de los proyectos de 7,2 el año 2002 a 3,1 el año 2003.

II.4.8.5 Evaluación General.

Se constata que el programa presenta cambios importantes en sus dos años de vigencia. En primer lugar se observa un aumento significativo de la cobertura total, pasando de un 17% el año 2002 a un 83% el 2003. Lo cual se considera como muy especialmente porque el FOSIS a partir de ese año 2003 se ha enfocado preferentemente en familias PUENTE apoyando en este caso la superación de condiciones mínimas de habitabilidad.

En segundo lugar, el N° promedio de familias por proyecto ha bajado considerablemente pasando de 648 beneficiarios en el año 2002 a 114 el año 2003 y en tercer lugar la inversión media por familia muestra también una tendencia a la baja pasando de M\$ 92 por familia el año 2002 a M\$ 35 el 2003. Estos cambio se explicarían principalmente por el año 2002 el FOSIS ha modificado el tipo de intervención, producto que el FOSIS ha acotado el tipo de servicios orientándolos a problemas puntuales identificados para las familias PUENTE.

No obstante lo anterior, el programa presenta una mejora en la eficiencia, medido en este caso por la baja en el porcentaje de gasto de administración del programa, que el año 2002 fue un 13% y el año 2003 bajó a un 10%.

En lo que respecta a la dimensión de economía se puede destacar como positivo el aumento de la participación de otros (entidades privadas, de gobierno o personas naturales) al financiamiento a los proyectos, el que para el año 2002 no registraba aporte, mientras que el año 2003 aportan en un 10% del gasto total comprometido.

Por último se destaca como positiva la disminución de los atrasos en el término de los proyectos de 7,2 meses el año 2002 a 3,1 meses el año 2003.

A continuación se presentan los resultados de los Productos de Gestión Interna:

II.4.9 Participación ciudadana.

En el cuadro siguiente se presenta un cuadro resumen de los resultados de Participación Ciudadana.

Cuadro II.4.10. Producto Estratégico Participación Ciudadana.

Cifras relevantes	Forma de Calculo	2001	2002	2003	
Escala de las Jornadas		Regional	Regional	Comunal	Comunal
Tipo de Jornada		Ejecutores Beneficiarios	Ejecutores Beneficiarios	Ejecutores Beneficiarios	Familias Programa Puente
N° de jornadas realizadas		13	13	59	52
N° de invitados totales que asistieron a las jornadas		5.365	3.026	2.827	3.844
Cobertura Encuentros Juntos Ganamos	N° total de participantes/N° total de Ejecutores y Familias Puente	3,8%	6,7%	22%	
Beneficiarios por Jornada	N° total de participantes/N° total de jornadas	413	233	48	74
Indice planificación participantes	N° de invitados totales/N° de participantes planificados	S/I	S/I		S/I
% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	S/I	17%		16%
Gasto medio total por jornada (1) (2)	Gasto Total/Cantidad total de jornadas	S/I	30.380		4.182
Inversión media por participante (3)	Inversión total/N° total de participantes	S/I	108,5		58,1

(1) Las Cifras Monetarias se presentan en M\$, constantes al año 2004.

(2) Corresponde al gasto total del producto de gestión interna incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos.

(3) La inversión media por participante corresponde al gasto total producto de gestión interna excluyendo de este los los gasto asociados a la administración dividida por el total de participantes que asistieron a las Jornadas Juntos Ganamos.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

Para efectos del análisis de los resultados de este programa y de Proyectos Innovativos, cabe tener presente que, de acuerdo a lo señalado en el Capítulo II de este informe, ambos se consideran productos de gestión interna y no Productos Estratégicos del FOSIS.

A partir del año 2001 se han realizado actividades de participación, principalmente con las Jornadas Juntos ganamos. Se destaca el aumento de la cantidad de jornadas de 111 el año 2003 en relación a las 13 realizadas el año 2001 y 2002. Esto se explica porque las realizadas el año 2001 y 2002 eran de carácter regional, mientras que las del año 2003 son a nivel comunal.

La inversión media por participante presenta una tendencia a la baja en relación al año anterior (M\$108 el año 2002 y M\$ 58 el año 2003), la cual es coherente con el aumento en la cantidad de participantes de 3.026 el año 2002 a 6.671 el año 2003, con lo que se obtienen economías de escala en la realización de estas acciones y además obtener resultados y conclusiones de mayor validez para la gestión de la intervención del FOSIS.

II.4.10 Proyectos innovativos.

En el siguiente cuadro se presenta un cuadro resumen de los resultados de Proyectos Innovativos:

Cuadro II.4.11. Proyectos Innovativos.

Dimensión	Nombre indicador	Cifras e indicadores	Datos anuales periodo 2000-2003
Eficacia	1.-Nº de iniciativas o acciones innovativas realizadas	3	a) Iniciativa FOSIS- Minju con Jóvenes Infractores de Ley(2001-2002) . En las regiones V-VI y AM b) Iniciativa FOSIS con Líderes y Dirigentes Comunitarios(2002). En las regiones VII-XII y RM c) Iniciativa FOSIS- Moptt , desarrollo de alternativas de trabajos de conservación pública(2002-2003). Regiones VI y VII
	2.-N ° de iniciativas que se convirtieron en programas piloto	100%	Las 3 iniciativas se convirtieron en programas pilotos desarrollados por la SDI-FOSIS
	3.-N ° de iniciativas que se convirtieron en programas regulares	100%	a) El programa piloto Hoy es mi Tiempo , a partir del año 2003 se convierte en programa regular en Gendarmería b) El programa piloto de Formación de Líderes , a partir del 2003 se transforma en un componente regular del Programa de Promoción y Participación del FOSIS. c) El programa piloto "Manos a la Obra" , a partir del 2003 se incorpora como un modelo de intervención en el programa regular de Apoyo a Actividades Económicas
	4.-tiempo promedio de cambio de estado	de 6 a 12 meses	En promedio el cambio de estado de los programas entre su fase piloto y regular
Eficiencia	5.-Gasto promedio total por beneficiario M\$ 2004 (1)	200	a) El programa piloto Hoy es mi Tiempo tuvo un costo de aproximado de \$100 millones para 500 beneficiarios directos.
		233	b) El programa piloto de Formación de Líderes tuvo un costo de \$70 millones para 300 beneficiarios directos
		307	c) El programa piloto "Manos a la Obra" tuvo un costo de \$ 73 millones para el FOSIS y de \$327 millones para el Moptt con un total de 238 trabajadores directos.

(1) El gasto medio total por beneficiario para el Programa Piloto Manos a la Obra se determinó considerando sólo el gasto correspondiente al FOSIS dividido por el total de beneficiarios.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

El FOSIS al año 2003 ha realizado 3 Proyectos Innovativos de los cuales el 100% se convierten en programas pilotos, lo mismo se constata para la segunda etapa en la cual el 100% de los programas piloto se convirtieron en programas regulares, es el caso del programa Hoy es mi tiempo que se convierte en un programa regular de Gendarmería, el programa piloto Formación de líderes comunitarios que se

convierte en componente regular del Programa de Promoción y el Programa Manos a la Obra que se utiliza como modelo en el Producto estratégico Apoyo a Actividades Económicas.

Por otra parte, el gasto promedio total de los proyectos por beneficiario bordea los M\$ 300, para las 3 innovaciones realizadas.

II.4.11 Programa aquí yo hablo.

En el cuadro siguiente se presenta un cuadro resumen de los resultados del programa Aquí yo Hablo:

Cuadro II.4.12. Programa aquí yo hablo.

Dimensión	Nombre del Indicador	Forma de cálculo	2001	2003
Eficacia	Cobertura Total (1)	Nº de beneficiarios efectivos/población objetivo	0,7%	1,4%
	% de programas de TV	Nº total de programas TV/Nº total de programas	S/I	12%
	Índice de programas radiales	Nº total de programas/Nº total de medios radiales	S/I	29
	Índice de programas televisivos	Nº total de programas TV/Nº total de medios TV	S/I	12
	Nº Promedio de actas de supervisión por proyecto	Nº total de actas/Nº total de proyectos	2,1	1,4
Eficiencia	% de gasto de administración del Programa	Gasto total de ADM./gasto total programa	16%	13%
	Gasto medio proyecto (2)	Gasto total programa/Nº total de proyectos adjudicados	1.146	2.351
	Inversión media por beneficiario (3)	Monto total recibido por los beneficiarios/Nº total de beneficiarios	0,3	81
Economía	% Gasto FOSIS	Gasto FOSIS/Gasto Total proyecto	18%	41%
	% Gasto Municipalidad	Gasto Municipio/Gasto Total proyecto	0%	0%
	% Gasto Beneficiario	Gasto Beneficiario/Gasto Total proyecto	0%	0%
	% Gasto Ejecutor	Gasto Ejecutor/Gasto Total proyecto	40%	29%
	% Gasto Otros (4)	Gasto Otros/Gasto Total proyecto	42%	30%
Calidad	Promedio de meses de atraso para el término de proyectos	Nº total de meses atrasos/Nº total de proyectos	7,9	2,2

(1) La cobertura total corresponde al % de beneficiarios efectivos sobre la población potencial de FOSIS. Dicha población son preferentemente familias pertenecientes al Programa PUENTE durante el año 2002 y 2003, que habitan en los territorios seleccionados y que pertenezcan a alguno de los grupos objetivos definidos por el FOSIS en cada convocatoria.
Población potencial = 209.398. familias

(2) Corresponde al gasto total del programa incluido la inversión directa y los gastos asociados a la administración dividido por el total del proyectos del programa.

(3) La inversión media por familia corresponde a la valoración de todas las presentaciones entregadas directamente a los beneficiarios incluyendo tanto los subsidios como los servicios especializados prestados.

(4) El % Gasto otros corresponde al aporte comprometido por otras entidades que apoyan al financiamiento de los proyectos tales como: instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

Fuente: elaboración propia, basada en información proporcionada por FOSIS.

II.4.11.1 Dimensión de Eficacia.

En lo que respecta a la dimensión de eficacia en primer término se puede constatar que la cobertura total se presenta en torno al 1,4% para el año 2003, lo cual no es considerado negativo pues, este programa se enfoca principalmente a familias pertenecientes al Programa PUENTE, las que por sus características culturales son adversos a participar en programas radiales o televisivos.

Además se destaca que este Producto Estratégico se enfoca principalmente por programas radiales comunales, los cuales en promedio realizan 29 programas al año por radio, en cambio los televisivos realizan 12 en promedio¹⁵⁷.

Por otra parte el índice de actas de supervisión presenta un bajo nivel de supervisión puesto que el año 2001 el N° de actas de supervisión por proyecto se encuentra en torno a 2,1 y el año 2003 bajan a 1,4, lo cual permitiría inferir una baja presencia de los ADL's, ahora bien para el año 2003 es necesario considerar que producto de la migración de sistema de Información (Sistema Nacional de Supervisión al Sistema de Gestión de la Inversión) este indicador puede estar subestimado.

II.4.11.2 Dimensión de Eficiencia.

Se puede observar para esta dimensión una tendencia a la baja de los gastos de administración en un 3% (16% el año 2001 a 13% el año 2003). Lo cual es considerado como regular en comparación al promedio del FOSIS que es en torno al 11%.

Por otra parte el gasto medio por proyecto se ha duplicado con relación al 2001(M\$1.446, M\$2.351). Del mismo modo la inversión media por beneficiario presenta un aumento significativo, ya que el año 2001 este alcanza a M\$ 0,3 y el año 2003 este aumenta a M\$ 81 por beneficiario. Los efectos anteriores se explican principalmente por una mejor determinación de los beneficiarios efectivos en el año 2003, ya que de acuerdo a los antecedentes entregados por la institución los beneficiarios del año 2001 estarían sobrestimados producto de ajustes realizados ese año a la definición de estos, como también por la nueva orientación que tiene el programa a beneficiarios pertenecientes al programa PUENTE los que de acuerdo a sus características culturales resultarían más costosos atenderlos.

II.4.11.3 Dimensión de Economía.

En cuanto a la dimensión de economía se destaca que los aportes de Otros y del Ejecutor son considerablemente mayores que en los demás Programas de la Institución que promedian un 20%, puesto que para el año 2003 los Otros comprometieron recursos en torno al 30% y los ejecutores hicieron lo propio con un aporte de un 29%, lo cual es considerado como muy positivo. Por otra parte el FOSIS en el año 2003 aporta un 41% de total de los aportes para financiar este tipo de proyectos.

II.4.11.4 Dimensión de Calidad.

Cabe mencionar que la dimensión de calidad de este Producto Estratégico no cuenta con evaluaciones de satisfacción de los beneficiarios.

No obstante lo anterior se puede observar una importante disminución en los meses de atrasos al término de los proyectos los que en el año 2001 estaban en torno a 8 meses promedio y el año 2003 han disminuido a 2 meses, lo cual se considera como razonable. Esto no necesariamente significa una

¹⁵⁷ Los programas de medios de comunicación son de tipo televisiva y radial, los primeros en su mayoría tienen en cobertura regional y los últimos están enfocados a las comunas.

disminución de los saldos pendientes de rendir registrados por la contabilidad, dado que estos últimos son calculados al final de cada año y los proyectos finalizan la ejecución el año siguiente.

II.4.11.5 Evaluación General.

En lo que respecta a la dimensión de eficacia se puede constatar que la cobertura total se presenta en torno al 1,4% para el año 2003, lo cual no es considerado negativo pues, este programa se enfoca principalmente a familias pertenecientes al Programa PUENTE, las que por sus características culturales son adversas a participar en programas radiales o televisivos.

Este Producto Estratégico se enfoca principalmente a programas radiales comunales, de los cuales en promedio se realizan 29 al año y en cambio programas televisivos se realizan sólo 12 en promedio.

En términos de eficiencia se observan aumentos significativos en el gasto medio por proyecto pasando de M\$ 1.146 el año 2001 a M\$ 2.351 el 2003. y lo mismo ocurre con la inversión media por beneficiario aumentando de M\$ 0,3 el año 2001 a M\$ 81 el año 2003.

En la dimensión de economía se constata como muy positivo el porcentaje de aporte comprometido por los Ejecutores y Otros, ya que este es considerablemente mayor que en los demás programas de la Institución, porcentaje que para el año 2003 alcanzó a un 60% del aporte comprometido total.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

III.1 Conclusiones.

III.1.1 Conclusiones sobre el diseño estratégico.

III.1.1.1 Misión y objetivos Ministeriales

1. Los objetivos estratégicos de FOSIS presentados en la MECG, corresponden en su esencia a objetivos de gestión y no a objetivos estratégicos de la institución. Sin embargo se reconoce en dichos objetivos los conceptos básicos que pueden orientar los objetivos estratégicos de la institución. Estos son:
 - Aumentar en los más pobres el capital humano
 - Aumentar en los más pobres el capital social
 - Mejorar en los más pobres las condiciones y calidad de vida
2. De los diez productos estratégicos presentados en la MECG, siete de ellos ¹⁵⁸se reconocen como productos estratégicos propiamente tales, dos (Proyectos Innovativos, y Participación Ciudadana) constituyen productos de gestión interna y uno (Aquí yo Hablo) componente del Producto Promoción para la Participación.
3. Los siete productos estratégicos del FOSIS, presentan coherencia con los respectivos beneficiarios, y aunque los objetivos estratégicos están mal formulados, los productos estratégicos igualmente están aportando en forma importante a la misión del FOSIS.
4. Se considera que los distintos productos estratégicos generan una parrilla de oferta de bienes y servicios muy flexibles, que permite a las Direcciones Regionales generar intervenciones apropiadas a las carencias particulares de los distintos grupos en los territorios. Esta es una flexibilidad que no se encuentra en otra institución pública.
5. La metodología de Planificación Territorial es una metodología conceptualmente bien diseñada y con mucho potencial, para los niveles de inversión que actualmente invierte el FOSIS, en los programas que utilizan esta metodología, no se justificaría su aplicación.

III.1.1.2 Conclusiones sobre duplicidades y complementariedades internas y externas.

6. Del análisis realizado sobre la base de los diseños teóricos vigentes para los diferentes Productos Estratégicos del FOSIS, se puede concluir que no existen duplicaciones internas entre los diferentes programas, componentes y/o líneas de acción que desarrolla el FOSIS.
7. No obstante lo anterior, se pudo constatar que en varias instancias existe algún riesgo de que se produzcan duplicaciones en la aplicación práctica, ante la similitud entre algunos servicios que el FOSIS entrega a sus beneficiarios por ejemplo asesorías técnicas y financiamiento de microemprendimientos. Los casos relevantes detectados son los siguientes:

¹⁵⁸ Apoyo a Actividades Económicas, Desarrollo Social, Nivelación de Competencias, Reinserción Laboral y Empleo, Puente, Promoción para la Participación, Un Barrio para mi Familia.

Componente Financiamiento de Inversión Productiva, del Programa de Apoyo a Actividades Económicas	VS.	Componente Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo, del Programa de Reinserción Laboral y Empleo
Componente Proyectos de Servicios Especializados, del Programa de Apoyo a Actividades Económicas	VS.	Componente Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo, del Programa de Reinserción Laboral y Empleo

8. Para que se cumplan adecuadamente los objetivos que persigue el FOSIS con sus intervenciones, se detectó la existencia de una secuencia óptima que se debiera seguir en la entrega de algunos de los servicios que son complementarios entre sí. Sin embargo, existe riesgo de que en la práctica no se siga esta secuencia óptima, lo cual implicaría una ineficiencia en la ejecución de los recursos presupuestarios del FOSIS, ya que se desaprovechan las complementariedades que permitirían lograr mejores resultados con la misma cantidad de recursos. Lo anterior podría determinarse en forma más precisa para los años 2003 en adelante, cuando se comienza a llevar un registro de beneficiarios. Ahora bien, no basta solo tener un registro de beneficiarios, si no mas bien utilizarlo como herramienta dentro de unos mecanismos de coordinación diseñados para este propósito, que permitan no solo detectar casos de duplicaciones si no evitarlos. Los casos más relevantes donde se detectó el riesgo mencionado en este punto, y la secuencia óptima asociada a cada uno, son:

SECUENCIA ÓPTIMA	
1° INTERVENCIÓN	2° INTERVENCIÓN
Programa de Reinserción Laboral y Empleo – Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo	Programa de Apoyo a la Actividad Económica – Financiamiento de Inversión Productiva
Programa de Reinserción Laboral y Empleo – Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo	Programa de Apoyo a la Actividad Económica – Proyectos de Servicios Especializados
Programa Un Barrio para mi Familia – Redes Sociales	Programa de Desarrollo Social – Proyectos Autogestionados de Desarrollo Social
Programa de Nivelación de Competencias Laborales – Nivelación de Estudios y Formación Sociolaboral	Programa de Reinserción Laboral y Empleo – Servicios de Apoyo Integral y Financiamiento para el Empleo
Convenios Regionales de Innovación	Proyectos Innovativos

9. Luego de analizar los mecanismos de coordinación del FOSIS con diferentes instituciones de apoyo social,¹⁵⁹ se concluye que una de las principales debilidades en la coordinación externa es la ausencia de un registro único de beneficiarios, considerando que existen numerosos instrumentos de apoyo social que son entregados por diferentes instituciones, y que presentan similitudes importantes entre sí en cuanto a sus objetivos, beneficiarios y metodologías. En este sentido, la implementación del Registro de Información Social por parte de MIDEPLAN, que se espera para el año 2005, apunta en esta dirección,¹⁶⁰ y estaría enfocado en los beneficiarios del Chile Solidario.
10. Otra debilidad detectada en este sentido es la ausencia de mecanismos claros y formalizados de coordinación al nivel de los beneficiarios individuales (en terreno) entre las diferentes

¹⁵⁹ INDAP, SENCE, SERCOTEC, MINEDUC y Chile Solidario.

¹⁶⁰ Esto corresponde a uno de los mandatos incluidos en la Ley de Chile Solidario.

instituciones que prestan servicios de apoyo social, entre ellas el FOSIS. Las actuales instancias de coordinación sólo abarcan la dimensión territorial - sectorial.

11. Otro aspecto relevante corresponde a los cruces que se producen entre las distintas instituciones que se enfocan, por iniciativa propia o a solicitud de MIDEPLAN, en los beneficiarios del Chile Solidario, específicamente del Programa PUENTE, para cooperar en el cumplimiento de alguna de las condiciones mínimas que establece dicho programa como meta. Los cruces con mayor riesgo de duplicaciones son entre el Programa de Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS y el Programa Pro Empleo Chile Solidario del SENCE. Dichos cruces se detectan como aquellos con mayor riesgo de duplicaciones. Según la Ley Chile Solidario, corresponde a MIDEPLAN velar por la coordinación entre las instituciones que se enfocan en las familias PUENTE, como ente articulador de la oferta de servicios del Chile Solidario.

III.1.2 Conclusiones sobre la capacidad institucional y mecanismos de gestión.

III.1.2.1 Estructura Organizacional.

12. La estructura y distribución de funciones del FOSIS, a nivel general se considera adecuada para la provisión de los productos estratégicos de la institución, dado que, por un lado en el nivel central se han radicado y separado las funciones de diseño y evaluación de los productos, planificación y control de gestión institucional, administración de los recursos y supervisión de la gestión programática y, por otro, en el nivel regional se ubican las funciones relacionadas con la planificación territorial, gestión y provisión (ejecución) de los productos.
13. La organización por producto de la Subdirección de Gestión de Programas, se considera apropiada, dado que permite lograr una especialización en cada uno de los programas de la institución. Sin embargo, la ubicación del programa Participación Ciudadana bajo la responsabilidad del Encargado del Programa PUENTE, se estima inadecuada porque, de acuerdo a nuestra evaluación, es un producto de gestión interna, relacionado con la evaluación de las intervenciones. Asimismo, la dependencia del programa Aquí yo Hablo del Departamento de Comunicaciones, no es la más adecuada dado que el propósito de dicho programa se relaciona con el Producto Estratégico Promoción para Participación. Por otra parte, la dependencia del programa Proyectos Innovativos de la Subdirección de Desarrollo Institucional consideramos que es la adecuada, dado el carácter de experimentación y desarrollo institucional que tiene este producto.
14. La organización vigente es consistente con una estrategia de intervención territorial, ya que se contemplan direcciones regionales en cada una de las regiones del país y funciones o cargos tales como Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local y Coordinador Programa PUENTE, los cuales tienen a cargo la intervención del FOSIS en un territorio definido, con la responsabilidad de supervisar, coordinar y/o gestionar la provisión de la cartera de programas que mejor se adecue a las necesidades de la población del respectivo territorio.

No obstante, cabe señalar que el cargo de Gestor Regional de Empleo no sigue la misma lógica, ya que este tiene la responsabilidad por la gestión de un programa específico, lo cual requiere generar instancias de coordinación especialmente con el Gestor Territorial, que es el responsable por la gestión de la inversión en un territorio determinado y supervisa la labor de los ADL, para la adecuada identificación de los beneficiarios. Además, la organización de las regiones pequeñas carece del cargo de Gestor Territorial, labor que es ejecutada por el Jefe del Departamento de Gestión de Programas, lo cual genera una mayor concentración de funciones, lo que a su vez puede producir cuellos de botella o bien una reducción de tiempo para ejecutar las labores de control de gestión o supervisión de los ADL's.

Por otra parte, las atribuciones entregadas a las regiones se consideran insuficientes para otorgarles un adecuado nivel de autonomía para la provisión de los productos estratégicos. Entre los principales aspectos no delegados se encuentra la facultad de aprobación de las Bases Regionales, dado que estas deben ser enviadas al FOSIS Central para su aprobación, lo cual influye en el retraso en el inicio de los llamados a licitación.

15. Los cambios introducidos el año 2003 a la estructura institucional son en general positivos, debido a que tienden a unir funciones similares radicadas en áreas o departamentos distintos. Sin embargo, se considera que se han realizado cambios en la organización del FOSIS con demasiada frecuencia, lo cual tiende a generar un efecto desorientador en el personal y puede afectar la adecuada provisión de los productos.
16. Los mecanismos de coordinación existentes tanto al interior de la organización como con unidades externas a ésta, se consideran en general adecuados para el desarrollo de la labor de la institución. Sin embargo, en el caso de en las Mesas Técnicas de Trabajo Comunal no existe un mecanismo definido de control de los procesos de decisión de la inversión de los programas en la comuna, específicamente en lo que respecta a las atribuciones del Agente de Desarrollo Local (ADL) y, de acuerdo a lo constatado en regiones, este posee un grado de influencia considerable en la orientación de la inversión, lo cual implica ciertos riesgos, especialmente en la determinación de los beneficiarios o comunidades a atender.
17. En cuanto al Departamento de Cooperación Internacional, si bien, de acuerdo a la misión del FOSIS, no parece justificarse, la función se debería mantener, dado que a nivel gubernamental se le asignó a la institución jugar un papel en las relaciones con organismos similares de otros países. No obstante, su ubicación como un Departamento de la Subdirección de Desarrollo Institucional no parece ser la más apropiada¹⁶¹.
18. La institución dispone de una descripción de las funciones, perfiles de estudios o requisitos educacionales y de las competencias genéricas requeridas para el desempeño de los cargos directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, pero falta la identificación de las competencias específicas requeridas en los cargos de Gestor Territorial, Coordinador PUENTE y Apoyo Familiar¹⁶², los cuales se consideran claves en la provisión de los productos estratégicos del FOSIS. La descripción de funciones existente fue recientemente actualizada para utilizarla como base para la elaboración de los perfiles de competencias, faltando considerar algunos de los cambios introducidos a la estructura organizacional, según se desprende de la revisión de los documentos descriptivos de la organización.

III.1.2.2 Procesos de Provisión de los Productos Estratégicos.

19. Se observa que en el año 2002 se iniciaron dos cambios muy importantes en la gestión del FOSIS, la planificación territorial y el programa PUENTE. Esto significa que comienzan a ejecutarse los programas de inversión del FOSIS, con una metodología de focalización e identificación muy diferente, donde la de mayor prioridad institucional fue la del programa PUENTE. Esto significó una baja en la actividad de los otros programa que mayoritariamente utilizaban la metodología de planificación territorial.
20. La dualidad de metodologías en la provisión de los programas ha significado una tensión para la institución especialmente a nivel regional, lo que ha generado varios problemas de gestión como

¹⁶¹ En la nueva estructura organizacional aprobada por el Consejo del FOSIS en julio de 2003, este departamento se traslada a la Dirección Ejecutiva.

¹⁶² Para la función de Apoyo Familiar se dispone de una descripción del perfil de estudios en un documento específico, el cual no incluye las competencias requeridas. En el caso del Agente de Desarrollo Local (ADL) se dispone de un estudio completo de sus funciones, del perfil de estudios y de las competencias requeridas.

por ejemplo: falta de coordinación de los profesionales a nivel de territorio y perder eficiencia en los programas regulares al incorporar mayoritariamente beneficiarios PUENTE.

21. Por otra parte, el FOSIS no ha tenido éxito en coordinar su oferta con el resto de oferta pública en el territorio, lo que hace perder potencial a la metodología de planificación territorial.. Se percibe que esta situación es difícil de superar ya que el FOSIS no tiene la facultada para obligar a otras instituciones para producir esta coordinación.
22. La institución no cuenta actualmente con un sistema integrado de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos de las intervenciones, que este funcionando, lo cual impide disponer de un conocimiento completo de la eficiencia en la gestión y de la eficacia de los resultados obtenidos para un período de tiempo. Es importante que a la brevedad se ponga en marcha un sistema de este tipo, ya que permitirá disponer de información pertinente y oportuna para el control de gestión y el proceso de toma de decisiones. En este sentido la institución ha elaborado un adecuado diseño conceptual del sistema¹⁶³, el cual no se ha puesto en marcha en forma integrada con los sistemas de información informático existentes de cada proceso de la institución.

III.1.2.3 Recursos Humanos.

23. La dotación de personal del FOSIS del año 2003 se multiplicó por 3,5 en relación al año 2000, ya que subió de 490 a 1.715 personas. Más del 85% de este incremento se explica por la contratación de 1.044 personas a honorarios, correspondientes a Apoyos Familiares para el Programa PUENTE. Excluyendo dicho personal y los Coordinadores del Programa PUENTE, se observa un aumento de un 24% del personal entre el 2000 y el 2003, el cual no se explica en forma directa por un incremento en el número de proyectos o en los beneficiarios atendidos, dado que el primero disminuyó en un 44% (de 3.411 a 1.916 proyectos) y el número de beneficiarios directos por proyecto disminuyó de 130 a 62¹⁶⁴ en el mismo período, sin incluir el Programa PUENTE. Cabe señalar que este menor volumen de proyectos no necesariamente significa una disminución de la carga de trabajo, dado que en el 2003 hay una mayor dispersión territorial de los proyectos¹⁶⁵ y, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS, se estima que se ha producido un aumento en su complejidad, cuyo impacto no es posible dimensionar por carecer de información para tales efectos. Como un indicador indirecto de la mayor complejidad de los proyectos se puede mencionar que el monto promedio invertido por ADL aumentó, en términos reales, en un 22,4% en el año 2003 con respecto al promedio del período 2000 a 2003.¹⁶⁶
24. Debido a la falta de información para ponderar el impacto en la carga de trabajo que significa la mayor complejidad y dispersión de los proyectos que ejecuta el FOSIS, no es posible dimensionar si la dotación del personal destinado a la ejecución de los programas es suficiente. En el caso particular de los Agentes de Desarrollo Local (ADL), si bien, por un lado, tanto la significativa disminución del número de proyectos y del N° de beneficiarios por proyecto como la baja en la participación relativa de los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003,

¹⁶³ Sistema de Información para la Gestión en el marco del PMG de la institución.

¹⁶⁴ Para determinar la cantidad de beneficiarios directos por proyecto se excluyeron los beneficiarios indirectos. Si se consideran los beneficiarios totales, incluidos los indirectos, el N° de beneficiarios por proyecto para el año 2000 alcanza a 397 y para el año 2003 a 109. Cabe señalar que el dato de beneficiarios del año 2000 puede estar distorsionado, de acuerdo a lo señalado por el FOSIS.

Fuente: Sistema Nacional de Supervisión del FOSIS.

¹⁶⁵ En el año 2003 hubo un aumento en el número de comunas incluidas en la planificación territorial (se pasó de 142 a 201). Cabe señalar, sin embargo, que menos de 10 de las comunas que se agregaron se encuentran a distancias significativas (más de 150 km. de la capital regional) o en lugares de acceso sólo por vía aérea o marítima, las cuales se ubican en las regiones X, XI y XII..

¹⁶⁶ Cabe señalar que se produjo una baja en la participación relativa de los proyectos considerados de mayor complejidad (Apoyo a Actividades Económicas y Desarrollo Social), de un 81,9% el año 2000 a un 60,2% el 2003.

implican una posible disminución en la carga de trabajo promedio por ADL¹⁶⁷, por otro lado, como se señaló en el párrafo anterior, se produjo un aumento en el número de comunas atendidas y en el monto de la inversión promedio por ADL, razón por la cual no se puede asegurar que se haya producido una disminución en la carga de trabajo.

25. Se considera inadecuado que más del 75% del personal Directivo del FOSIS esté a contrata, fundamentalmente por la falta de regulación en este tipo de contratos, lo cual otorga un alto grado de discrecionalidad tanto en su nombramiento como en su remoción. Cabe señalar que la Ley 19.882 de Nuevo Trato del personal del Sector Público establece, para el caso de los cargos directivos, un sistema de provisión vía concurso y una duración de 3 años prorrogables, dependiendo del desempeño o del cumplimiento de las metas, según el caso. Dicha Ley no sería aplicable al personal que desarrolla funciones directivas en calidad de contrata.
26. Se estima razonable que se mantenga una dotación de planta pequeña, restringida fundamentalmente a las funciones directivas de carácter permanente, ya que ello otorga mayor flexibilidad para adaptarse a las variaciones en la carga de trabajo derivada de los cambios en los productos, en el tipo de proyectos o en el número de usuarios que atiende la institución. En el mismo sentido, también se considera razonable que alrededor del 80% del personal esté contratado a honorarios, por corresponder al que ejecuta los productos, el cual no desarrolla labores directivas o que impliquen la firma de documentos oficiales.
27. La localización del personal se considera adecuada, tanto desde el punto de vista funcional como geográfico, debido a que la mayor proporción se desempeña en las Direcciones Regionales, en labores relacionadas con la provisión de los productos.
28. En relación a la capacitación del personal, no obstante la significativa proporción de la dotación efectiva que ha sido capacitada en los 2 últimos años, se considera que aún es insuficiente, tanto porque es inferior al porcentaje de personal capacitado en esos mismos años por otras 4 instituciones públicas con las cuales se realizó una comparación¹⁶⁸, como por el alto nivel de brechas de competencias detectado en el estudio de necesidades de capacitación realizado por una consultora, ascendente a un 40% de brechas para un total de 307 funcionarios, correspondientes a 59 perfiles de cargos¹⁶⁹, sin incluir el personal a honorarios (Gestores de Programas, Agentes de Desarrollo Local y Apoyos Familiares entre otros), que constituye el 80% del personal, razón por la cual se estima que las necesidades de capacitación pueden ser significativamente mayores.
29. El análisis del perfil de estudios del personal nos muestra que en 9 de los 15 cargos considerados como representativos, el personal cumple en un 100% el perfil de estudios definidos por la institución, en otros hay una proporción importante que no lo cumple. En los cargos de jefatura todos los ocupantes son profesionales universitarios como lo define el perfil, con excepción de una de las 5 personas que desempeñan el cargo de Jefe de Subdepartamento, que es Egresado (no titulado).

En la función de Agente de Desarrollo Local (ADL) se concluye que sólo el 55% del personal que la desarrolla cumple con el perfil. Los demás no cumplen el perfil ya que 32 no registran profesión, 4 son egresados de enseñanza media, 4 contadores generales, 2 secretarías

¹⁶⁷ El número promedio anual de proyectos atendidos por cada ADL el año 2003 fue de 11,1 y el promedio del período 2000 a 2003, fue de 12,7, lo que representa una disminución de un 12,6%. Si bien esta disminución podría estar explicada por el aumento en el número de comunas atendidas, cabe señalar que no más de 10 de las comunas que se incorporaron se encuentran a distancias significativas respecto a la capital regional, como se indica en una nota anterior. Se debe tener presente además que el número de 12,7 proyectos por ADL es consistente con una capacidad de atención de 12 proyectos mensuales por ADL (una visita al mes por proyecto y 3 visitas a la semana) y una duración promedio de 9 meses de cada proyecto.

¹⁶⁸ Dichas instituciones son SENCE, SERCOTEC, INDAP y Subsecretaría de MIDEPLAN.

¹⁶⁹ Programa de capacitación y formación por competencias del FOSIS - Abril de 2004.

ejecutivas y 29 de diversas áreas no relacionadas con el perfil definido para esta función. En el caso de los Apoyos Familiares, si bien el 73% son profesionales y el 23% son Técnicos, se considera que sólo el 65% cumplen el perfil de carreras profesionales o técnicas del área social, psicología, sociología o antropología, que son los que más se ajustan al perfil definido por el FOSIS para el desempeño de esta labor¹⁷⁰. De las secretarías hay un 23% que no cumple el perfil definido por el FOSIS. Finalmente, en el caso de los Administrativos 2 de 60 y en el de los Auxiliares 11 de 37, no tienen licencia media como lo contempla el perfil.

III.1.2.4 Infraestructura Física.

30. El FOSIS dispone de 23 oficinas a nivel nacional, de las cuales un 78% son arrendadas. El 25% del total se encuentra en buen estado, un 56% en regular estado y un 17% en mal estado¹⁷¹. Las oficinas en mal estado se ubican en las regiones IV, V y XII región y todas son arrendadas. En el caso de las oficinas en regular estado, 6 de las 7 en dicha situación, son arrendadas.
31. La disponibilidad promedio de espacio por usuario¹⁷² es de 13,2 m², la cual se considera adecuada en relación al valor de referencia que se utiliza en el Sector Privado que es entre 10 a 12 m², aunque está por debajo del promedio del Sector Público para oficinas arrendadas que es de 16,5 m²¹⁷³. Sin embargo, la situación no es homogénea en las distintas regiones, existiendo algunas con un claro exceso de espacio, como es el caso de la I región, que tiene 40 m² por usuario, la VIII con 20 m² y la III que dispone de 17,2 m². En cambio las regiones V, que cuenta con 6,8 m² por usuario, IX, que dispone de 7,1 m², X y XI región, que tienen 9m² por usuario, se considera que presentan déficit de espacio.
32. De acuerdo a la percepción de los Directores Regionales, un 37% considera que la ubicación de las oficinas es inadecuada y un 25% que la funcionalidad o distribución de espacio es mala.

III.1.2.5 Tecnología.

33. Como conclusión general se puede señalar que el FOSIS dispone de adecuados sistemas y de una infraestructura tecnológica moderna para la provisión de sus productos estratégicos. Actualmente se encuentra en un proceso de migración desde sistemas aislados a sistemas integrados, los cuales evitarán el ingreso de información duplicada y contribuirán a una mejor gestión y al cumplimiento de los objetivos de la Institución. No obstante lo anterior, cabe señalar que la migración de sistemas no se ha complementado con un proceso integral de capacitación a nivel de usuario en las regiones que permita la utilización óptima de las herramientas informáticas, por lo que han existido problemas en el uso y la puesta en marcha de los sistemas, ya que un 73% de los usuarios de sistemas mencionan haberlos tenido.

En el caso particular del reemplazo del Sistema Financiero Contable (SIFICO) por el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) de la DIPRES, cabe señalar que en el SGI se ingresa información de desembolsos de pagos para los ejecutores que está integrado con el SIFICO, situación que se deberá considerar en la implementación del SIGFE.

¹⁷⁰ El perfil más específico de los Apoyos Familiares, definido en el anexo 5 del Manual de Normas Técnicas del Programa PUENTE, indica "Titulados o egresados de carreras profesionales o técnicas del área social o comunitaria.

¹⁷¹ De acuerdo a la información proporcionada por el FOSIS y que se presenta en el Anexo N° 7.

¹⁷² Se considera usuario al total de personal que utiliza las oficinas en forma habitual, incluyendo tanto la dotación efectiva como personal que trabaja para los distintos programas a honorarios y utiliza las oficinas en forma habitual.

¹⁷³ Según datos contenidos en el Informe de Gestión de la Edificación Pública, elaborado por Sur Profesionales, Septiembre de 2003, en el Sector Público el promedio de superficie por funcionario es de 25,2 m² y de 16,5 m² en el caso de los inmuebles arrendados. En dicho informe, entre otros aspectos, se propone realizar un estudio para establecer un estándar de superficie, el cual a la fecha no se ha realizado. Se estima que el estándar promedio del sector Público debiera estar entre 12 a 15m² por funcionario.

34. Entre los aspectos más positivos cabe destacar el Portal del FOSIS, el cual permite acceder a prácticamente todos los aspectos y áreas en que se desarrolla el FOSIS, conteniendo información útil para los beneficiarios, ejecutores y visitantes en general. Además, en el sitio se puedan realizar las consultas y reclamos directamente en línea (OIRS).
35. Asimismo se considera adecuado el uso de: i) enlace IP para la conexión entre las distintas oficinas y los sistemas, dado que es flexible y se adapta a las necesidades institucionales es compatible con formatos de transmisión de voz, datos e imagen y con el estándar definido por el Estado; ii) del sistema operativo Windows 2000 Server y Windows 2000 Advanced Server en los servidores y de MSN Messenger como medio de comunicación interno, por ser una aplicación gratuita y que además reduce los costos de comunicaciones entre las distintas regiones; iii) de videoconferencia como mecanismo de reunión a distancia y comunicaciones; iv) la plataforma J2EE (Java), como herramienta de desarrollo, por su flexibilidad, integrabilidad y que resuelve muy bien los temas de seguridad y potencia, además de su alta presencia en el mercado con soporte y mantenimiento oportuno. También se considera adecuada la política de respaldos del FOSIS, por la minimización del riesgo al guardar dos copias de los archivos de procesos en oficinas diferentes. Finalmente se considera adecuado que el 98% del tiempo se encuentren funcionando los sistemas.
36. Entre los aspectos de la infraestructura de red que presentan alguna insuficiencia se encuentran los siguientes: i) el nivel de seguridad de los datos que circulan por Internet; ii) la falta de certificación de un 28% de los puntos de red a nivel nacional (hay 5 regiones sin certificación), lo cual implica asumir un riesgo de fallas en las comunicaciones, pérdidas de datos y lentitud en la transmisión; iii) para la interconexión de los equipos, hay 7 regiones (54% del total) que sólo poseen Hub, lo cual se considera inadecuado ya que, por la tecnología de éste, al conectar más estaciones de trabajo al mismo segmento, provoca una disminución del rendimiento de la red e inclusive puede colapsar en los horarios de mayor demanda o uso; y iv) hay 7 regiones que no poseen Unidad de Respaldo (UPS), lo cual significa estar desprotegidos ante variaciones en el voltaje de la energía eléctrica.
37. En relación con la infraestructura de usuario, el número de usuarios¹⁷⁴ por computador vigente¹⁷⁵, es de 1,6 usuarios por computador en el nivel central y de 2,5 en el nivel regional, lo cual se considera elevado y por lo tanto inadecuado, debido el uso intensivo de esta herramienta, tanto en el nivel central como regional, en los diversos procesos relacionados con la provisión de los productos estratégicos¹⁷⁶.
38. En relación con las impresoras, un 43% de ellas está compartida o en red a nivel nacional. Sin embargo, hay una diferencia significativa entre el FOSIS Central y regiones, ya que en el primer caso un 93% de las impresoras son compartidas y en regiones la proporción es sólo de un 23%, lo cual se considera bajo, debido a que tener impresoras dedicadas implica mayores costos en mantención y de insumos. Además, se tiene que del total de impresoras un 75% a nivel nacional corresponde a inyectores de tinta u otras no Láser, proporción que se considera inadecuada, ya que las Láser imprimen a una mayor velocidad y de mejor calidad, tienen menores costos operacionales que las otras y funcionan mejor como impresoras en red o compartidas.
39. En cuanto a los sistemas operativos usados en las computadoras personales y notebooks, sólo un 37% se encuentra vigente¹⁷⁷, lo cual puede generar problemas con el uso de aplicaciones, de

¹⁷⁴ Los usuarios corresponden a los funcionarios que utilizan computadores de acuerdo a encuesta realizada a los Directores Regionales para este Estudio

¹⁷⁵ La proporción de computadores vigentes es de 56% a nivel nacional. El número total de computadores vigentes es de 82 en el nivel central y 184 a nivel regional.

¹⁷⁶ De acuerdo a las funciones que desarrollan los diversos usuarios se ha estimado un número de 1 usuario por computador para el nivel central y de 1,4 para el nivel regional.

¹⁷⁷ Por Sistema Operativo vigente, se considera al Windows 2000 o superior.

compatibilidad entre computadoras, unidades periféricas o sistemas de comunicación existentes, y que se trabaje a menor capacidad o impidiendo hacerlo. Por otra parte, el FOSIS posee aplicaciones tipo Office y antivirus, en donde un 63% y un 21% tienen licencia, respectivamente, arriesgándose por ello a sanciones penales y morales que un Servicio Público debe evitar. Se considera positivo el uso de sistemas operativos y aplicaciones que tienen alta presencia en el mercado, con soporte y mantenimiento oportuno de calidad y bajo costo.

40. En lo que respecta a Gobierno Electrónico la Institución está comenzando a desarrollar las Etapas I y II del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), por lo que aún no se cuenta con información para realizar una evaluación de las actividades que comprenden dichas etapas.

III.1.2.6 Mecanismos de Auditoría y Rendición de Cuentas.

41. FOSIS cuenta con una Unidad de Auditoría Interna que depende del Director Ejecutivo, el nivel más alto de la estructura organizacional del Servicio; su dotación de cinco profesionales se considera adecuada, pero se requiere que los programas y planes de trabajo estén sustentados en diagnósticos de riesgo que permitan focalizar con mayor precisión cuales son las actividades, controles o procesos específicos de más alto riesgo.
42. La Unidad de Auditoría ha identificado debilidades en aspectos operacionales, como falta de documentación de respaldo de los proyectos, retraso y/o incumplimiento en las rendiciones de recursos de parte de los ejecutores, deficiencias en la revisión de rendiciones de cuentas, etc. Estos hallazgos, sumados a un conjunto de observaciones que han sido presentadas en los informes de revisión de la Contraloría General de la República, aún cuando no existen indicadores cuantitativos, permiten apreciar la presencia de debilidades en los mecanismos de gestión operativa del Servicio, lo cual exige realizar acciones concretas tendientes al fortalecimiento y actualización periódica de los controles de gestión.
43. Como resultado de sus revisiones, la Unidad de Auditoría emite informes con recomendaciones o sugerencias sobre las cuales posteriormente se realiza un seguimiento de medidas correctivas que deben ser tomadas. Las acciones de seguimiento se consideran apropiadas para corregir problemas puntuales encontrados, pero FOSIS no ha implementado un sistema de seguimiento propiamente tal (registro y base de datos) que permita mantener un control más eficaz y oportuno respecto de las medidas correctivas implementadas.
44. Los mecanismos de rendiciones de cuenta que se han establecido, en general, son razonables, por cuanto se ajustan a las disposiciones que sobre el tema ha establecido la Contraloría General de la República. No obstante, se percibe un alto grado de atrasos en la presentación de las rendiciones por parte de los ejecutores, a la luz del incremento de los saldos contables de fondos pendientes de rendir que en diciembre 2003 alcanzan un acumulado de \$35.105 millones (pesos 2004); 77 % del gasto total FOSIS en ese año. También es preciso señalar que hay proyectos con fondos pendientes a rendir que no terminan su ejecución y en los cuales las acciones de cierre se dilatan, sin embargo no hay indicadores cuantitativos al respecto.
45. La entrega de recursos financieros se realiza a través de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro de los ejecutores y se ha implementado parcialmente, a través del Banco Estado, un sistema de pago por transferencia electrónica, con el consecuente ahorro de tiempo administrativo.
46. Los mecanismos de transparencia se fundamentan principalmente en la modalidad de Licitación Pública que aplica el Servicio para la selección de proyectos y el respectivo desembolso de recursos conforme a la ejecución de dichos proyectos, así como, en el uso del sistema ChileCompras para otras adquisiciones de bienes y servicios y la disponibilidad de un sitio Internet con amplia información sobre las modalidades de trabajo y proyectos adjudicados.

47. La inclusión en las bases de licitación de tarifas y/o montos máximos y mínimos a ser financiado para diversas actividades o productos, contribuyen a un mejor nivel de transparencia operacional. Sin embargo, FOSIS no posee un sistema tarifario propiamente tal que cuente con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos y frecuencia de revisión.

III.1.3 Conclusiones respecto al presupuesto y disciplina financiera.

III.1.3.1 Ejecución Presupuestaria.

48. El total del presupuesto del FOSIS representa del orden del 30% en relación al presupuesto total de MIDEPLAN, conforme a lo autorizado en la Ley de Presupuestos. Su estructura presupuestaria se caracteriza por disponer prácticamente de la totalidad de sus ingresos, con recursos provenientes del aporte fiscal y, en cuanto a gastos, principalmente transferencias de recursos, conforme a una modalidad operacional que asigna recursos a ejecutores que implementan proyectos y que rinden cuenta sobre el uso de dichos recursos.
49. La evolución de los presupuestos iniciales totales, muestran fluctuaciones menores entre 2000 y 2003. Sin embargo, los presupuestos autorizados por Ley han experimentado significativas modificaciones durante cada año para adecuar los presupuestos a las exigencias de logros institucionales y principalmente nuevos desafíos de cobertura y metas propuestas por el Gobierno, como ha sido el caso del programa extraordinario de empleo y el Programa PUENTE. Los porcentajes de aumento alcanzaron a 50% en 2002 y 53% en 2003.
50. La evolución histórica del presupuesto ejecutado muestra, entre 2000 y 2003, un promedio de gasto total de \$ 38.740 millones (pesos 2004; excluye saldo final de caja); los gastos de los ítems de transferencia alcanzan en promedio a un 88%, correspondiendo a transferencias corrientes un 21% (\$ 8.131 millones) y transferencias de capital un 67% (\$ 25.876 millones). Las transferencias corrientes muestran una clara disminución durante este período, mientras aumenta el subtítulo de transferencias de capital.
51. En términos globales, durante 2003, la ejecución presupuestaria es cercana al 100% con respecto a los ingresos y del orden de 96% en el total de gastos, lo cual se considera satisfactorio. Sin embargo, se puede apreciar una clara diferencia entre la ejecución presupuestaria de los programas con transferencias corrientes, con promedio de 83,3%, versus los programas cuyos gastos se clasifican como transferencias de capital y que corresponden a la modalidad de ejecución IRAL y donde el porcentaje de ejecución promedio alcanza a 97,4%. Los programas con más baja ejecución son el de "Asistencia y Capacitación a Microempresarios", con una ejecución de 79% que refleja eventuales problemas de cierre de proyectos con saldos pendientes de desembolsar, y el programa de "Capacitación y Nivelación de Competencias Laborales", con un 75% por cuanto las actividades terminan con la examinación que ocurre al año siguiente, con lo cual una parte importante de recursos quedan como compromisos de arrastre del ejercicio presupuestario.

III.1.3.2 Gasto por Producto Estratégico.

52. FOSIS no mantiene un sistema de contabilidad con centros de costo que permita determinar, con un nivel razonable de exactitud, los gastos correspondientes a cada uno de sus Productos Estratégicos. Los resultados de un ejercicio extracontable realizado por FOSIS, considerando varios supuestos de prorrateo para gastos que son indirectos y que alcanzan a un 14%, permiten observar una clara concentración del gasto en los siguientes cuatro productos: N° 5 Programa de

Reinserción Laboral y Empleo con un 29,5%, N° 4 Programa PUENTE un 28,3%, N° 1 Programa de Apoyo a Actividades Económicas 12,8% y N°2 Programa de Desarrollo Social, 12,5%.

53. La distribución del gasto entre productos, considera una línea de “otros no prorrateados”, que en 2003 representan un 8% del gasto total. Estos gastos incluyen programas tales como “seguimiento y evaluación del FOSIS” y “apoyo a grupos vulnerables”, que no están asociados a productos estratégicos definidos por FOSIS, pero sí dicen relación con objetivos estratégicos institucionales identificados como “evaluación” e “innovación”.
54. La evolución entre 2000 y 2003 del gasto distribuido por productos estratégicos permite apreciar las significativas variaciones que experimentan los productos estratégicos del FOSIS de año en año. Principalmente se observa el inicio de nuevos productos a partir de 2002, en particular el Programa PUENTE, con un crecimiento que casi se cuadruplica en 2003. También se observa un importante crecimiento del Programa de Reinserción Laboral y Empleo. Estos crecimientos corresponden a decisiones de Gobierno no previstas por FOSIS.

III.1.3.3 Disciplina financiera.

55. El flujo mensual de ingresos presenta montos relativamente parejos, lo que supuestamente responde a los requerimientos de fondos según el ciclo de ejecución de los productos estratégicos. Sin embargo, el flujo mensual de gastos, especialmente a nivel regional, presenta una concentración del uso de los recursos en los últimos meses del año, en particular, en el mes de octubre se gasta un 23% del gasto total a nivel nacional y un 35% en el nivel regional.
56. El significativo grado de concentración del gasto hacia el último trimestre de cada año, se considera negativo, por cuanto atenta contra una buena gestión de supervisión y contra la posibilidad de realizar una buena verificación de la eficiencia, eficacia y calidad con la que se entregan los bienes y servicios correspondientes a los diferentes productos estratégicos. Por otra parte, los saldos de caja experimentan crecimientos muy significativos porque esta concentración del gasto no está prevista en la programación de caja.

III.1.4 Conclusiones sobre los resultados a nivel global.

57. En lo que respecta a eficiencia se puede constatar que el FOSIS presenta estabilidad en el período 2000-2003 en términos del porcentaje de gasto de administración sobre el total de gastos, en torno al 15%, el cual se considera razonable pero al límite, pues de acuerdo a estudios internacionales realizados a Fondos de Inversión Social, los gastos de administración son del orden del 6% al 15% respecto de los gastos totales¹⁷⁸.
58. El gasto medio por proyecto presenta una marcada tendencia al alza, puesto que el año 2000 estaba en torno a M\$ 5.558 y el año 2003 aumentó a M\$ 21.939. Este cambio se explica principalmente por la orientación que han tenido los programas regulares del FOSIS hacia los beneficiarios del programa PUENTE, los cuales necesitan mayor apoyo técnico y además son todos individuales y no asociativos. Por las mismas razones, la inversión media por beneficiario ha aumentado en forma significativa en el período, pasando de M\$ 36 en el año 2000 a M\$ 239 en el año 2003.
59. El nivel de cofinanciamiento de los proyectos que ejecuta el FOSIS muestra una tendencia a la baja, puesto que el año 2000 este alcanzaba un 35% y el 2003 cae a 19%, lo cual es consistente con el hecho que el nuevo tipo de beneficiario tiene un nivel de ingresos significativamente menor

¹⁷⁸ Fuente: Documento de Estrategia del BID, “La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza – Washington, D.C. año 2000.

que los anteriores, de este modo es razonable que el FOSIS tienda a aumentar el nivel de subsidios.

60. En lo que respecta a calidad se observa que la institución tiene un elevado nivel de satisfacción por parte de sus beneficiarios, puesto que el año 2001, fue calificada con una nota general de 6,5 en una escala de 1 a 7 y el año 2002 con un porcentaje de 96,1% de notas entre 6 y 7 en la misma escala del año anterior.

III.1.5 Conclusiones sobre los resultados a nivel de productos.

III.1.5.1 Apoyo a Actividades Económicas

61. El Producto Estratégico se ha adaptado al cambio en el tipo de beneficiario a partir del año 2002, producto de la incorporación de beneficiarios del Programa PUENTE, este cambio se manifiesta en el gasto medio por proyecto el cual se ha casi duplicado y en el aumento promedio de subsidios por beneficiario de M\$ 124 en el año 2001 a M\$ 446 en el año 2003. El impacto de este cambio sólo se podrá observar cuando se evalúe en forma integral el Sistema Chile Solidario. No obstante lo anterior, es posible observar que para este Producto ha aumentado el porcentaje de gasto de administración de un 11% a un 16% en el período 2000-2003.
62. Para abordar la dimensión de economía se han utilizado principalmente los aportes comprometidos en el acuerdo operativo firmado por los distintos actores que participan en los proyectos y el porcentaje de ejecución presupuestaria del programa. De este modo es posible observar una tendencia a la baja de los aportes de Otros¹⁷⁹ disminuyendo de 31% el año 2000 a un 16% el año 2003, en contraposición a la del FOSIS que ha aumentado de un 50% el año 2000 a un 73% el 2003. Por otra parte el nivel de ejecución presupuestaria con relación al presupuesto vigente, en el año 2003 muestra un nivel de ejecución del 96% (MM\$ 4.780), lo cual es considerado razonable
63. Se considera riesgoso el bajo nivel de supervisión de los proyectos, dado que el año 2002 (año en que se habrían registrado todas las actas de supervisión en el sistema) estaba en torno a 4,5 actas de supervisión por proyecto, puesto que, de acuerdo a lo planteado por los Jefes del Departamento de Gestión de Programas en las 3 regiones visitadas, estas deberían ser en torno a 9 actas promedio por proyecto, es decir un acta al mes.

¹⁷⁹ Las otras entidades que aportan al financiamiento de los proyectos son instituciones privadas, entidades de gobierno o personas naturales.

III.1.5.2 Desarrollo Social

64. En primer lugar se observa que el costo medio de los proyectos ha aumentado, pasando de M\$2.812 el año 2000 a M\$9.043 el 2003, habiendo influido en este aumento el nuevo tipo de beneficiario (familias PUENTE), el que por sus características de indigencia resulta más costoso entregarle un servicio de calidad similar al de los anteriores beneficiarios, ya que éstos necesitan una mayor cantidad de horas de asistencia técnica para lograr el mismo resultado que un beneficiario pobre no indigente.
65. En términos de economía, se observa una disminución en el indicador de aporte comprometido por los beneficiarios, de un 11% el año 2000 a un 3% el año 2003, explicado porque los nuevos beneficiarios no cuentan con recursos económicos para aportar al financiamiento de los proyectos.
66. Este programa presenta un alto nivel de satisfacción de usuarios obteniendo un 90,6% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7.

III.1.5.3 Nivelación de Competencias Laborales

67. En términos generales es posible apreciar que este Programa presenta un buen desempeño, dado que entre otros indicadores de eficacia, el porcentaje de deserción de beneficiarios del programa¹⁸⁰ es el año 2002 un 9%, lo cual se considera como positivo dado el tipo de beneficiarios que atiende. En términos de eficiencia el porcentaje de gasto de administración el año 2003 de un 11% el cual se considera adecuado corroborando el buen desempeño.
68. En lo que respecta a la dimensión de economía, medida en este caso por el nivel de ejecución presupuestaria, el programa presenta un desempeño discreto, ya que alcanzó un 75% de ejecución presupuestaria el año 2003, en relación a los demás Productos Estratégicos del FOSIS que promedian un 96%. Este hecho se explica principalmente por el desfase que se produce entre la ejecución presupuestaria anual y el período de ejecución del programa, que normalmente se cierra en Febrero o Marzo del año siguiente.
69. En términos de calidad el programa presenta un desempeño muy satisfactorio, comprobado en este caso con los indicadores de satisfacción de usuarios, los que para el año 2003 poseen un 96% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7.

III.1.5.4 PUENTE “Entre la familia y sus derechos”

70. El Programa PUENTE muestra un buen desempeño, tanto en términos de eficacia como en eficiencia, dado que el grado de avance del programa medido por el indicador % de cumplimiento de mínimos por dimensión,¹⁸¹ para las familias que tienen más de 18 meses en el programa (año 2003), está en 60% promedio, con lo cual es posible inferir que la meta (70% del total de las familias atendidas) de los 53 mínimos cumplidos al término de los 24 meses, es factible de cumplir. En términos de eficiencia el porcentaje de gastos de administración para el año 2003 es

¹⁸⁰ Este indicador se determina por la cantidad de beneficiarios que abandonan el programa sobre el total de beneficiarios del programa en un periodo determinado.

¹⁸¹ El nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas se presenta agregado por dimensión, la forma de cálculo de este cumplimiento se determinó en base a la media total de las condiciones mínimas de la dimensión, normalizada por la cantidad total de condiciones mínimas (53), puesto que cada dimensión posee una cantidad distinta de condiciones mínimas a cumplir, por ejemplo la dimensión de habitabilidad tiene 12 condiciones a satisfacer y la dimensión trabajo solo tiene 3.

8% lo cual es considerado como muy positivo, en comparación con los demás Productos Estratégicos.

71. El promedio de familias atendidas por Apoyo Familiar (AF) presenta una marcada diferencia entre los Apoyos contratados por FOSIS respecto de los contratados por los Municipios, puesto que en el año 2003 cada AF del FOSIS atendió en promedio a 60 familias, mientras que los contratados por los Municipios solo atendieron en promedio a 25 familias. Se considera que esta brecha es negativa dado que podría perjudicar tanto las metas como los plazos gubernamentales del Sistema Chile Solidario.
72. En la dimensión de economía se observa un excelente desempeño, medida en este caso, por el indicador porcentaje de ejecución presupuestaria que está entorno al 100% para el periodo 2002 – 2003.

III.1.5.5 Reinserción Laboral y Empleo

73. Este Producto Estratégico presenta una marcada tendencia a brindar alternativas de empleo de tipo independiente femenino, puesto que la participación de las mujeres en la cobertura total del programa a aumentado de un 5,1% el año 2000 a un 31% el 2003 y el porcentaje de desenlaces independientes es un 89% para el año 2003 focalizado a familias de extrema pobreza.
74. Producto de la nueva orientación hacia familias PUENTE, el programa ha sufrido una serie de cambios principalmente en los gastos por proyecto, los cuales han aumentado en el periodo 2000-2003 de M\$ 13.845 a M\$ 35.049, lo mismo se aprecia en la inversión media por beneficiario, la cual ha aumentando de M\$ 214 el año 2000 a M\$ 403 el 2003. Estos cambios se explican fundamentalmente porque el nuevo tipo de beneficiario, por sus características de indigencia, requiere un apoyo técnico y económico mayor y, además, se trata de proyectos individuales y no asociativos.
75. En lo que respecta a economía este programa presenta un nivel de cofinanciamiento se ha mantenido en el periodo 2000-2003 en torno al 7%, del mismo modo el porcentaje de ejecución presupuestaria se ha mantenido en un 96% entre los años 2002 y 2003.
76. En términos de calidad el programa presenta un desempeño regular comparativamente, el que para esta evaluación es medido por el indicador general de satisfacción de usuarios. Dado que este sólo promedia un 84% de notas entre 6 y 7 en una escala de 1 a 7, mientras que los demás Productos promedian un 92% con el mismo indicador.

III.1.5.6 Promoción para la participación

77. En términos generales es posible observar un descenso sostenido del volumen de actividades del Programa en el período disminuyendo la cantidad total de proyectos de 107 el año 2000 a 64 el año 2003, producto del cambio en la forma de intervención del FOSIS (ver descripción del cambio en la sección I.2.1).
78. Este cambio significó en gran medida dejar de utilizar la promoción como instrumento de planificación y focalización, incorporando metodologías más sofisticadas como la planificación territorial y la Matriz Social de Riesgo. De este modo la inversión media por beneficiario ha aumentado de M\$ 13 el año 2000 a M\$ 97 el 2003.

79. El programa muestra un alto grado de complementariedad principalmente con el Producto Estratégico de Desarrollo Social, puesto que el año 2003 este programa financió un 53% de los proyectos elaborados en el programa de Promoción para la Participación¹⁸².
80. En lo que respecta a la dimensión de economía el programa presenta un nivel de cofinanciamiento estable, el que para el período 2000-2003 se encuentra en torno al 20% de aporte. Del mismo modo el indicador de porcentaje de ejecución presupuestaria sobre el presupuesto total en el período bordea el 90%

III.1.5.7 Un barrio para mi familia

81. El programa presenta cambios importantes en sus dos años de vigencia. En primer lugar se observa un aumento significativo de la cobertura total, pasando de un 17% el año 2002 a un 83% el 2003. Lo cual se considera como muy especialmente porque el FOSIS a partir de ese año 2003 se ha enfocado preferentemente en familias PUENTE apoyando en este caso la superación de condiciones mínimas de habitabilidad.
82. En segundo lugar, el N° promedio de familias por proyecto ha bajado considerablemente pasando de 648 beneficiarios en el año 2002 a 114 el año 2003 y en tercer lugar la inversión media por familia muestra también una tendencia a la baja pasando de M\$ 92 por familia el año 2002 a M\$ 35 el 2003. Estos cambio se explicarían principalmente por el año 2002 el FOSIS ha modificado el tipo de intervención, producto que el FOSIS ha acotado el tipo de servicios orientándolos a problemas puntuales identificados para las familias PUENTE.
83. No obstante lo anterior, el programa presenta una mejora en la eficiencia, medido en este caso por la baja en el porcentaje de gasto de administración del programa, que el año 2002 fue un 13% y el año 2003 bajó a un 10%.
84. En lo que respecta a la dimensión de economía se puede destacar como positivo el aumento de la participación de otros (entidades privadas, de gobierno o personas naturales) al financiamiento a los proyectos, el que para el año 2002 no registraba aporte, mientras que el año 2003 aportan en un 10% del gasto total comprometido.
85. Por último se destaca como positiva la disminución de los atrasos en el término de los proyectos de 7,2 meses el año 2002 a 3,1 meses el año 2003.

A continuación se presentan las conclusiones de los Productos de Gestión Interna.

III.1.5.8 Participación ciudadana

86. A contar del año 2001 se han realizado actividades de participación, principalmente con las Jornadas Juntos ganamos. Se destaca el aumento de la cantidad de jornadas de 111 el año 2003 en relación a las 13 realizadas el año 2001 y 2002. Esto se explica porque las realizadas el año 2001 y 2002 eran de carácter regional, mientras que las del año 2003 son a nivel comunal.
87. La inversión media por participante presenta una tendencia a la baja en relación al año anterior (M\$108 el año 2002 y M\$ 58 el año 2003), la cual es coherente con el aumento en la cantidad de participantes de 3.026 el año 2002 a 6.671 el año 2003, con lo que se obtienen economías de escala en la realización de estas acciones y además obtener resultados y conclusiones de mayor validez para la gestión de la intervención del FOSIS.

¹⁸² Este porcentaje se determinó con la cantidad de beneficiarios que participan en ambos programas en relación al número total de beneficiarios

III.1.5.9 Proyectos innovativos

88. El FOSIS al año 2003 ha realizado 3 Proyectos Innovativos de los cuales el 100% se convierten en programas pilotos, lo mismo se constata para la segunda etapa en la cual el 100% de los programas piloto se convirtieron en programas regulares, es el caso del programa Hoy es mi tiempo que se convierte en un programa regular de Gendarmería, el programa piloto Formación de líderes comunitarios que se convierte en componente regular del Programa de Promoción y el Programa Manos a la Obra que se utiliza como modelo en el Producto estratégico Apoyo a Actividades Económicas.
89. El gasto promedio total de los proyectos por beneficiario bordea los M\$ 300, para las 3 innovaciones realizadas.

III.1.5.10 Aquí yo hablo

90. En lo que respecta a la dimensión de eficacia se puede constatar que la cobertura total se presenta en torno al 1,4% para el año 2003, lo cual no es considerado negativo pues, este programa se enfoca principalmente a familias pertenecientes al Programa PUENTE, las que por sus características culturales son adversas a participar en programas radiales o televisivos.
91. Este Producto Estratégico se enfoca principalmente a programas radiales comunales, de los cuales en promedio se realizan 29 al año y en cambio programas televisivos se realizan sólo 12 en promedio.
92. En términos de eficiencia se observan aumentos significativos en el gasto medio por proyecto pasando de M\$ 1.146 el año 2001 a M\$ 2.351 el 2003. y lo mismo ocurre con la inversión media por beneficiario aumentando de M\$ 0,3 el año 2001 a M\$ 81 el año 2003.
93. En la dimensión de economía se constata como muy positivo el porcentaje de aporte comprometido por los Ejecutores y Otros, ya que este es considerablemente mayor que en los demás programas de la Institución, porcentaje que para el año 2003 alcanzó a un 60% del aporte comprometido total.

III.2 Recomendaciones.

III.2.1 Recomendaciones sobre el diseño estratégico.

III.2.1.1 Misión y objetivos Ministeriales

1. Reformular los objetivos estratégicos de la institución mediante un ejercicio de planificación estratégica de los niveles directivos, para lo cual se sugiere tomar los objetivos específicos de la Ley Orgánica del FOSIS, la experiencia acumulada del FOSIS especialmente en los últimos cinco años y los elementos que se rescatan de la formulación actual de los objetivos. Se recomienda que como parte de los objetivos estratégicos se considere la exigencia de la estrategia institucional, de desarrollar acciones innovativas que busquen la complementariedad y sinergia con las otras instituciones del Estado. Así mismo se recomienda incorporar en la reformulación de los objetivos estratégicos la dimensión de género tal como lo recomienda el estudio realizado en el 2003 denominado "Incorporación del Enfoque de Género y su Implementación en los Programas Regulares del FOSIS."
2. Considerando las prioridades del Gobierno de enfocar las acciones de reducción de pobreza en los extremadamente pobre y que FOSIS es la institución clave en la ejecución del Programa PUENTE, los bajos niveles de inversión del FOSIS en los programas donde se aplica la metodología de Planificación Territorial acompañado de la falta de poder de convocatoria territorial del FOSIS, se recomienda que esta institución concentre sus actividades en el Programa PUENTE y por tanto, en el grupo extremadamente pobre.
3. Que FOSIS traspase a MIDEPLAN la experiencia en la aplicación de la metodología de Planificación Territorial para su utilización en el Sistema de Chile Solidario, quién en coordinación con la SUBDERE podría aplicar esta metodología¹⁸³, a través de los Gobiernos Regionales, para coordinar la inversión de los servicios asociados al Sistema Chile Solidario y de otras posibles instituciones. De esta forma se aprovecharía el poder de convocatoria de los Gobiernos Regionales y su experiencia en esta metodología que han estado desarrollando con el apoyo de la SUBDERE y FOSIS.
4. Considerando la recomendación anterior se propone como base para la reformulación de los objetivos estratégicos del FOSIS, los siguientes enunciados:
 - *Contribuir al aumento del capital humano de los grupos extremadamente pobres, de manera de lograr un aumento sostenido de sus ingresos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad y sinergia con otros servicios públicos del sector productivo.*
 - *Contribuir al aumento del capital social de los grupos extremadamente pobres, de manera que aumente su capacidad de organización y autogestión, buscando alternativas de intervención innovativas que permitan a estos grupos mejorar sus redes sociales propias.*
 - *Mejorar las condiciones y calidad de vida de los grupos extremadamente pobres, de manera de proporcionarles acceso a la red de servicios sociales públicos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad con otros servicios públicos del sector social.*
5. Fusionar los ocho productos estratégicos actuales en cinco productos estratégicos, considerando lo siguiente:
 - a. El programa Proyectos Innovativos y Participación Ciudadana no son productos estratégicos sino productos de gestión interna.

¹⁸³ Metodología de planificación territorial que debe ser perfeccionada y adaptada a las necesidades del Sistema Chile Solidario.

- b. El programa Aquí yo Hablo mantiene el mismo propósito y pasa a ser un componente del Programa Promoción para la Participación.
- c. El programa Reinserción Laboral y Empleo tiene un propósito equivalente al propósito del programa Apoyo a Actividades Económicas (AAE) y dado que el propósito de este último más global, se propone pasar el Programa Reinserción Laboral como dos nuevas líneas, una en el componente “Financiamiento de proyectos de inversión” y la otra en el componente “Proyectos de Apoyo al desarrollo del Entorno”.
- d. El programa Un Barrio para mi Familia tiene un propósito equivalente al propósito del propósito del Desarrollo Social (DS) y siendo el propósito de este último más global, se propone pasar el programa Un Barrio para mi Familia como un componente al programa DS.

El resumen de esta propuesta se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro III..2.1. Productos estratégicos originales y propuestos.

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS ACTUALES	PRODUCTOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS	CONTENIDO DE LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS
APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS	APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS Y EMPLEO	Se mantienen los mismos componentes actuales del programa AAE y se agrega los componentes del producto Reinserción Laboral y Empleo de la siguiente forma: i) El componente “Financiamiento de proyectos de inversión productiva individuales” se subdivide en dos líneas: Línea 1: Microempresarios existentes y Línea 2: Nuevos microempresarios. ii) El componente: “Proyectos de Apoyo para el Desarrollo del Entorno” se subdivide en dos líneas: Línea 1: Desarrollo Proy. Social local y Línea 2: Desarrollo Proy. Económico local.
DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO SOCIAL	Se mantienen los mismos componentes actuales y se agrega como un nuevo componente Un Barrio para mi familia.
EMPLEO Y REINSERCIÓN LABORAL	Se fusiona en Apoyo Actividades Económicas y Empleo	No existiría
NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS	NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS	Se mantienen los mismos componentes actuales.
PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	Se mantienen los mismos componentes actuales y se agregaría un componente “Aquí Yo Hablo
PUENTE	PUENTE	Se mantienen los mismos componentes actuales
UN BARRIO PARA MI FAMILIA	Se fusiona en Desarrollo Social	No existiría
AQUÍ YO HABLO	Se fusiona en Promoción para la Participación	No existiría
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Pasa a formar parte del sistema de evaluación de la institución.	No existiría

A continuación se muestra como se relacionaría los productos estratégicos propuestos con los objetivos estratégicos propuestos:

Cuadro III.2.2. Relación objetivos estratégicos propuestos y productos estratégicos propuestos.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	PRODUCTOS ESTRATEGICOS PROPUESTOS
1. Contribuir al aumento del capital humano de los grupos extremadamente pobres, de manera de lograr un incremento sostenido de sus ingresos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad y sinergia con otros servicios públicos del sector productivo.	1. APOYO ACTIVIDADES ECONOMICAS Y EMPLEO
	3. NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS
2. Contribuir al aumento del capital social de los grupos extremadamente pobres, de manera que mejore su capacidad de organización y autogestión, buscando alternativas de intervención innovativas que permitan a estos grupos mejorar sus redes sociales propias.	5. PROMOCIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN
	4. PUENTE
3. Mejorar las condiciones y calidad de vida de los grupos extremadamente pobres, de manera de proporcionarles acceso a la red de servicios sociales públicos, buscando alternativas de intervención innovadoras que permitan la complementariedad con otros servicios públicos del sector social.	2. DESARROLLO SOCIAL 4. PUENTE

6. Se propone una nueva Matriz Comprehensiva del Gasto para el FOSIS, en función de los objetivos y productos estratégicos propuestos, a los que se le han asociado un set de indicadores para la medición de su logro. El detalle de esta Matriz propuesta se encuentra en el Anexo 16.

III.2.1.2 Recomendaciones sobre duplicaciones y complementariedades.

7. Que el Estado, a través de MIDEPLAN, implemente un registro único de los beneficiarios que acceden a los servicios de apoyo social, especialmente si son financiados con recursos estatales. Dicho sistema debiera tener un alcance global, es decir, tanto los beneficiarios del Chile Solidario como de todos los otros programas y/o instituciones de apoyo social.¹⁸⁴ Lo anterior ayudaría en forma importante a evitar duplicaciones y a aprovechar las potenciales complementariedades existentes entre ellos, para optimizar el impacto de las intervenciones y aumentar su eficiencia.
8. Que el FOSIS realice cruces entre sus bases de datos de beneficiarios, con los registros SERCOTEC, SENCE, ENAMI e INDAP, para poder dimensionar la magnitud real del problema, como una etapa de transición hacia un sistema de registro único como el mencionado en el punto anterior. Cabe mencionar que actualmente INDAP no cuenta con un sistema de registro de sus beneficiarios, por lo cual surge la recomendación adicional, no dirigida al FOSIS, de que dicha institución avance en la implementación de dicho sistema.

III.2.2 Recomendaciones sobre la capacidad institucional y mecanismos de gestión.

III.2.2.1 Estructura organizacional.

9. Evaluar los siguientes cambios o ajustes en la organización y mecanismos de gestión:
- Traspasar la responsabilidad por la gestión del Programa Participación Ciudadana a la Subdirección de Desarrollo Institucional y el Programa Aquí Yo Hablo a la Subdirección de Gestión de Programas, como parte del Producto estratégico Promoción para la Participación.
 - Evaluar si se justifica el cargo de Gestor Regional de Empleo, dado que implica generar instancias de coordinación que sean muy efectivas con el Gestor Territorial, lo cual se evitaría si se le asigna a este último la gestión de dicho programa, junto con el resto que tiene a su cargo.

¹⁸⁴ En este sentido, uno de los mandatos de MIDEPLAN incluido en la Ley de Chile Solidario es implementar un sistema similar para el programa Chile Solidario. Dicho sistema podría ser la base del que se recomienda implementar en este punto.

- Delegar a los Directores Regionales la atribución de aprobar las Bases Regionales de los programas.
 - Considerar la participación del Jefe de Departamento de Gestión de Programas o de algún representante de éste, en las Mesas Técnicas Comunes.
10. Revisar las implicancias que tiene para las regiones pequeñas el no contar con el cargo de Gestor Territorial, especialmente en lo relacionado con la concentración de funciones en el Jefe del Departamento de Gestión de Programas, considerando como criterio para tales efectos el número de Agentes de Desarrollo Local a supervisar, en vez del tamaño de la región, fijando un número mínimo y máximo de ADL's a supervisar por Gestor Territorial.

III.2.2.2 Recomendaciones relativas a los Procesos de Provisión de los Productos Estratégicos.

11. Buscar alternativas para facilitar los procesos de convocatorias y adjudicación especialmente en las regiones medianas y pequeñas donde la oferta de consultores y ejecutores es reducida.
12. Realizar un análisis de las responsabilidades y funciones de los Agentes de Desarrollo Local, de manera de preservar la eficiencia en la provisión de los productos estratégicos, considerando el nuevo escenario territorial con los distintos actores territoriales de la institución (Apoyos Familiares, Coordinadores PUENTE y Gestor de Empleo). Los aspectos que al menos deben revisarse son:
- Monitoreo de los proyectos de empleo
 - Participación en las Mesas de Negociación Territorial
 - Incorporación de información en el sistema de información correspondiente
 - Coordinación con los municipios y otros servicios de la red social
13. Definir un procedimiento para identificar los beneficiarios individuales de proyectos ejecutados por ejecutores intermediarios, a fin de unificar los criterios de selección de beneficiarios en todas las regiones.
14. Poner en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de resultados que tiene diseñado el FOSIS, a fin de lograr que permita una evaluación global de la eficiencia de la gestión y sus resultados de corto plazo y de largo plazo.
15. En cuanto a la información para la determinación de resultados, se recomienda mantener el historial válido de las bases de datos, a fin de que sea posible desarrollar análisis de series de tiempo en las evaluaciones generales de la institución por parte de la Dirección Ejecutiva o instituciones externas.

III.2.2.3 Recomendaciones relativas a los recursos humanos.

16. Evaluar las reales necesidades de personal, especialmente para los cargos de Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local (ADL) y Apoyos Familiares. Para tales efectos se sugiere realizar un estudio que permita definir un estándar en función del número de proyectos, para los Agentes de Desarrollo Local, considerando su complejidad y dispersión a nivel regional, y del número de familias a atender, en el caso de los Apoyos Familiares. Adicionalmente, se recomienda revisar y monitorear la disponibilidad de tiempo del personal para realizar funciones de Apoyos Familiares comprometida por los Municipios y, de esta manera asegurar su pleno cumplimiento.

17. Estudiar la posibilidad de establecer convenios de desempeño entre el Jefe Superior del Servicio y los Directores Regionales que están en calidad de contrata, haciendo extensivo a dichos cargos lo previsto en la Ley de Nuevo Trato para el personal de planta que se ubica en ese nivel.
18. Asignar alta prioridad a la ejecución del programa de capacitación previsto para suplir las brechas de competencias detectadas en el estudio de necesidades de capacitación, incluyendo el apoyo con relatores internos, contemplado en dicho estudio. Adicionalmente, se sugiere realizar un estudio para detectar las necesidades de capacitación del personal a honorarios que realiza las funciones de Gestor Territorial, Agente de Desarrollo Local y Apoyo Familiar. Esta capacitación se recomienda que se enfoque a lo menos a los siguientes aspectos:
 - Diseño y utilización de instrumentos de monitoreo, por el nivel regional, del trabajo en terreno de los Agente de Desarrollo Local, coordinadores PUENTE y gestor de empleo, por parte del nivel regional.
 - Diseño y utilización de instrumentos de coordinación en terreno de los Agente de Desarrollo Local, Coordinadores PUENTE y Gestor de Empleo.
 - Potencialidades de los sistemas de información con el objeto de que los Coordinadores, Gestores Territoriales, Agentes de Desarrollo Local y Apoyos Familiares los utilicen como apoyo a su gestión y no sólo como base de datos.
19. Actualizar la descripción de funciones de los cargos que han experimentado cambios en la organización, incluyendo los perfiles de estudios y de competencias específicas requeridas para su desempeño.
20. Realizar una evaluación del cumplimiento de los perfiles de estudio del personal, especialmente en el caso de los Agentes de Desarrollo Local (ADL) y Apoyos Familiares, incluyendo el análisis del conjunto de habilidades, experiencias y competencias y, a partir de ello, adoptar las acciones que se estimen pertinentes en relación con quienes no los cumplen.

III.2.2.4 Recomendaciones relativas a la infraestructura física.

21. Evaluar el posible cambio de las oficinas que son arrendadas y que se encuentran en regular o mal estado, presentan problemas de espacio, ubicación o funcionalidad. Cabe señalar que 10 de las 11 oficinas que se encuentran en regular o mal estado son arrendadas y en varias de ellas además coincide que la superficie por usuario es insuficiente.

III.2.2.5 Recomendaciones relativas a la tecnología.

22. En relación a los sistemas se recomienda:

- i) Implementar un sistema de seguridad¹⁸⁵, modo seguro o de encriptación para las claves de acceso y datos de los sistemas computacionales del FOSIS que funcionan a través de Internet¹⁸⁶, a fin de garantizar la seguridad en la transferencia de los datos e información que circula por internet.
- ii) Mantener una política de mejoras de la performance de los servidores usados en el FOSIS, en especial del Epsilon Dell Poweredge 2650 (Xeon 1,8 Ghz), que soporta la mayoría de los sistemas.

¹⁸⁵ A través de sistemas o protocolos del tipo SSL (Secure Socket Layer) u otros disponible en el mercado.

¹⁸⁶ De acuerdo a lo informado por FOSIS, en el año 2004 se realizó una consultoría para abordar los temas de seguridad y cuyas recomendaciones están en proceso de implementación.

iii) Monitorear, chequear y certificar regularmente las conexiones y los puntos de red de la Institución. Junto con esto se recomienda tener por lo menos un Switch por oficina regional y rediseñar las conexiones, junto a los Hub, a fin de aumentar el rendimiento y velocidad de las redes locales. Asimismo, se sugiere tener al menos un sistema de soporte (UPS) por región para proteger las computadoras claves de cada oficina.

iv) Reforzar la capacitación de los usuarios de los sistemas, a fin de dejarles más claro cuales son los mecanismos de consulta y solución de problemas, de modo que por si solos puedan solucionar obstáculos de pequeña y mediana dificultad, descongestionando así al Departamento de Informática y Sistemas de información. Dicha capacitación debe ir más allá del manejo técnico o navegación por las ventanas de los sistemas, sino, que logre un entendimiento más profundo de los cambios realizados, de las potencialidades de los sistemas y en que ayudan los sistemas a los procesos, de modo que se utilicen realmente como una herramienta de gestión.

v) Desarrollar una interfaz que permita la integración del Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), con los sistemas que actualmente usa la Institución, particularmente con el de Gestión de la Inversión. Asimismo, se recomienda que la información de desembolsos sea ingresada inicialmente en el SIGFE y luego usada por el SGI, ya que es en el área contable donde están los controles y el personal adecuado para llevarlos, minimizando así el riesgo de errores y duplicidad de información que puede llegar a ser inconsistente.

23. En función de las dificultades y riesgos detectados en la infraestructura de red y usuarios, se sugiere que se explore la posibilidad que el área informática del FOSIS sea externalizada en forma integral, mediante un contrato con un único prestador del servicio, que incluya cláusulas adecuadas para mitigar los riesgos para el FOSIS de dependencia excesiva del tercero y de pérdida de información confidencial y/o relevante. Lo anterior se sustenta en las experiencias exitosas de sectores como la banca y el comercio y en los ahorros que se pueden obtener, derivados de las economías de escala al licitar en un solo contrato todos los servicios relacionados con la tecnología de la información.

24. En relación con la infraestructura de usuario se recomienda i) aumentar la cantidad de **computadores vigentes** en forma paulatina, hasta llegar a una relación de 1 usuario por computador vigente en el nivel central y 1,4 en regiones; ii) privilegiar el uso e instalación de impresoras en red o compartidas y que en las nuevas adquisiciones o contratos de arriendo¹⁸⁷ se hagan con las de tipo Láser iii) estandarizar los sistemas operativos en la Institución a sistemas operativos vigentes que mejoren los servicios de red y comunicaciones y iv) normalizar la cantidad de licencias que se poseen de las aplicaciones instaladas en las computadoras de la Institución¹⁸⁸.

III.2.2.6 Recomendaciones respecto a auditorías, rendiciones de cuenta y transparencia en uso de recursos.

25. Revisar los estudios de diagnóstico que realiza el área de auditoría para la determinación de áreas de riesgo, de forma tal que éstos permitan focalizar con mayor precisión cuales son las actividades, controles o procesos específicos de más alto riesgo en que es preciso focalizar las revisiones de auditoría para que una reducida dotación de cinco profesionales pueda lograr mayor eficiencia.

¹⁸⁷ En la actualidad existen contratos de arriendo de impresoras que incluyen servicios de soporte y suministro, asegurando el suministro de impresoras vigentes para la Institución.

¹⁸⁸ De acuerdo a información entregada por FOSIS, las licencias de software se están regularizando a través del programa "Regularización de licencias de uso de Software".

26. Fortalecer los mecanismos de control de la gestión operativa, a través de la implementación del nuevo Manual de Procedimientos que está preparando el FOSIS, el cual debería operar a través de la intranet institucional con una estrategia de actualización permanente.
27. Diseñar e implementar un sistema integral y automatizado de seguimiento (registro y base de datos) de las recomendaciones que se incluyen en los informes de auditoría, en el cual se incluyan tanto las observaciones propias de la Unidad de Auditoría, como aquellas que surgen de los informes de la Contraloría General de la República.
28. Efectuar un análisis de la cuenta contable de Fondos por Rendir y tomar las medidas administrativas pertinentes para reducir el saldo global de la cuenta, exigir rendiciones pendientes y limpiar saldos históricos no susceptibles de ser rendidos, así como para evitar las situaciones que originan la acumulación de fondos sin rendición.
29. Completar la implantación de los mecanismos de pago a través de transferencias bancarias electrónicas, generándose así un importante ahorro de tiempo administrativo.
30. Revisar la interrupción que a partir del presente año ocurre respecto al uso del sistema ChileCompras para realizar las convocatorias o llamados de Licitación Pública, no obstante que, por sus características, estas licitaciones no se ajustan a las exigencias de dicho sistema. Al menos, sería conveniente alcanzar un acuerdo para lograr una amplia difusión de las convocatorias.
31. Establecer un sistema y/o política tarifaria que permita, justificadamente, definir los montos máximos y mínimos que son identificados en las bases de licitación como financiamiento de las diversas actividades o productos. Dicho sistema debe contar con políticas y criterios predefinidos para la determinación de montos, bases de cálculo, mecanismos de incentivos y frecuencia de revisión.

III.2.3 Recomendaciones sobre el presupuesto y disciplina financiera

32. Adecuar los sistemas de contabilidad, de forma tal que se pueda obtener información por centros de costo, con una identificación apropiada de los diversos Productos Estratégicos del Servicio. Esto implica establecer mecanismos de asociación y clasificación de gastos según productos estratégicos y definir criterios de prorrateo de gastos indirectos, procurando superar eventuales problemas metodológicos como la compatibilización con el sistema SIGFE, distribución de tiempo profesional por producto, actualización periódica de definiciones de centros de costo y productos.
33. Realizar los mayores esfuerzos posibles y estudiar las medidas que puedan ser tomadas para que la programación de ingresos se realice conforme al calendario de ejecución de los proyectos y la entrega de recursos a los ejecutores, evitándose así los elevados saldos de caja mensuales que se producen.
34. Mejorar los mecanismos correspondientes a la demanda y entrega de los recursos de aporte Fiscal, de manera que los flujos de ingresos se adecuen a las reales necesidades de fondos en conformidad con la ejecución de los Productos Estratégicos.