

NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO INCLUSIÓN REGIONAL

PROGRAMA NUEVO - VERSIÓN: 3
SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES
MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Aumento de oferta por parte de Municipios de instancias de participación y socialización significativa entre migrantes y nacionales.

DIAGNÓSTICO

Baja oferta por parte de Municipios de instancias de participación y socialización significativa entre migrantes y nacionales.

Durante los últimos años el Estado ha abordado la migración desde distintos aspectos, centrándose en el acceso a derechos, como lo son la educación y la salud, de lo que da cuenta la Circular N°1179 de 2003 del Ministerio de Educación, que asegura el derecho a la educación a la población migrante, incluyendo a aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular, y el Decreto Supremo N°67 de 2016, que incorpora como circunstancia de acreditación de carencia de recursos para la calificación de beneficiario del tramo A de FONASA la circunstancia de personas migrantes carentes de recursos sin documentos o sin permisos de residencia. (<https://migrantes.mineduc.cl/normativa-estudiantes-extranjeros/>; <https://www.minsal.cl/salud-del-inmigrante/>)

Del mismo modo, se han implementado políticas sectoriales en diversos ámbitos relacionados con población migrante, como en vivienda, trabajo, desarrollo social, entre otros. Sin embargo, no se ha abordado la inclusión de la población migrante en la sociedad y la necesidad de promover y ejecutar acciones positivas desde el Estado para que se desarrollen espacios de socialización significativa entre migrantes y nacionales.

La última estimación INE-DEM 2021 da cuenta de la evolución de la población migrante en el territorio nacional, en ese sentido señala que la población migrante estimada al 31 de diciembre de 2020 era de 1.462.103 personas que corresponden al 7,7% de la población nacional. Se aprecia un aumento relativo respecto del año anterior correspondiente a un 0,8%. En ella se realiza la corrección respecto de las estimaciones de los años 2018 y 2019, a 1.301.281 y 1.450.333 de personas respectivamente, que corresponden al 4,4% y 7,7% de la población nacional, lo que ha significado un aumento en los niveles de demanda de atención respecto de los servicios públicos como de acceso a los diversos beneficios otorgados por el Estado. Este aumento de los flujos migratorios hacia nuestro país tiene impacto en diversos ámbitos, como el económico, laboral y cultural.

En el último tiempo se ha visto en el país una serie de hechos, como lo ocurrido en Iquique el 25 de septiembre de 2021, (<https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/iquique-marcha-contra-migrantes-termino-en-la-quema-de-pertenencias-de-extranjeros/CH7A5N7DTRBJ5BGSVGBB7OYMTQ/>), que ponen de manifiesto que la relación entre migrantes y nacionales debe ser una prioridad para el Servicio.

La psicología social ha estudiado durante décadas las relaciones intergrupales y la hostilidad intergrupal. Al respecto existen diversas teorías, sin embargo, el conflicto entre diversos grupos en una sociedad dice relación con la creación de estereotipos y prejuicios, que pueden derivar en situaciones de discriminación.

La hostilidad entre diversos grupos de la sociedad puede darse por diversos motivos, uno de ellos es percibir el grupo externo como una amenaza. En Chile, y como muestran las diversas versiones de la Encuesta Bicentenario, la percepción negativa respecto de la migración ha aumentado considerablemente pasando de una percepción de gran conflicto entre chilenos y inmigrantes que alcanzaba el 38% en 2017, a un 64% para 2021, lo que representa un aumento de 26 puntos porcentuales.

Por otra parte, la misma encuesta refleja una disminución en la creencia de que los inmigrantes limitan las posibilidades de encontrar trabajo de los chilenos, que disminuyó en 8 puntos porcentuales desde 2017 a 2021, llegando, en esta última medición a 33%, sin embargo, la creencia de que la cantidad de inmigrantes en el país es excesiva, indicador que mostraba una baja significativa desde 2017 a 2020, pasando de un 75% a un 60% respectivamente, aumentó significativamente en 2021, llegando a un 78%, superando la primera medición.

Todos estos factores pueden derivar en hostilidad intergrupal, como lo vivido en Iquique en septiembre de 2021.

En este sentido, existen teorías que proponen formas para la reducción de la hostilidad intergrupal, como lo es la teoría del contacto intergrupal. Esta establece que, bajo ciertas condiciones, el contacto intergrupal puede contribuir a reducir la hostilidad intergrupal. Estas condiciones son: a) la igualdad de estatus de los participantes en la interacción; b) la consecución de objetivos comunes; c) la cooperación intergrupal; d) el apoyo institucional (en forma de normas, sanciones y regulaciones que faciliten el contacto óptimo); y, e) el potencial de amistad.

No se cuenta con datos respecto de la oferta de este tipo de instancias, llamadas por OIM como instancias de socialización significativa (El Poder del Contacto), sin embargo, podemos señalar, que según la información entregada por municipios en los informes respectivos para postular a la certificación Sello Migrante, vemos que las políticas e instancias desarrolladas en los diversos territorios tienen por objeto la participación de las personas migrantes y no el encuentro entre éstas y la población nacional.

Delo anterior da cuenta el estudio realizado por SUBDERE, Aspectos Socioculturales de la Migración. Nuevos Escenarios para el Desarrollo Territorial, del año 2020, en que se recoge y sistematiza algunos de los informes mencionados, en los que se pone énfasis en acciones relativas a la asociatividad y participación de la población migrante, pero principalmente en la atención y promoción de la regularidad migratoria de la población residente en sus territorios.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES			
Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Fondo Inclusión Migrante	400.000	40 (Proyectos financiados)	10.000,00
Gasto Administrativo	95.864		
Total	495.864		
Porcentaje gasto administrativo	19%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	Municipalidades	345 Comunas
Población Objetivo	Municipios con interés en trabajar la inclusión de la población migrante y la cohesión social en sus territorios y que postulan a proyectos de socialización significativa a través de convocatorias públicas del programa, las cuales se rigen por las bases de concursos que se publican en el sitio web del Servicio Nacional de Migraciones. Para cuantificar la población objetivo, se tiene como referencia el número de postulaciones presentadas por municipios y/o corporaciones municipales en las 2 convocatorias realizadas durante el año 2022.	82 Comunas
Población Beneficiaria	Se considera el N° de municipios que postulan a la convocatoria y que son beneficiarios (cuyos proyectos presentados son seleccionados). Municipios con interés en trabajar la inclusión de la población migrante y la cohesión social en sus territorios y que postulan a proyectos de socialización significativa a través de convocatorias públicas del programa, las cuales se rigen por las bases de concursos que se publican en el sitio web del Servicio Nacional de Migraciones. Los proyectos admisibles son evaluados y seleccionados (valoración técnica y cualitativa) por un grupo de evaluadores que analizan y determinan, de acuerdo a la escala de puntajes, a los criterios de evaluación y su ponderación fijados en la base del concurso. La selección de proyectos consiste en la definición de los proyectos ganadores por parte del grupo de evaluadores, a partir de la lista de todos los proyectos elegibles en función de la disponibilidad presupuestaria y del o los criterios de selección respectivos. Así se elabora una nómina de todos los proyectos elegibles con su respectivo puntaje, según orden de mayor a menor. Cada proyecto seleccionado corresponde a un Municipio. La convocatoria general abre anualmente entre mayo y julio, financiando proyectos que se comenzarán a ejecutar el año siguiente, es decir el presupuesto para los proyectos es del año posterior a la convocatoria.	40 Comunas

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2023 (Meta)	2024	2025	2026
12.397 por cada beneficiario (Comunas)	40	40	40	40

Concepto	2023
Cobertura (Objetivo/Potencial)	24%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	49%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Aumento de la oferta municipal de instancias intergrupales que promueven contacto social entre migrantes y nacionales	$(\text{Número de Municipalidades financiadas conforme las bases de convocatoria en el año } t / \text{N}^\circ \text{ de Municipalidades que se espera financiar anualmente en el año } t) * 100$	Eficacia	100%
Tasa de variación de la oferta de instancias de participación significativa desarrolladas por Municipios en el año t	$((\text{N}^\circ \text{ de instancias de socialización significativa desarrolladas por municipios en el año } t / \text{N}^\circ \text{ de instancias de socialización significativa desarrolladas por municipios en el año } t-1) - 1) * 100$	Eficacia	50%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje Municipalidades cuyos proyectos son declarados admisibles.	$(\text{Número de Municipalidades cuyos proyectos son declarados admisibles en el año } t / \text{Número de Municipalidades que postulan sus proyectos a la convocatoria en el año } t) * 100$	Eficiencia	76%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados) ni de coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante. Adicionalmente sería recomendable cambiar el nombre del programa a uno más indicativo de lo que este busca abordar, ya que el nombre actual sugiere una iniciativa de descentralización.

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación a la población que se ve afectada. El problema o necesidad identificada no afecta directa o indirectamente el bienestar de una población. Corresponde a un problema de gestión o de procesos de la institución proponente. No es posible identificar con claridad la población que se ve afectada por la problemática identificada ni la magnitud del problema. No se presentan antecedentes suficientes que permitan avalar la pertinencia del diseño o la factibilidad de implementar la intervención en Chile. No es posible evidenciar la vigencia del problema que afecta a la población. No se verifica una vinculación entre el diseño propuesto y la misión, objetivos y productos estratégicos de la institución proponente.

Coherencia: Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no constituye una solución del problema identificado. El propósito del programa no permite conocer cuál es el resultado que se espera alcanzar. El propósito del programa no permite conocer cuál es la población que se espera atender. La descripción de la población potencial no se relaciona con la población identificada en el problema ni en el propósito. Las variables o criterios utilizados para caracterizar la población objetivo no son pertinentes para dimensionar la población afectada. Las variables o criterios utilizados para priorizar la población beneficiaria no están definidos con claridad ni son verificables por un tercero. Los componentes del programa no se definen correctamente. Los componentes del programa son insuficientes para lograr el propósito del programa. La estrategia de intervención propuesta no permite determinar cómo se articulan los componentes para alcanzar el propósito planteado. Las complementariedades y/o articulaciones identificadas no permiten asegurar una adecuada implementación de la estrategia de intervención propuesta.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores del programa no miden efectivamente el resultado esperado ni los productos provistos por el programa. Los indicadores del programa no permiten hacer seguimiento a la ejecución del programa. El sistema de información de que dispone el programa es insuficiente para hacer seguimiento a la población que recibe los beneficios del programa. No se presentan o no se justifican adecuadamente los gastos administrativos del programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Antecedentes del Programa: El objetivo estratégico reportado no corresponde al formulario A1 de la subsecretaría del interior https://www.dipres.gob.cl/597/articles-260834_doc_pdf.pdf El objetivo señalado tampoco se alinea con el propósito del programa.

Los productos estratégicos señalados no corresponden al servicio ni a la subsecretaría https://www.dipres.gob.cl/597/articles-260835_doc_pdf.pdf. Adicionalmente no se corresponde con el propósito del programa, debe corregir.

Debe informar el marco normativo (Leyes, Decretos, Resoluciones, Bases, Convenios, normativa técnica), que regula el programa, de modo que sea claro que el ámbito de intervención corresponde al Servicio Nacional de Migraciones, y dar cuenta de que aspectos del programa regulan.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa: Debe reformular el enunciado del problema ya que la falta de solución (baja oferta) no da cuenta de un problema social que afecte a un grupo de la población.

Cuando se precise el problema, se revisará la pertinencia de lo presentado en el análisis del problema. Sin embargo, debe precisar su análisis el problema, entregando datos que permitan dimensionarlo y caracterizar a la población que se ve afectada. No corresponde incluir lo referido a cómo se ha abordado el tema de migración, ni de las políticas implementadas, o la no disponibilidad de datos sobre la oferta. Debe considerar que, si la intervención se presenta a nivel de municipios, esta información debe estar referida a esta unidad de intervención, dando cuenta de la situación del problema a nivel de comunas. Por último, el diagnóstico debe definir y permitir cuantificar la población potencial y objetivo.

En lo referente a grupos específicos, cuando defina el problema social que aborda el programa, debe describir si este problema afecta a algún grupo específico de la población, dando cuenta de la brecha en relación al promedio nacional, para luego abordarla en la estrategia de intervención, o en cambio, argumentar que el problema afecta de igual manera a toda la población potencial.

En el análisis de las causas debe hacer referencia a aquellos elementos que estén en la base del problema social que abordará este programa. Cuando defina el problema debe abordar las causas que lo originan y que el programa abordará a través de sus componentes. Este análisis debe estar respaldado con fuentes pertinentes. En relación a lo presentado, no corresponde referirse a lo que ha realizado el municipio, o hacer referencia al problema de gestión del servicio a personas migrantes, porque este tema de gestión no puede ser abordado a través de los componentes. Se recuerda que las causas presentadas deben quedar resueltas con el componente.

Cuando se precise el problema, debe presentar los efectos que se espera evitar. En lo presentado aborda temas de percepción sobre la migración y el número de migrantes, que no sea claro que correspondan a efectos que se espera revertir con esta intervención. En lo relacionado con los conflictos, si el problema se planteara en términos de conflicto en la convivencia entre población migrante y nacionales, los efectos no podrían referirse al mismo problema. Tampoco se entiende lo referido a qué hacer con la población inmigrante en situación irregular porque no está en el ámbito de intervención comunal.

Al presentar evidencia nacional e internacional de otros programas presenta alguna información que quizás podría complementar el diagnóstico (sólo si es pertinente cuando se precise el problema), pero no permite respaldar la estrategia de intervención. Es necesario que presente alguna evidencia que permita respaldar que esta estrategia (lo que se entrega, cómo se entrega) ha dado resultado en otros programas.

Objetivo del Programa y Población: Debe revisar el enunciado del Fin de modo de dar cuenta al objetivo de política pública al cual este programa contribuye, orientado a la inclusión de la población extranjera, como lo señala la misión institucional. Cuando se precise el fin, se revisará su pertinencia con la misión institucional.

El enunciado de propósito no da cuenta de la solución a un problema social. Cuando se corrija el enunciado del problema, se debe plantear un propósito que de cuenta del cambio a lograr en la población. El objetivo de propósito debe ser concreto y medible.

Cuando se precise el problema, se revisa si el problema se presenta a nivel comunal.

En relación con los criterios de focalización, estos deben permitir seleccionar de entre las comunas que presenten el problema (que se precise en el diagnóstico), seleccionar las comunas que el programa espera abordar en el mediano plazo. Debe revisar los criterios de focalización, porque estos se establecen antes que se inicie el programa, por lo que no es coherente señalar que se seleccionará a comunas que postulan sus proyectos. Unido a que estima que en el periodo 2023-2026 atenderá a 160 comunas, por lo que debe revisar la cuantificación de la población objetivo, porque esta por definición no puede ser menor que la cuantificación de la que espera atender (población beneficiada) en el mediano plazo.

En la población beneficiada, debe establecer los criterios objetivos y verificables que deben cumplir los municipios para ser parte del programa. En este sentido si ha planteado un concurso de proyectos, debe establecer qué requisitos establece para ser seleccionado y que dimensiones considera en la puntuación que permitirá seleccionar de entre las postulantes a las comunas beneficiadas en el año. En este sentido debe especificar si se dispone de cupos a nivel nacional, si se asignan cupos regionales, si hay criterios para dar prioridad a algunas comunas, como podría ser que no hayan participado antes, o bien aquellas comunas donde el problema se presenta con mayor severidad, o cualquier otro criterio que permita seleccionar las 40 comunas de entre las que forman la población objetivo. La forma cómo opera el concurso (como es la evaluación realizada por evaluadores apertura de convocatoria, etc) debe ir descrita en la estrategia de intervención.

Estrategia del Programa: Cuando precise el problema que aborda el programa, debe ajustar y completar en la descripción del componente los siguientes puntos: objetivo del componente, precisando para qué se entrega los recursos del fondo; ajustar la causa, cuando estas sean reformuladas en el diagnóstico; bien o servicio que entrega (financiamiento de determinado tipo de proyectos). Debe detallar la modalidad de producción del componente, cómo opera el concurso y quién lo ejecuta, montos que financia, si requiere aporte municipal, y cómo se entrega y que se les pide a los municipios para dar cuenta de la utilización del fondo de acuerdo a lo presentado; tiempo que dura la ejecución del componente. La unidad de producción debe dar cuenta de los municipios que logran el objetivo.

En la estrategia de intervención incorpora elementos que deben estar especificado en los criterios de priorización, como son los criterios que aplica la Comisión de Selección para elegir los proyectos a financiar en el año. En el componente, específicamente en la descripción del servicio entregado debe incluir "el apoyo que entrega el programa" y que señala que permite garantizar el desarrollo de las actividades, especificando quien lo realiza, en qué consiste y cómo se operacionaliza dicho apoyo. Debe mejorar la descripción de la estrategia de

intervención dando cuenta del flujo de intervención desde que se selecciona a los beneficiarios hasta su egreso, incluyendo en este flujo las articulaciones y complementariedades que el programa contempla realizar. Incorporando los mecanismos de participación ciudadana cuando corresponda en el flujo de la intervención.

Además, es necesario que explique cómo a través del componente, el programa logra el cumplimiento del propósito.

Cuando complete la evidencia que respalda esta intervención y complete la descripción del componente, se evaluará si el tiempo de la intervención es pertinente.

Considerando las bajas coberturas del programa, debe revisar la conveniencia de poder acceder más de una vez al programa, sobre todo si no se vincula con la condición que el problema se manifieste en la comuna que puede volver a ser beneficiaria del programa.

La justificación del carácter preexistente del problema o preventivo debe hacerse con referencia al problema que aborda el programa, por lo que debe ajustarse cuando se precise el problema, justificando su respuesta.

Cuando precise el propósito, debe revisar la conveniencia de incorporar articulaciones con servicios que tienen fondos orientados al a inclusión, con los cuales podrían existir potenciales duplicidades. De igual forma, es necesario que además revise la conveniencia de considerar complementariedades externas con otros fondos que financien iniciativas comunitarias, de forma de aclarar que no se presentan potenciales duplicidades.

En relación al análisis de los enfoques, debe preocuparse de incorporar estos enfoques en la descripción de la estrategia de intervención y el enfoque territorial, debe estar incorporado como criterios de priorización.

El programa debe incorporar mecanismos de participación ciudadana.

Indicadores: Considerando que es necesario ajustar el enunciado del propósito, cuando se ajuste se debe presentar dos indicadores que permitan medir el logro del programa. Ninguno de los indicadores es pertinente, ya que no dan cuenta del cambio logrado en la población, por lo que debe presentar indicadores que den cuenta del logro con la ejecución del programa.

En ambos indicadores la fórmula de cálculo no mide lo que señala el nombre. La fuente no da cuenta de una base de datos centralizada y la metodología no describe los conceptos, las variables ni criterios que definen quién es parte del numerador y denominador.

El indicador presentado a nivel de componente no es pertinente ya que no mide el objetivo del componente o en su defecto el servicio entregado incluyendo un estándar de calidad. Debe presentar un indicador que permita medir el desempeño del componente.

Respecto del sistema de información, debe contar con un sistema informático centralizado que permita identificar a los beneficiarios e incluya variables relevantes para el seguimiento del programa.

Gastos: Debe señalar si los gastos son existentes o corresponden a gastos nuevos. En los gastos administrativos debe detallar los gastos que el programa va a incurrir y que no son asociados a la producción del componente. En ese sentido debe revisar los montos asignados, porque estos son muy altos (25%), porcentaje que duplica el porcentaje de gasto administrativo de los programas que entregan recursos vía fondos concursables. Debe considerar los gastos implicados en supervisar y fiscalizar la ejecución de fondos en todo el territorio nacional (pasajes, viáticos, etc.).