

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA DE AYUDAS TÉCNICAS

FONDO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD

PANELISTAS:
Marcelo Pizarro (COORDINADOR)
Claudia Ormazabal
Soledad Ubilla

AGOSTO 2008

NOMBRE PROGRAMA: AYUDAS TÉCNICAS
AÑO DE INICIO: 1994
MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN
SERVICIO RESPONSABLE: FONADIS

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	15
1.1. Descripción General del Programa.....	15
1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito.....	16
1.3. Justificación del Programa.....	17
1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa.....	18
1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa.....	19
1.6. Procesos de producción del componente.....	23
1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial.....	36
1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo.....	47
1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	48
1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable.....	55
1.11. Reformulaciones del Programa.....	58
1.12. Otros programas relacionados.....	59
1.13. Antecedentes Presupuestarios.....	63
II. TEMAS DE EVALUACION	64
1. DISEÑO DEL PROGRAMA	64
1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial.....	64
1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios.....	65
1.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	67
1.4. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico.....	67
1.5. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico.....	68
1.6. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño.....	69
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	71
2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.....	71
2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes.....	74
2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.....	76
2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable.....	77
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	78
3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes.....	78
3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito.....	85

3.3.	Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos	98
3.4.	Desempeño del Programa a nivel de Fin.....	101
4.	RECURSOS FINANCIEROS	102
4.1.	Fuentes y Uso de Recursos Financieros	102
4.2.	Eficiencia del Programa	105
4.2.1.	Análisis de eficiencia actividades y/o componentes	105
4.2.2.	Gastos de Administración	106
4.2.3.	Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia	107
4.3.	Economía.....	107
4.3.1.	Ejecución presupuestaria del Programa	107
4.3.2.	Aportes de Terceros	108
4.3.3.	Recuperación de Gastos	108
5.	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	109
6.	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD.....	111
III. CONCLUSIONES.....		112
IV. RECOMENDACIONES		116
V. BIBLIOGRAFÍA.....		120
VI. ENTREVISTAS REALIZADAS.....		122
VII. ANEXOS		123

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: Años 2004 a 2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$ 4.090.861.000

1. Descripción General y Objetivos del Programa

El Programa de Ayudas Técnicas fue creado el año 1994, en virtud de la Ley N° 19.824 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, la que en su artículo 56, letra a, asigna al Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) la función de financiar total o parcialmente la adquisición de Ayudas Técnicas destinadas a personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan.

El Programa tiene como objetivo a nivel de fin mejorar las posibilidades de inclusión social² de las personas con discapacidad de escasos recursos y a nivel de propósito reducir las barreras de comunicación y movilidad que dificultan la inclusión social de esas personas.

La población potencial del programa de acuerdo a su marco legal son las personas pobres con discapacidad moderada o severa, la que de acuerdo a estimaciones del panel en base a la ENDISC 2004 alcanzaba a 362 mil personas³. La población objetivo es considerablemente menor y esta determinada por la meta de entregar 6.500 beneficios por año.

Al interior de esta oferta anual el programa prioriza a personas con discapacidad derivadas desde los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo, orientados a personas en extrema pobreza y niños respectivamente. Agregándose últimamente a adultos mayores que viven solos y que pertenecen al Programa Vínculo⁴ y personas en situación de calle que pertenecen al Programa Calle.

El programa consta de un componente único denominado Financiamiento de Ayudas Técnicas, que consiste en la recepción, evaluación y financiamiento de solicitudes de Ayudas Técnicas (AT)⁵.

Las condiciones de elegibilidad para acceder al beneficio son determinadas por instituciones externas a FONADIS; a saber:

² La inclusión social considera mejor acceso al mundo del trabajo, educación y otros aspectos de la vida social y laboral.

³ Estudio Nacional de la Discapacidad Año 2004 (ENDISC 2004). La estimación toma a las personas con discapacidad moderada o severa reportadas en dicho estudio y asume que un 39.5% de ellas son de CSE baja (pobres). Esto último basado en el supuesto de que la severidad de la discapacidad se distribuye homogéneamente entre los grupos socioeconómicos.

⁴ Este programa para adultos mayores ingresó como prioridad el año 2008. Sin embargo durante el 2007 se financió un convenio por un total de \$60 millones, ejecutado por SENAMA, según lo señalado por la contraparte de FONADIS.

⁵ Las "ayudas técnicas" son definidas por la ley que rige al programa como "... todos aquellos elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. Asimismo, se consideran ayudas técnicas las que permiten compensar una o más limitaciones funcionales motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad...".

- Calificación y diagnóstico de las discapacidades de las personas, función que cumplen las Comisiones de Medicina Preventiva e invalidez (COMPIN) de los Servicios de Salud.
- Inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad (RND) que administra el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Además, el Programa opera a través de instituciones estatales o personas jurídicas privadas sin fines de lucro que atienden a personas con discapacidad, que patrocinan las solicitudes de los beneficiarios individuales. Estas instituciones se encargan de levantar la demanda y enviar las solicitudes a FONADIS. Para estos fines se establecen convenios con dichas entidades.

El proceso productivo de este componente considera las siguientes etapas:

- Acreditación de instituciones patrocinadoras para establecer los convenios.
- Evaluación de los informes sociales de los postulantes, elaborados por los consultorios, municipalidades o corporaciones (evaluación social). Los beneficiarios provenientes de Chile Solidario y Chile Crece Contigo están exceptuados de presentar este informe social.
- Evaluación de la pertinencia de la AT prescrita por el especialista⁶ (evaluación técnica)
- Compra de la ayuda técnica a través del Sistema Chile Compras.
- Entrega de la ayuda técnica al beneficiario.

El tipo de AT que el Programa financia se clasifica en los siguientes 5 Grupos.

GRUPO 1	Sillas de ruedas, bastones y andadores, colchón y cojín antiescaras
GRUPO 2	Audífonos, equipos FM, elementos de baja visión, elementos para ciegos.
GRUPO 3	Órtesis, Prótesis, zapatos ortopédicos, plantillas ortopédicas
GRUPO 4	Endoprótesis de cadera, rodilla, columna, hombro y kit alargador de extremidades.
GRUPO 5	Aditamentos que favorecen la autonomía en las actividades de la vida diaria, por ejemplo: elementos adaptados para la alimentación, vestuario, higiene, sala de clases, puesto de trabajo.

El monto máximo de las AT que financia el Programa es de \$ 1.5 millones, si el precio de la AT excede este monto, el financiamiento adicional es aportado por la institución patrocinadora. Para las solicitudes de beneficiarios derivados de Chile Solidario y Chile Crece Contigo no existe tope financiero, puesto que estas AT son financiadas completamente con recursos transferidos desde MIDEPLAN. No existe tope al número de AT a las que puede acceder un mismo beneficiario.

⁶ Aunque no hay criterios formalizados, esta evaluación considera características del solicitante tales como nivel de discapacidad, actividad ocupacional y edad entre otros, así como aspectos relacionados con la competencia del profesional que prescribe y las características de la AT.

Las solicitudes pueden ser presentadas On Line o través de una aplicación WEB. En el último tiempo ha tendido a predominar esta última modalidad.

El programa se financia mediante dos asignaciones consideradas en la Ley de Presupuestos. La primera corresponde a recursos asignados directamente a FONADIS para el financiamiento de AT y la segunda es una transferencia desde MIDEPLAN para la atención de beneficiarios de Chile Solidario. Además, FONADIS aporta desde su presupuesto los recursos necesarios para soporte administrativo.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

La necesidad que da origen al programa está bien identificada, El programa se alinea con las políticas gubernamentales asociadas a la discapacidad y la protección social pero el programa no está dimensionado de modo de permitir resolver el problema en un plazo razonable.

La población potencial del Programa está definida por Ley y está bien cuantificada en base al Estudio Nacional de la Discapacidad ENDISC. La población objetivo no está definida, solo existe la meta de entregar 6.500 AT al año, la que es permanente superada y no representa una referencia relevante para la gestión del Programa.

Los criterios de selección de beneficiarios (pobreza y discapacidad) son adecuados y responden a los principios de equidad social y reducir la discriminación, especialmente de los más vulnerables. Sin embargo, los beneficiarios provenientes de Chile Solidario acreditan esta condición solo con la Ficha de Protección Social, no exigiéndosele el Informe Social ni inscripción en el R.N.D, lo que genera una suerte de inequidad con respecto al resto de los postulantes.

En el período de evaluación el programa opera de manera centralizada, con una reciente creación de las oficinas de coordinación regional; por lo que se verifica un proceso de descentralización incipiente, el cuál es valorado por el panel ya que permite una mayor cercanía con la realidad de las regiones e incrementa los puntos de contacto para que los potenciales beneficiarios canalicen sus solicitudes.

El panel no valida completamente la lógica vertical del Programa, puesto que el diseño del programa descansa en que actividades fundamentales para el logro de sus objetivos son realizadas por entidades externas, sin embargo son insuficientes las acciones de coordinación con esas instituciones, así como las acciones de evaluación, control de gestión y seguimiento. Es evidente que existe un cuello de botella, especialmente a nivel del COMPIN, que constituye una barrera a la entrada al Programa, puesto que al año 2007 sólo 11.966 personas estaban registradas en el R.N.D, sobre un total de casi 2 millones de discapacitados según la ENDISC 2004⁷. Además, en focus group realizados durante el año 2007, los usuarios opinan que la atención del COMPIN es lenta y de mala calidad.

⁷ Estas cifra incluye el total de personas discapacitadas. La mayor parte con discapacidad leve.

El panel valida la lógica horizontal de la MML, debido a que cuenta con indicadores que permitan medir resultados y los medios para recopilar la información son adecuados, a pesar de que el programa no los utiliza sistemáticamente para sus actividades de evaluación, control y seguimiento.

Las reformulaciones del programa se consideran adecuadas y concordantes con las prioridades gubernamentales.

El Programa presenta una incorporación parcial del enfoque de género para el período de evaluación, por cuanto se integra a partir del año 2007 como parte de las responsabilidades del Programa, en conformidad a los compromisos establecidos en el PMG de la institución para el 2008.

2.2. Organización y Gestión

En cuanto a la estructura organizacional se concluye que existe centralización en las funciones de evaluación social y técnica de las solicitudes de ayudas técnicas, lo cual afecta el acceso a los beneficios del programa. Los procedimientos del proceso de evaluación técnica no están formalizados y difundidos hacia los actores interesados, lo cual constituye una debilidad del programa.

Respecto a la dotación de personal en regiones, los criterios organizacionales con los cuales se ha dotado a las oficinas regionales se han basado en la disponibilidad de recursos. Se concluye que la prevalencia no ha sido un criterio para ello.

Respecto a las instituciones en convenio marco e institucional no existe un mecanismo instalado de seguimiento y evaluación, lo cual se evalúa negativamente, dado que se desconoce la opinión de estas instancias que constituyen una fase fundamental en el proceso de provisión del componente.

En términos de gestión, se evalúa negativamente que el programa no cuente con un procesamiento de información relativa a causales de rechazo de las solicitudes de ayudas técnicas tanto en su evaluación social como económica, a pesar de que esta información se encuentra disponible. Este aspecto no permite, entre otras cosas, delinear políticas de focalización.

La forma de operar que posee el programa en el sentido de incorporar diferentes instancias locales, comunales o regionales, tanto para tramitar las solicitudes (instituciones con convenio marco e institucional) como los informes sociales (solicitados en consultorios, municipios u otros) le imprimen al programa un carácter territorial y de articulación de redes sociales, lo que es evaluado positivamente por el Panel.

Respecto de la participación de los usuarios y de la sociedad civil en el Programa, el Consejo toma decisiones fundamentales para el diseño y dirección del Programa. Por lo anterior, concluimos que el Programa cuenta con mecanismos de participación de usuarios identificados fuera del proceso productivo. Dada la composición del Consejo, no se asegura la representación de usuarios de regiones.

Respecto a las mediciones de satisfacción de usuarios y auto valencia, éstas son aplicadas sólo a los usuarios mediante convenio marco, lo cual si bien es un aspecto destacable, no incluye a los beneficiarios de convenio institucional.

2.3. Eficacia y Calidad

Las metas establecidas (6.500 ayudas técnicas por año), han sido permanentemente superadas. Pero resultan absolutamente insuficientes para alcanzar una cobertura razonable del problema. La bajísima cobertura del programa es insuficiente para lograr un cambio significativo de la situación que le dio origen, en términos agregados.

Se verifica una reducción tanto en el nivel de auto valencia como de satisfacción de beneficiarios efectivos para el año 2007.

Del total de solicitudes de Ayudas Técnicas presentadas, se declaran inadmisibles por errores administrativos un 25,7%. De las admisibles, un 14,6% de las solicitudes analizadas han sido rechazadas (2005 al 2007) y un 2,4% se encontraba pendiente de resolución. Esto sumado a la inexistencia de listas de espera, obliga a las personas con discapacidad a tener que repostular al programa lo cual dificulta su acceso al programa. Un porcentaje importante de rechazos no dicen relación con que el solicitante sea parte de la población objetivo del programa.

De las ayudas técnicas que son aprobadas y que finalmente terminan en la entrega de ellas a la persona con discapacidad, se analizó la evolución de la producción (2004 – 2007). El total de AT tramitadas en FONADIS crece en forma muy significativa el 2005 llegando a duplicar la entrega del año anterior, y posteriormente la tendencia es sostenida a la disminución, con lo cual el promedio de crecimiento es **del 22,7%** en los cuatro años analizados, sin que exista una explicación clara que la justifique.

La entrega de ayudas técnicas según la edad de los beneficiarios, presenta un importante crecimiento en los grupos de menor edad, especialmente el grupo de 6 a 17 años, y una reducción en los adultos mayores y en los pacientes institucionales que probablemente también correspondan a personas de edad más avanzada.

Respecto de la proporción de ayudas técnicas financiadas según los tipos de discapacidad que se pretende mejorar, se observa que en general todas han disminuido su participación para permitir la oferta de aditamentos para mejorar la vida cotidiana (Grupo 5) prioridad introducida recientemente por el equipo del Programa de Ayudas Técnicas, detectándose las principales reducciones en las ayudas físicas (sillas de rueda, bastones, etc.) y en las endoprótesis y otros elementos que se utilizan en cirugías de columna, rodilla, hombro, etc.

En la evolución de entrega de ayudas técnicas, todas las regiones (con excepción de la Región Metropolitana) han crecido, destacando los resultados de la II Región Antofagasta, la XI Región General Carlos Ibáñez del Campo y la IV Región de

Coquimbo. Un crecimiento muy bajo ha tenido la V Región de Valparaíso, la VII Región del Maule y la VIII Región del Bío Bío, tal como se observa en el cuadro siguiente. De acuerdo a lo señalado por el director de FONADIS, esta situación se explica porque la presencia de OCR ha permitido agilizar el ingreso de solicitudes al FONADIS desde las regiones.

No es posible evaluar el cumplimiento del Fin con el Programa porque no se han identificado ni cuantificado indicadores que permitan medir su contribución a este nivel. Respecto del cumplimiento del propósito si bien durante los primeros años aumentó el nivel de auto valencia, se verifica una caída importante el 2007, lo cual no se condice con los esfuerzos tendientes a mejorar la calidad de las ayudas técnicas. Se reitera que la exigua cobertura del programa no permite verificar resultados en el cumplimiento del propósito a nivel nacional.

2.4. Eficiencia / Economía

Los gastos promedio por ayuda técnica se han incrementado en el período en evaluación, especialmente los años 2005 y 2007. Los gastos promedio por beneficiario se han reducido levemente en el período en evaluación, pero muestran una tendencia creciente entre los años 2005 y 2007. Paralelamente se han reducido los coportes de terceros para el financiamiento de las ayudas técnicas, lo que podría explicar en parte el aumento de los gastos promedio.

El programa tiene gastos administrativos moderados lo que se evalúa positivamente.

Respecto de aspectos de economía del programa, la ejecución presupuestaria es cercana al 100% y no se detectan falencias en este aspecto.

Con relación a la figura del coaporte, se considera conveniente su existencia, dado que permite alcanzar a una mayor cantidad de beneficiarios y mejorar la calidad de la ayuda técnica. Esta exigencia permite movilizar la red social y favorece la participación directa de las personas en la solución de la discapacidad y no constituye una limitante para el acceso a los beneficios del programa.

El presupuesto total (final) del Programa se ha incrementado en un 76% en términos reales, entre los años 2004 y 2008. Este aumento se explica por el gran crecimiento del aporte directo para transferencias destinadas a financiar ayudas técnicas en general. Los recursos por este concepto casi se han triplicado en el período mencionado. El crecimiento no ha sido estable, sino que se han producido dos grandes saltos, de montos similares: el primero el año 2005, y el segundo el año 2007. El año 2005 el aumento se da junto con un aumento en el número de ayudas técnicas financiadas, pero en el caso del año 2007 esta asociación no está presente sino que, por el contrario, ese año junto con el incremento presupuestario se da una disminución tanto del número de Ayudas Técnicas financiadas como del número de beneficiarios atendidos, e incluso del porcentaje de beneficiarios satisfechos con la Ayuda técnica recibida y del nivel de autovalencia

Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2008)

Fuentes de Financiamiento	2004		2005		2006		2007		2008		Variación 2004-2008
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias											
1.1. Asignación específica al Programa											
a) FONADIS ⁸	782.219	33.7	1.512.907	43.6	1.394.366	41.6	2.009.663	50.6	2.260.259	55.3	189
b) Chile Solidario (Mideplan)	1.411.388	60.7	1.784.599	51.5	1.779.001	53.0	1.771.559	44.5	1.667.359	40.7	18.1
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29 ⁹ , entre otros)	130.401	5.6	168.867	4.9	181.272	5.4	193.648	4.9	163.243	4.0	25.2
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas											
2. Extrapresupuestarias											
Total	2.324.008	100	3.466.373	100	3.354.639	100	3.974.870	100	4.090.861	100	76

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

El componente principal de los gastos devengados del programa lo constituyen las transferencias para financiamiento de las ayudas técnicas, que representan un 95% de ellos. Por lo tanto, es la variación de estas transferencias lo que explica la variación de los gastos devengados totales del programa. Por otra parte, los gastos en bienes y servicios de consumo, así como los gastos en inversión para funcionamiento se han incrementado fuertemente en el período 2004-2007, pero continúan representando un muy bajo porcentaje del total.

El gasto asociado a producción del componente del programa se ha incrementado en un 72,4% en el período 2004-2007. Este aumento es similar al aumento en el número de beneficiarios de 82% en el mismo período pero sustancialmente superior al aumento de 23% en la cantidad de ayudas técnicas entregadas.

⁸ FONADIS no determina un presupuesto inicial para el Programa, por lo tanto los valores presentados corresponden al gasto devengado.

⁹ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros", u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2008)

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del Programa ¹⁰	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2004	2.324.008	0	2.324.008
2005	3.466.373	0	3.466.373
2006	3.354.639	0	3.354.639
2007	3.974.870	0	3.974.870
Variación 2004-2007	71%		71%

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

A juicio del panel, dado que el problema existe y que el programa lo aborda de manera insuficiente en términos de cobertura, no sólo se justifica la continuidad del programa sino que previsiblemente requerirá de una mayor inversión, dentro de una estrategia que permita apuntar a cerrar brechas respecto de la población potencial en un plazo razonable, para luego mantener el programa de manera permanente en un régimen de continuidad que cubra el crecimiento vegetativo de la población necesitada de ayudas técnicas y la reposición de las mismas. Lo anterior requiere determinar esas brechas, considerando la parte de la población potencial que es atendida por otros programas públicos y privados, así como mejorar las debilidades en el diseño y la gestión del Programa, detectadas en la presente evaluación.

3. Principales Recomendaciones

Diseñar y llevar a cabo un proceso de planificación estratégica sobre la base de un estudio que determine la población potencial de personas con discapacidad, la parte de ésta que está cubierta por otras intervenciones, la vida útil de los distintos tipos de ayuda y otras variables, que permita orientar el quehacer del Programa a cerrar las brechas existentes, en términos de PCD de escasos recursos con problemas de inclusión social. De acuerdo a los resultados de este proceso, cuantificar metas anuales para que, en un plazo determinado, todas las personas con discapacidad de escasos recursos que requieren una ayuda técnica tengan acceso a ella y dimensionar los recursos necesarios para alcanzarlas estas metas.

El previsible aumento de la cobertura que este proceso de planificación implique, requiere de un rediseño de los procesos en el sentido de estandarizar y automatizar y/o externalizar algunas actividades, orientado a que el rol FONADIS se centre en:

1. Asegurar que las instituciones en convenio que demandan una AT cuenten con el personal adecuado para formular el requerimiento (acreditación de profesionales solicitantes de AT para personas con discapacidad).
2. Garantizar que los formularios (vía Internet) que deben ser llenados por las demás instituciones entreguen toda la información que FONADIS requiere para adquirir de forma personalizada la AT que la persona con discapacidad requiere, de esa forma podrían reducir la inadmisibilidad y permitiría que personal acreditado en contacto con la persona con discapacidad sea quien indique las especificaciones de la AT

¹⁰ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

solicitada. Esto requeriría para una adecuada implementación, contratar la capacitación a las instituciones patrocinantes en convenio en el buen uso del sistema computacional.

3. Protocolizar las ayudas técnicas que se entregan a través del programa, de manera similar a como se hace en el sistema AUGÉ, de manera de que resulte más simple la evaluación de FONADIS para autorizar la entrega de la AT solicitada.
4. Supervisar la entrega de las AT a las personas con discapacidad y evaluar los resultados logrados en términos de autovalencia e integración social (laboral y educativa), pudiendo realizar auditorias en caso de que la AT no logre los resultados esperados en las personas, para precisar responsabilidades del solicitante (institución en convenio) y realizar acciones dirigidas a que no se repitan errores o se mejoren procedimientos en el futuro. Al respecto se debiera revisar la oferta de proveedores, incluyendo al Hospital Pedro Aguirre Cerda, para asegurar el seguimiento de la entrega de AT.
5. Desarrollar y potenciar el rol de control de gestión y seguimiento del programa, modificando los convenios si es necesario, de manera de cumplir con los objetivos, ir cerrando brechas y mejorando la autonomía de las personas con discapacidad.
6. En suma redireccionar el quehacer del personal del Programa a verificar que la entrega de AT está brindando los resultados esperados en las personas con discapacidad más que a duplicar el rol de evaluación técnica sobre las AT que las propias instituciones en convenio y los profesionales que las solicitan debieran llevar a cabo.

En la medida que se implemente esta nueva estrategia en la gestión del beneficio, es decir, que la función de evaluación sea automatizada y/o externalizada, se recomienda un plan de inducción a la dotación en regiones para que se transformen en un equipo de supervisión de la gestión de terceros, que deberá cumplir la función de supervisión técnica, incluyendo coordinación con proveedores, gestión de recursos, entre otros. Este proceso se recomienda implementarlo paulatinamente entre el 2009 al 2010.

Diseño

Generar un mecanismo que evite que las AT de alta complejidad y costo, se vean afectadas por reasignaciones presupuestarias hacia otros tipos de AT. Además en términos técnicos es la tendencia que se observará en las prescripciones médicas, por cuanto su indicación está más cercana a la idea de inclusión social, en tanto refiere a una ayuda técnica que no es externa y que pretende velar por la dignidad de las personas con discapacidad. Ello contempla beneficiarios que no son cubiertos por el AUGÉ.

Utilizar la Ficha de Protección Social como mecanismo de selección de beneficiarios para todos los postulantes, de manera de unificar los criterios de admisibilidad social al programa Actualmente esto se está cumpliendo para los beneficiarios de Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Así como generar un mecanismo que permita homologar los criterios de discapacidad entre postulantes regulares y aquellos provenientes de Chile Solidario.

Se recomienda formalizar el documento borrador de evaluación técnica actualmente en uso, para convertirlo en una guía técnica, contemplando la opinión de expertos en su diseño, de manera que los criterios utilizados en el proceso de evaluación técnica de las solicitudes sean estandarizados, lo cual contribuiría a aminorar las actuales discrepancias con las prescripciones de especialistas respecto de las solicitudes de Ayudas Técnicas. Esta guía debería ser de conocimiento público.

Se recomienda implementar una política de difusión permanente a las instituciones intermediarias o patrocinadoras que incluya una actualización continua de los procedimientos, requisitos, entre otros, lo cual se sugiere implementar desde las OCR (Oficinas de Coordinación Regional).

Organización y Gestión

Es necesario establecer con el COMPIN un protocolo de acuerdo entre ambos servicios, en que se establezcan los productos que se comprometen (Calificación de la discapacidad), los plazos para cumplirlos, designar un coordinador ante FONADIS y emitir informes de gestión respecto de estos acuerdos. Es evidente que existe un cuello de botella a este nivel que impide que las personas con discapacidad cuenten con su Registro de Discapacidad que le permita ser acreedores de una AT, razón por la cual se deben realizar todas las gestiones tendientes a reducir los tiempos de evaluación por parte del COMPIN y agilizar los plazos para la obtención de la credencial como persona con discapacidad.

Es necesario introducir mecanismos de evaluación formales respecto al funcionamiento de los convenios con las instituciones intermediarias, por ejemplo, encuestas de satisfacción de las instituciones respecto a los procedimientos empleados por FONADIS para solicitar AT, realización de reuniones con periodicidad establecida (anuales) para establecer un contacto personal que permita recoger información cualitativa del mismo punto. Se sugiere introducir la aplicación de encuestas de satisfacción a usuarios y encuesta de auto valencia para la modalidad de convenios institucionales, dado que es necesario evaluar el efecto de las ayudas técnicas a estos beneficiarios. Respecto a esta instancia de convenio se sugiere también, incluir en la firma de dichos convenios una cláusula que estipule la obligación de la institución de entregar semestralmente a FONADIS un informe cuyos indicadores de supervisión deben estar previamente establecidos por el DAT. A modo de ejemplo se sugiere supervisar: Cantidad de personas con discapacidad que están haciendo uso efectivo de las AT, personas con discapacidad que ya no pertenecen a la institución.

Se sugiere disponer de información exacta de variables ingresos económicos en la base de datos SIIS, ya que en la actualidad sólo es posible verificar la vulnerabilidad. Esto se resuelve ampliando el ámbito del convenio actual con MIDEPLAN.

Se sugiere incorporar mecanismos de supervisión de postventa en los convenios marco Chile Compra con proveedores de casas comerciales, en el sentido que no solo se obtenga la entrega de las ayudas técnicas, sino que además los proveedores a quienes se adjudica la compra, brinden efectivamente la asistencia técnica, adaptación y educación, que si bien está incluida expresamente en los convenios, en la actualidad solo algunos lo cumplen, no es un comportamiento homogéneo.

Se sugiere efectuar el procesamiento estadístico periódico de las solicitudes de AT inadmisibles y rechazadas, como el realizado por el estudio complementario, con el fin de manejar información de gestión que permita tomar decisiones respecto de, por ejemplo, evaluar si se está realizando una adecuada focalización. La información está disponible

¹¹ Ver documento "Discapacidad en Chile. Pasos hacia un modelo integral del funcionamiento Humano". FONADIS, 2006.

en la FONAWEB pero los análisis no se realizan. En este contexto, también se sugiere procesar la información por RUT del postulante, para conocer el número de beneficiarios efectivos.

Se sugiere incluir en las encuestas de auto valencia y de satisfacción de usuarios aspectos propios de roles de género, de manera que efectivamente se apunte a incluir un enfoque de género más allá de sólo aumentar la cobertura de la población femenina. Al respecto, las preguntas sugeridas deben apuntar a si la Ayuda Técnica contribuye a mejorar la actividad que desarrolla en la vida diaria propia de su género (si es proveedor o proveedora del hogar, si es quien ejerce el cuidado de los hijos, entre otros). Con ello se apunta a evaluar que la AT contribuya efectivamente a la inclusión social.

Respecto a los convenios institucionales se sugiere efectuar un catastro regional de las instituciones sin fines de lucro vinculadas a la discapacidad y que en su población objetivo atienden a personas de escasos recursos, cuenten con un plan de trabajo y con un equipo profesional, de manera de determinar el porcentaje que irá en el presupuesto anual del Programa Ayudas Técnicas a esta modalidad de convenios, lo cual es necesario para focalizar la intencionalidad de estos convenios (Ayudas Técnicas colectivas). Así también se sugiere definir un monto máximo a financiar (el actual es sólo un acuerdo interno) que requeriría de aprobación del Consejo.

Implementar un servicio de fono consulta con la responsabilidad asignada a una persona con acceso en línea a toda la información de procesos de solicitudes de AT.

Atendiendo la baja cobertura del programa, la dotación y formación del personal que se desempeña en el programa a nivel nacional y regional, se recomienda revisar más profundamente y definir más claramente el rol del Programa Ayudas Técnicas. Si el objetivo principal es que la institución pueda financiar y entregar a las personas con discapacidad pobres los elementos que la ayuden a mejorar su autovalencia y a través de ello lograr una mejor inserción social; resulta imperioso mejorar los procesos que impiden aumentar cobertura y asegurar la entrega de ayudas técnicas de calidad adecuadas a cada persona con discapacidad. En este sentido uno de los procesos que genera el mayor rechazo de solicitudes se relaciona con la plataforma a través de la cual las instituciones en convenio ingresan los antecedentes y justifican la solicitud de ayuda técnica. Este problema podría ser resuelto si se contara con una plataforma informática que permita automáticamente a la institución que está ingresando los datos, darse cuenta que no está cumpliendo con todo lo exigido y de esa manera inmediatamente mejorar la solicitud para su evaluación por FONADIS y así impedir la "inadmisibilidad".

Respecto del funcionamiento de los convenios institucionales, se sugiere estandarizar un procedimiento de evaluación que garantice transparencia en la decisión de asignación, contemplando que no solo la jefatura del Departamento de Ayudas Técnicas sea quien realiza la evaluación de esos casos. Estas acciones debieran ser parte también del proceso de control de gestión institucional.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa de Ayudas Técnicas fue creado el año 1994, en virtud de la Ley N° 19.824 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, la que en su artículo 56, letra a, asigna al Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) la función de financiar total o parcialmente la adquisición de Ayudas Técnicas destinadas a personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan¹². No tiene fecha de término definida.

Las “ayudas técnicas” son definidas por la ley que rige al programa como “...todos aquellos elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. Asimismo, se consideran ayudas técnicas los que permiten compensar una o más limitaciones funcionales motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad y de posibilitar su plena integración en condiciones de normalidad”.

La institución responsable del Programa es FONADIS, organismo público dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). FONADIS ejecuta el programa a través de su Departamento Ayudas Técnicas¹³, dependiente del Departamento de Planificación, Gestión y Estudios (Subdirección)(sic)¹⁴. Otras instituciones involucradas en la ejecución del programa son: Las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) de los servicios de salud, que certifican la condición de discapacitado; el Servicio de Registro Civil e Identificación, en cuanto responsable del Registro Nacional de la Discapacidad; las instituciones intermediarias, tales como municipalidades, gobiernos regionales, servicios de salud, entidades estatales, asociaciones, corporaciones y entidades privadas que tengan como objetivo la atención de personas con discapacidad y que cumplen los requisitos que la ley establece para participar en el Programa, que orientan e informan a las personas con discapacidad, realizan la presentación de la solicitud a financiamiento de una ayuda técnica a FONADIS y entregan las ayudas técnicas a los beneficiarios.

El diseño del Programa comprende un componente único (Financiamiento de ayudas Técnicas), cuyo objetivo específico es financiar la adquisición de elementos necesarios para tratar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de las personas con discapacidad de escasos recursos¹⁵-, por ejemplo: Sillas de ruedas, bastones, andadores, colchón antiescaras, audífonos, equipos FM, elementos de baja

¹² FONADIS (2007): “Instructivo para la postulación de Ayudas Técnicas”

¹³ La dotación de este Departamento era de 12 personas el año 2005.

¹⁴ FONADIS (2006): “Balance de Gestión Integral Año 2005”

¹⁵ Matriz de Marco Lógico del Programa entregada por FONADIS.

visión, elementos para ciegos, órtesis, prótesis, zapatos ortopédicos, plantillas ortopédicas, endoprótesis, kit alargador de extremidades.

Históricamente el Programa ha financiado principalmente ayudas técnicas vinculadas con la discapacidad física, para el traslado y/o desplazamiento de las personas con discapacidad, y con discapacidades sensoriales, para compensar las limitaciones en este aspecto. Estas ayudas eran clasificadas en cuatro grupos, según se detalla en el punto 1.5 de este capítulo. Recientemente se ha creado un quinto grupo de ayudas técnicas denominado “Ayudas Técnicas para la vida diaria”, que son aditamentos que favorecen la autonomía en el desarrollo de actividades cotidianas, como por ejemplo: elementos adaptados para la alimentación, vestuario, higiene, traslado, sala de clases y puesto de trabajo. Luego, las ayudas técnicas financiadas por el componente se clasifican en 5 grupos, según se muestra en el Cuadro N° 1.2.

Actualmente, el único componente del Programa comprende tres subcomponentes asociados a tres líneas programáticas definidas en concordancia con el Sistema de Protección Social: (1) Línea Ayudas Técnicas Regulares, orientada a personas discapacitadas de escasos recursos, preferentemente entre 18 y 64 años de edad; (2) Línea Ayudas Técnicas Sistema Chile Solidario, orientada a población discapacitada en extrema pobreza incorporada en el sistema “Chile Solidario” y (3) Línea Ayudas Técnicas Protección Infancia, orientada a niñas y niños discapacitados, menores de 18 años y preferentemente menores de 6 años, incorporados al programa “Chile Crece Contigo”.

El ámbito de acción del Programa cubre todo el territorio nacional. Entre los años 2000 y 2005 había logrado cubrir 307 comunas, de un total de 345 en todo el país¹⁶. No se ha tenido acceso a información actualizada respecto de esto para años posteriores.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

Los objetivos del Programa a nivel de fin y propósito, según la Matriz de Marco Lógico de Evaluación del Programa¹⁷ son los siguientes:

FIN:

Personas con discapacidad de escasos recursos mejoran sus posibilidades de inclusión social.

PROPÓSITO:

Reducir las barreras de comunicación y movilidad que dificultan la inclusión social de las personas con discapacidad, de escasos recursos.

¹⁶ FONADIS (sin fecha): Documento interno entregado al panel evaluador.

¹⁷ Esta matriz fue diseñada durante el proceso de evaluación.

1.3. Justificación del Programa

No existe información de diagnóstico anterior a 1994, año de creación del Programa, Sin embargo, el año 2004 se realizó la Encuesta Nacional de la Discapacidad ENDISC, que permitió cuantificar y caracterizar a la población discapacitada en el país. De acuerdo a los resultados de la ENDISC 2004, un 34,6% de los hogares en Chile tenía al menos una persona con discapacidad. Ese año, 2.068.072 chilenos presentaban alguna discapacidad, cifra que corresponde al 12,93% de la población. Este porcentaje se descompone en 7,2% de población con discapacidad leve, 3,2% con discapacidad moderada y 2,5% con discapacidad severa¹⁸.

La presencia de alguna discapacidad significa para la persona una merma en sus posibilidades de acceder a las oportunidades que la sociedad brinda. Según la ENDISC 2004, sólo un 29% de las personas con discapacidad, mayores de 15 años, realizaba un trabajo remunerado, muy por debajo del 48% que aplica en el caso de la población en total.

En el aspecto educacional, según la misma encuesta, más de la mitad de las personas con discapacidad no habían completado la Educación Básica y una de cada diez no contaba con ningún año de estudio aprobado. La misma encuesta no presenta resultados para población no discapacitada, pero puede notarse una desventaja de las personas con discapacidad en este aspecto, respecto de la población en general, teniendo a la vista que, en la preparación del programa Chilecalifica, a inicios de esta década, se estimó que el analfabetismo en Chile alcanzaba a 4,7% y que un 39% de los adultos no habían completado su educación básica.

La distribución de las personas con discapacidad según condición socioeconómica entrega una clara señal de la directa relación que tiene la discapacidad con este aspecto. Mientras el 25,5% de la población total es de condición socioeconómica baja, es porcentaje sube al 39,5% cuando se trata de personas con discapacidad. En el otro extremo, sólo un 5,1% de estas últimas estaba de condición socioeconómica alta, en comparación con un 13,7% de la población total.

Tabla I.1.
Personas con discapacidad según condición socioeconómica (CSE)

	PcD		Población Total	
CSE Bajo	817.158	39,5%	4.076.603	25,5%
CSE Medio	1.145.836	55,4%	9.723.576	60,8%
CSE Alta	105.078	5,1%	2.198.694	13,7%
Total	2.068.072	100%	15.998.873	100%

Fuente: ENDISC 2004.

¹⁸ Para ver las definiciones de discapacidad leve, moderada y severa consultar punto 1.7 de este capítulo.

El año 2004, sólo el 6,45% de las personas con discapacidad habían tenido acceso a algún tipo de rehabilitación., Ese mismo año, a diez años de funcionamiento del Programa, la encuesta ENDISC arrojó que sólo un 0,88% de las personas con discapacidad había recibido ayudas técnicas, ya sea de parte de privados o del sector público.

El Programa Ayudas Técnicas es una de las herramientas que el Estado de Chile ha implementado para hacer valer el principio de igualdad de oportunidades que lo guía, y que exige intervenciones sociales orientadas a eliminar las desventajas de acceso o limitaciones a la inclusión que las discapacidades significan para las personas que las padecen.

Aún cuando el diagnóstico presentado es del año 2004, posterior al inicio del programa el año 1994, es razonable pensar que la situación descrita se verificaba también el año 1994. El supuesto implícito clave en el diseño del programa es que las ayudas técnicas efectivamente posibilitan la plena integración en condiciones de normalidad de las personas con discapacidad, ya sea mediante su recuperación o rehabilitación, o bien compensando sus limitaciones. No se tuvo acceso a estudios que evaluaran específicamente la eficacia de las ayudas técnicas en este aspecto, pero el hecho de que un alto porcentaje (86% el año 2006) de los beneficiarios se mostraran satisfechos con la ayuda técnica recibida es indicativo de que ésta tiene un impacto sobre la calidad de vida de los beneficiarios que es valorado positivamente por éstos.

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa financiamiento de ayudas técnicas responde al objetivo estratégico N°1 de FONADIS, que corresponde a “financiar, total o parcialmente, la adquisición de ayudas técnicas destinadas a las personas con discapacidad de escasos recursos y/o bajo la línea de la pobreza (“Sistema Chile Solidario”) o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan, para contribuir a mejorar su calidad de vida”¹⁹.

Así mismo, el Programa se vincula al producto estratégico N°1 de FONADIS, “Financiamiento de ayudas técnicas”, cuya descripción expresa: “Se financian, total o parcialmente, ayudas técnicas (sillas de ruedas, audífonos, bastones, etc.) a personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atienden”²⁰.

En el marco de las intervenciones sociales que guían el accionar del Gobierno de Chile en favor de las personas con discapacidad, existen tres instrumentos claves para su integración social:

El primero de ellos es la Ley 19.284 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, que especifica la obligación del Estado de desarrollar acciones y administrar recursos en favor de la Integración Social de las Personas con Discapacidad.

¹⁹ FONADIS (2007): “Balance de Gestión Integral Año 2006”

²⁰ Ídem.

El segundo instrumento es la Política Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, que responde a una necesidad de dar cumplimiento a las indicaciones emanadas de la Ley 19.284 y es aprobada por el comité de Ministros en el mes de abril del año 1999.

El tercer instrumento lo constituye el Plan Nacional de Acción a favor de las personas con discapacidad, el cual operacionaliza los compromisos sectoriales establecidos a partir de la Ley y Política de integración Social de las personas con discapacidad.

Como se mencionó antes, el marco legal del Programa está dado por la ley N° 19.284 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, que en su Artículo 3° define a las personas con discapacidad como aquéllas que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, vean obstaculizada, en a lo menos un tercio, sus capacidades educativa, laboral o de integración social. Esta misma ley establece en su artículo 55, letra a); que los recursos que administre FONADIS deberán destinarse preferente a financiar, total o parcialmente, por parte de terceros la adquisición de ayudas técnicas.

En cuanto programa orientado a población vulnerable, el Programa de Ayudas Técnicas se enmarca dentro de las políticas de Protección Social impulsadas como eje de la acción social del Gobierno. En este marco, actualmente la dirección del programa se encuentra impulsando una reformulación de éste, redefiniendo sus orientaciones sobre la base de una perspectiva de derechos.

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El programa consta de un componente denominado “Ayudas técnicas”, ocupándose de la recepción y evaluación de solicitudes de ayudas técnicas.

Las ayudas técnicas son entregadas a instituciones estatales o a personas jurídicas privadas que no perciban fines de lucro y cuyo objetivo sea la atención de personas con discapacidad. Para ello el FONADIS establece Convenios Marco y Convenios Institucionales, cuyas condiciones y procedimientos se describen más adelante. Estos convenios se renuevan anualmente y tiene el carácter de indefinidos.

- **Convenio marco:** A través de este tipo de convenio la institución puede solicitar el financiamiento de una ayuda técnica para una persona con discapacidad que cumpla con los requisitos contemplados en la Ley 19.284. La solicitud de convenio marco se realiza enviando un oficio en el cual se expresa el deseo, por parte de la institución, de concretar la firma de este convenio, con el fin de facultarla para el envío de solicitudes de casos individuales de personas con discapacidad que ésta atienda. Este convenio se realiza sólo una vez, y tiene vigencia permanente sin necesidad de renovación.

- Convenio institucional: Por medio de este convenio la institución solicita el financiamiento de ayudas técnicas de características estándares, para ser asignadas por la misma institución, de acuerdo a sus propias necesidades. Las ayudas técnicas que pueden ser solicitadas a través de este convenio son: Sillas de ruedas estándar, muletas, bastones canadienses, andadores o burritos para discapacitados físicos, regletas y punzones para discapacitados visuales. Así como Ayudas Técnicas colectivas dirigidas a las personas con discapacidad que pertenecen a las instituciones solicitantes, como por ejemplo, colchones antiescaras, bañeras, sillas de rueda para duchas, entre otros.

Toda solicitud de convenio institucional deberá corresponder a un programa o proyecto en ejecución, relacionado con la rehabilitación y/o prevención de la discapacidad, debe estar destinado a un número de usuarios identificables, con profesionales a cargo que puedan entregar informes mensuales de avance, quienes permitan asignar las Ayudas Técnicas de manera pertinente de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

Los organismos involucrados en estos convenios son las Municipalidades, los Servicios de Salud, las Fundaciones, corporaciones y organizaciones jurídicas sin fines de lucro, que actúan como intermediarias, es decir, gestionan solicitudes de Ayudas Técnicas.²¹ En el período 2004-2007 se registran 519 convenios marco y 164 convenios institucionales respectivamente.

Desde el año 1994 incluyendo el período de evaluación de este programa, se han financiado los siguientes tipos de ayudas técnicas:

²¹ Desde el 2004 existe un Convenio de transferencia Mideplan-Fonadis- Chile Solidario, en el cual los beneficiarios de Ayudas Técnicas no requieren los siguientes requisitos exigidos para otros beneficiarios: Estar inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, así como tampoco presentar Informe social que acredite antecedentes socioeconómicos.

Cuadro I.1
Tipos de Ayudas Técnicas

GRUPO	DISCAPACIDAD	AYUDA TECNICA	PROFESIONAL QUE PRESCRIBE
GRUPO 1	Física	Sillas de ruedas, bastones y andadores, colchón y cojín antiescaras	Médico general, enfermera, kinesiólogo, terapeuta ocupacional.
GRUPO 2	Sensoriales	Audífonos, equipos FM, elementos de baja visión, elementos para ciegos	Tecnólogo médico, fonoaudiólogo, médico otorrinolaringología. En elementos de baja visión y elementos para ciegos que no sean lentes, puede prescribir educador o profesor.
GRUPO 3	Físicas y secuelas neurológicas	Órtesis, Prótesis, zapatos ortopédicos, plantillas ortopédicas	Médico fisiatra, médico traumatólogo.
GRUPO 4	Físicas y enfermedades degenerativas	Endoprótesis de cadera, rodilla, columna, hombro y kit alargador de extremidades	Médico traumatólogo, médico neurólogo, médico cirujano.
GRUPO 5 ²²	Físicas y sensoriales	Aditamentos que favorecen la autonomía en las actividades de la vida diaria, por ejemplo: elementos adaptados para la alimentación, vestuario, higiene, sala de clases, puesto de trabajo.	Médico General, enfermera, kinesiólogo, terapeuta ocupacional, profesora integración escolar.

Fuente FONADIS Programa de Ayudas Técnicas 2008.

Estas son las Ayudas Técnicas que el Programa ha entregado históricamente desde 1994, respecto a porqué son éstos tipos de Ayudas Técnicas y no otras, la institución señala que se responde a la demanda de los usuarios, las que FONADIS propone al Consejo para su aprobación. El propósito es que aquellas Ayudas Técnicas permitan contribuir a la autonomía de las personas²³.

²² Este Grupo existe desde el año 2006 y su incorporación obedecería según los profesionales del Departamento Ayudas Técnicas a necesidades expresadas por los propios beneficiarios del Programa recogidas a través de la experiencia de implementación del mismo, las encuestas de auto valencia y la opinión de las instituciones patrocinantes frente a requerimientos de su población objetivo. No se especifica la existencia de un procedimiento metodológico para recoger esta información, sino que responde a las necesidades expresadas por los usuarios de manera espontánea, siendo el apoyo a la auto valencia de las personas con discapacidad, el motivo principal de su incorporación.

²³ Información recogida en reunión del Panel con Secretario Ejecutivo de FONADIS, 30 de abril 2008.

Incorporación del Enfoque de género

El programa presenta una incorporación parcial del enfoque de género para el período de evaluación, por cuanto se integra a partir del año 2007 como parte de las responsabilidades del programa, en conformidad a los compromisos establecidos en el PMG de la institución para el 2008.

Previo al año 2007 no existía incorporación del enfoque de género, sólo se disponía en lo administrativo de información estadística desagregada por sexo respecto de la cobertura de beneficiarios regional y nacional.

Los compromisos del Programa de Ayudas Técnicas para incorporar el Enfoque de género dentro del Plan Anual 2008²⁴ son los siguientes:

Meta:

Aumentar la postulación en línea de mujeres conforme las líneas de acción del programa de ayudas técnicas²⁵.

Para alcanzar esta meta las actividades que el Programa ha establecido son las siguientes:

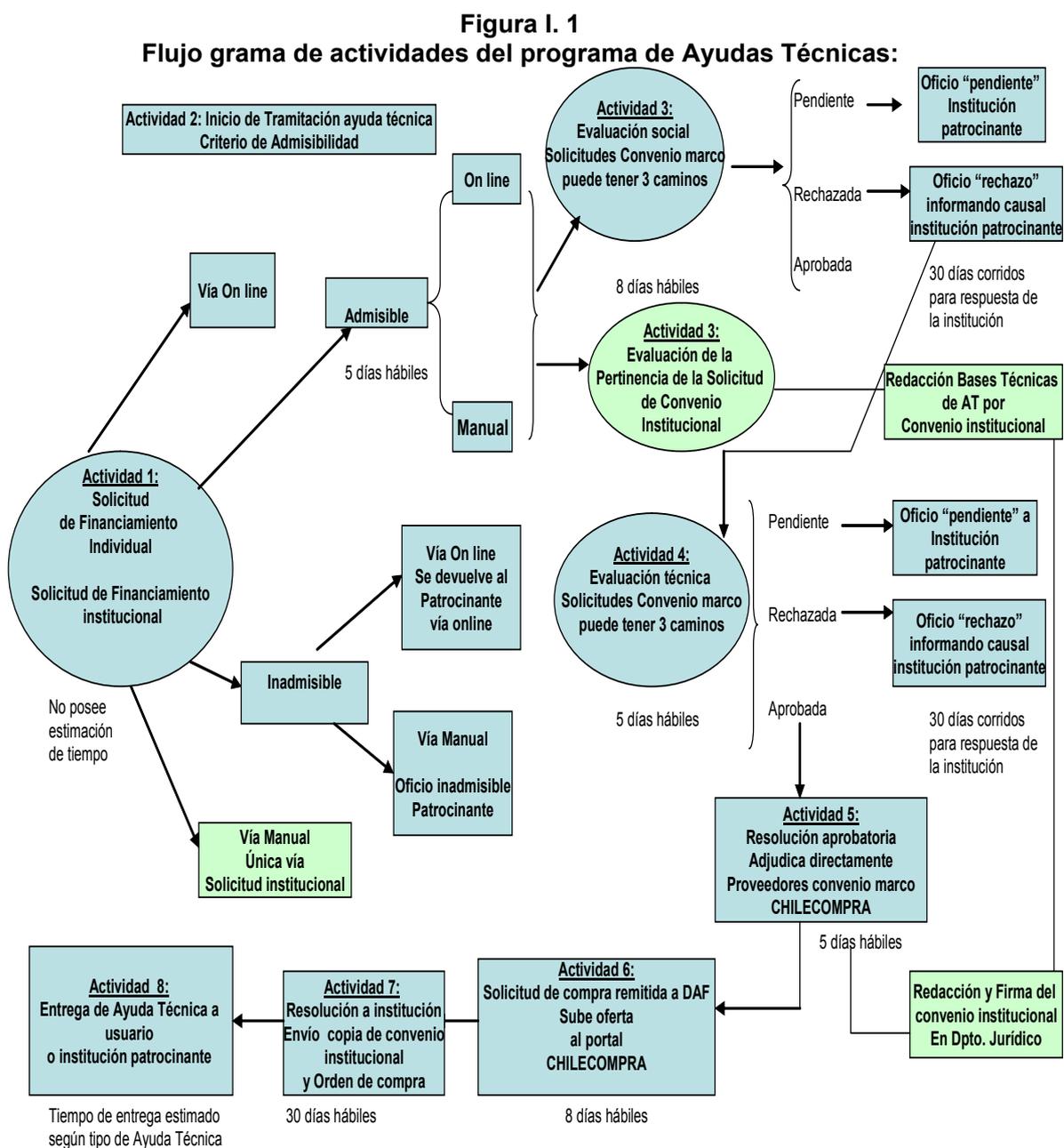
- *Diseño del programa de difusión de Ayudas técnicas*
- *Difusión del programa de Ayudas técnicas*
- *Asistencia para la postulación en línea a organizaciones de mujeres o sus patrocinantes*

²⁴ El Plan contiene compromisos de todos los departamentos que conforman la estructura organizacional del FONADIS, para efectos de ésta evaluación se considera solamente lo correspondiente al Programa de Ayudas técnicas.

²⁵ Para establecer esta meta se consideró los resultados del Estudio Nacional de Discapacidad efectuado el 2004 y que establece la Prevalencia de personas con Discapacidad. En él se identifica un 58.2% de mujeres con discapacidad en relación a los hombres que alcanzan un 41.8%. Sin embargo, respecto de los beneficiarios del Programa de Ayudas Técnicas, sólo un 47.4% corresponde a mujeres, lo cual genera la necesidad de aumentar el acceso de esta población potencial femenina, lo cual genera la necesidad de aumentar el acceso de esta población potencial femenina al Programa de Ayudas Técnicas.

1.6. Procesos de producción del componente²⁶

a. Flujograma del proceso de producción del componente Ayudas Técnicas



²⁶ Esta sección ha sido construida sobre la base de múltiples entrevistas con funcionarios de la Unidad responsable del programa y la recolección de información desde fuentes diversas. Tanto los flujogramas como las descripciones de los diversos procesos corresponden a elaboraciones realizadas por el panel evaluador a partir de la sistematización de la información recogida.

b. Descripción de las actividades del proceso productivo

b.1 Actividades previas al proceso productivo que constituyen requisitos de acceso al financiamiento de Ayudas Técnicas²⁷.

b.1.1 Acreditación de instituciones patrocinantes:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 56 letra a) de la Ley 19.284, las solicitudes de Ayudas Técnicas sólo pueden tramitarse a través de convenios que celebrará FONADIS con entidades e instituciones estatales o con personas jurídicas privadas que no persigan fines de lucro y cuyo objeto sea la atención a personas con discapacidad.

Para estos efectos existe un procedimiento de acreditación de instituciones según sea su naturaleza. Se entiende por Acreditación el análisis de los antecedentes que acrediten la existencia legal y vigencia de las personas jurídicas que postulan o accedan al financiamiento de ayudas técnicas y/o planes, programas y proyectos dirigidos a personas con discapacidad. Verificada la conformidad de dichos antecedentes, Fonadis inscribe al solicitante en un registro en calidad de acreditado. (Ver Anexo N° 4 Instructivo para la postulación de Ayudas Técnicas. Año 2007)

Una vez realizada la acreditación, la institución está facultada para solicitar cualquiera de los dos convenios (Marco o institucional), por los cuales puede solicitar el financiamiento de ayudas técnicas. Corresponde al Departamento Jurídico de FONADIS efectuar la acreditación y celebración de éstos convenios con las instituciones que ya están acreditadas. (Ver Anexo N° 4)

El tiempo máximo estimado para aprobar una solicitud de acreditación es de 5 días hábiles desde que ingresan los antecedentes a FONADIS, incluyendo la celebración de convenio marco²⁸. Para los Convenios institucionales, el procedimiento es diferente, una vez acreditados por el Departamento Jurídico, es el Departamento de Ayudas técnicas quien aprueba la pertinencia para la solicitud de convenio. Al final del proceso (una vez adjudicada las Ayudas Técnicas) es enviada al Departamento Jurídico para la celebración del Convenio y su posterior firma.

²⁷ Estas actividades son requisitos previos que deben cumplir los beneficiarios del programa y que no constituyen parte del proceso productivo del Programa de Ayudas Técnicas, por cuanto no son actividades que éste controle, sin embargo su realización es imprescindible para iniciar el proceso productivo del componente, siendo su responsabilidad de otras instancias al interior de la institución FONADIS como fuera de ésta.

²⁸ La solicitud de Acreditación habitualmente es presentada conjuntamente con la solicitud de Convenio Marco, si los antecedentes requeridos no presentan objeción de acuerdo a lo señalado en la Ley 19.284, este procedimiento tiene un tiempo máximo de 5 días hábiles. También puede ocurrir que la institución presente primero la solicitud de acreditación y posteriormente solicite el convenio, en ese caso, la acreditación no excede de 2 a 3 días hábiles. Al respecto las instituciones señalan en la mayoría de los casos (hay excepciones, por ejemplo, de una entidad que envió tres veces los antecedentes porque los papeles se le extraviaron a Fonadis) que éste fue un proceso muy rápido, fluido y ameno inclusive. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, entrevistas a 12 instituciones patrocinantes, mayo 2008.

b.1.2 Calificación y diagnóstico de las discapacidades

Corresponde a las Comisiones de Medicina Preventiva e invalidez (COMPIN) de los Servicios de Salud, constatar, calificar, evaluar y declarar la condición de persona con discapacidad. El COMPIN emite un certificado de invalidez que el interesado recibe y que acredita su condición y grado de invalidez. El tiempo de demora de esta calificación es relativo, siendo uno de los principales obstáculos para acceder oportunamente al financiamiento de las Ayudas Técnicas²⁹.

b.1.3 Inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad (RND):

Corresponde al Servicio de Registro Civil e Identificación inscribir a las personas con discapacidad que lo soliciten, y que acompañen el certificado emitido por la respectiva Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN junto con la Cédula de Identidad vigente y en buen estado.

Respecto a las estadísticas que el Servicio de Registro Civil e Identificación posee hasta octubre del 2006, se registran 11.966 inscripciones en el RND. Su distribución por tipo de discapacidad es la siguiente³⁰:

- 2.954 inscripciones por discapacidad Sensorial
- 2.437 inscripciones por discapacidad Psíquica
- 6.575 inscripciones por discapacidad Física

El Programa de Ayudas Técnicas posee acceso en línea al RND, a través del SII, para verificar a sus usuarios que requieren de este requisito.

b.1.4 Informe Social

El usuario de Ayudas Técnicas debe presentar un Informe Social³¹, que debe solicitar en cualquier instancia local o comunal, es decir, consultorios, municipalidades, corporaciones u otros. En este informe se consignan los antecedentes socioeconómicos del usuario y el impacto que tendría en su vida el uso de la ayuda técnica.

b.1.5 Difusión del Programa Ayudas Técnicas

El Departamento de Comunicaciones de FONADIS es la unidad encargada de difundir los servicios que entrega la institución a las personas con discapacidad de escasos recursos y la forma de acceder a ellos, tal es el caso del Programa de Ayudas Técnicas. Los mecanismos de difusión que utiliza la unidad son: la página Web institucional, trípticos (A modo de ejemplo, en el 2007 se emitieron 20.000 ejemplares

²⁹ Según lo expresado por los propios usuarios en los focus group realizados por el Departamento de Ayudas Técnicas, información descrita en este informe en el Capítulo II, punto 3 Eficacia y Calidad del Programa, este servicio es evaluado negativamente respecto de la función de calificar la discapacidad y emitir el certificado correspondiente, lo cual presenta según los usuarios tiempos muy relativos.

³⁰ Fuente: www.registrocivil.cl. La información contenida en la página Web está actualizada hasta el mes de octubre 2006.

³¹ El programa de Ayudas Técnicas posee un Formato de Informe social. Ver Anexo N°4 Formulario Informe Social

del tríptico titulado “Fonadis: Ayudas Técnicas para la inclusión”, un díptico titulado: “¿Qué es FONADIS? Y ¿Qué son las Ayudas Técnicas?”) y afiches. Todos ellos se distribuyen a las instituciones que envían solicitudes de Ayudas Técnicas y en las OCR (Oficinas de Coordinación Regional de FONADIS). Para el 2008 se emitieron 2.000 ejemplares de un calendario de escritorio.

Los requisitos señalados en los puntos b.1.2, b.1.3 y b.1.4 no son exigidos para los beneficiarios del Sistema Chile Solidario y tampoco para los Convenios institucionales³².

b.2 Descripción de las actividades involucradas en el proceso productivo

Actividad N° 1: Solicitud de Financiamiento

Consiste en llenar e ingresar la solicitud individual de financiamiento mediante el Formulario “Solicitud de financiamiento de ayudas técnicas” (cuando se trata de Convenios Marco) siendo la institución patrocinante la encargada de esta actividad y quien la debe remitir a FONADIS, existiendo dos vías de ingreso: On line y manual. Para el ingreso on line existe un instructivo en la página Web institucional, para el ingreso en papel se requiere ingresar la solicitud a través de la oficina de partes. (Ver anexo N° Formulario de “Solicitud de financiamiento de ayudas técnicas”). Las solicitudes on line se ingresan por orden de entrada al igual que las manuales. Las solicitudes vía Chile Solidario poseen las mismas dos vías de ingreso.

Respecto a los medios de postulación a solicitudes de Ayudas técnicas, éstas han tenido un importante aumento de postulaciones vía on line, 45% en el 2006 a 82% en el 2007, disminuyendo en consecuencia las postulaciones manuales a un 18% en el 2007 versus un 55% en el 2006.³³

Cuando se trata de Convenio Institucional, esta actividad consiste en presentar la solicitud manual de Convenio institucional a FONADIS a través del “Formulario de Solicitud de Convenio Institucional”, (estando previamente acreditada como se señaló en el punto b.1.1.) junto con la nómina de los usuarios que recibirán las Ayudas Técnicas. (Ver Anexo N° Formulario de Solicitud de Convenio institucional).³⁴ Para

³² A los beneficiarios del Sistema Chile Solidario no se les exige estos requisitos por cuanto el Programa Ayudas Técnicas estima que la condición de vulnerabilidad social en la cual estos beneficiarios se encuentran justifica que les sean eximidos y así agilizar el acceso a la ayuda solicitada. La vulnerabilidad social para estos efectos es entendida como “el riesgo de estar en situación de pobreza y abarca tanto los hogares que actualmente están en ese estado, como a los que pueden estarlos en el futuro. Es un concepto dinámico y amplio, destinado a identificar, no solo grupos familiares pobres o que sin serlo pueden ser vulnerables, sino además, a los miembros de la familia que viven mayores fragilidades, como son los niños y niñas, los adultos mayores, las personas discapacitadas, las madres adolescentes y las mujeres jefas de hogar”. Fuente: DAT Sistema de Evaluación social de solicitudes de financiamiento de Ayudas técnicas, julio 2007.

Respecto a las Ayudas Técnicas entregadas a través de los Convenios institucionales, éstos requisitos no son exigidos por cuanto las Ayudas Técnicas solicitadas en esta modalidad no son para los usuarios, sino para la institución, con el fin que sean usadas por personas con discapacidad pertenecientes a ellas, y en consecuencia no son Ayudas Técnicas personales. Por lo tanto una persona con discapacidad que pertenece a una institución con convenio institucional, puede eventualmente solicitar una Ayuda Técnica a través de convenio marco y ello no es considerado duplicidad de beneficiarios.

³³ Fuente: Estudio complementario solicitado por el Panel, mayo 2008

³⁴ Respecto a esta actividad inicial, el Programa Ayudas Técnicas ha incorporado a partir del 2007 una entrevista con la institución y el Jefe del Departamento Ayudas Técnicas con el fin resguardar la focalización y responder a las líneas programáticas. Esta actividad se incorporó, como una forma de controlar la demanda que ingresaba a través de oficina de partes o directamente en Internet sin un contacto con los usuarios. En consecuencia, desde el 2007 las solicitudes de convenios institucionales sólo se pueden efectuar manualmente, eliminándose de la página Web el formulario correspondiente.

esta modalidad de solicitud de Ayuda Técnica no se exige ninguno de los documentos indicados para las solicitudes de Ayudas Técnicas a través de Convenio Marco que se detallan a continuación.

Los documentos que un beneficiario debe adjuntar para la solicitud de ayuda técnica son los siguientes:

- a) Formulario de solicitud de financiamiento de Ayuda Técnica (Ver Anexo N°4)
- b) Formulario de Informe social (Ver Anexo N° 4) emitido por un Asistente social, por ejemplo, del municipio o del Consultorio correspondiente al domicilio del postulante.
- c) Registro Nacional de Discapacidad (Incluye la calificación de la discapacidad del COMPIN)
- d) Formulario de diagnóstico e indicación de elementos de Ayudas Técnicas según corresponda el diagnóstico, el que debe ser llenado por uno de los profesionales que prescriben de acuerdo a lo estipulado para los 5 Grupos de Ayudas Técnicas que contempla el Programa. (Ver Anexo N° 4)
- e) Formulario de indicación de adaptaciones para la vida diaria básicas, puestos de trabajo y salas de clases el que debe ser llenado por uno de los profesionales que prescriben de acuerdo a lo estipulado para los 5 Grupos de Ayudas Técnicas que contempla el Programa. (Ver Anexo N° 4)
- f) Compromiso de coaporte realizado por una persona jurídica o natural, que puede ser la propia institución patrocinante o un tercero que se compromete a cancelar aquella diferencia del valor de la Ayuda Técnica, cuando ésta excede el monto tope de \$1.500.000³⁵. (Ver Anexo N° 4)
- g) Formulario de solicitud de devolución de fondos coaporte (Ver Anexo N° 4)

Los requisitos b) y c) no son exigidos para los postulantes del Sistema Chile Solidario. Así como no les es aplicable lo señalado en los puntos f) y g), por cuanto no existe para ellos el tope señalado.

Los Formularios señalados en los puntos d) y e) pueden presentarse conjuntamente o uno de ellos dependiendo del tipo de Ayuda Técnica solicitada.

Las solicitudes admisibles, es decir que cumplen con toda la documentación requerida representan el 83% del total de solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas presentadas a FONADIS en el período 2005-2007. A su vez las solicitudes inadmisibles representan el 17% para el mismo período. Todos estos datos son registrados en el Sistema FonaWeb que la institución utiliza como herramienta de gestión³⁶.

Es posible que el Departamento de Ayudas Técnicas (DAT) solicite documentación pendiente o complementaria a la institución patrocinante para lo cual ésta tiene 20 días hábiles.

³⁵ No se solicita coaporte a los usuarios para aquellas Ayudas Técnicas cuyo valor es inferior a \$1.500.000. Es responsabilidad del encargado de la institución patrocinante gestionar el cofinanciamiento dentro de la red social local, regional, central, cuando el valor de la Ayuda Técnica supera el \$1.500.000.

³⁶ Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, mayo 2008. Las categorías utilizadas en esta tabla de distribución de frecuencias son las que el Programa identifica en el sistema informático FonaWeb.

Actividad N° 2: Inicio de tramitación Ayuda técnica

Consiste en una carta dirigida al postulante (convenio marco o institucional) en que FONADIS le comunica que su solicitud es admisible y se inicia la tramitación de la ayuda solicitada en un plazo de 5 días hábiles.

Las siguientes tres actividades son exclusivas de la modalidad Convenio institucional:

Evaluación de la Pertinencia de la Solicitud de Convenio Institucional³⁷

Cuando se trata de Convenio Institucional, una vez recepcionada la solicitud de convenio el DAT evalúa los antecedentes en términos de pertinencia con la focalización de población beneficiaria que pertenece a las instituciones que solicitan convenio institucional, para lo cual existe un instructivo “Criterios de evaluación de solicitudes de convenio institucional”³⁸. Esta actividad es función exclusiva del Jefe del Departamento, quien está facultado a partir de los criterios previamente establecidos y la política institucional vigente a aprobar o rechazar dichas solicitudes. El monto máximo a financiar es de \$3.200.000 (tres millones doscientos mil) y debe ser inferior a 100 UTM según lo ha establecido la institución.

Generación de Bases Técnicas solicitadas por convenio institucional:

Si la solicitud de financiamiento es aprobada de acuerdo a la ponderación de los criterios que indica el instructivo ya señalado en párrafos precedentes, continúa el proceso hacia la redacción y envío de los términos de referencia de las Ayudas Técnicas que serán financiadas, a la unidad de Adquisiciones de FONADIS, quien licita en el Portal Chile Compra.

Redacción y firma de Convenio institucional:

Consiste en la redacción del convenio institucional al Departamento Jurídico de FONADIS, quien verifica la acreditación de la institución, en caso que no lo esté solicita la documentación legal correspondiente para ello. El Departamento Jurídico enviará dos ejemplares a la institución solicitante los que deben ser firmados por el representante legal de ésta y devueltos al FONADIS para la firma del Secretario(a) Ejecutivo(a). La institución tiene 15 días hábiles para remitir el documento, de lo contrario se deja sin efecto la solicitud.

³⁷ Los convenios institucionales, debido a su modalidad no contemplan las actividades de evaluación social y técnica de los convenios marco, sino una evaluación de pertinencia de la solicitud, para lo cual existe un instructivo diseñado exclusivamente para esos fines, denominado “Instructivo para la presentación de solicitudes de convenio institucional 2007”. De acuerdo a las bases de datos proporcionadas por el Departamento Jurídico de FONADIS, se registran al 2007, 164 convenios institucionales.

³⁸ La evaluación consiste en concluir la pertinencia de la solicitud, para lo cual se utiliza la focalización de población objetivo y líneas programáticas, de acuerdo a las glosas que contempla el Programa de Ayudas Técnicas, las que para el 2007 son: Programa Regular, Chile Solidario y Chile Crece contigo. Los criterios de evaluación que contempla el instructivo son tres: Criterios organizacionales (Tipo de institución, Objetivos de la institución), Criterios sociales (Grupo de atención que considera rango etéreo, nivel socioeconómico, sistema de salud, número total de personas que atiende y otros antecedentes relevantes) y Criterios técnicos y de impacto de las Ayudas Técnicas (Modalidad en que se entregarán las ayudas técnica, esto es, uso interno de la institución, entrega a usuarios o socios, mantención en bodega para entrega posterior, Prescripción de la ayuda que contempla; demanda de la directiva o socios de la agrupación e indicación respaldada por profesionales, Ayudas técnica solicitadas versus diagnósticos recurrentes de la población atendida por la institución o agrupación solicitante y Evaluación en terreno, si el Programa lo estima necesario, esta evaluación se puede efectuar en terreno desde el DAT (Departamento de Ayudas Técnicas) cuando la solicitud de convenio es en la Región Metropolitana, así como desde las OCR (Oficinas de Coordinación Regionales) si se trata de solicitudes de regiones. Estos criterios son cuantificados y a través de un puntaje final se evalúa si corresponde o no otorgar el beneficio de ayudas técnicas solicitadas por la institución.

Actividad N° 3: Evaluación social

Consiste en la evaluación de los antecedentes socioeconómicos que presenta el postulante proveniente de Convenio Marco a través del Formulario de Informe Social³⁹. Para el caso de postulantes del Sistema Chile Solidario y Chile Crece contigo se debe verificar esta calidad de beneficiario, para lo cual el Programa Ayudas Técnicas tiene acceso al SIIS⁴⁰.

Esta actividad tiene una duración estimada de 8 días hábiles.

Esta evaluación puede tener tres vías de continuidad:

- ✓ Evaluación social aprobada, continuando así el flujo del proceso productivo⁴¹.
- ✓ Evaluación pendiente, para lo cual se remite un oficio “pendiente” a la institución patrocinante explicando los motivos que aluden a falta de información que permita aprobar la pertinencia de la ayuda técnica⁴². Para ello, la institución patrocinante tiene un plazo de 30 días corridos para remitir lo solicitado, de lo contrario se declara abandonada la solicitud.
- ✓ Evaluación rechazada, para lo cual se remite un oficio “rechazado” a la institución patrocinante explicando los motivos. Las causales de rechazo generalmente obedecen a que las solicitudes no corresponden a beneficiarios de la población objetivo, o bien que se adjunta información errónea⁴³.

Actividad N° 4: Evaluación Técnica

Consiste en analizar los antecedentes médicos que acompañan las solicitudes provenientes de Convenios Marco (Formulario de diagnóstico e indicación de elementos de Ayudas Técnicas según corresponda el diagnóstico y/o Formulario de indicación de adaptaciones para la vida diaria básicas, puestos de trabajo y salas de clases), procediendo a evaluar la pertinencia técnica del financiamiento, es decir, si la solicitud de Ayuda Técnica requerida es concordante al diagnóstico de discapacidad del postulante, a su capacidad o nivel de actividad ocupacional y edad, incluye también constatar que el especialista que prescribe sea el indicado para cada uno de

³⁹ Los criterios de evaluación social para los postulantes cuya glosa corresponde al Programa Regular son los siguientes: *a) variable recursos económicos* que incluye los indicadores de subsidios monetarios, ingreso total, ingreso per cápita, nivel de endeudamiento, gastos asociados a la discapacidad, línea de la pobreza, línea de la indigencia, *b) variable necesidades* que incluye los indicadores tamaño del grupo familiar, composición de la familia, estructura de edades, características de los integrantes del grupo familiar, *c) variable riesgos* que incluye los indicadores de factores salud, dependencia, otro integrante con discapacidad, precariedad laboral, *d) variable Impacto de la ayuda técnica*, que incluye la integración educativa, social y laboral.

Fuente: Documento FONADIS (2007) Sistema de Evaluación social de Solicitudes de financiamiento de Ayudas técnicas.

⁴⁰ Sistema Integrado de Información Social

⁴¹ A partir de la evaluación social aprobada se asigna a la línea programática o subcomponente al cual serán cargados los recursos financieros

⁴² Se refiere a información faltante en alguno de los criterios de evaluación social que contempla el formato de informe social.

⁴³ El ingreso per cápita promedio de las solicitudes rechazadas es de \$87.804, y es mayor que el de las solicitudes aprobadas (\$68.872) para el periodo 2005-2007. A su vez el 76.9% de las solicitudes de financiamiento de Ayudas técnicas de beneficiarios de Chile solidario fueron aprobadas y sólo un 6.2% de ellas fueron rechazadas en el mismo período. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, mayo 2008.

los cinco grupos de Ayuda Técnica identificados, y que la solicitud no haya sido recientemente financiada⁴⁴.

Esta actividad es efectuada por un profesional Terapeuta Ocupacional,⁴⁵ y tiene una duración estimada de 5 días hábiles.

Esta actividad puede tener tres vías de continuidad:

- ✓ Evaluación técnica aprobada, continuando así el flujo del proceso productivo.
- ✓ Evaluación técnica pendiente, para lo cual se remite un oficio “pendiente” a la institución patrocinante explicando los motivos que aluden a falta de información que permita aprobar la pertinencia de la ayuda técnica. Para ello, la institución patrocinante tiene un plazo de 30 días corridos para remitir lo solicitado, de lo contrario se declara abandonada la solicitud⁴⁶.
- ✓ Evaluación técnica rechazada, para lo cual se remite un oficio “rechazado” a la institución patrocinante explicando los motivos⁴⁷.

No existen límites en la cantidad de Ayudas Técnicas por beneficiario, se estima que su reiteración de solicitud para una misma Ayuda Técnica debiera estar en directa relación a la vida útil de ésta y a la garantía técnica del producto. Esta actividad tiene una duración estimada de tres días hábiles.

Actividad N° 5: Resolución aprobatoria

Consiste en emitir la solicitud de Ayuda Técnica aprobada al Departamento de Administración y Finanzas (DAF) mediante una Resolución aprobatoria, la cual para los convenios marco es firmada por el jefe del Departamento de Ayudas Técnicas cuando el monto no excede los \$350.000 (trescientos cincuenta mil), cuando lo excede

⁴⁴ Los Criterios fueron informados por el funcionario (Terapeuta Ocupacional) a cargo del tema de acuerdo a lo contenido en un documento borrador que aún no ha sido sancionado por la institución y que identifica los criterios técnicos que se consideran al momento de efectuar la evaluación. Este documento comenzó a redactarse en Diciembre del 2007. Los criterios contenidos en este documento son los siguientes: a) Pertinencia de la _AT, b) Nivel de funcionalidad, c) Actividad Ocupacional, d) Edad del usuario, e) Vivienda del usuario, f) Los accesos, g) Los roles que desempeña. Este documento es elaborado a partir de la experiencia habida en el Programa, no existe opinión de expertos en su elaboración, lo cual podría contribuir a disminuir las discrepancias con los especialistas que prescriben AT. Los actuales Formularios de prescripción de AT son diseños propios que no tiene como referencia a otros organismos vinculados a la discapacidad.

⁴⁵El Departamento de Ayudas técnicas cuenta con un profesional para evaluar todas las solicitudes de financiamiento de ayudas técnicas a nivel nacional. A contar del mes de mayo 2008 y por un período de 3 meses se contrató a honorarios y por media jornada a un Terapeuta Ocupacional para que colabore con la función de evaluación técnica de las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas, debido a la insuficiencia en la dotación de recurso humano para esta función.

⁴⁶ Al respecto el documento borrador señala que podrán surgir dudas al evaluador que será necesario aclarar y que se relacionan con ambigüedad en alguno de los criterios que contempla esta evaluación (por ejemplo; nivel de funcionalidad, prescripción incompleta)

⁴⁷ Es importante señalar que el Programa no dispone de información procesada respecto a estadística referida a la pertinencia de las solicitudes que son rechazadas. La funcionaria encargada de esta tarea, manifestó al Panel que en general, los motivos de rechazo obedecen a alguna de las siguientes causales: la ayuda técnica se ha financiado recientemente (entre 1 a 2 años), que la ayuda técnica solicitada no se ajusta a la discapacidad de la persona, la ayuda técnica solicitada es un elemento que Fonadis no financia o bien que se trata de una ayuda técnica muy sofisticada que no se encuentra dentro de los Grupos de ayudas técnicas ofertadas por el programa. Al respecto el documento borrador de la evaluación técnica señala que las Ayudas Técnicas no financiadas por FONADIS son los insumos médicos y/o preventivos. Durante el período 2005-2007 se han rechazado en promedio un 15% (2.236) de las solicitudes de Ayudas Técnicas que pasan por las evaluaciones social y técnica. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, mayo, 2008.

la firma corresponde al Jefe de Departamento de Administración y Finanzas (DAF). Para los convenios institucionales el monto límite es \$3.200.000 (tres millones doscientos mil) e igualmente es firmada por la jefatura del Departamento de Ayudas Técnicas.

Si correspondiera, sólo para los convenios marco, se adjunta:

- ✓ Oficio de cobro de coaporte (20 días hábiles). La figura del coaporte opera cuando existe una diferencia entre el tope máximo del aporte del Programa y el valor de la ayuda técnica, esta diferencia es financiada mediante un coaporte de terceros (institución patrocinante o persona natural que firma el compromiso de coaporte). La forma de operación de estos coaportes puede tomar dos modalidades. La primera, mediante un pago directo del coaportante al proveedor de la ayuda técnica. La segunda, a través del depósito del monto del coaporte en una cuenta complementaria de FONADIS, quien se encarga de cursar con estos fondos el pago al proveedor.⁴⁸ El oficio de cobro es el documento mediante el cual el DAT solicita a la DAF que ingrese los montos de los coaportes a la cuenta complementaria para integrar el pago total por la ayuda técnica.
- ✓ Solicitud de carta compromiso de coaporte (5 días hábiles)

Actividad N° 6: Solicitud de compra remitida a DAF

Consiste en remitir la Resolución aprobatoria de Ayuda Técnica desde el Departamento de Ayuda Técnicas a la Unidad de Bienes y Servicios, unidad de FONADIS encargada de subir la oferta al Portal Chile Compra, para ello se debe tener abierta la licitación durante 5 días hábiles y ceñirse en todos los aspectos a la normativa establecida para éstos fines.

Existen tres vías de continuidad del proceso productivo:

- a) Solicitud de compra Admisible: Se procede a adjudicar directamente a proveedores convenio marco Chile Compra
- b) Solicitud de compra Desierta: Cuando no existen oferentes para el producto que se solicita comprar.
- c) Solicitud de compra Inadmisible: Cuando las ofertas no corresponde a las especificaciones técnicas del producto solicitado en el portal.

Ante las situaciones descritas en los puntos b) y c) el Programa puede efectuar compra directa dentro del registro de proveedores, previa autorización mediante Resolución de la DAF, ya que el beneficiario debe recibir la Ayuda Técnica solicitada.

Esta actividad tiene una duración de 8 días hábiles.

Respecto a los convenios institucionales, la redacción de las Bases de licitación es efectuada por el Área Técnica del Departamento de Ayudas Técnicas quien las remite a Unidad de Bienes y Servicios

⁴⁸ El coaporte no opera para los beneficiarios de Chile Solidario, ya que para ellos no existe monto límite en el valor de la Ayuda Técnica.

Actividad N° 7: Resolución a institución y Orden de compra

Consiste en enviar a la institución patrocinante la Resolución en que se aprueba la adquisición de Ayuda Técnica. En el caso de los convenios institucionales se adjunta además copia del convenio.

Paralelamente se envía la orden de compra al proveedor.

Hasta esta etapa del proceso productivo, el Programa tiene una meta estimada de 30 días hábiles.

Actividad N° 8: Entrega de Ayuda Técnica a usuario

Consiste en la entrega de la Ayuda Técnica a la Institución patrocinante o al usuario directamente, actividad que efectúa el Proveedor y con la cual se finaliza el proceso productivo. En este evento, el beneficiario debe firmar un comprobante de Recepción de Ayuda técnica, el cual se adjunta a la factura de compra. El plazo de entrega de la Ayuda Técnica por parte del proveedor al usuario se efectúa de acuerdo al siguiente cuadro, este plazo se cuenta desde la publicación de la orden de compra en el Portal Chile Compra. Dichos plazos responden al comportamiento de los proveedores respecto de la entrega de las Ayudas Técnicas y que el Departamento de Ayudas de Ayudas Técnicas ha establecido como estimación.

Cuadro I.2
Plazos de entrega Ayudas Técnicas⁴⁹

GRUPO	AYUDA TECNICA	TIEMPO DE ENTREGA
Grupo 1	Sillas de ruedas	15 días hábiles
	Bastones y andadores	15 días hábiles
	Colchón y cojín antiescaras	15 días hábiles
Grupo 2	Audífonos,	35 días hábiles
	Equipos FM	35 días hábiles
	Elementos de baja visión	15 días hábiles
	Elementos para ciegos	15 días hábiles
Grupo 3	Órtesis	15 días corridos
	Prótesis	45 días corridos
	Zapatos ortopédicos	45 días corridos
	Plantillas ortopédicas	15 días corridos
Grupo 4	Endoprótesis de cadera, rodilla, columna, hombro y kit alargador de extremidades	Depende de la fecha exacta de operación ⁵⁰ .
Grupo 5	Aditamentos que favorecen la autonomía en las actividades de la vida diaria, por ejemplo: elementos adaptados para la alimentación, para el baño, etc.	15 días hábiles

Fuente: FONADIS, Instructivo Ayudas Técnicas 2007

⁴⁹ De acuerdo a lo señalado en páginas precedentes, las Ayudas Técnicas que se financian a través de los Convenios Institucionales son sólo las correspondientes a los Grupos 1 y 5 de esta tabla.

⁵⁰ FONADIS cuenta con un Protocolo de acuerdo con el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el que rige desde el mes de julio del 2007 y que compromete a ésta última institución del Estado a financiar a los establecimientos públicos de salud que realicen la implantación de endoprótesis parciales o totales de cadera, un monto fijo y único de \$1.200.000 por concepto de intervención quirúrgica, derechos de pabellón, días cama y exámenes, que requiera cada persona menor de 65 años beneficiaria de FONASA que cuente con una Solicitud de Ayuda Técnica aprobada por el FONADIS.

En este caso son los Asistentes sociales de los establecimientos de salud, quienes deben tramitar las Solicitudes de Ayudas Técnicas a FONADIS, a través de Convenio Marco y de acuerdo a establecido en la Ley 19.284.

c. Otros

Mecanismos Participación de usuarios

Respecto a la participación de usuarios en el Programa, no existen mecanismos formales de participación de usuarios en ninguna de las etapas del proceso productivo. No obstante, existe representación de la sociedad civil como miembros del Consejo Fonadis⁵¹, en esta instancia los consejeros representan los intereses y necesidades de la población con discapacidad a través de las organizaciones a las cuales pertenecen, quienes a través de las sesiones ordinarias y/o extraordinarias de éste Consejo poseen un espacio formal de representación, tendiendo cada representante derecho a voz y voto en las decisiones que se adopten, conforme lo establecen las atribuciones del Artículo 58 de la Ley 19.284. El Consejo lo preside el Ministro de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y es quien dirige los empates. Este mismo Artículo señala la capacidad decisoria que tiene el Consejo, dentro de los acuerdos que esta instancia determina están, por ejemplo, las bases de licitación de los fondos concursables, el tope de financiamiento de las Ayudas Técnicas pertenecientes al Programa Regular, Análisis de casos particulares, entre otros.

Responsabilidades directas y delegadas a terceros

La ejecución del Programa es responsabilidad directa del Departamento de Ayudas Técnicas de FONADIS, existiendo funciones delegadas a terceros y que corresponden a:

- Tramitación de la Solicitud de financiamiento de la Ayuda Técnica ante el FONADIS: Función a cargo de la Institución patrocinante con convenio marco o institucional.
- Informe social: Función a cargo de Asistente sociales de municipios, consultorios u otras instituciones que den cuenta de los antecedentes socioeconómicos del usuario.
- Evaluación y Calificación de la discapacidad: Función a cargo del COMPIN (Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez)
- Registro Nacional de la Discapacidad RND: Función a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.
- Financiamiento para la ejecución de Implantes de Endoprótesis parciales y totales de Cadera para población menor de 65 años: Función a cargo de FONASA
- Entrega de la Ayuda Técnica financiada por el FONADIS: Función a cargo del proveedor licitado en el Portal Chile Compra.

⁵¹ Las organizaciones del Consejo FONADIS son: Unión de Padres y Amigos de personas con Discapacidad Mental (UNPADE), Corporación de Ayuda al Niño Limitado (COANIL), Agrupación de Pacientes Enfermos de Parkinson de Concepción (GRUPARFA), Unión Nacional de Ciegos de Chile (UNCICH), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Club Real de Sordos. Fuente: FONADIS 2008.

Criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios

Los criterios de focalización del Programa están dados por las líneas programáticas, las que para el año 2007 se aprecian en el siguiente cuadro. Estos criterios obedecen a las prioridades que identifica el Sistema de Protección Social al interior de las políticas públicas, permitiendo así dar cumplimiento al imperativo de la Ley, en el sentido de proveer de Ayudas técnicas a las personas de escasos recursos.⁵² Para efectos de la evaluación del programa las líneas programáticas serán consideradas subcomponentes del programa.

Cuadro I.3
Criterios de Focalización del Programa Ayudas Técnicas

LÍNEA PROGRAMÁTICA/ SUBCOMPONENTES	FOCALIZACIÓN
Ayudas Técnicas Regulares	Personas con discapacidad preferentemente entre 18-64 años de edad y adultos mayores con Ayudas Técnicas no cubiertas por otro sistema (PAM o AUGE)
Ayudas Técnicas Sistema Chile Solidario	<ul style="list-style-type: none">• Familias extrema pobreza• Personas del programa de calle• Adultos mayores solos (Programa Vínculo)
Ayudas Técnicas Protección Infancia (Chile crece contigo)	Niños/as de 0-18 años de edad, preferentemente 0-6 años

Respecto a mecanismos de selección de beneficiarios, éstos son la evaluación social y técnica, funciones que forman parte del proceso productivo del componente, para cualquiera de las líneas programáticas/Subcomponentes señaladas.

Al respecto el mecanismo de selección de beneficiarios que utiliza el programa opera centralizadamente a nivel nacional mediante la evaluación social y técnica que fue descrita en el proceso productivo para los convenios marco.

Los criterios de evaluación técnica están contenidos en un documento borrador de carácter interno que aún no ha sido sancionado por la institución, este procedimiento es efectuado por el profesional terapeuta ocupacional⁵³. Los criterios de evaluación social se encuentren disponibles en forma escrita en documento oficializado por la institución.

⁵² El Sistema de Protección Social focaliza sus acciones en las personas y grupos que por razones de pobreza, discapacidad, edad, etnia, género u otra condición, son más vulnerables. La estrategia es crear oportunidades para que las personas que están expuestas a más riesgos puedan desarrollarse con mayor autonomía. Para ello, la política de Protección Social del Estado Chileno se centra en la protección social al trabajo, la protección social para la primera infancia (Chile Crece Contigo) y la Protección social para familias y personas en situación de vulnerabilidad (Chile Solidario). Fuente: Documentos FONADIS entregados al Panel, sin autor. 2008.

⁵³ Las instituciones patrocinantes señalan recurrentemente la dificultad que representa el contraste de opiniones expertas (de los médicos, por ejemplo, quienes avalan las solicitudes técnicas) con los rechazos de parte de FONADIS. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, Entrevistas con Instituciones patrocinantes, mayo 2008. En este mismo sentido, el profesional encargado de la evaluación técnica señala que una de las principales discrepancias corresponde a la solicitud de sillas de rueda eléctricas, cuya petición responde discapacidad severa y compleja y no a cualquier discapacidad. Junto con ello señala situaciones de solicitudes de Ayudas Técnicas que son llenadas por otros especialistas y no por los que corresponde que prescriban.

Respecto de los mecanismos de selección de beneficiarios en la modalidad convenios institucionales existe un instructivo para la presentación de solicitudes de convenio institucional a contar del año 2007 con sus respectivos criterios de evaluación. Este procedimiento de selección es efectuado exclusivamente por la jefatura del programa como parte de las atribuciones del cargo.

Criterios de asignación/distribución de recursos

El monto de las Ayudas Técnicas no corresponde a Subsidio monetario tradicional y tampoco a bonificaciones. El monto máximo de financiamiento que la institución proporciona por el concepto de Ayudas Técnicas es de \$1.500.000⁵⁴, a excepción de los beneficiarios pertenecientes al Sistema Chile Solidario y Chile Crece Contigo que no tienen límites de cobertura en el financiamiento.

Las asignaciones de recursos al Programa de Ayudas Técnicas son: Transferencias asignadas directamente por la institución FONADIS al Programa para el financiamiento de las Ayudas Técnicas en general y la transferencia específica de MIDEPLAN para beneficiarios del Sistema Chile Solidario. Además se considera la asignación de la institución FONADIS al Programa de Ayudas Técnicas de los subtítulos 21, 22 y 29 de la Ley de Presupuestos.

La administración de los recursos presupuestarios corresponde al nivel central, el que monitorea el manejo de estos recursos a través del SIGFE.

Los criterios de asignación/distribución de recursos entre regiones son efectuados según demanda insatisfecha y en función de datos estadísticos históricos. Los criterios de asignación de recursos al interior del componente, es decir, según líneas programáticas, operan de la siguiente forma⁵⁵: Para los Beneficiarios Chile Solidario: El criterio de asignación es la transferencia anual Mideplan. Al interior de ésta son las Ayudas Técnicas Protección Infancia (Chile crece contigo) el grupo que se prioriza en términos de recursos por cuanto se sostiene que la discapacidad mientras a más temprana edad se enfrente menores serán los efectos o secuelas negativas futuras.

Otro criterio de asignación/distribución de recursos, señalado por la institución, tiene relación con priorizar las Ayudas Técnicas consistentes en Órtesis y Prótesis, dado que su implantación es vital para la salud (autovalencia, integración y/o rehabilitación) de las personas con discapacidad y por tanto se debe atender especialmente esta demanda.

El Programa no contempla transferencia de recursos a ejecutores intermedios o finales. FONADIS paga directamente a los proveedores de las ayudas técnicas los montos correspondientes al valor de éstas, sujetos a los topes máximos.

El programa no contempla recuperación de gastos total o parcial, ni aportes de terceros. Si bien el programa no siempre financia la totalidad del costo de las ayudas técnicas, la parte del costo de éstas que no es financiada por FONADIS no es un aporte.

El programa contempla un convenio MIDEPLAN-FONADIS destinada a los usuarios del Sistema Chile Solidario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 32 del 26 de

⁵⁴ Es parte de las atribuciones del Consejo FONADIS fijar el monto que se financiará por concepto de Ayudas Técnicas, el monto obedece a una estimación promedio del costo que presentan las ayudas técnicas financiadas por FONADIS.

⁵⁵ Información proporcionada por Director Ejecutivo de FONADIS en reunión sostenida con el Panel (30 de abril 2007)

febrero del 2004 en que el primero le transfiere a Fonadis una suma única y total correspondiente a fondos contemplados en la Partida 21, Capítulo 01, Programa 05, “Sistema Chile Solidario”, Subtítulo 24 02-010 “Programa de Ayudas Técnicas–Fonadis”, del presupuesto de la Subsecretaría de Planificación. La transferencia de recursos se efectúa en 3 cuotas iguales.

Para estos efectos FONADIS como ejecutor del Programa debe emitir tres informes de avance y de ejecución presupuestaria durante el año, más un Informe anual en el mes de enero del año siguiente a la fecha de convenio.

El monto de la transferencia anual de recursos Mideplan-FONADIS, es efectuada por MIDEPLAN y el único criterio identificado para efectuar este cálculo anualmente es el incremento del IPC⁵⁶.

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

Un aspecto importante de señalar al momento de dimensionar la población potencial del Programa Ayudas Técnicas se refiere a dimensionar la población con discapacidad en Chile y a partir de allí operacionalizar las políticas y mandatos legales que guían al programa. Para ello, a continuación se detallan los principales datos referidos a cómo en Chile se ha medido la población con discapacidad.

La Encuesta de Calidad de Vida y Salud del **Ministerio de Salud del 2000** consigna la identificación de discapacitados, operacionalizando el concepto como discapacidades sensoriales y del habla, discapacidades para la realización de actividades de la vida cotidiana y discapacidades que requieran órtesis, aportando una conceptualización más dinámica y ligada a las consecuencias negativas de estar discapacitado, estableció también grados (leves, moderados y severos), pero también incluyó un conjunto de problemas transitorios, por tal razón el número de discapacitados totales llegó en esa encuesta a **3.292.296 (21,7%** de la población total).

El censo 2002 por primera vez consignó una pregunta relativa al tema de la discapacidad incluyendo a las personas que tenían un grado severo (ceguera total, sordera total, mudez, lisiado/parálisis y deficiencia mental). El valor de estos datos es que se trata de una encuesta aplicada a toda la población del país, lo que permite establecer una línea base por comuna. En este censo se consignó que **334.377** personas sufría discapacidad (**2,2%** de la población total).

En la encuesta **CASEN** se utiliza otro concepto algo más amplio incluyendo las deficiencias para oír, ver, hablar, deficiencia mental, física y de causa siquiátrica; constatando para el **2003** un total **de 565.913** personas discapacitadas (**3,6%** de la población total).

Sin perjuicio de estas diferencias respecto de la definición de una persona “discapacitada”, FONADIS realizó un importante esfuerzo tendiente a diagnosticar la magnitud del problema, identificar la población potencial que podría requerir del programa de ayudas técnicas, “Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile”⁵⁷. Dado que este estudio fue realizado en el 2004, primer año del período que

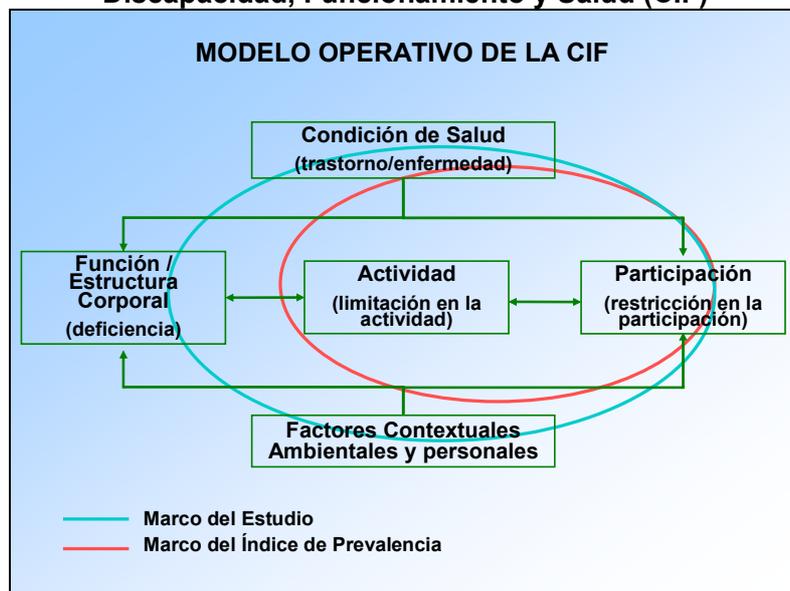
⁵⁶ Información proporcionada al Panel por Coordinador de Control de Gestión de Mideplan, mayo 2008.

⁵⁷ Este estudio se llevó a cabo con el apoyo de OPS, el Ministerio de Salud, MIDEPLAN y la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa JICA.

comprende esta evaluación y debido a que este esfuerzo permitió conocer la prevalencia nacional por sexo, edad y demás variables de interés, es que el equipo evaluador considerado ésta como la información relevante para estimar la población potencial del Programa de Ayudas Técnicas.

El Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile, realizado por FONADIS, que se basó en la definición de la “Clasificación Internacional del funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)” (recomendado por la OMS-OPS)⁵⁸. Se define discapacidad como un término genérico que incluye deficiencias de las funciones y/o estructuras corporales, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, indicando los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)”. A continuación se presenta un diagrama que da cuenta del modelo conceptual que orienta la medición de discapacidad en la población chilena realizado a través de este estudio.

Figura I. 2
Definición de discapacidad basada en la Clasificación Internacional de la Discapacidad, Funcionamiento y Salud (CIF)



Fuente: ENDISC 2004, FONADIS Chile.

La definición de discapacidad utilizada en este estudio, contempla las siguientes categorías:

1. Comprensión y comunicación con el entorno.
2. Capacidad para moverse alrededor/entorno
3. Cuidado personal.
4. Relacionarse con otras personas.
5. Actividades de la vida diaria (casa y trabajo)
6. Participación en sociedad.

⁵⁸ Se define discapacidad como un término genérico que incluye deficiencias de las funciones y/o estructuras corporales, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, indicando los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)”.

Finalmente para construir el índice de prevalencia de discapacidad, los pasos fueron los siguientes:

- a. Se clasifican las deficiencias considerando los siguientes conceptos de discapacidad (estado negativo de salud⁵⁹, limitaciones o dificultades para realizar actividades⁶⁰, restricciones en la participación⁶¹ y la presencia de barreras ambientales (físicas y actitudes)
- b. Se establece una escala de valoración de las dificultades con una escala de puntaje de 0 a 3 (ninguna dificultad, poca o leve dificultad, mucha dificultad y extrema dificultad), en algunos casos las respuestas eran dicotómicas (puntaje 0 y 2) y
- c. Se construyen cuatro tramos o intervalos que dan cuenta de una graduación entre sin discapacidad, discapacidad leve, moderada y severa.

A partir de la metodología de análisis de la discapacidad utilizada en este estudio, la definición de los grados de discapacidad es la siguiente:

Leve: se refiere a personas que presentan alguna dificultad para llevar a cabo actividades de la vida diaria. A pesar de eso son independientes, no requieren apoyos de terceros y pueden superar las barreras del entorno.

Moderada: son personas que presentan una disminución o imposibilidad importante de su capacidad para realizar la mayoría de las actividades de la vida diaria, llegando incluso a necesitar apoyo en las labores básicas de autocuidado. Superan sólo algunas barreras del entorno, con dificultad.

Severa: personas que ven gravemente dificultada o imposibilitada la realización de sus actividades cotidianas, requiriendo apoyo o cuidados de una tercera persona y no logran superar las barreras del entorno.

De este estudio se concluye que la prevalencia nacional de la discapacidad encontrada, es decir el total de personas con discapacidad en Chile para el **2004 llegó al 12,9%** de la población total (**2.068.072 personas**). Esto nos permite decir, que existe un discapacitado por cada 13 personas chilenas o chilenos.

En términos de la gravedad⁶², del 12,9% de población discapacitada en Chile, **el 2,5% son severas, el 3,2% moderadas** y el 7,2% es leve, como se muestra en la siguiente figura.

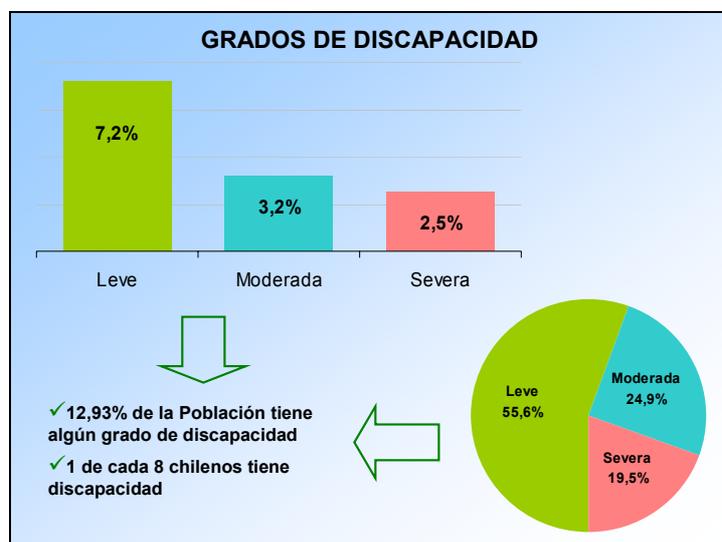
⁵⁹ Considera: estado de salud en general, presencia de dolor, problema de salud que dificulta la vida diaria, diagnóstico de especialista de alguna discapacidad, y presencia de dificultad para respirar, alimentarse, orinar, otros.

⁶⁰ Dificultad para ver, oír, dificultad para el cuidado personal (bañarse, vestirse, comer solo, etc.), dificultad para desplazarse (estar de pie, caminar, etc.), dificultad de comprensión y comunicación (aprender cosas nuevas, resolver problemas, comprender lo que dice la gente, etc.)

⁶¹ Las dificultades le han afectado para: recrearse, participar socialmente, realizar el trabajo doméstico, estudiar, trabajar, etc.

⁶² Corresponde a la misma definición del Estudio Nacional de Discapacidad que se describe en nota al pie de página N° 6.

Figura I.3
Prevalencia según gravedad de la discapacidad en Chile, 2004



Fuente: presentación del Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

Basados en la definición de gravedad de la discapacidad de este estudio, el panel evaluador ha considerado como parte de la **población potencial para el Programa de Ayudas Técnicas** solo a las personas con discapacidad moderadas y severas, que para el año 2004 son **917.939 personas (5,7%** del total de la población de Chile para ese año), dado que ellas podrían requerir algún tipo de ayudas técnicas como las que financia este programa. El detalle de la población según gravedad de su discapacidad se presenta en el siguiente cuadro.

Tabla I.3
Distribución de discapacitados según gravedad

Gravedad discapacidad	Nº personas	%
Sin	13.930.801	87,07%
Leve	1.150.133	7,19%
<i>Moderada</i>	<i>513.997</i>	<i>3,21%</i>
<i>Severa</i>	<i>403.942</i>	<i>2,52%</i>
Total discap. Mod y Severos	917.939	5,73%

Fuente: Metodología utilizada para determinar gravedad en el Primer Estudio de Discapacidad en Chile, 2004

Finalmente, para definir la población que potencialmente podría ser beneficiaria del Programa de Ayudas Técnicas, es necesario que las personas con discapacidad además de requerir el tipo de aparatos que financia el programa, se corresponda con lo establecido en la legislación vigente, para lo cual se ha revisado el marco normativo que dio origen a FONADIS y a este programa de Ayudas Técnicas.

Según lo que establece la ley 19.284 de Integración Social de las personas con discapacidad, en su artículo 3º señala que para los efectos de esta ley se considera persona con discapacidad a toda aquella que, **“como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales**, congénitas o adquiridas,

previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, **vea obstaculizada, en a lo menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social.**” Este artículo se complementa con el artículo 55 letra a) que agrega que este programa podrá financiar “total o parcialmente, la adquisición por parte de terceros de las ayudas técnicas a que se refieren los artículos 5º y 40, destinadas a **personas con discapacidad de escasos recursos** o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan.”

Por lo anterior, el panel evaluador ha considerado que además de ser discapacitados moderados y severos deben corresponder a **personas de escasos recursos**.

Si bien este criterio no es exactamente el mismo utilizado por el Programa de Ayudas Técnicas para calificar a un discapacitado como “de escasos recursos”⁶³, hemos definido que la condición socioeconómica baja (CSE baja⁶⁴) es un buen criterio para aproximarnos a la población potencial del Programa de Ayudas Técnicas y corresponde al criterio utilizado en el ENDISC 2004.

Si se asume que la distribución de gravedad de la discapacidad es uniforme entre los distintos niveles socioeconómicos, se puede suponer que el grupo pobre con discapacidad moderada y severa, corresponde al 39,5% del total de población discapacitada⁶⁵, es decir **362.586 personas**, tal como se presenta en el cuadro siguiente.

Tabla I. 4
Cálculo de población potencial basado en diagnóstico nacional 2004

Gravedad discapacidad	Nº personas	Prevalencia	CSE baja
Sin	13.930.801	87,07%	5.502.666
Leve	1.150.133	7,19%	454.303
<i>Moderada</i>	<i>513.997</i>	<i>3,21%</i>	<i>203.029</i>
<i>Severa</i>	<i>403.942</i>	<i>2,52%</i>	<i>159.557</i>
Total población potencial	917.939	5,73%	362.586

Fuente: elaboración del equipo evaluador en base a datos y criterios definidos en el Primer Diagnóstico de la Discapacidad en Chile, 2004

Debido a que no existen actualizaciones de este estudio nacional, para el cálculo de beneficiarios potenciales de los demás años (2005, 2006 y 2007) se ha estimado su crecimiento en función del crecimiento vegetativo de la población general.

⁶³ De acuerdo a lo señalado por la contraparte FONADIS, para aquellas personas que no provienen de los programas de protección social del gobierno (Chile Solidario, Chile crece contigo, etc.) se utiliza el criterio de igual o inferior a \$150.000 como ingreso familiar.

⁶⁴ Ver definición señalada en nota al pie N° 17.

⁶⁵ Es el porcentaje de personas de Condición Socio Económica (CSE) baja. La metodología de estratificación socio económica de este Estudio utiliza las mismas variables seleccionadas para todos los estudios de clasificación socioeconómica que permiten discriminar a los hogares: relacionadas con la vivienda (tipo, número de piezas, número de piezas para dormir, etc.), y las relacionadas con el hogar y el jefe de hogar(estudios, último nivel cursado, ocupación, nivel de ingresos, hacinamiento, número de personas en el hogar, etc.)

Tabla I.5
Evolución de la población potencial del Programa de Ayudas Técnicas
según lo establece la ley N° 19284

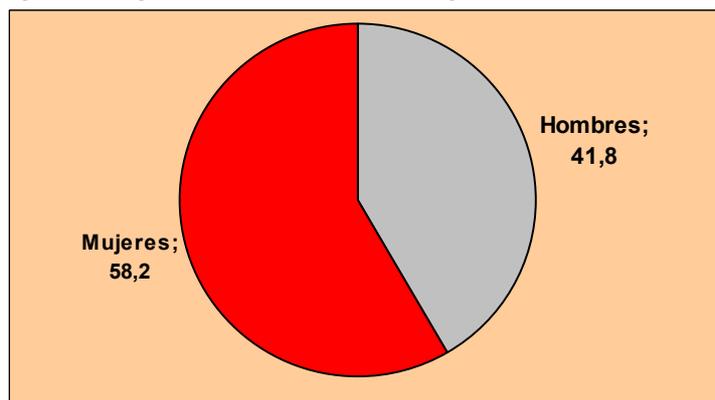
	2004	2005	2006	2007
Población potencial	362.586	366.103	369.544	372.907
Discapacitados severos	159.557	161.105	162.619	164.099
Discapacitados moderados	203.029	204.998	206.925	208.808
Tasa de crecimiento poblacional		0,97	0,94	0,91

Fuente: elaboración del equipo evaluador con los datos entregados por el Primer Diagnóstico Nacional de la Discapacidad de Chile, 2004. Tasa de crecimiento es la estimada por el INE para esos años.

Asumiendo el supuesto que la población pobre con discapacidad moderada y severa, se distribuye igual que el total de discapacitados en las variables sexo, edad, distribución regional, y otras variables relevantes, a continuación presentamos las características más relevantes de esta población potencial⁶⁶.

La distribución por sexo presenta una prevalencia mayor de discapacidad en mujeres (58,2% del total de discapacitados), muy superior a su representación en la población total del país (50,5%), con una tasa de 14,9 discapacitados por cada 100 mujeres.

Gráfico I.1
Discapacidad por sexo. Distribución porcentual de Chile, 2004

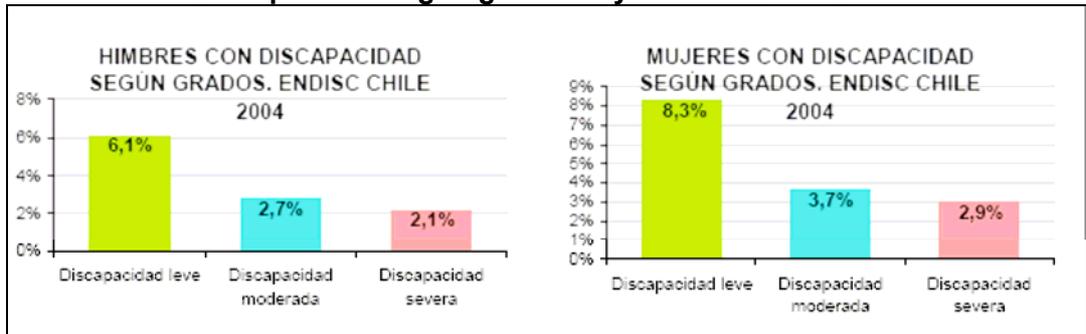


Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

Adicionalmente se observa que las mujeres presentan mayor severidad en su discapacidad. Mientras que el 6.1% de los hombres presenta discapacidad leve, en las mujeres es el 8.3%. En la discapacidad moderada la diferencia es de un punto porcentual (2.7% para los hombres y 3.7% para las mujeres). Finalmente el 2.1% de los hombres presentan discapacidad severa, en cambio en las mujeres, el 2.9% presenta discapacidad severa.

⁶⁶ No contamos con la información de estas variables para la población seleccionada como población potencial. ¿pero si para el total?, ¿esta el dato en la Encuesta Nacional?

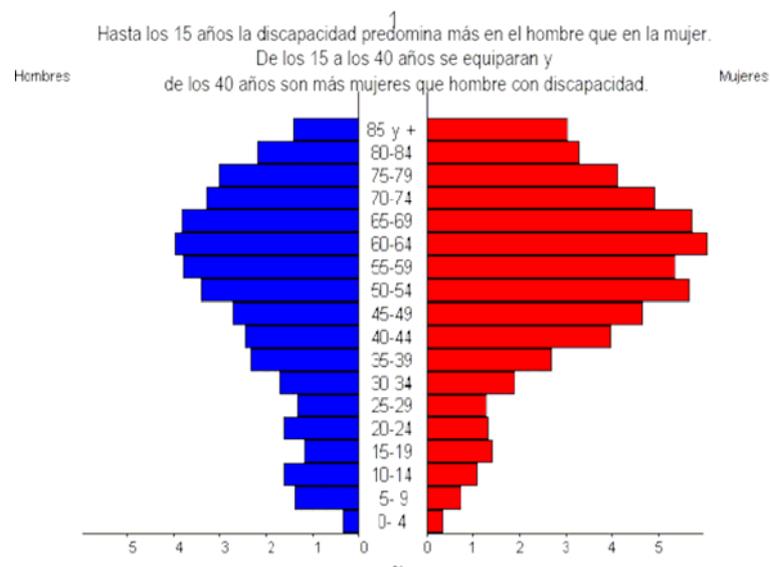
Gráfico I.2
Discapacidad según gravedad y sexo en Chile 2004.



Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

En relación a la edad, la discapacidad en los menores de 15 años es algo mayor en hombres, entre los 16 y 40 años se equiparan ambos sexos y en los mayores de 40 años la prevalencia es mayor siempre en las mujeres, como se muestra en el gráfico siguiente.

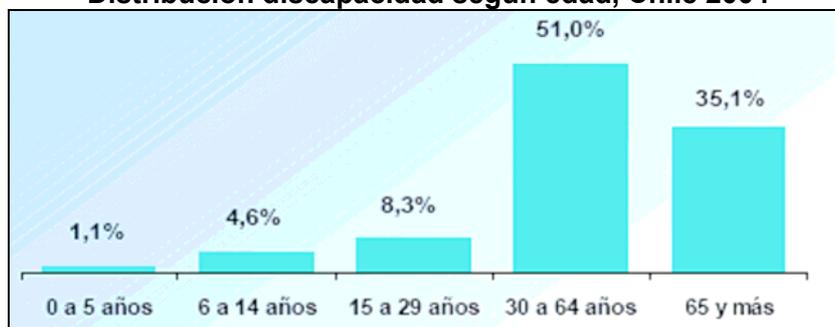
Gráfico I. 3
Pirámide poblacional de las personas con discapacidad según edad y sexo, 2004



Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

Respecto de la distribución por edad, el 51% de los discapacitados se encuentran en la edad adulta (30 a 64 años) y un 35, 1% son adultos mayores.

Gráfico I.4
Distribución discapacidad según edad, Chile 2004

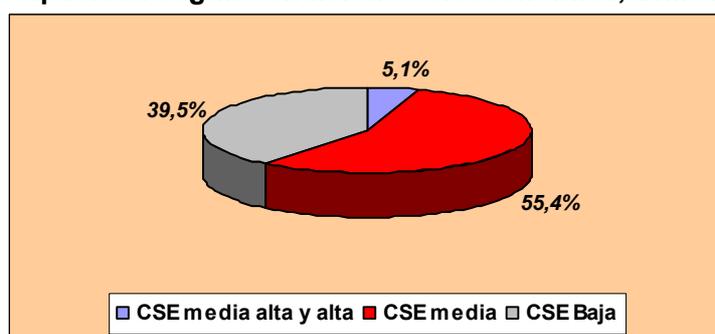


Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

Esto indica que la discapacidad es un problema prioritariamente de los adultos y adultos mayores, situación que agrava la condición de menor auto valencia de este último grupo y probablemente también impide el acceso al trabajo de los adultos.

Respecto de la condición socioeconómica (CSE) se observa un 5,1% de discapacidad en la CSE alta y media alta, un 55,4% en CSE Media y un 39,5% en CSE Baja⁶⁷. Esto determina que la prevalencia de discapacidad en los pobres es más alta (20%) y duplica a la observada en los no pobres (10,5%).⁶⁸ Cabe señalar que una condición severa de discapacidad en familias de menores recursos agrava la situación de pobreza familiar, porque estos pacientes requieren cuidado permanente, lo que implica que quien está a cargo de su cuidado difícilmente podrá trabajar y generar ingresos para su hogar.

Gráfico I.5
Discapacidad según condición socioeconómica, Chile 2004



Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

Si combinamos la variable condición socioeconómica y sexo, notamos que la discapacidad es mucho más frecuente entre las mujeres de la condición socioeconómica baja: 1 de cada 5 mujeres de esa condición presenta discapacidad.

⁶⁷ De acuerdo a la estimaciones de segmentación del mercado que se utiliza en Chile para encuestas se considera que un 3% de la población está en el segmento A-B, un 8% en el C1, un 20% en C2, un 24% en C3, un 35% en el nivel D y un 10% en el E.

⁶⁸ Fuente Encuesta Nacional de Discapacidad, 2004.

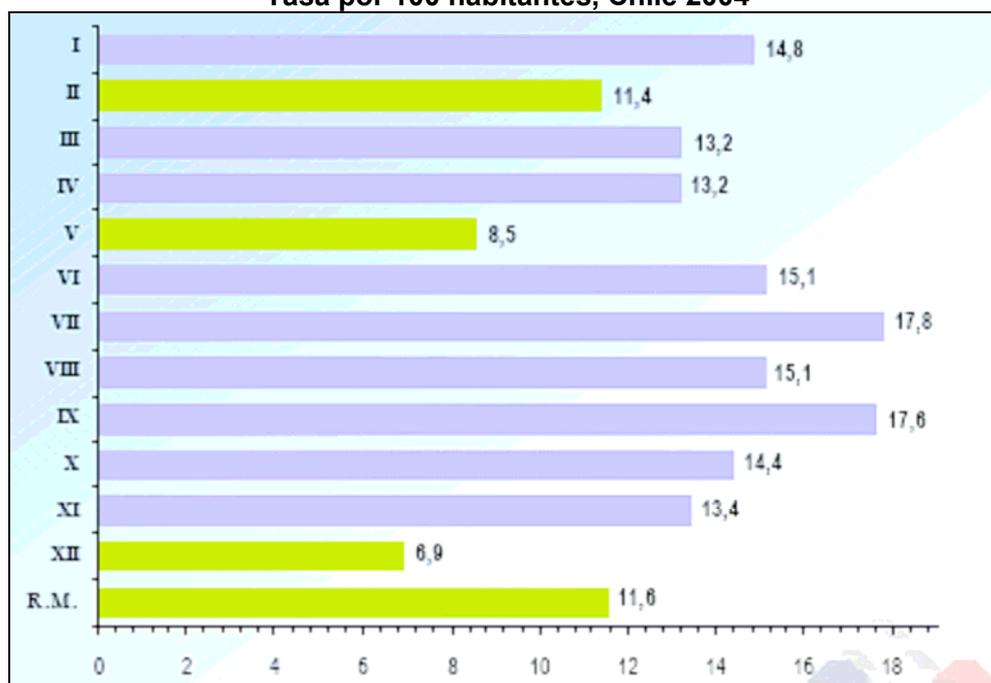
En la condición socioeconómica media, 1 de cada 7 mujeres presenta discapacidad. Por último, 1 de cada 17 mujeres de condición socioeconómica alta, presenta discapacidad⁶⁹.

Otro aspecto a destacar de los beneficiarios potenciales, es su distribución urbano-rural. La prevalencia de discapacitados es mayor en los sectores rurales, siendo 3 puntos sobre el promedio (15,5%), es decir por cada 5 personas con discapacidad en el medio rural hay 4 en el medio urbano; siendo mayor también la prevalencia de discapacidad severa (18,9%)⁷⁰.

Respecto de la distribución por regiones, el 50% de la población con discapacidad se ubica en las regiones VIII y Región Metropolitana, debido a que son las que concentran también mayor población⁷¹.

Es importante destacar que cuatro regiones presentan tasas más bajas que el promedio nacional: XII, V, II y Región Metropolitana. Por el otro lado, las regiones con prevalencia mayor son la VII (17,77%), la IX (17,57%) le siguen la VIII (15,11%) y VI (15,12%)⁷². El cuadro que se presenta a continuación presenta las prevalencias por región.

Gráfico I.6
Prevalencia regional de personas con discapacidad.
Tasa por 100 habitantes, Chile 2004



Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

⁶⁹ Fuente: Encuesta nacional de discapacidad 2004.

⁷⁰ Fuente: Encuesta nacional de discapacidad 2004.

⁷¹ Fuente: Encuesta nacional de discapacidad 2004.

⁷² Fuente: Encuesta nacional de discapacidad 2004.

Sin embargo, lo relevante es como se distribuye la población de personas con discapacidad en las diferentes regiones, lo cual se presenta a continuación y que nos orientará para evaluar como se distribuyen las Ayudas técnicas a lo largo de todo el país.

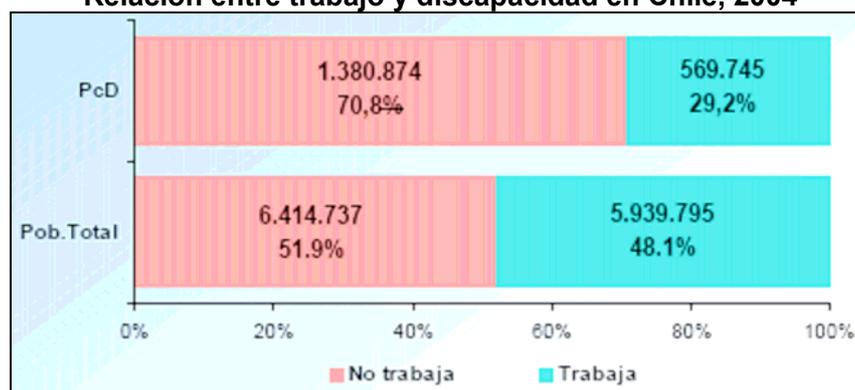
Tabla I.5
Distribución de las personas discapacitadas por región (ENDISC 2004)

Regiones	Discapacitadas	% del total
I	62.937	3,0%
II	56.217	2,7%
III	38.693	1,9%
IV	80.683	3,9%
V	139.399	6,7%
VI	125.533	6,1%
VII	168.251	8,1%
VIII	305.132	14,8%
IX	160.163	7,7%
X	159.354	7,7%
XI	13.507	0,7%
XII	11.186	0,5%
RM	747.017	36,1%
Total	2.068.072	100,0%

Fuente: ENDISC 2004

Otro tema relevante a destacar es que solo el 29,2% de las personas con discapacidad, mayores de 15 años realizan algún tipo de trabajo remunerado, menos de la mitad de lo observado en el resto de la población (48,1%) para el mismo año (2004).

Gráfico I.7
Relación entre trabajo y discapacidad en Chile, 2004



Fuente: Primer Estudio sobre la Discapacidad en Chile, 2004.

El 14,4% de las personas que no trabajan en Chile entre los 15 y 64 años, corresponden a personas con discapacidad; mientras que solo el 8,8% del total de personas con trabajo son personas discapacitadas.

Si el dato de las personas con discapacidad que realizan algún trabajo remunerado se desglosa por sexo, observamos que el 44% de los hombres con discapacidad, mayores de 15 años, se encuentra actualmente realizando trabajo remunerado. Sin

embargo, las mujeres que trabajan remuneradamente, sólo alcanzan los 10,6% del total de mujeres con discapacidad, mayores de 15 años, lo cual da cuenta de una importante brecha entre hombres y mujeres en este aspecto.

Tabla I. 6
Prevalencia de discapacidad en mujeres ENDISC 2004

PREVALENCIA DE DISCAPACIDAD EN MUJERES MAYORES DE 15 AÑOS SEGÚN TRABAJO. TASA POR 100 HBTS. ENDISC CHILE 2004			
	Mujeres con Discapacidad	Tasa x 100 (McD)	Total de Mujeres
No trabaja	937.229	21,9	4.263.455
Trabaja	220.397	10,6	2.084.842
Total	1.157.626	18,2	6.348.297

Fuente: Primer Estudio Nacional de Discapacidad en Chile, Apartado Género.

Respecto de discapacitados que están estudiando, se constata que solamente el 8,48% se está educando cuando en la población general este porcentaje llega a un 27,5%. Las barreras para acceder a la educación muestran que un 42,73% de las personas discapacitadas solo han alcanzado la educación básica incompleta y casi un 10% no cuentan con ningún año de estudio aprobado.

Tabla I. 7
Nivel de escolaridad en personas con discapacidad ENDISC 2004

PERSONAS CON DISCAPACIDAD		
SEGÚN ESTUDIOS COMPLETOS O INCOMPLETOS		
	N	%
Sin estudios aprobados	203.150	9,92%
Educación básica incompleta	883.709	42,73%
Educación básica completa	201.407	9,74%
Educación media incompleta	287.698	13,91%
Educación media completa	272.625	13,18%
Educación Técnica, CFT, incompleta	11.696	0,57%
Educación Técnica, CFT, completa	5.928	0,29%
Educación Profesional, IP, incompleta	21.114	1,02%
Educación Profesional, IP, completa	6.180	0,30%
Educación Universitaria incompleta	49.378	2,39%
Educación Universitaria completa	42.809	2,07%
Educación diferencial	49.778	2,41%
Nivel de estudios ignorado	32.600	1,58%
Total	2.068.072	100,00%

Fuente: Primer Estudio Nacional de Discapacidad en Chile

El 10,8% de los hombres con discapacidad se encuentra estudiando. En el caso de las mujeres el porcentaje es bastante menor: el 6,8% de las mujeres con discapacidad se encuentra actualmente estudiando. Esto habla de 4 puntos porcentuales de diferencia entre hombres y mujeres con discapacidad, como lo muestra el cuadro siguiente.

Tabla I.8
Escolaridad en personas con discapacidad según sexo, ENDISC 2004

PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEGÚN SEXO Y ESTUDIOS. ENDISC CHILE 2004						
	Hombres o/D		Mujeres o/D		Total PoD	
No Estudia actualmente	769.997	89,2%	1.122.793	93,2%	1.892.790	91,5%
Estudia actualmente	93.499	10,8%	81.783	6,8%	175.282	8,5%
Total	863.496	100%	1.204.576	100%	2.068.072	100%

Fuente: ENDISC 2004

Debido a que la discapacidad es más frecuente en las mujeres, que las afecta de manera más severa, en cuanto a su gravedad, que además hay más mujeres de edades mayores con discapacidad y que las mujeres son más discriminadas en relación a su acceso al estudio y a trabajo remunerado, el Programa de Ayudas Técnicas está haciendo un esfuerzo por atenderlas en forma preferencial.

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo⁷³

De acuerdo a la presentación del presupuesto 2008 a DIPRES de FONADIS, la definición de población objetivo señala que son preferentemente mujeres y hombres, menores de 64 años, que presentan algún tipo de discapacidad en cualquiera de sus niveles leve, moderada y severa, y una condición socio económica correspondiente a los niveles bajo y/o medio. De acuerdo a la estimación presentada por FONADIS esta población es de 1.342.179⁷⁴ personas con discapacidad en sus tres niveles, desde 0 a 64 años edad. De los cuales 817.158 son personas con discapacidad de escasos recursos⁷⁵ y 1.145.836 están en condiciones de vulnerabilidad⁷⁶.

Si se integran ambos criterios es decir: población desde 0 a 64 años de CSE baja y media, la población objetivo definida por FONADIS referida al 2004 y sin ajustar por crecimiento poblacional sería **1.274.280 personas y 530.391** si se consideran solo la CSE baja, tal como se presenta el siguiente cuadro.

Tabla I. 9
Población objetivo Programa Ayudas Técnicas

Condición socioeconómica (CSE)	Total población discapacitada	Población 0 a 64 años discapacitada
CSE bajo	817.158	530.391
CSE medio	1.145.836	743.890
Total CSE bajo y medio	1.962.994	1.274.280
CSE Medio alto y alto	105.078	68.481

Fuente: construcción del panel evaluador en base a datos ENDISC 2004

⁷³ Población objetivo: población que el programa tiene considerado / planificado atender. Al respecto, si la población objetivo es igual a la población potencial entonces no es necesario repetir la caracterización de la población objetivo si ésta ya fue respondida en el punto 1.7 anterior.

⁷⁴ Corresponde a las prevalencias de discapacitados entre 0 y 64 años diagnosticadas por el ENDISC el 2004 sin corregir según crecimiento poblacional.

⁷⁵ Corresponde a las prevalencias de discapacitados en CSE bajo diagnosticadas por el ENDISC el 2004 sin corregir según crecimiento poblacional.

⁷⁶ Corresponde a las prevalencias de discapacitados en CSE media diagnosticadas por el ENDISC sin corregir según crecimiento poblacional.

Si estas cifras es corrigen según crecimiento poblacional de estos años se puede concluir que basados en lo definido por FONADIS la población objetivo para los años del período evaluado se presenta en el siguiente cuadro.

Tabla I.10
Población objetivo del Programa Ayudas Técnicas 2004 al 2007

Condición socioeconómica (CSE)	Población 0 a 64 años discapacitada 2004	Población 0 a 64 años discapacitada 2005	Población 0 a 64 años discapacitada 2006	Población 0 a 64 años discapacitada 2007
CSE bajo	530.391	581.838	636.531	694.456
CSE medio	743.890	816.047	892.755	973.996
Total CSE bajo y medio	1.274.280	1.397.885	1.529.287	1.668.452
CSE Medio alto y alto	68.481	75.123	82.185	89.664

Fuente: construcción del panel evaluador en base a datos ENDISC 2004

Según lo señalado por la contraparte FONADIS, la institución opera en respuesta a la demanda observada. FONADIS recibe los requerimientos de ayudas técnicas de las instituciones con quienes mantienen convenio (Intendencias, municipios, Servicios de Salud, INP, otras instituciones diversas⁷⁷) y tiene como objetivo “revisar los antecedentes y otorgar financiamiento a las solicitudes de ayudas técnicas que cumplan con los requisitos establecidos”.

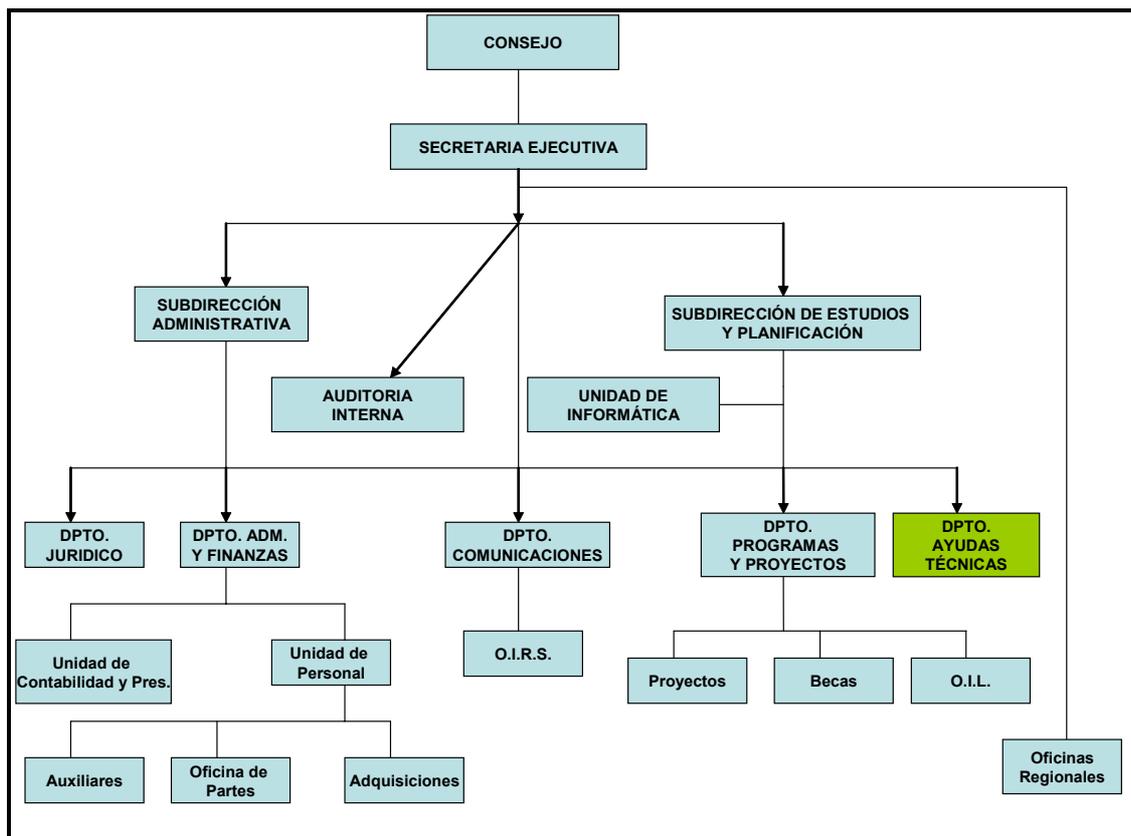
Por todo lo anterior, el equipo evaluador ha considerado que el Programa de Ayudas Técnicas actúa contra demanda, si bien ha establecido una población objetivo, lo que finalmente determina la población atendida es el financiamiento disponible y la meta anual establecida de entregar 6.500 ayudas técnicas por año, que al menos durante todos los años evaluados se repite a pesar de que se supera la meta. Esto nos lleva a concluir como panel que FONADIS no ha definido una población objetivo para el programa, ya que su estimación superan los márgenes de lo establecido en la ley que le dio origen (ver población potencial estimada).

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, es un servicio público autónomo, relacionado con el Estado a través del Ministerio de Planificación, creado en 1994, por mandato de la Ley 19.284 sobre Integración Social de las Personas con Discapacidad. La Figura N° 4 presenta el organigrama institucional.

Figura I. 4
Organigrama FONADIS

⁷⁷ De acuerdo a la información revisada de instituciones en convenio existe un gran número de corporaciones de atención a niños con discapacidad, colegios especiales, centros de padres, etc.



Fuente: SIG Institucional⁷⁸

La dirección de FONADIS está a cargo de un Consejo, máxima autoridad de la institución, presidido por el Ministro de MIDEPLAN y compuesto por representantes de los ministerios del área social: Salud, Trabajo y Previsión Social, Educación, Vivienda y Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; de las diferentes discapacidades, mental, síquica, física, visual y auditiva; de los trabajadores, de los empresarios y de dos instituciones que prestan servicios a las personas con discapacidad, sin fines de lucro⁷⁹.

Las normas de funcionamiento de este Consejo se encuentran especificadas en la Ley 19.284.

CONSEJEROS FONADIS:

- Ministerio de Planificación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo

⁷⁸ El organigrama institucional está en proceso de cambio, el que aún no es sancionado. El que se presenta en este informe es el que contiene el SIG de la institución y por tanto el que circula en los documentos institucionales. En reunión sostenida por el Panel con el Director Ejecutivo se señaló que no se han oficializado los cambios

⁷⁹ Existen otras instancias de coordinación que no poseen sustrato legal sin embargo se vinculan con la temática de la discapacidad en las siguientes instancias: Comité Técnico Regional, Comisión social del gabinete regional, ambas corresponden al gobierno regional. Por su parte, la Mesa técnica de infancia y la Comisión Infancia con necesidades especiales corresponden a instancias integradas por representantes de diferentes organismos como SENAME, JUNJI, Mideplan, Organismos de salud, entre otros.

- Teletón
- Unión de Padres y Amigos de personas con Discapacidad Mental (UNPADE)
- Corporación de Ayuda al Niño Limitado (COANIL)
- Agrupación de Pacientes Enfermos de Parkinson de Concepción (GRUPARFA)
- Unión Nacional de Ciegos de Chile (UNCICH)
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
- Club Real de Sordos

La administración del fondo corresponde al Secretario Ejecutivo quien tiene la representación legal, judicial y extrajudicial del servicio.

Las funciones de la Unidad responsable del Programa de Ayudas Técnicas responden al objetivo: Proveer de Ayudas Técnicas a personas con discapacidad de escasos recursos de todo el país. Para ello las funciones de evaluación social y técnica de la pertinencia de financiamiento de la ayuda solicitada se realizan centralizadamente para todo el país⁸⁰.

La Unidad responsable del Programa es el Departamento de Ayudas Técnicas, cuya dotación actual es de 9 personas, y modalidad de contrato se rige por el Código del Trabajo. La composición actual es la siguiente:

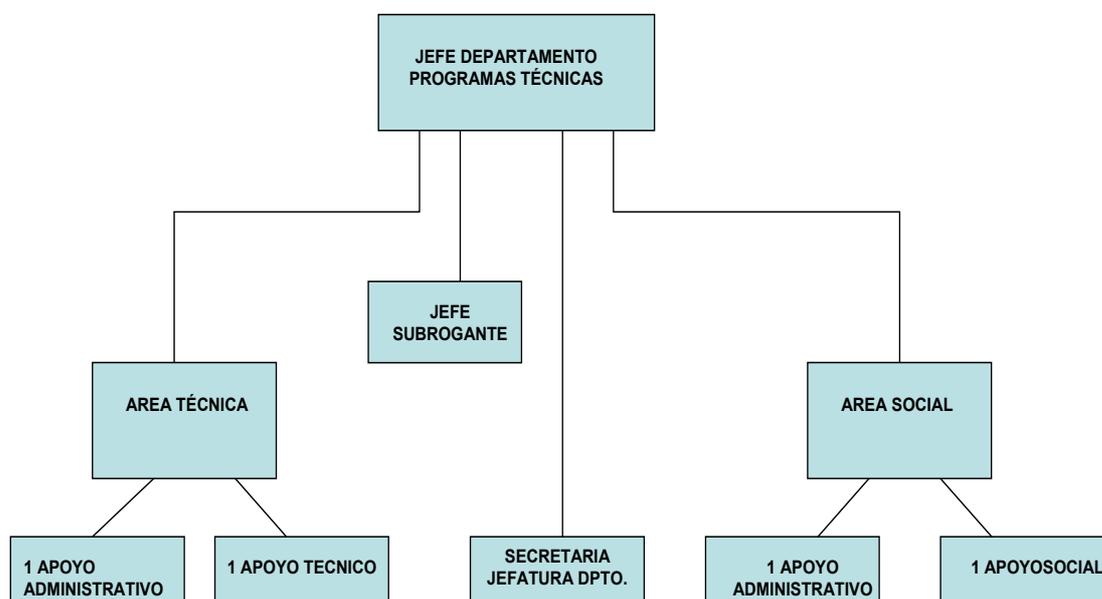
- 1 cargo directivo
- 2 cargos profesionales: Un psicólogo y un Terapeuta Ocupacional
- 4 cargos técnicos
- 2 cargos administrativos

El departamento de Ayudas Técnicas tiene dependencia jerárquica directa del Secretario Ejecutivo de FONADIS. La coordinación formal con la instancia jerárquica radica en el Comité Directivo que encabeza el Secretario Ejecutivo y en el que participan todas las jefaturas de Departamentos para acordar lineamientos institucionales y aspectos propios de los productos estratégicos. Este comité no es exclusivo del Programa, sino que responde a una instancia institucional de coordinación y comunicación con una frecuencia semanal.

Respecto a la organización interna del Departamento Ayudas Técnicas, éste no cuenta con un organigrama formal, sin embargo en la práctica es posible distinguir subordinaciones y diferentes funciones que le son propias, lo que permite estructurar en la práctica un organigrama jerárquico y funcional.

⁸⁰ A contar del año 2006 se crean 12 Oficinas regionales cuya misión es Constituirse en la instancia regional del Fondo Nacional de la Discapacidad, destinada a atender y orientar a los usuarios en los diferentes programas y proyectos que éste desarrolla y coordinar y promover la Política Nacional de la Discapacidad con los diferentes actores regionales. Respecto al Programa Ayudas Técnicas, estas oficinas deben realizar las acciones de información y apoyo a la postulación de ayudas técnicas que se definan para cada oficina regional. Fuente: Manual Oficinas de Coordinación Regional FONADIS – 2006.

Figura I.5
Organigrama Departamento Ayudas Técnicas⁸¹



Cuadro I.3
Personal de la Unidad Responsable del Programa Departamento de Ayudas Técnicas.
Cargo y número de personas.

Cargo	Funciones asociadas
Jefatura Departamento Ayudas Técnicas	Reportar al nivel jerárquico sobre el estado de ejecución de los programas de Ayudas Técnicas.
	Firmar las Resoluciones Aprobatorias de Ayudas Técnicas
	Evaluar y autorizar las solicitudes de Ayudas Técnicas a través de convenio institucional
	Supervisar las acciones gestionadas con otros Servicios Públicos y organizaciones como contraparte del nivel central en relación al tema de la discapacidad y la integración social.
	Supervisar el Área Social y Técnica del programa de Ayudas Técnicas.
	Mantener actualizados los canales de información respecto a los procedimientos para la postulación a los diferentes programas de Ayudas Técnicas de FONADIS.
	Realizar informes sobre las diferentes líneas programáticas desarrolladas por el Departamento de Ayudas Técnicas.
	Realizar acciones de capacitación, difusión, promoción, información y asesoría en torno a los programas desarrollados por FONADIS.
	Asesorar técnicamente al nivel jerárquico en las materias que sean necesarias.
	Diseñar mecanismos de sensibilización y difusión del sistema de Protección Social y su vinculación con el Programa de Ayudas Técnicas al personal de FONADIS a nivel central y en las oficinas regionales.
	Monitorear indicadores del SIG y emitir los informes que se soliciten

⁸¹ El organigrama que se incluye en este informe es deducido de las entrevistas sostenidas con funcionarios adscritos a este Departamento.

	Elaborar los Informes Nacional de avance y final del convenio Mideplan
	Gestionar y coordinar los acuerdos de protocolo FONASA
	Gestionar y coordinar convenio evaluación auditiva
	Coordinar convenios institucionales
Secretaria de la jefatura (1)	Mantenimiento de agenda de la jefatura y/o subrogancia
	Recepción de OP
	Despacho de documentación
	Atención de usuarios externos
	Atención a usuarios internos
	Redacción de documentos (Oficios, memos, cartas a la presidencia, etc.)
	Mantenimiento de archivo secretaría correspondencia, memos, resoluciones
	Reemplazo en funciones a funcionarios en feriado
	Contestación de correspondencia de la Presidencia
Jefe Subrogante (Profesional del área social)	Evaluación, diagnóstico y propuesta de mejoramientos de proyectos y programas.
	Supervisar, evaluar e informar sobre el estado de ejecución de los programas ⁸² de Ayudas Técnicas financiados por FONADIS.
	Coordinar y gestionar acciones con otros Servicios Públicos y organizaciones como contraparte del nivel central en relación al tema de la discapacidad y la integración social.
	Diseño e Informe de Encuesta Auto valencia
	Desarrollar, implementar y evaluar el Área Social del programa de Ayudas Técnicas.
	Generar canales de información respecto a los procedimientos para la postulación a los diferentes programas de Ayudas Técnicas de FONADIS.
	Realizar informes sobre los diferentes programas desarrollados por el Departamento de Ayudas Técnicas.
	Realizar acciones de capacitación, difusión, promoción, información y asesoría en torno a los programas desarrollados por FONADIS.
	Recoger información acerca de los requerimientos de la comunidad en tornos a temas de discapacidad y Ayudas Técnicas.
	Asesorar técnicamente al Jefe(a) del Departamento de Ayudas Técnicas en las materias que sean necesarias.
	Sensibilizar y difundir el sistema de Protección Social para personas en condiciones de vulnerabilidad social en relación a la oferta programática del Estado en relación a ellos.
	Representación institucional ante otros organismos del Estado.
	Monitorear indicadores del SIG y emitir informes que se requieran
Area técnica: Profesional Terapeuta ocupacional (1)⁸³	Elaboración de bases técnicas de convenios institucionales
	Adjudicar las ofertas de convenios institucionales
	Representación del DAT
	Atención telefónica a proveedores
	Coordinar vínculo y Reuniones con proveedores
	Adjudicar AT y generar resoluciones aprobatorias si corresponde
	Evaluar solicitudes de AT y realizar solicitudes de compra si corresponde
	Responder, solucionar, gestionar y aclarar dudas de los usuarios y/o instituciones patrocinantes.
	Dar respuestas por escrito a reclamos de usuarios

⁸² El concepto de Programa se refiere a las líneas programáticas que posee el Programa de Ayudas Técnicas.

⁸³ En promedio (período 2004-2007) el terapeuta ocupacional ha evaluado diariamente 44 solicitudes de Ayudas Técnicas, debido a que se trata de un proceso centralizado a nivel nacional. Al respecto el Director Ejecutivo señaló al Panel que para el año 2008 se autorizó la contratación por 3 meses de un terapeuta ocupacional que reforzará esta función. Ello luego que como efecto de las actividades de difusión y sensibilización efectuadas por el DAT en regiones, las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas han aumentado, por lo cual, a modo de ejemplo, el presupuesto del año 2007 se terminó en el mes de octubre, quedando todas las solicitudes ingresadas que no pudieron acceder al beneficio en calidad de pendientes. Al respecto y para evitar que se acumularan solicitudes, el DAT advirtió a las instituciones patrocinantes para que no continuaran remitiendo solicitudes.

	Coordinar el área de evaluación técnica
	Redactar bases de licitación para convenios institucionales
Área técnica: Apoyo técnico (1)	Elaborar resoluciones de inadmisibilidad, anulación y/o modificación de oficios al Dpto. Jurídico.
	Atención telefónica y presencial a usuarios externos y colaboración para la solución de reclamos.
	Apoyo a actividades del área técnica
	Seguimiento de AT con usuarios
	Evaluación técnica de solicitudes del grupo 1 y generación de solicitudes de compras si corresponde.
	Elaboración de bases técnicas de convenios institucionales del área.
Área técnica: Apoyo técnico (1)	Traspaso de solicitudes (papel) al FONAWEB
	Traspaso de solicitudes on line al sistema FONAWEB
	Mantención del archivo de solicitudes de AT
Área Social: Técnico social (1)	Evaluación de solicitudes sobre el ingreso per cápita
	Tramitación de solicitudes de prótesis
	Tramitación de solicitudes de audífonos
	Atención telefónica y presencial a usuarios
	Representación del DAT
	Contacto con proveedores
Apoyo administrativo (1)	Traspaso de solicitudes al sistema FONAWEB
	Atención telefónica de usuarios
	Asigna fecha a las resoluciones
	Asigna número a las resoluciones
	Aplicar Encuesta telefónica de Auto Valencia

Fuente: Departamento de Ayudas Técnicas 2008

Para todos los cargos descritos, las actividades y/o funciones asignadas en plazos y responsabilidad se reportan a la jefatura del Programa.

Los mecanismos de comunicación y coordinación que utiliza la Unidad son: Reuniones del equipo con jefatura, no existiendo periodicidad establecida, en general responde a atender urgencias, de estas sesiones se toma un acta cuyo formato contiene los siguientes aspectos: Fecha, objetivo de la reunión, participantes, materias tratadas, áreas de responsabilidad, compromisos, acuerdos y plazos. Reuniones de jefatura con Área técnica y Área social, Reuniones bilaterales entre jefatura y profesional que desempeña función de jefe subrogante al menos 3 veces por semana para asignar funciones al equipo. También se utilizan los correos electrónicos, memorando, oficios y resoluciones como mecanismos de comunicación y coordinación interna.

La unidad responsable del Programa requiere coordinarse con otras instancias dentro de la institución y que fueron señaladas en el proceso productivo del componente, éstas instancias son el Departamento de Comunicaciones, el Departamento Jurídico, el Departamento de Administración y Finanzas y la Coordinación Nacional de las Oficinas de Coordinación Regional (OCR)⁸⁴.

La coordinación con el Departamento de Comunicaciones implica establecer acuerdos respecto a las estrategias de difusión del Programa de Ayudas Técnicas, para lo cual existe un periodista, ejecutivo de la cuenta Ayudas Técnicas, quien debe reportar todo lo relacionado con la difusión del programa, específicamente las funciones son las de diseño y diagramación de material. Las instancias de coordinación no están

⁸⁴ El sistema fonaweb constituye un mecanismo de coordinación, principalmente porque permite la comunicación interna a nivel institucional, siendo utilizado como herramienta para esos fines por todos los Departamentos de la institución.

formalizadas. Se utilizan fundamentalmente el correo electrónico y las reuniones bilaterales según necesidades puntuales. La única instancia formal es el Comité Directivo que funciona con una periodicidad semanal y que si bien es una instancia institucional se ha transformado en un espacio formal y efectivo de coordinación entre los Departamentos.

Con el Departamento Jurídico⁸⁵, cuyas temáticas que se coordinan son los convenios marco e institucionales. Los mecanismos de coordinación utilizados son, los memorando, resoluciones, correos electrónicos, registro de información asociada a cada Departamento en el sistema electrónico de información interna Fonaweb respecto de los procesos de solicitudes de Ayudas Técnicas, reuniones bilaterales de acuerdo a necesidad puntual, las que no están reguladas y, la instancia institucional de Comité Directivo.

Los mecanismos de coordinación con el Departamento de Coordinación Nacional de las Oficinas de Coordinación Regional (OCR) son las reuniones bilaterales entre jefaturas, los correos electrónicos, las resoluciones, los memorando, los oficios. Las temáticas que se coordinan son: Orientaciones de la focalización del programa Ayudas Técnicas, acuerdos respecto a las estrategias de difusión del programa en regiones, acuerdos respecto al seguimiento de casos en regiones⁸⁶, acuerdos respecto a capacitación sobre el Programa de Ayudas Técnicas en Regiones, acuerdos respecto a protocolo FONASA para cupos en servicios de salud regionales⁸⁷.

Con el Departamento de Administración y Finanzas cuya temática de coordinación se centra en la adquisición de las Ayudas Técnicas a través de los proveedores con convenio marco, implica las ordenes de compra y las licitaciones para el Portal Chile Compra. Los mecanismos de coordinación son los memorando, las resoluciones, las reuniones bilaterales por necesidades puntuales.

Respecto de mecanismos de coordinación con instituciones relacionadas, éstas son las instituciones patrocinantes o intermediarias con convenio marco o institucional con el FONADIS, no existe un mecanismo establecido. Sin embargo, se ha instalado una instancia reconocida por ambas partes que es el sistema de mensajería que posee el sistema de información interna Fonaweb, el que es utilizado para enviar información relativa a cualquier aspecto que afecte los procedimientos para tramitación de una Ayuda Técnica⁸⁸.

Respecto a FONASA (Convenio Endoprótesis de cadera) el mecanismo de comunicación que se utiliza es a través de los Asistentes Sociales de los Servicios de salud respectivos.

⁸⁵ Al respecto, el Departamento Jurídico señaló la Panel que durante el 2008, se está evaluando el procedimiento de asignación de las Ayudas Técnicas respecto de las actividades que competen a cada uno de los Departamentos de la institución (Ayudas Técnicas, Jurídico y Administración y Finanzas) involucrados en el proceso, con el fin de establecer una coordinación que mejore los tiempos de ejecución.

⁸⁶ Durante el año 2007 la unidad responsable del programa Ayudas Técnicas efectuó jornadas de capacitación específicamente en relación a promoción y difusión del Enfoque de Protección Social a los funcionarios de las diferentes Oficinas Regionales del país.

Otra jornada similar se efectuó con las instituciones patrocinantes o intermediarias en convenio con FONADIS

⁸⁷ Tanto el Director Ejecutivo como el Coordinador Nacional de las OCR de FONADIS señalaron al Panel, las proyecciones de la institución en relación a descentralización del programa de Ayudas Técnicas en regiones, lo cual implicará descentralizar la evaluación técnica y social de las solicitudes, vínculo con proveedores y evaluación de la satisfacción usuarios.

⁸⁸ Es necesario señalar que los convenios marco e institucionales exigen a la institución interesada designar a una persona que será la instancia de coordinación ante el FONADIS para efectos del programa de Ayudas Técnicas

Con el Instituto de la Sordera⁸⁹, el mecanismo de coordinación es a través de correos electrónicos, resoluciones y fundamentalmente el servicio de mensajería del sistema informático Fonaweb. Esta instancia debe llevar un registro de las atenciones realizadas en formulario entregado por FONADIS, entregar al beneficiario copia del formulario de atención con el respectivo diagnóstico audiológico y la indicación de audífonos, solicitud de inscripción en el RND cuando corresponda, prestar los servicios de adaptación y seguimiento de audífonos. Al respecto, tanto el Secretario Ejecutivo como el DAT señalaron al Panel que existe un déficit en la atención a los usuarios, especialmente en regiones. Este es un cuello de botella por cuanto lentifica el acceso a la ayuda técnica solicitada, lo cual es ratificado por las instituciones patrocinantes.⁹⁰

Con los proveedores las instancias de coordinación utilizadas son el sistema de información interna Fonaweb, los correos electrónicos, el teléfono y reuniones bilaterales por temas puntuales. Estas acciones son responsabilidad del profesional Terapeuta Ocupacional, quien efectúa las bases de licitación para el portal Chile compra y por tanto requiere coordinar aspectos relativos a ello.

No existen Mecanismos de coordinación con COMPIN.

1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Las siguientes son actividades de seguimiento y evaluación:

- Participación de Jefe de Departamento Ayudas Técnicas en Mesa de Coordinación de Jefaturas y Directivos encargada de monitorear mensualmente el avance regular de los programas institucionales y el cumplimiento de sus metas y productos estructurados en el plan de mejoramiento de la gestión.
- La herramienta informática FONAWEB es el soporte institucional para apoyar el manejo, control, desarrollo y ejecución de los productos estratégicos existentes dentro de la institución, tal es el caso del Programa de Ayudas Técnicas. Esta herramienta permite entre otras cosas:
 - Emitir Informes con variables como tipo de consulta, datos sociodemográficos del consultante, vínculo, motivo solicitud, entre otros. Estos informes se pueden confeccionar por fechas determinadas y por región.
 - Efectuar seguimiento al estado de las Solicitudes de Ayudas Técnicas
 - Extraer indicadores de gestión para el SIG
- Informe trimestral y consolidado de Protocolo Acuerdo FONASA – FONADIS en que éste último debe controlar y supervisar el acuerdo. Dichos informes deben

⁸⁹ Existe un contrato de prestación de servicios entre FONADIS y el Instituto de la Sordera, en que éste último debe efectuar diagnóstico, adaptación y seguimiento de audífonos cuya adquisición sea financiada por FONADIS, en conformidad a lo dispuesto en la letra a) de los artículos 55 y 56 de la Ley N° 19.284. Esta es la única función de evaluación técnica externalizada, debido a que se requiere del uso de herramientas tecnología para prescribir. Este contrato tiene vigencia anual.

⁹⁰ Algunas instituciones patrocinantes señalan en casos específicos la dificultad que presenta, la obligación de acudir al Centro de Diagnóstico (caso de niños sordos) entidad que sanciona las AT de niños. El punto aquí estaba relacionado con plazos de esta entidad, la cual afectaba a los niños quienes crecen en pocos meses y, por lo tanto, los moldes de oídos, ya no les sirven si ésta entidad demora el proceso final. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, entrevistas a instituciones patrocinantes, mayo 2008.

contener a lo menos las siguientes menciones: Nombre y RUT del beneficiario, establecimiento, fecha de atención, tipo de prótesis, valor de la prótesis, aporte FONADIS, Coportes. Por otra parte el SIIS le permite a la unidad responsable acceder a información de beneficiarios del Sistema Chile Solidario.

- Informes cuatrimestrales de avance e Informe Final de la ejecución del programa del Convenio transferencia Mideplan-Fonadis cuyo contenido está estipulado en Decreto N° 79. Los informes de avance poseen un formato que incluye las siguientes variables: la identificación de los beneficiarios del Sistema Chile Solidario por nombre, sexo, RUT, tipo de prestación otorgada, región, provincia y comuna. El Informe Final incluye Informe de actividades (el Convenio contempla la realización de capacitaciones a nivel nacional para difundir el Programa de Ayudas Técnicas y el Sistema de Protección Social⁹¹) y una rendición de gastos del período.
- El sistema informático Monito Web le permite al Programa verificar información perteneciente al Servicio de Registro Civil e Identificación, como el Registro Nacional de Discapacidad (RND) actualizado, defunciones, fecha de nacimiento, entre otros.
- Encuesta de auto valencia, que realiza la unidad responsable para conocer la evaluación que efectúan los propios usuarios y si corresponde los cuidadores de personas con discapacidad respecto del aporte de las Ayudas Técnicas a su auto valencia. El procedimiento metodológico utilizado es la encuesta telefónica con dos preguntas cerradas a una muestra aleatoria de 140 usuarios.
- Encuestas de Satisfacción usuarios que realiza la Unidad de Control de Gestión respecto de los beneficiarios efectivos del Programa y que se realiza a través de la plataforma Fonaweb mediante un cuestionario de 4 preguntas cerradas en una escala tipo likert y a una muestra aleatoria de 372 de beneficiarios. El instrumento permite evaluar el grado de satisfacción de usuarios respecto de la Ayuda Técnica recibida⁹².
- Los indicadores establecidos en el SIG institucional para el periodo 2004-2006 permiten monitorear el cumplimiento de metas del Departamento de Ayudas Técnicas, Unidad responsable del Programa. Estos son:
 - Tasa de variación anual de ayudas técnicas para personas con discapacidad de escasos recursos financiadas
 - Gasto promedio de las ayudas técnicas financiadas
 - Grado de satisfacción de los usuarios respecto a la ayuda técnica recibida⁹³

⁹¹ Al respecto se realizaron 14 Jornadas de capacitación en capitales regionales y 18 en las distintas provincias, esto significa un total de 32 jornadas ejecutadas a nivel nacional, todas destinadas a encargados de discapacidad de las instituciones con convenio marco, encargados/as del programa vínculo, servicios de salud, COMPIN, Instituciones como JUNJI e INTEGRA. Estas jornadas fueron realizadas entre los meses de marzo y noviembre de 2007, planificadas desde el nivel central de Fonadis y coordinadas en cada región por las Oficinas Regional de Fonadis. La estructura fue: Presentación del Programa de Ayudas Técnicas y el Sistema de Protección Social; Sistema de Postulación en Línea; Formulario de consultas para aquellas postulaciones que estuvieran en curso; Dudas y preguntas.

⁹² Tanto la medición de la Auto valencia como la medición de la satisfacción de los usuarios se realiza después de la intervención (financiamiento, recepción y uso de la ayuda técnica), de manera semestral, en el año de entrega del beneficio. Estas mediciones sólo son aplicadas a beneficiarios de convenios marco, no son aplicables a beneficiarios de convenios institucionales.

⁹³ Se entiende por satisfacción la evaluación que realizan los usuarios respecto del beneficio recibido. La satisfacción de los usuarios se mide en tres Variables a Medir: a) Percepción sobre la ayuda técnica en cuanto a la calidad del implemento, considerando las expectativas del usuario la seguridad y comodidad en el uso de ella. b) Valoración

- Grado de mejora en la Auto valencia Funcional⁹⁴ de los usuarios de ayudas técnicas

A contar del año 2007⁹⁵ el sistema SIG institucional considera los siguientes indicadores:

- Grado de satisfacción de los usuarios respecto a la ayuda técnica recibida.
- Porcentaje de personas con discapacidad beneficiadas con ayudas técnicas que mejoran su nivel de desempeño en las actividades de la vida diaria en el año t.
- Porcentaje de personas con discapacidad beneficiadas con ayudas técnicas que se encuentran bajo la línea de la pobreza.
- Porcentaje de cumplimiento de la meta anual de financiamiento de beneficiarios (as) de ayudas técnicas (Programación Gubernamental).

Estos nuevos indicadores obedecen a las nuevas líneas programáticas que el programa de Ayudas Técnicas ha establecido a contar del 2007.

Las bases de datos que permite vincular la información con el SIG institucional es el “Fonaweb” esta plataforma y sistema computacional Web para la administración de las bases de datos en forma relacional se instaló en el 2004, existiendo dentro de ella una sección denominada “Control de Gestión, que proporciona Indicadores de desempeño asociados a los principales productos estratégicos definidos en las etapas anteriores de este sistema, y al cual pueden acceder tanto la Dirección, Subdirección y jefaturas en cualquier momento, permitiendo monitorear y conocer el estado actualizado de los indicadores día a día, a través de la emisión de reportes

La información de los indicadores es utilizada para las definiciones que deben adoptarse en los respectivos procesos de Formulación Presupuestaria, así como para la elaboración del formulario H de Indicadores de Desempeño. Así mismo, se utiliza la información de las bases de datos en aspectos que requieren la resolución del Consejo de FONADIS.

Finalmente la información es usada en la definición de metas, correspondientes al Incremento por Desempeño Colectivo y para la elaboración de los Balances de Gestión Integral (BGI).

subjetiva que realiza el beneficiario, respecto al tiempo de tramitación de la solicitud de financiamiento transcurrido en FONADIS y en la institución patrocinante. c) Percepción que tiene el beneficiario del impacto que ha producido el uso de la ayuda técnica en su vida. Estas variables son medidas mediante una Escala de grados de satisfacción: Muy Satisfecho: Sensación positiva máxima que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal. Satisfecho: Sensación positiva que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal. Medianamente Satisfecho: Sensación positiva en menor grado que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal. Insatisfecho: Inexistencia de una sensación positiva frente a la recepción del beneficio. Para efectos del indicador, se considera respuesta satisfactoria a los satisfechos o muy satisfechos. Fuente: SIG institucional 2004-2006. A partir del 2007 se incorporan 2 nuevos indicadores (Claridad en la entrega de respuestas a preguntas sobre el tema y Facilidad en la tramitación de la Ayuda Técnica) y se elimina el indicador “Percepción que tiene el beneficiario del impacto que ha producido el uso de la ayuda técnica en su vida” Fuente: “Informe Encuestas de Satisfacción del producto estratégico “Financiamiento de Ayudas Técnicas”, Dpto. Planificación, Gestión y Estudios, Diciembre 2007, FONADIS.

⁹⁴ El indicador mide el número de actividades que logra realizar la persona en forma independiente con el uso de la Ayuda Técnica. El atributo que se mide es el grado de independencia funcional alcanzado en las actividades cotidianas del beneficiario. El uso de una ayuda técnica proporciona mejoras funcionales que permiten a la persona tener un mejor control del cuerpo para su actuación. La mejoría funcional, lleva por lo tanto, a la persona beneficiaria a tener una mayor capacidad de funcionamiento, lo que significa mejorar en su auto valencia, que significa la capacidad de ejecutar actividades sin ayuda de terceros. Fuente SIG institucional.

⁹⁵ A contar del SIG 2007 se dispone de Información Desagregada por Programa, Desagregado por Región, Desagregado por Grupo, Desagregado por Tipo, Desagregado por Grupo Étéreo.

- No existen mecanismos establecidos de seguimiento y evaluación con las instituciones patrocinantes, tanto de convenio marco como institucional.

No existen evaluaciones del programa que sean relevantes para el análisis de la presente evaluación, dentro del período de evaluación (el programa fue evaluado por DIPRES por el año 1998 más o menos).

1.11. Reformulaciones del Programa

El Programa presenta una reformulación a partir del año 2006 en que se instala un nuevo enfoque teórico conceptual de la discapacidad. Este nuevo enfoque modifica la concepción del usuario como beneficiario a la concepción de ciudadano con derechos y se enmarca en el Enfoque de Protección Social de la vulnerabilidad, cuyo eje central está en la inclusión social de las personas con discapacidad.⁹⁶

En este sentido, la priorización del criterio de Protección Social se relaciona con la oportunidad, pertinencia, eficacia, calidad y territorialidad de la Ayuda Técnica proporcionada al usuario.⁹⁷

La Unidad responsable señala que las principales reformulaciones se traducen en:

- Procedimientos de gestión: Rediseño de formularios, solicitudes y evaluaciones⁹⁸.
- Redefinición del producto o servicio que se proporciona: Redefinición de tipos de ayudas técnicas e identificación de médicos y especialistas que pueden prescribir, de acuerdo a lo señalado en el punto 1.5 de este Informe⁹⁹.

⁹⁶ La Protección Social es entendida como un conjunto de políticas y acciones a disposición de las personas y las familias en su diversidad complementando asistencialidad, promoción y desarrollo, que se funda en la concepción de ciudadano en torno al trabajo y en torno a riesgos sociales permanentes (Contenido en documento "Nuevo enfoque de ayudas técnicas: Derechos, Inclusión y Calidad de vida", Gloria Cerón, Dpto. Ayudas Técnicas, marzo 2007).

⁹⁷ *La instalación de postulaciones on line es una decisión que apunta a estos criterios. Al respecto las instituciones con convenio marco evaluaron positivamente el cambio porque daba agilidad, limpieza, expedición, menos burocracia y funcionalidades estadísticas o de reportes. En otros casos, se opera con formulario manual (pudiendo usar Internet), porque les interesaba controlar el proceso. Fuente: Estudio complementario solicitado por el Panel mediante entrevistas a instituciones patrocinantes, mayo 2008.*

⁹⁸ Al respecto el programa hasta el año 2006 utilizaba otros formularios para las Solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas que se diferenciaban de los actuales en las especificaciones técnicas de las ayudas solicitadas. Esto debido a que se operaba mayoritariamente con la entrega de Ayudas Técnicas estándares denominados así aquellas que FONADIS mantenía en stock, mediante Contratos de Suministros con Proveedores y que eran utilizadas fundamentalmente para las Ayudas Técnicas del Grupo 1, para Audífonos y Endoprótesis. Por otra parte, aquellas Ayudas Técnicas que por sus características específicas era necesario efectuar su compra se les denominaban de *Financiamiento*.

Se contemplaba también la presentación por parte del usuario de tres cotizaciones adjuntadas a la Solicitud de Financiamiento. Este procedimiento se terminó con la creación en el año 2006 del Sistema Chile Compra.

Por su parte, las evaluaciones se refieren a las mediciones de satisfacción usuarios y auto valoración.

⁹⁹ Tal como se señaló hasta el año 2006 las Ayudas Técnicas mayoritariamente entregadas eran estándares y por tanto no se diferenciaban en alguna categoría como lo son a partir de ese año en que se identifican 5 Grupos, siendo la creación del quinto grupo una respuesta a necesidades de mayor autonomía de las personas con discapacidad.

Por otra parte, hasta el año 2006 existió la reasignación de ayudas técnicas por parte de la institución patrocinante, cuando el postulante o su familia las devolvían por que ya se dejaron de utilizar. A partir del año 2007, el Programa no contempla la figura de comodato en las ayudas técnicas otorgadas, considerando que éstas son personales e intransferibles dentro de la población beneficiaria.

- Estrategias para garantizar derechos a las personas más vulnerables redefiniendo tres líneas programáticas, las que están señaladas en el punto 1.5 de este Informe¹⁰⁰.

Lo anterior constituye un cambio en el diseño y gestión del programa sancionado por la institución y parte de los compromisos establecidos en el SIG institucional a partir de la identificación de nuevos indicadores desde el 2007.

Por otra parte dentro de las reformulaciones está la creación a partir del año 2006 de las oficinas de coordinación regionales (OCR), lo cual responde a un gradual avance en la desconcentración del FONADIS y a la consideración de principios de la política social de la discapacidad, como la intersectorialidad y la territorialidad-focalización¹⁰¹. La función de las OCR respecto del Programa de Ayudas Técnicas es la difusión, apoyo y seguimiento en las postulaciones a financiamiento de Ayudas Técnicas. A contar del 2009 la institución tiene proyectado la descentralización del programa específicamente las funciones de evaluación social y técnica de las solicitudes de ayudas técnicas¹⁰².

1.12. Otros programas relacionados

Considerando que el objetivo del Programa Ayudas Técnicas es financiar la adquisición de elementos necesarios para tratar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de las personas con discapacidad de escasos recursos, a continuación se describen otros programas que desarrollan otras instituciones públicas y privadas que estén orientados a los discapacitados y que de alguna manera apuntan al mismo objetivo del Programa.

De acuerdo a lo señalado en el Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile, tres de cada cuatro personas con discapacidad ha tenido acceso a servicios de salud, sociales y de rehabilitación en el último año. El 67% ha recibido atención básica de salud, el 40% ha recibido algún diagnóstico de su discapacidad y **un 15% (312.076 personas) recibe ayudas técnicas**, la gran mayoría relacionadas con apoyo para la marcha, el detalle se presenta en el cuadro siguiente.

¹⁰⁰ Para ello se ha focalizado la población objetivo en las tres líneas programáticas que contempla el programa, con lo cual se pretende cubrir las necesidades de Ayudas Técnicas de la población más vulnerable. Antes de esta redefinición el programa tuvo mayor diversidad de líneas programáticas y menos focalización.

¹⁰¹ La misión de las OCR es "Constituirse en la instancia regional del Fondo Nacional de la Discapacidad, destinada a atender y orientar a los usuarios en los diferentes programas y proyectos que éste desarrolla y coordinar y promover la política nacional de la discapacidad en los diferentes actores regionales". Las tareas principales son: Coordinación con instituciones del Estado a nivel regional y local, Participación en Mesas Regionales, Atención de personas con discapacidad, Cumplimiento de metas correspondientes a cada región en el ámbito de la inserción laboral, supervisión de proyectos, ayudas técnicas y otro que sea asignado. En la actualidad están dotadas de un coordinador regional y un pequeño equipo de 2 a 3 funcionarios por región. Fuente: Documento interno FONADIS (2006) "Oficinas de Coordinación Regionales"

¹⁰² La descentralización de las operaciones evaluativas en el 2009 está sujeta al resultado del presupuesto para ese año. Si el presupuesto es aprobado las tareas básicas involucradas e identificadas por el Coordinador Nacional de las OCR serían: Constituir una comisión de análisis de toda la operación de evaluación y derivación interna de las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas, Levantar las tareas y competencias que permitan direccionar los recursos humanos existentes en regiones e identificar los perfiles requeridos para la contratación de nuevo personal y Efectuar un traspaso de competencias presencial y a distancia. Las instancias involucradas en direccionar este proceso serían el nuevo Departamento de Gestión de las Personas, la Unidad de Gestión Territorial y el Departamento de Ayudas Técnicas.

Tabla I.11
Personas con discapacidad que reciben ayudas técnicas 2004

TIPO DE AYUDA TÉCNICA QUE UTILIZA	CANTIDAD
Bastones	163.672
Silla de ruedas	56.650
Muletas	22.996
Andador	14.185
Bastón guiador	13.703
Software computacional adaptado	-
Tablero braile	667
Otra ayuda técnica	40.203
TOTAL	312.076

Fuente: construcción del panel evaluador en base a datos ENDISC 2004

Del mismo estudio se obtiene la información de que el 2004, para las personas con discapacidad, se entregaron 18.247 ayudas técnicas, que corresponde a 2,5 veces las ayudas técnicas entregadas por FONADIS el 2004.

Respecto del **uso de prótesis**, “aparatos cuya función es reemplazar una parte anatómica ausente”, se constata que en el corte realizado con la encuesta el 2004, **el 3,56% (73.650 personas)** de las personas con discapacidad utilizan prótesis u órtesis.

Tabla I.12
Personas con discapacidad que usan prótesis u órtesis. 2004

Personas que usan prótesis u órtesis	Cantidad
Prótesis de miembro superior	7.223
Prótesis miembro inferior	14.939
Órtesis de miembro superior	2.400
Órtesis de miembro inferior	8.054
Prótesis ocular	4.284
Otras	36.748
Total	73.648

Fuente: construcción del panel evaluador en base a datos ENDISC 2004

Al revisar la oferta de ayudas técnicas que lleva a cabo FONASA a través de la red asistencial pública de todo el país, se observa que un porcentaje importante de las personas con discapacidad, de 65 años y más, recibe alguna ayuda técnica a través de los programas de salud. La evolución de esta entrega en los años de la evaluación del programa se presenta en el cuadro siguiente¹⁰³.

¹⁰³ No se obtiene información para el año 2007 porque está en proceso de verificación.

Tabla I.13
Entrega de prótesis, órtesis y cirugías a personas con discapacidad
beneficiarios de FONASA de 65 años y más

PRESTACIONES PROTESIS Y ORTESIS	2004	2005	2006	2004 al 2006
Lentes	59.076	67.686	53.341	180.103
Audífonos	5.419	6.535	7.595	19.549
Bastones	3.688	4.197	6.474	14.359
Sillas de Ruedas	1.855	1.772	4.336	7.963
Andador	561	611	1.373	2.545
Colchón Antiescaras	1.294	1.448	3.366	6.108
Cojín Antiescaras	434	327	553	1.314
Total	74.331	84.581	79.044	231.941
Total sin lentes y colchón-cojín antiescara	13.527	15.120	21.784	44.416
PRESTACIONES CATASTROFICAS				
Endoprótesis Total de Cadera	1.172	1.460	1.581	4.213
Endoprótesis Parcial de Cadera	762	752	746	2.260
Subtotal de endoprótesis de cadera	1.934	2.212	2.327	6.473
Cirugía de Ceguera por Cataratas	11.182	14.541	20.734	46.457
Fractura de Cuello de Femur, Osteosíntesis	1.277	1.395	1.377	4.049
Total	14.393	18.148	24.438	56.979

Fuente: elaboración del panel evaluador con datos de FONASA publicados en su página web

Tal como se observa Fonasa entrega para los mayores de 65 años un volumen importante de ayudas técnicas para mejorar la condición de las personas con discapacidad, lo cual debiera ser considerado al momento de focalizar la entrega de ayudas técnicas desde FONADIS.

Adicionalmente, algunos municipio del país, cuentan con programas de apoyo a la población discapacitada de sus comunas, como por ejemplo La Reina que firmó un convenio de colaboración con el Instituto de Rehabilitación Pedro Aguirre Cerda, para que vecinos de escasos recursos discapacitados pudieran recibir atención médica y rehabilitación adecuada y digna, incluyendo la entrega de sillas de rueda, prótesis y otros implementos que requieren para mejorar su integración a la vida familiar, laboral y educativa. No se cuenta con información nacional ni comunal respecto de la cantidad de ayudas técnicas que son entregadas por los municipios.

También muchas empresas privadas han participado en la creación y entrega gratuita de elementos de apoyo a discapacitados, como por ejemplo lo realizado por la Fundación Telefónica, que crearon un programa computacional SICLA (Sistema Alternativo de Comunicación), que permite a personas con discapacidad lingüística interactuar con el resto. El software, desarrollado por el Grupo Telefónica de España, puede ser usado para hablar por teléfono, Internet o correo electrónico, gracias a una interfaz gráfica con elementos pictóricos, mediante los cuales el usuario puede componer un mensaje y luego realizar una llamada telefónica o utilizar el hiperespacio¹⁰⁴. Esta herramienta fue entregada en forma gratuita por la Fundación, a tutores de organizaciones de personas con discapacidad, quienes fueron capacitados en el funcionamiento y puedan enseñar a su vez a utilizarla.

Otra iniciativa muy conocida en este ámbito es la Teletón, dedicada a la rehabilitación infantil y juvenil, que busca ayudar a los niños y jóvenes en su proceso de integración familiar, escolar, comunitario, social y/o laboral, a través de programas médico terapéuticos, psicosociales, educacionales y de desarrollo personal y recreación, a cargo de equipos multidisciplinarios de profesionales y técnicos especialistas en la

¹⁰⁴ Utilizando señales a través de satélites.

materia. Actualmente cuenta con diez centros de rehabilitación a lo largo del país, en Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Coquimbo, Santiago, Talca, Concepción, Temuco y Puerto Montt.

De acuerdo a la cuenta pública 2006, **se atendieron 24.449 niños y jóvenes** que presentan alguna discapacidad de origen motor o neuro-músculo-esquelética, producto de una malformación congénita, problema de parto o traumatismo posterior. Esa cifra equivale a cerca del **85% de la población demandante** de atenciones médico-asistenciales de rehabilitación física que tiene entre 0 y 20 años de edad.

Del total de pacientes, el 58,3% se rehabilita en los ocho institutos de regiones mientras que el 41,7% lo hace en el Instituto Teletón de Santiago. Un 57,5% de ellos tiene entre 3 y 14 años de edad, mientras que el 11% es menor de 3 años.

En el 2006, ingresaron a Teletón 2.319 nuevos pacientes, de los cuales el 57,7% es menor de tres años, lo que muestra que en general existe una red que deriva en forma oportuna a Teletón, lo que permite iniciar tempranamente el proceso de rehabilitación, mejorando los resultados de este proceso.

Respecto del nivel de gravedad de la discapacidad de los pacientes de Teletón, un 67,3% presenta un nivel moderado o leve (36,6% y 30,7%, respectivamente), lo que los convierte en un grupo con mayores posibilidades de integrarse en su comunidad. Le sigue un 22,5% de pacientes con discapacidad severa y un 5,3% grave.

Finalmente podemos señalar que todas las instituciones públicas y privadas con quienes FONADIS tiene convenio para la entrega de financiamiento de Ayudas Técnicas, forman parte de esta red de apoyo a las personas con discapacidad. En la página web de FONADIS, se da cuenta de un total de 332 instituciones que brindan apoyo a los discapacitados, dentro de los que se cuentan agrupaciones de padres, centros de educación especiales, centros de rehabilitación, centros de atención de salud, etc.

Al menos como una buena aproximación al perfil de las instituciones en convenio con FONADIS, se revisó la base de datos (universo) utilizada para seleccionar la muestra de beneficiarios 2007 a quienes se les aplicó la encuesta de auto valencia, constatándose que la mayor parte de los beneficiarios que han recibido financiamiento para ayudas técnicas provienen de Intendencias y Municipalidades, le siguen los Servicios de Salud de todo el país y finalmente aunque en menor escala se atienden beneficiarios presentados por un gran conjunto de instituciones privadas que atiende a discapacitados. Los resultados de este análisis se presentan a continuación.

Tabla I. 14
Instituciones y beneficiarios que recibieron financiamiento para Ayudas Técnicas (enero a agosto 2007)

	Nº de beneficiarios	%	Nº instituciones	%
Municipios e Intendencias	1.576	69,0%	172	75,4%
Servicios de Salud	463	20,3%	20	8,8%
Otras instituciones	245	10,7%	36	15,8%
Total	2.284	100,0%	228	100,0%

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información obtenida del universo para el muestreo encuesta de auto valencia que registra todos los beneficiarios hasta agosto del 2007.

Con excepción de las instituciones con las cuales tienen convenios, no hay información escrita ni procedimientos para la coordinación con otras instituciones que apuntan al mismo objetivo de FONADIS.

1.13. Antecedentes Presupuestarios.

Tabla I. 15
Presupuesto Total del Programa 2004-2008 (miles de \$ año 2008)

Año	Presupuesto Total del Programa ¹⁰⁵
2004	2.311.268
2005	3.466.373
2006	3.354.639
2007	3.974.870
2008	4.090.861

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas.

¹⁰⁵ Presupuesto inicial de cada año

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

Sobre la base de los resultados de la ENDISC 2004, se concluye que existe una adecuada identificación de la necesidad que da origen al programa. Efectivamente, los resultados obtenidos dan cuenta de diferencia notorias entre algunos aspectos indicativos de la inclusión social entre las personas con discapacidad y la población en general. Así por ejemplo, entre los mayores de 15 años, mientras el 48% de la población total realizaba un trabajo remunerado, sólo un 29% de las personas con discapacidad lo hacía. En el aspecto educacional, más de la mitad de las personas con discapacidad no habían completado la Educación Básica y una de cada diez no contaba con ningún año de estudio aprobado. Por otra parte, el origen del programa responde a la vigencia de una ley de la República, es decir a un mandato de la sociedad en su conjunto expresado a través de sus representantes.

La presentación del programa al proceso de formulación del presupuesto 2008 incluye una definición de la población potencial y la población objetivo, basadas en los resultados del ENDISC 2004. Sin embargo, la población potencial ahí presentada incluye a personas discapacitadas sin distinguir por nivel de ingresos ni grado de discapacidad, de manera que representa una sobreestimación de la población potencial¹⁰⁶.

La población objetivo no ha sido estimada por la institución en el marco de una estrategia de intervención planificada. El programa responde a la demanda espontánea por Ayudas Técnicas que es canalizada por entidades intermediarias. Del análisis de entrevistas a funcionarios de estas entidades¹⁰⁷, se desprende que existe una importante demanda insatisfecha, lo que explicaría la escasa difusión del Programa por parte de estas entidades y la rápida ejecución presupuestaria del Programa.

El programa no define una población objetivo total. Considerando que responde a una ley de la República, y por lo tanto cualquier persona que cumpla con los requisitos de elegibilidad es un potencial beneficiario, y que el programa debería ser capaz de dar respuesta a quienes, cumpliendo con tales requisitos, manifiesten su necesidad mediante una solicitud de ayudas técnicas, la población objetivo debe corresponder, al menos, a toda la población elegible que presente una solicitud, lo que hemos denominado la demanda espontánea por ayudas técnicas.

El Programa no establece directamente metas de cobertura anual que permitan definir población objetivo para cada año del período en evaluación¹⁰⁸. Sin embargo establece anualmente metas de cobertura en términos de cantidad de ayudas técnicas

¹⁰⁶ La ENDISC 2004 permite estimar la población potencial del programa considerando dos elementos: (1) los requisitos que la ley establece para ser beneficiarios de éste y (2), el hecho de que, desde el punto de vista médico, sólo las personas con discapacidad moderada o severa presentan una necesidad real de ayudas técnicas, no así quienes padecen de discapacidad leve. La estimación propuesta por el panel evaluador se presenta en el capítulo I.

¹⁰⁷ Ver estudio complementario en Anexo N°5.

¹⁰⁸ Para el año 2008 sí se cuenta con una población objetivo de 7.500 personas

financiadas. Utilizando este dato y el promedio de ayudas técnicas por beneficiario¹⁰⁹ se concluye que la población objetivo para cada uno de esos años alcanzaba en promedio a 2.437 personas, menos del 1% de la población potencial y posiblemente inferior incluso al crecimiento vegetativo de ésta. Considerando que el presupuesto anual del programa se agota antes del cuarto trimestre, esta meta anual tampoco cubre la demanda espontánea de beneficiarios potenciales.

Considerando lo anterior, el panel considera que la población objetivo no ha sido bien cuantificada en función de la necesidad que da origen al programa. La población objetivo que el Programa define es absolutamente insuficiente para el logro del propósito del programa en términos globales, aún si la intervención resultase totalmente efectiva para cada beneficiario en particular. Es decir, el programa planifica atender a una cantidad de personas insuficiente para reducir (mucho menos eliminar) el problema que le da origen.

Por las características del programa y de sus beneficiarios, corresponde la incorporación de enfoque de género. La ENDISC 2004 muestra que el 58,2 de las personas con discapacidad son mujeres. Sin embargo, la información disponible muestra que los años 2006 y 2007, las mujeres correspondían al 45% y 47% de los beneficiarios efectivos, respectivamente. La incorporación de enfoque de género ha sido insuficiente durante el período en evaluación, pero la situación ha comenzado a corregirse a partir de 2007.

En el horizonte de evaluación, el programa no ha incorporado enfoque de género en la definición de la población potencial y objetivo. La primera iniciativa sistemática para incorporar enfoque de género en el programa es el Plan Anual de Incorporación del Enfoque de Género 2008, diseñado el año 2007. El plan, que tiene como meta “aumentar la postulación en línea de mujeres conforme las líneas de acción del programa de ayudas técnicas”, se basa en aumentar la difusión del programa, dirigida a público femenino. Incorpora indicadores que dan cuenta del cumplimiento de las actividades pero carece de indicadores adecuados para medir el logro de la meta, ni su impacto en el porcentaje de mujeres beneficiarias.

1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios

Los criterios básicos de focalización del programa están establecidos en la ley (personas con discapacidad que requieren ayudas técnicas para compensar sus limitaciones y sean definidos como “de escasos recursos”). Esta focalización se considera adecuada, sin embargo es necesario fortalecer éstos mecanismos, dado que en el periodo 2005-2007, sólo un 6.2% del total de solicitudes de Ayudas Técnicas aprobadas pertenece al Sistema Chile Solidario,¹¹⁰ lo cual nos orienta a concluir que los procedimientos de ingreso y selección de beneficiarios no han sido eficazmente difundidos.

¹⁰⁹ Se debe tener presente que el nuevo enfoque que la dirección del Programa está introduciendo desde el año 2007, puede significar un cambio significativo en este promedio.

¹¹⁰ En las jornadas de capacitación efectuadas como parte de las obligaciones que establece el convenio de transferencia MIDEPLAN, el diagnóstico realizado por el Departamento de Ayudas Técnicas, indica que hay un gran desconocimiento del funcionamiento del programa en los potenciales usuarios como de las instituciones que los atienden en el sentido de visualizar a FONADIS como parte de la red del Sistema de protección social: esto es Programa Chile Crece Contigo, Programa Chile solidario, discapacidad, quinto grupo Ayudas Técnicas, procedimientos e instructivo de solicitudes año 2007. Fuente: Informe Final MIDEPLAN, 2007.

En las jornadas de capacitación efectuadas como parte de las obligaciones que establece el convenio de transferencia MIDEPLAN, el diagnóstico realizado por el Departamento de Ayudas Técnicas, indica que hay un gran desconocimiento del funcionamiento del programa en los potenciales usuarios como de las instituciones que los atienden en el sentido de visualizar a FONADIS como parte de la red del Sistema de protección social: esto es Programa Chile Crece Contigo, Programa Chile Solidario, discapacidad, quinto grupo Ayudas Técnicas, procedimientos e instructivo de solicitudes año 2007. Fuente: Informe Final MIDEPLAN, 2007.

Considerando el reducido número de beneficiarios efectivos que cubre el programa, la estrategia de focalizar resulta indispensable, sin embargo el panel evaluador considera que se debiera definir con mayor precisión el grupo de personas con discapacidad que quiere atender FONADIS, teniendo en consideración otros programas complementarios que ofrecen ayudas técnicas, con el fin de lograr mayor impacto en los grupos objetivos. Esta reducción del foco de focalización debiera considerar un estudio y conocimiento más acabado de parte de FONADIS de la oferta que están cubriendo los demás programas relacionados con la entrega de ayudas técnicas (p.e.: niños atendidos por la Teletón, adultos mayores atendidos por los Servicios de Salud-FONASA, AUGE, etc.).

Se evalúa positivamente que las postulaciones a las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas se efectúe a través de instituciones patrocinantes, porque permite focalizar, transparentar el otorgamiento del beneficio, involucra a otras instancias de la red social en la temática de la discapacidad y apunta a la territorialidad, lo cual se potenciaría aún más con la descentralización que se implementará en las OCR respecto del programa AT.

El programa se vale de mecanismos externos para verificar el cumplimiento de las condiciones de discapacidad y de escasez de recursos de los beneficiarios, establecidos en la ley como requisitos para acceder al programa. Así, respecto de la condición de discapacidad, FONADIS exige que las personas beneficiarias de solicitudes de ayudas técnicas estén inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad que administra el Servicio de Registro Civil e Identificación, previo la determinación del grado de discapacidad por el COMPIN. Al respecto es importante señalar que este procedimiento genera importantes barreras de acceso, ya que a la fecha no más de doce mil discapacitados¹¹¹ cuentan con registro al día (sobre un total de dos millones de personas con discapacidad según ENDISC 2004). La principal barrera es la evaluación que debe realizar el COMPIN, para quienes esta función no constituye una prioridad (cabe recordar que esta institución lleva a cabo las calificaciones relativas al otorgamiento de licencias médicas de FONASA, así como un conjunto muy variado de otras funciones asignadas por diferentes cuerpos legales).

Se excluyen de esta exigencia los beneficiarios del Sistema Chile Solidario¹¹², lo que a juicio del panel produce una distorsión, por cuanto pone la condición de pobreza por sobre su acreditación como discapacitado, generando una discriminación en contra de los beneficiarios que corresponden al subcomponente "Programa Regular", lo cual debiera ser corregido.

Respecto de la situación socioeconómica, FONADIS exige la presentación de un informe social firmado por un profesional competente de la institución

¹¹¹ Según el registro nacional a la fecha existen un total de 11.966 personas inscritas.

¹¹² Que tal como se señala en este informe constituye una barrera importante para acceder a las ayudas técnicas en las personas discapacitadas.

intermediaria correspondiente. Al respecto el panel evaluador considera que se debe armonizar esta calificación con los instrumentos que el gobierno ha implementado para medir vulnerabilidad social (Ficha de Protección Social) y hacerse exible a todos los beneficiarios de ayudas técnicas.

1.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.

Desde un punto de vista territorial en el período de evaluación, el Programa ha operado de manera marcadamente centralizada. La implementación de las oficinas de Coordinación Regional (OCR) dio inicio a un proceso descentralizador aún en curso. La asignación de recursos para operación, entre regiones obedece al criterio de mínimo costo necesario para contar con una OCR operando en cada región (exceptuando la RM), independientemente de diferencias regionales en, por ejemplo, cantidad de solicitudes recibidas o prevalencia de discapacidad moderada y severa.

La distribución entre regiones de los recursos para financiar Ayudas Técnicas es un resultado de la demanda recibida y la tasa de aprobación de solicitudes. No existen asignaciones a priori de recursos para cada región, lo que es consistente con la lógica de responder a la demanda y no a una cobertura planificada. En este sentido, la asignación de recursos a regiones es absolutamente flexible.

En tanto la evaluación de las solicitudes es realizada a nivel central, el mecanismo de asignación de recursos a las regiones genera incentivos adecuados en el nivel regional, a saber, a maximizar el envío de solicitudes admisibles al nivel central para su financiamiento.

El Programa no transfiere recursos a ejecutores ni a los beneficiarios para la adquisición de las Ayudas Técnicas, sino que las adquiere directamente, a través de los procedimientos establecidos en la Administración Pública (Sistema de Compras Públicas) para estos efectos. El panel evalúa válida esta forma de operación en vista de la reducción de riesgos que conlleva y el consecuente ahorro en términos de fiscalización de la adquisición de las ayudas.¹¹³

1.4. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

De la descripción del proceso de producción del único componente del Programa, se concluye que las actividades son necesarias pero no suficientes para el logro del objetivo específico consistente en financiar la adquisición de elementos necesarios para tratar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de las personas con discapacidad, de escasos recursos. El logro de este objetivo descansa de manera gravitante sobre supuestos vinculados al cumplimiento de acciones por parte de terceros sobre los cuales el programa no ejerce ningún control, Tales como..... Los supuestos en los que descansa el diseño son fundamentales y deberían ser monitoreados con regularidad y profundidad.

¹¹³ No obstante, el Programa debe verificar la recepción conforme de las Ayudas por parte de los beneficiarios, como parte de sus actividades de seguimiento, así como optimizar el uso de los mecanismos de compra previstos en el Sistema de Compras Públicas, según se plantea en los capítulos correspondientes de este informe.

Respecto de los supuestos de carácter técnico, tales como los señalados en el proceso productivo, para la mayor parte las Ayudas Técnicas, las actividades de evaluación de las solicitudes permite supervisar el cumplimiento de tales supuestos, pero existen casos de alta complejidad para los cuales FONADIS no cuenta con las competencias necesarias para pronunciarse técnicamente y debe limitarse a confiar absolutamente en los diagnósticos y prescripciones de terceros (especialistas señalados en cada grupo de ayudas técnicas, especialmente quienes prescriben endoprótesis) Estos casos de mayor complejidad se asocian principalmente a endoprótesis, las que, por otra parte, suelen ser de alto costo.

El diseño del componente minimiza las acciones realizadas internamente en la unidad responsable, basándose en el aprovechamiento de las acciones realizadas por terceros. De acuerdo a la lógica actual del programa, no se requieren nuevos componentes. Sin embargo, las ayudas técnicas de alta complejidad y costo, tales como las endoprótesis de cadera, deberían ser agrupadas en un subcomponente específico, con presupuesto definido y cuya responsabilidad sea asignada a un equipo que cuente con las competencias técnicas necesarias. En la eventualidad que estas AT sean incorporadas en el AUGE una alternativa plausible es quitar estas ayudas del Programa y financiarlas a través de un organismo que cuente con tales competencias técnicas específicas, que podría ser, por ejemplo, el Ministerio de Salud.

El propósito enunciado no permite determinar la magnitud del esfuerzo requerido. El enunciado "Personas con discapacidad de escasos recursos" puede estar referido al total de personas en Chile que presentan tales condiciones, o bien, a un pequeño número de ellas. Considerando esto, el marco lógico del programa es aplicable tanto a un programa de alcance nacional, que apunte a eliminar el problema que le dio origen, como a una intervención marginal que contribuya de manera insignificante a la solución global del problema. Esta indefinición contribuye a la indeterminación del tamaño de la población objetivo del programa. El programa coincidentemente, tiene una cobertura muy baja respecto de la población potencial, y opera con metas de cobertura anuales aún más reducida.

No corresponde incorporar enfoque de género a nivel de propósito.

En el entendido que los objetivos planteados apunten a todas las personas con discapacidad de escasos recursos del país, el panel valida la lógica vertical del marco lógico del programa.

1.5. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógico cuenta con indicadores en los ámbitos de resultados, procesos y productos. Tiene indicadores para las dimensiones de eficacia, eficiencia y calidad, pero no para la dimensión de economía¹¹⁴. Tampoco contiene indicadores para medir el desempeño desde la perspectiva del enfoque de género.

Los indicadores cuentan con sus correspondientes fórmulas de cálculo, definidas de manera adecuada. Los medios de verificación señalados en la MML aparecen como pertinentes pero la ausencia de valores para la mayor parte de los indicadores implica que la factibilidad de acceder a ellos es baja o nula.

¹¹⁴ Sin embargo, estos indicadores son menos relevantes por las características del programa: no recupera costos, no recibe aportes de terceros, ejecuta el 100% del presupuesto.

Las metas asociadas a la cantidad de ayudas técnicas a entregar por año son bajas y no representan exigencias para el Programa y su cumplimiento está asegurado. No dan cuenta de una contribución significativa al fin del Programa.

A nivel de Fin del Programa, la MML no presenta indicadores. Se propone incluir dos indicadores que apuntan a monitorear las variables de diagnóstico global que justifican el Programa.

INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)
Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	
Razón de escolaridad	Escolaridad promedio de PCD pobres / Escolaridad promedio de total población pobre	CASEN
Razón de inactividad	Tasa de inactivos no estudiantes en PCD pobre / Tasa de inactivos no estudiantes en total población pobre	CASEN

A nivel de Propósito del Programa, la MML cuenta con cinco indicadores que apuntan adecuadamente a medir distintos aspectos de la eficacia en el ámbito de los resultados esperados del Programa. Los indicadores están bien definidos y los medios de verificación deberían estar disponibles. Sin embargo, no se cuenta con valores de estos indicadores para el período de evaluación.

A nivel del componente, la MML presenta indicadores de eficacia, calidad y eficiencia en el ámbito de los productos, así como indicadores de eficiencia en el ámbito de los procesos. Al

igual que para el caso de los indicadores a nivel de propósito, los indicadores a nivel del componente están bien definidos, apuntan a medir aspectos relevantes del objetivo específico del componente, y la matriz señala medios de verificación que se esperaba fueran de fácil acceso a la institución responsable del Programa. Sin embargo, no se cuenta con valores de estos indicadores para los años del período de evaluación. Aunque no se presentan indicadores de la dimensión Economía, el diseño del Programa y el contexto en que opera hacen que los indicadores tradicionales en este aspecto, ejecución presupuestaria y recursos aportados por terceros, no resulten relevantes en este caso y por lo tanto, el panel no sugiere su incorporación.

Considerando todo lo anterior, no se valida la lógica horizontal del marco lógico del Programa.

1.6. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

Si bien el período de evaluación del Programa Ayudas Técnicas es entre el 2004 y el 2007, es importante contextualizar la evolución desde su puesta en marcha en 1994.

En el período 1994 – 2004: se puede concluir que antes de que se realizara el Diagnóstico Nacional de Discapacidad, el conocimiento de FONADIS respecto de la población potencial de personas con discapacidad que requerían ayudas técnicas era muy impreciso, ya que solo contaban con la información parcial generada en la encuesta de calidad de vida y salud del MINSAL (2000), en el censo 2002 y CASEN (modificada 2003).

Al evaluar la pertinencia del programa, en términos de la población objetivo, a partir de ese diagnóstico nacional, se constata que FONADIS a pesar de contar con información que da cuenta de la necesidad de responder a esta demanda a nivel nacional, no se propone cambios institucionales para aumentar significativamente la cobertura de este programa a pesar de que su impacto poblacional no cubre anualmente ni siquiera el crecimiento vegetativo de personas con discapacidad¹¹⁵.

En general las reformulaciones del Programa, más bien obedecen a las prioridades del gobierno en materia de Protección Social, y es así como se incluyen los beneficiarios de Chile Solidario, Chile Crece Contigo y recientemente los adultos mayores del Programa Vínculo y los niños discapacitados del Programa Calle. En este sentido el panel concuerda con estas reformulaciones porque son parte de una estrategia de abordaje de la inequidad social del país que también afecta a las personas con discapacidad.

Adicionalmente el programa ha evolucionado para mejorar la gestión de acceso y evaluación de las solicitudes, lo cual se verifica en la instalación de nuevos formularios, solicitudes y mejoras en las evaluaciones que comenzaron a implementarse a partir del 2007 incluyendo la postulación on line que permite mejorar el acceso a las demás regiones del país. Respecto de estos cambios el panel evaluador considera que estas medidas son positivas porque mejora el acceso de personas con discapacidad de regiones y la calidad del proceso de evaluación de solicitudes y entrega de ayudas técnicas.

Un aspecto que da cuenta de la mayor eficiencia del programa es lo relativo a los plazos para la evaluación de las solicitudes que llegan a FONADIS, al interior del equipo del Departamento de Ayudas Técnicas, que tiene una meta comprometida de un máximo de 30 días para completar ambas evaluaciones: social y técnica Esta meta se ha cumplido con un promedio de 25,64 días el año 2007¹¹⁶.

En este aspecto, también es posible concluir que la identificación de nuevos indicadores en el sistema SIG institucional que FONADIS propone a partir del año 2007, es coherente con la definición de las nuevas líneas programáticas y responde al Marco Lógico del Programa. Hasta la fecha de no se dispone de los resultados de evaluación de estos indicadores. Sin embargo, el panel evalúa que éstas reformulaciones si bien obedecen a un nuevo marco teórico conceptual de la discapacidad que contribuye a instalar la inclusión social como foco de la intervención institucional, los datos del año 2007 no muestran efectos positivos de tales cambios, puesto que indican una disminución cuantitativa en variables como satisfacción usuarios y auto valencia, mientras se verifica un aumento en el costo promedio por ayuda técnica.

¹¹⁵ Ver análisis de cobertura del programa.

¹¹⁶ Estos resultados están contenidos en el informe final de metas FONADIS 2007, cabe señalar que esta meta no considera los tiempos de gestiones que operan fuera del departamento.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

La estructura organizacional del Programa será analizada respecto de la composición de recursos humanos de la unidad responsable, esto es el Departamento de Ayudas Técnicas, cuyos recursos humanos son calificados para desempeñar las funciones.

La estructura organizacional presenta algunas debilidades que podrían afectar el cumplimiento del propósito, cuales son la insuficiente dotación de personal, las funciones asociadas y la concentración de éstas a nivel nacional. La principal dificultad está en la insuficiente dotación de recursos humanos que cumple la función de evaluación técnica, al respecto, la existencia de sólo un profesional Terapeuta Ocupacional encargado dentro de sus funciones a evaluar la pertinencia técnica de las ayudas y centralizado en la Región Metropolitana, dada la cantidad de solicitudes (ver Tabla II.11), es insuficiente para evaluar la cantidad y diversidad de solicitudes que se reciben, lo cual constituye un cuello de botella para garantizar el acceso al beneficio de la ayuda técnica. Se ha contemplado la contratación honorarios y temporal de un profesional de apoyo (Terapeuta Ocupacional) para cumplir la función de Evaluación técnica de las solicitudes, lo cual es una solución temporal y sólo paliativa.

Aunque el programa incluye un proceso de evaluación técnica, en la práctica, sólo se trata de una revisión de pertinencia y completitud de la documentación, dado el alto volumen de solicitudes que debe atender un único profesional destinado a esta tarea. En general, las actividades permiten asegurar que el financiamiento de las ayudas técnicas seleccionadas (aprobadas) esté disponible en un plazo razonable, suponiendo que las solicitudes cumplen con todos los requisitos formales.

La evaluación social de los informes sociales por su parte está contemplada solamente para aquellas solicitudes de Ayudas Técnicas que no corresponden a los beneficiarios del Sistema Chile Solidario y Chile Crece contigo. Sin embargo representan un 93% (14.282 en el periodo 2005-2007)¹¹⁷ que no pertenecen a dichas líneas programáticas y que en consecuencia requieren de la evaluación social. El 7% restante de las solicitudes de ayudas técnicas (1.076 en el periodo 2005-2007) corresponden a usuarios del Sistema Chile Solidario y Chile Crece contigo con los cuales es necesario verificar su calidad de tal en el registro SIIS.

Respecto a las oficinas regionales, su dotación de personal cumple funciones que involucran a todos los programas institucionales, en lo referido al programa de Ayudas Técnicas sólo se realizan acciones de información y apoyo a la postulación de ayudas técnicas, pero el proceso continúa centralizándose respecto de las evaluaciones social y técnica, es decir la revisión de los antecedentes socioeconómicos y de la propia discapacidad. Si el presupuesto 2009 es aprobado, esta situación se podría revertir,

¹¹⁷ Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, mayo 2008.

siempre y cuando se cumpla con un traspaso de funciones y competencias que permita dotar a las regiones de los recursos humanos necesarios y suficientes para cumplir las funciones de evaluación social y técnica. La desconcentración y descentralización del programa Ayudas Técnicas es evaluada favorablemente por el Panel. En este evento se evalúa que las funciones del nivel central del Programa de Ayudas Técnicas requerirían redefiniciones a esta nueva estructura organizacional, lo cual se analiza en el capítulo Recomendaciones.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

La gestión del programa tiene una clara asignación de responsabilidades, así como también están claramente definidos las funciones y ámbitos de acción de cada uno de ellos.

La asignación de responsabilidades al interior del Programa diferencia dos funciones: Evaluación social y Evaluación técnica de las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas. Todas las funciones reportan a la jefatura.

Los mecanismos de coordinación que utiliza la Unidad responsable del programa al interior de la institución son eficaces y fluidos, la periodicidad se ha adecuado a las necesidades.

En cuanto a la asignación de roles/responsabilidades de las instituciones que participan en la ejecución del Programa, tanto intermediarias como co ejecutoras. no existen manuales, las instancias formales son las señaladas en los convenios y protocolos de acuerdo que reúnen aspectos necesarios y suficientes. Al respecto se plantea lo siguiente:

- Se evalúa positivamente que las postulaciones a las solicitudes de financiamiento de Ayudas Técnicas se efectúen a través de instituciones patrocinantes, porque permite focalizar, transparentar el otorgamiento del beneficio, involucra a otras instancias de la red social en la temática de la discapacidad y apunta a la territorialidad. Esta estrategia se evalúa positivamente porque además permite detectar a personas con discapacidad que requieren del programa a través de instituciones patrocinantes, lo cual se potenciaría aún más con la descentralización que se implementará en las OCR respecto del programa AT.
- Respecto de mecanismos de coordinación con instituciones intermediarias o patrocinantes, éstas son las instituciones con convenio marco o institucional con el FONADIS, el Panel evalúa que estos convenios han funcionado conforme el marco jurídico en el cual se celebran. No existen hasta la fecha de esta evaluación convenios que hayan sido suspendidos por incumplimiento de lo establecido por la contraparte o mal uso de ellos, aún cuando el Departamento Jurídico no cuenta con mecanismos de fiscalización. Por su parte, el Departamento de Ayudas Técnicas ha instalado una instancia de coordinación reconocida por la contraparte y que es el fonaweb. Este mecanismo ha permitido una coordinación fluida, destacándose positivamente que los convenios establecen la obligación de que exista un coordinador responsable desde las instituciones, quien es el interlocutor para todos los efectos de coordinación. Sin embargo es necesario instalar una instancia de coordinación formal entre FONADIS y

las instituciones con convenio marco e institucional, en especial con éstas últimas con quienes en la actualidad no existen instancias¹¹⁸.

- Los informes sociales si bien son elaborados por Asistentes sociales externos al Programa de Ayudas Técnicas, presentan un formato único y son evaluados de acuerdo a criterios de evaluación social previamente establecidos por el Programa, evitando así diferencias en el contenido, variables que se incluyen, entre otros. Este aspecto no presenta cuellos de botella para iniciar la tramitación de ayudas técnicas y los criterios se evalúan adecuados y pertinentes.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

En cuanto a los mecanismos de coordinación existentes con otras instituciones, esto es, convenios marco e institucionales y convenio de transferencia MIDEPLAN-FONADIS, se evalúa que éstos responden al Propósito del Programa por cuanto se ciñen a lo establecido en la Ley 19.284.

Respecto a las instituciones relacionadas se evalúa lo siguiente:

- Sistema Chile Solidario y Chile Crece contigo (Protección Social): Instancia que identifica a la población beneficiaria, FONADIS verifica en el SIIS si las personas pertenecen o no al SPS (Sistema de Protección Social). A estos beneficiarios se les excluye la presentación del informe social, lo cual es procedente, ya que sus antecedentes de vulnerabilidad social están registrados en el SIIS. El mecanismo de coordinación con el SIIS es fluido, por cuanto cumple la función de proporcionar información de los beneficiarios en forma expedita, no obstante no proporciona el dato exacto de nivel de ingreso sólo de persona vulnerable
- No existen mecanismos de coordinación con la Comisión Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) es necesario establecer un acuerdo entre servicios para agilizar la calificación de la discapacidad, principal cuello de botella que identifican los usuarios. Este aspecto se analiza en el capítulo Recomendaciones.
- Respecto de la no exigencia del Registro Nacional de la Discapacidad (RND) que maneja el Registro Civil e Identificación, se evalúa que este procedimiento beneficia a la población más pobre, foco del Programa, dejando en segundo plano la condición de discapacitado. Lo cual se considera discriminatorio, en relación al Programa Regular, dado que se privilegia la condición de pobreza por sobre la condición de discapacidad.¹¹⁹ Debiese ser parte de la intervención social del Sistema Chile Solidario, la inscripción de los beneficiarios en el Registro Nacional de la Discapacidad. Estos aspectos son tratados en el Capítulo Recomendaciones.

¹¹⁸ A modo de ejemplo, en estas instancias de coordinación y de acuerdo a la información recogida a nivel institucional de las instituciones intermediarias o patrocinantes, se evalúa que es necesario aclarar el rol que cumple el Instituto de la Sordera, respecto de su finalidad como centro de diagnóstico, ya que la demora señalada por las instituciones respecto de la recepción de las AT, se confunde con la confección de moldes, cuya responsabilidad es de las Casas comerciales. Por otra parte está el reforzar los requisitos y documentación exigida para solicitar una AT.

¹¹⁹ Respecto a los beneficiarios del Sistema Chile solidario, es importante señalar que una de las acciones iniciales de la intervención social es la regularización de la documentación ciudadana, incluyendo la tramitación de las cédulas nacional de identidad, aspecto que se le ha señalado al Panel es el impedimento para la inscripción en el RND, por cuanto los beneficiarios de esta línea programática en general no lo poseen, o está en malas condiciones o están vencidos para cualquier trámite oficial.

No se identifican conflictos de intereses entre las instituciones involucradas en la ejecución del Programa. A pesar de que algunas de las instituciones que llevan a cabo programas relacionados con la temática de la discapacidad forman parte del Consejo de FONADIS (Ministerio de Salud y Teletón), tal como se señaló en el Capítulo I punto 1.7 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.

En el proceso de informatización de la información de FONADIS y en el marco de procesos similares que llevan a cabo las demás instituciones que realizan entrega de ayudas técnicas, es perfectamente posible establecer mecanismos de control que impidan que un usuario pueda acceder a ayudas técnicas en distintas instituciones

(d) Mecanismos de participación de usuarios (control social)

No existen mecanismos de participación directa de usuarios identificados en el proceso productivo. Sin embargo, esta se canaliza indirectamente a través de la participación de las organizaciones vinculadas a la discapacidad en el Consejo FONADIS, lo cual se evalúa positivamente por cuanto constituye una instancia en que las organizaciones tienen derecho a voz y voto en decisiones importantes que se relacionan con los productos estratégicos que FONADIS contempla en su oferta programática.

Respecto a la participación directa de los usuarios la institución debiese contemplar instancias de participación en regiones, de manera de no continuar centralizando la representatividad en el nivel central. Este aspecto se analiza en el Capítulo Recomendaciones.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Los criterios básicos de focalización del programa están establecidos en la ley que le dio origen, sin embargo hay una focalización establecida a partir de las líneas programáticas (subcomponentes), las cuales apuntan a la población más vulnerables objeto del sistema de Protección social. Esta focalización se considera adecuada, sin embargo es necesario fortalecer éstos mecanismos, dado que en el periodo 2005-2007, sólo un 6.2% del total de solicitudes de Ayudas Técnicas aprobadas pertenece al Sistema Chile Solidario.

En las jornadas de capacitación efectuadas como parte de las obligaciones que establece el convenio de transferencia MIDEPLAN, el diagnóstico realizado por el Departamento de Ayudas Técnicas, indica que hay un gran desconocimiento del funcionamiento del programa en los potenciales usuarios como de las instituciones que los atienden en el sentido de visualizar a FONADIS como parte de la red del Sistema de protección social: esto es Programa Chile Crece Contigo, Programa Chile Solidario, discapacidad, quinto grupo Ayudas Técnicas, procedimientos e instructivo de solicitudes año 2007. Fuente: Informe Final MIDEPLAN, 2007.

Sin embargo, a pesar de la definición de estos criterios de focalización de beneficiarios, los resultados observados muestran un estancamiento y posterior reducción en el total de beneficiarios que han recibido ayudas técnicas correspondientes al Sistema Chile Solidario¹²⁰, lo cual nos orienta a concluir que los

¹²⁰ Ver cuadro de Evolución de la Entrega de Ayudas Técnicas 2004 al 2007 en Análisis de calidad y eficacia del Programa, evolución de la producción

procedimientos de ingreso y selección de beneficiarios no han sido eficazmente difundidos o bien se está cubriendo la demanda proveniente de este sector de la población beneficiaria¹²¹.

Respecto a los mecanismos de selección de beneficiarios (evaluación social y técnica). Se evalúa como una debilidad de la gestión del programa que los criterios de evaluación técnica no estén formalizados y sólo se encuentren en un documento borrador aún no sancionado por la institución, dado que se trata de una función crucial dentro del programa y que viene implementándose desde sus inicios. Ello se evalúa negativamente, por la vulnerabilidad y subjetividad que ello representa. Al respecto si bien el documento responde a la experiencia habida en el desarrollo del programa, se evalúa negativamente que este documento no sea elaborado con la participación de un panel de expertos, con lo cual se podría evitar las actuales discrepancias con los especialistas que prescriben AT. Por su parte, se evalúa positivamente que los criterios de evaluación social se encuentren disponibles en documento "Sistema de evaluación social de solicitudes de Ayudas Técnicas.

Respecto de los mecanismos de selección de beneficiarios en la modalidad convenios institucionales se evalúa positivamente que exista un instructivo para la presentación de solicitudes de Ayudas Técnicas mediante esta modalidad a contar del año 2007 y sus respectivos criterios de evaluación. Sin embargo este procedimiento presenta falencias, por cuanto no es una función asignada a un equipo de trabajo sino a una persona (jefe del programa) con la vulnerabilidad y subjetividad que ello representa, así como es una debilidad el hecho que no se identifique la focalización del gasto en esta modalidad (Ayudas técnicas colectivas) versus la modalidad convenio marco (Ayudas Técnicas personales) dentro de las glosas presupuestarias.

Sólo a contar del 2007 el Programa incorporó metas respecto a la incorporación del Enfoque de género, las cuales aún no han sido evaluadas por la institución, en consecuencia no es posible evaluar este aspecto. Al respecto se considera insuficiente la incorporación de este enfoque exclusivamente en términos cuantitativos, es necesario incluir aspectos cualitativos.

El panel evaluador considera que la recepción de solicitudes "on line" es una adecuada manera de garantizar igualdad de acceso a la oferta de FONADIS, para todas las comunas del país, especialmente aquellas que no pertenecen a la Región Metropolitana, ya que en general todas las instituciones intermedias cuentan con capacidad para realizar gestiones vía Internet.

En opinión del panel evaluador, es necesaria la automatización en la etapa de ingreso de solicitudes de AT con el propósito de disminuir errores vinculados a: Presentación de documentación exigida, rangos de ingreso socioeconómico, rangos de grado y tipo de discapacidad, aspectos señalados como causales de inadmisibilidad al Programa por parte de FONADIS. Es necesario recordar que estos aspectos producen un gran rechazo por no cumplimiento de requisitos formales administrativos que dan como resultado la "inadmisibilidad" de solicitudes (25,7% de las solicitudes que llegan a FONADIS). Esto afecta el proceso de selección de beneficiarios, por cuando las solicitudes declaradas "inadmisibles" bien podrían haber sido finalmente personas discapacitadas pertenecientes a los grupos priorizados por el Programa.

¹²¹ A este respecto es necesario generar una base datos que registre a las personas con discapacidad beneficiarios del Sistema Chile Solidario que permita monitorear su cobertura por el Programa Ayudas Técnicas de FONADIS, así como de otras instituciones relacionadas como FONASA.

Finalmente, respecto de cómo se distribuyen las ayudas técnicas financiadas por FONADIS respecto del nivel de ingreso de las personas discapacitadas, se observa que el 77,9% pertenecen a un nivel de ingreso menor de \$200.000 mensual, lo que responde a lo establecido en la Ley, sin embargo llama la atención que un 18% no registre el nivel de ingresos y que un total se hayan financiado 74 personas con discapacidad son ingresos iguales o superiores a \$400.000 mensual, como se muestra en el cuadro siguiente.

En opinión del panel, estos resultados indican que el programa no cuenta con filtros apropiados para las solicitudes de mayores ingresos, y no está focalizando en personas de escasos recursos

Tabla II.
Solicitudes de AT aprobadas por FONADIS según nivel de ingresos de las personas con discapacidad

Solicitudes según ingreso (\$)	2005	2006	2007	Total	%
0-199.999	1983	3539	4414	9936	77,90%
200.000-399.999	95	154	206	455	3,60%
400.000 y más	12	23	39	74	0,58%
no se registra	1295	808	190	2293	18,00%
Total solicitudes aprobadas	3385	4524	4849	12758	100%

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El Programa no contempla transferencia de recursos a terceros.

En la asignación de recursos el criterio utilizado es de presupuesto histórico y demanda insatisfecha.

Se considera que los criterios señalados por la institución son consecuentes con los principios orientadores del programa y aquellos que la normativa legal señala y han funcionado adecuadamente. Por tratarse de una escasa cobertura, la distribución de recursos privilegia la condición de pobreza y el real impacto de la ayuda técnica en la vida de las personas.

Existe administración centralizada de los recursos financieros y humanos, lo cual se evalúa como una debilidad del programa en la actual ejecución del mismo, por cuanto a pesar de comenzar a funcionar desde el 2006 las Oficinas Regionales, las funciones relativas a la selección de beneficiarios (evaluación social y técnica están centralizadas en la región metropolitana), así como la administración del presupuesto del Programa para las regiones.

Respecto a la figura del coaporte, se considera conveniente su existencia, dado que al existir la limitante del monto que se otorga por concepto de Ayuda Técnica, los recursos financieros permiten alcanzar a una mayor cantidad de beneficiarios. Por otra parte, la existencia del coaporte permite movilizar la red social y favorece la participación directa de las personas en la solución de la discapacidad.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

Las bases de datos disponibles incluyen información suficiente y necesaria para la gestión del programa, la cual se actualiza periódicamente. El sistema FonaWeb como herramienta de gestión proporciona información de gran utilidad, pero no es utilizada ni aprovechada en toda su potencialidad. Ello se aprecia en que, la unidad responsable no procesa datos disponibles que le permitirían mejorar la gestión, como por ejemplo, analizar las estadísticas de las causales de inadmisibilidad y las causales de rechazo derivadas de los procesos de evaluación social y técnica. Con esta información el programa podría detectar la efectividad de sus procedimientos, tanto de selección de beneficiarios como de otros aspectos.

Los datos disponibles sí permiten cuantificar la matriz de marco lógico, sin embargo ésta no ha sido cuantificada para el periodo de evaluación.

El sistema de seguimiento y evaluación sí genera información pertinente y oportuna que permite retroalimentar la toma de decisiones, así como para identificar logros y debilidades del programa, que han permitido introducir cambios. Tal es el caso del surgimiento del Quinto Grupo de Ayudas Técnicas que surgió como resultado de la evaluación que arrojan las Encuestas de Auto Valencia y de la necesidad de trabajar con Apoyos Familiares del Programa Puente y Jefes de UIF (Unidades de Intervención Familiar) para informar sobre la oferta Programática de FONADIS para familias Chile Solidario, lo cual se evidenció con motivo de la evaluación del convenio transferencia MIDEPLAN.

A pesar de estos ejemplos, es necesario resaltar que la Unidad responsable no procesa información disponible en las bases de datos, pudiendo tomar decisiones a partir de ellas.

La información de seguimiento y evaluación se vincula adecuadamente con el SIG institucional, por cuanto el sistema FonaWeb permite la administración de las bases de datos en forma relacional

No existe información de evaluación respecto del programa difundido a la ciudadanía, a modo de cuenta pública, lo cual se evalúa negativamente.

No existe línea de base identificada.

Respecto a las instituciones en convenio marco e institucional no existe un mecanismo instalado de seguimiento y evaluación, lo cual se evalúa negativamente, dado que se desconoce la opinión de estas instancias que constituyen una fase fundamental en el proceso de provisión del componente. Es necesario destacar que las propias instituciones identifican esta debilidad y señalan la necesidad de establecer al menos una reunión de coordinación anual que involucre temas de gestión, como por ejemplo, capacitación sobre los procedimientos cuando existen cambios¹²².

¹²² Fuente: Estudio Complementario Panel-FONADIS 2008

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

FONADIS solamente desde el 2006 cuenta con un registro informatizado de todas las ayudas técnicas que financia, con datos relativos al origen del beneficiario que solicita la ayuda técnica, como se distribuyen por región, edad y grupo al cual pertenecen estas ayudas técnicas. Para el 2005 se obtuvo información parcial y de acuerdo a lo informado por la contraparte institucional el año 2004 solamente se encuentra “en papeles y en las bodegas”¹²³, sin embargo existen estadísticas más globales que permiten incluirlo en el análisis.

De las ayudas técnicas que son aprobadas y que finalmente terminan en la entrega de ellas a la persona con discapacidad, se analizó la evolución de la producción (2004 – 2007). El total de AT tramitadas en FONADIS crece en forma muy significativa el 2005 llegando a duplicar la entrega del año anterior, y posteriormente la tendencia es sostenida a la disminución, con lo cual el promedio de crecimiento es del **22,7%** en los cuatro años analizados (ver tabla II.12).

Una hipótesis que plantea el panel es que el crecimiento observado el 2005 sea resultado del impacto de la Encuesta Nacional (ENDISC) que generó un posicionamiento nacional de FONADIS en esta oferta, lo que promueve la demanda de muchas personas con discapacidad que estaban a la espera de poder obtener estas AT. Probablemente en los años posteriores la reducción observada responda a los cambios en el enfoque y criterios de priorización incorporados por las nuevas autoridades de FONADIS que asumieron a partir de marzo del 2006. Por otra parte el panel considera necesario estudiar lo que ocurre con los beneficiarios de Chile Solidario que presentan una caída importante desde el 2006, lo cual podría ser resultado de que se terminó con la demanda acumulada de personas con discapacidad que requerían AT y en los años siguientes se responde a nuevas personas y no a la demanda acumulada.

Cabe señalar que la única explicación encontrada por el panel de las fluctuaciones encontradas, es que en marzo del 2006 se produce el cambio de gobierno y asumen en FONADIS nuevas autoridades¹²⁴.

Dado que la meta institucional, determinada en base a la capacidad institucional del programa de dar respuesta, es financiar todos los años 6.500 ayudas técnicas, siempre se supera la meta institucional.

A pesar de lo argumentado por el Director Ejecutivo de FONADIS en el sentido de señalar que la meta de ayudas técnicas anuales responde a la capacidad de gestión institucional del programa y que el programa no podría fijarse metas mayores porque implican mayor financiamiento y mayor dotación de personal, el panel evaluador **no**

¹²³ FONADIS plantea el 12 de marzo de 2008 lo siguiente: “El equipo de expertos podría solicitar los documentos de la bodega, no hay ningún impedimento para ello puesto que todas las áreas de FONADIS están al tanto de esta evaluación y se les ha encargado facilitarles información para cumplir este propósito.” Se revisa con DIPRES si vale la pena realizar un estudio complementario para obtener esta información y se prioriza por realizar el estudio complementario respecto del proceso de selección de los beneficiarios de AT.

¹²⁴ No se ha obtenido ninguna otra explicación de estas fluctuaciones por parte de FONADIS.

justifica una meta que permanentemente es superada, que no da cuenta de cómo el Programa contribuye al cumplimiento de su objetivo; y por lo tanto no guía a una mayor eficacia del programa.

Tabla II.12
Evolución de la producción del Programa y cumplimiento de las metas 2004 al 2007

Ayudas técnicas	2004	2005	2006	2007	Variación %
Total ayudas técnicas	7.176	14.124	12.090	8.803	22,7%
Meta definida	6.500	6.500	6.500	6.500	
Cumplimiento de la meta	110,4%	217,3%	186,0%	135,4%	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG.

Respecto de la entrega de ayudas técnicas según el origen del beneficiario que lo solicita, se observa que con algunas oscilaciones se mantiene estable el llamado “Programa Regular”, y se produce un marcado descenso del “Sistema Chile Solidario” que esto ya se sabe. Durante el 2007 aparece un nuevo grupo priorizado al cual se destina una parte significativa de las ayudas técnicas que es “Chile crece contigo”, tal como se presenta en el cuadro siguiente.

Tabla II.13
Evolución de la producción del Programa de Ayudas Técnicas

Ayudas técnicas	2005	2006	2007	Var 2005 - 2007
Programa Regular	4.479	4.469	4.087	-8,8%
Sistema Chile Solidario	9.645	7.621	3.024	-68,6%
Chile Crece Contigo			1.712	
Total ayudas técnicas entregadas	14.124	12.090	8.823	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG.

Si se analiza la evolución según fuente de financiamiento, es decir Programa Regular financiado con la transferencia directa a FONADIS del presupuesto público y las líneas programáticas financiadas a través de transferencias MIDEPLAN se corrobora una reducción significativa (50%) en la entrega de ayudas técnicas financiadas con las transferencias MIDEPLAN, esto a pesar de que las transferencias se han mantenido estables, lo cual significa que en promedio este grupo de AT ha ido subiendo de precio (ver punto 4.1 fuentes y usos de recursos financieros).

Tabla II.14
Evolución entrega de Ayudas Técnicas según fuente de financiamiento

Ayudas técnicas	2005	2006	2007	Var 2005 - 2007
Programa Regular	4.479	4.469	4.087	-8,8%
Transferencias MIDEPLAN	9.645	7.621	4.736	-50,9%
Total ayudas técnicas entregadas	14.124	12.090	8.823	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG.

De la información disponible 2006 – 2007, se observa que la presencia de las oficinas regionales (OCR) que fueron puestas en marcha el 2006, ha permitido un incremento en la entrega de financiamiento de ayudas técnicas para beneficiarios fuera de la Región Metropolitana, que el 2006 esta Región representaba el 65% del total de ayudas técnicas financiadas y que actualmente no supera el 40%.

En la evolución de entrega de ayudas técnicas, las regiones del norte han crecido, destacando los resultados de la II Región Antofagasta y III Región de Atacama. Adicionalmente se observa una reducción importante en la VII Región del Maule, en la Región Metropolitana, la VIII Región del Bio Bio, la X Región y la V Región, todas las cuales representan el 73% de las personas con discapacidad identificadas en el ENDISC 2004 (ver tabla 1.5).

Tabla II.15
Evolución de la producción del Programa por regiones¹²⁵

Región	2006	% del total	2007	% del total	Variación
I Región de Tarapacá	353	2,9%	246	2,8%	102,8%
II Región de Antofagasta	50	0,4%	158	1,8%	216,0%
III Región de Atacama	52	0,4%	176	2,0%	238,5%
IV Región de Coquimbo	132	1,1%	233	2,6%	76,5%
V Región de Valparaíso	743	6,1%	633	7,2%	-14,8%
VI Región del Libertador Gral. Bernardo OHiggins	294	2,4%	474	5,4%	61,2%
VII Región del Maule	541	4,5%	224	2,5%	-58,6%
VIII Región del Bío Bío	1.162	9,6%	916	10,4%	-21,2%
IX Región de la Araucanía	285	2,4%	344	3,9%	20,7%
X Región de Los Lagos	427	3,5%	253	2,9%	-15,2%
XI Región del Gral. Carlos Ibañez del Campo	33	0,3%	60	0,7%	81,8%
XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	45	0,4%	74	0,8%	64,4%
XIII Región Metropolitana	7.973	65,9%	4.433	50,4%	-44,4%
XIV Región de los Ríos			109	1,2%	
XV Región de Arica Y Parinacota			470	5,3%	
Totales	12.090	100,0%	8.803	100,0%	-27,2%

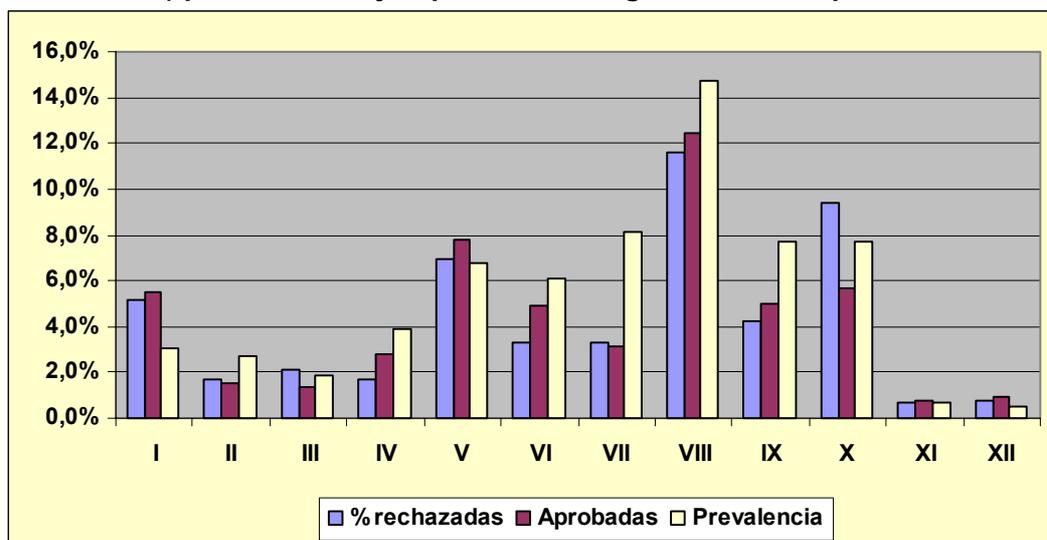
Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG. Para el análisis comparativo regional el 2007 se han sumado las regiones I y XV así como X y XIV.

De acuerdo a lo señalado por el director de FONADIS, la presencia de oficinas regionales (OCR) ha permitido agilizar el ingreso de solicitudes al FONADIS desde las regiones, sin embargo según lo observado esto no ha sido igual para todas las regiones.

Al revisar el comportamiento de las solicitudes de AT aprobadas y rechazadas por región, debiera revisarse lo que ocurre en las II, III, VII y especialmente la X, donde el nivel de rechazo es mayor.

¹²⁵ Para el análisis comparado se han agregado las ayudas técnicas de la XV Región a la I Región y las ayudas técnicas de la XIV Región a la X Región.

Gráfico N° II.1
Distribución regional de las solicitudes de AT aprobadas y rechazadas (2005 – 2007) por FONADIS y la prevalencia regional de discapacitados



Fuente: con información proporcionada por FONADIS gráfico elaborado por el panel evaluador.

Respecto de la proporción de ayudas técnicas financiadas según los tipos de discapacidad que se pretende mejorar, se observa que en general todas han disminuido especialmente el Grupo 1 para permitir la oferta de aditamentos para mejorar la vida cotidiana (Grupo 5),¹²⁶ prioridad introducida recientemente por el equipo del Programa de Ayudas Técnicas, detectándose las principales reducciones en las ayudas físicas (sillas de rueda, bastones, etc.) y en las endoprótesis y otros elementos que se utilizan en cirugías de columna, rodilla, hombro, etc. Si bien es importante incluir el grupo 5 para elevar la autonomía de la vida diaria, no parece razonable la reducción de las endoprótesis ya que el desarrollo tecnológico de las ayudas técnicas indica que es precisamente ese tipo de AT las que finalmente generan mayor autovalencia en las personas discapacitadas.

Tabla II.16
Evolución de la producción del Programa según tipo de ayuda entregada

Grupo	2006	% del total	2007	% del total
-No Asociado-	1	0,0%	18	0,2%
GRUPO 1: físicas	6.782	56,0%	3.278	37,2%
GRUPO 2: Sensoriales	2.504	20,7%	2.352	26,7%
GRUPO 3: secuelas neurológicas	1.461	12,1%	1.534	17,4%
GRUPO 4: endoprótesis	1.368	11,3%	948	10,8%
GRUPO 5: autonomía de la vida diaria			673	7,6%
Totales	12.116		8.803	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG.

¹²⁶ Del estudio complementario se determinará si la evolución de presupuesto para ayudas técnicas no ha crecido lo suficiente como para permitir mantener la oferta de los demás grupos y agregar este nuevo tipo de ayudas técnicas, o este cambio solo responde a una variación en la demanda.

De lo señalado por FONADIS, existe la voluntad institucional de reducir el financiamiento de endoprótesis, por la dificultad de que el equipo evaluador pueda tener capacidad técnica para justificar la ayuda técnica solicitada (no cuentan con médicos especialistas), lo cual lleva al riesgo de sesgar la entrega de AT menos efectivas en desmedro de las endoprótesis no incluidas en el AUGE.

Al revisar lo que está pasando con esta ayuda técnica en particular se observa que efectivamente que las endoprótesis aprobadas corresponden a solo el 11,1% del total de AT aprobadas y por otra parte corresponden al 83,1% de las AT rechazadas, a pesar de que en los años evaluados se observa un fuerte incremento en el total de endoprótesis aprobadas.

Tabla II.17
Evolución de las solicitudes de AT según tipo y su resultado

Tipo de Ayuda Técnica Rechazada	2005	2006	2007	Total	%
Endoprótesis	164	351	309	824	83,1%
Audífono	20	34	15	69	7,0%
Silla de Ruedas	10	12	12	34	3,4%
Otras ayudas técnicas		6	58	64	6,5%
Total Rechazadas	194	403	394	991	

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

El panel evaluador considera que debe revisarse la política de reducción en el financiamiento y entrega de endoprótesis para cadera, columna y para otras cirugías reparadoras o correctoras de discapacidades severas que requieren estas intervenciones, porque considera que no cuentan con las competencias técnicas para su evaluación técnica. En este sentido, es probable que en muchas discapacidades más severas se recomiende técnicamente el uso de este tipo de ayudas técnicas para aumentar su autonomía y al reducir su financiamiento se esté impidiendo un tratamiento efectivo, lo cual deteriora aún más la autonomía de las personas discapacitadas, que requieren estas cirugías reparativas. Adicionalmente, se debe revisar que pasa con la oferta de estas AT en personas adultas (no adultas mayores) de otros programas relacionados (FONASA) que no están en el AUGE, porque es probable que su demanda no esté siendo resuelta.

La entrega de ayudas técnicas según la edad de los beneficiarios, presenta un importante crecimiento en los grupos de menor edad, especialmente el grupo de 6 a 17 años, y una reducción en los adultos mayores (mayores de 65 años) y en los pacientes institucionales que probablemente también correspondan a personas de edad más avanzada.

Tabla II.18
Evolución de la producción del Programa según la edad de sus beneficiarios

Grupo Etéreo	2006	% del total	2007	% del total	Variación
0 a 5 años	192	4,1%	153	3,4%	-20,3%
6 a 17 años	396	8,5%	555	12,2%	40,2%
18 a 29 años	340	7,3%	443	9,8%	30,3%
30 a 50 años	1.227	26,5%	1.252	27,6%	2,0%
51 a 64 años	1.443	31,1%	1.415	31,2%	-1,9%
65 y más años	1.001	21,6%	686	15,1%	-31,5%
Institucional	34	0,7%	32	0,7%	-5,9%
Totales	4.633	100,0%	4.536	100,0%	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información del SIG.

Según la evolución que ha tenido la entrega de ayudas técnicas de acuerdo a la edad de los beneficiarios, claramente se observa una priorización de los niños, adolescentes y adultos jóvenes (6 a 29 años), en desmedro de los demás grupos etéreos.

De todo este análisis se puede concluir que a pesar de que el programa actúa respondiendo a la demanda espontánea que se genera en las instituciones intermediarias, son tantos los filtros (grupo 5, edad, endoprótesis, por nombrar algunos de los mencionados en el informe) que se producen en el proceso de evaluación técnica y social que no es posible concluir que la entrega de AT se ajusta efectivamente a la demanda solicitada.

Si bien los problemas de discapacidad afectan mucho más a los adultos mayores (como se mostró anteriormente), es necesario que FONADIS cuente con mecanismos expeditos para derivar estos pacientes al sector salud (FONASA) para ser debidamente tratados. Recién a fines del 2007 se establece una nueva línea de focalización orientada a los adultos mayores de SENAMA.

Si bien FONADIS señala como criterio de focalización, dirigirse a hombres y mujeres con discapacidad entre 15 y 64 años, se observa que en términos de las solicitudes rechazadas han aumentado los tramos de más de 20 a 60 años y mayores de 70, lo que se muestra en el cuadro 19.

Tabla II.19
Evolución de solicitudes rechazadas de Ayudas Técnicas recibidas por FONADIS según edad

Solicitudes Rechazadas	2005	2006	2007	Total	%
0 a 9 años	6	16	16	38	1,7%
10 a 19 años	9	22	48	79	3,6%
20 a 60 años	228	476	449	1153	51,8%
60 a 69 años	118	291	176	585	26,3%
70 y más años	85	171	114	370	16,6%
Total	446	976	803	2225	100,0%

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Respecto de los niños y adolescentes, no queda clara la orientación del programa, ya que es probable que este grupo también sea cubierto por otros programas relacionados (p.e. Teletón).

Como conclusión de este análisis de toda la sección, el panel considera que no se observa coherencia en términos de lo que el Programa declara como sus prioridades y finalmente a quienes está priorizando.

Por último, en lo relacionado con el estudio complementario que revisó en detalle lo que sucede con las solicitudes pendientes y rechazadas, a partir de marzo del 2005, preocupa que un porcentaje no despreciable de solicitudes son declaradas “inadmisibles” por razones administrativas, lo cual es objeto de devolución de la solicitud para completar la entrega de antecedentes. Una vez que la solicitud cumple con todos los requisitos para ser revisada por FONADIS se acoge y pasa al proceso de evaluación.

De la información proporcionada por FONADIS, según se señala en el cuadro siguiente un 14,6% del total de solicitudes analizadas han sido rechazadas (2005 al 2007) y un 2,4% se encontraba pendiente de resolución.

Tabla II.20
Evolución de tramitación de solicitudes de Ayudas Técnicas en FONADIS

Resultado Solicitud	2005	2006	2007	Total	% del total
Aprobada	3385	4524	4849	12758	83,1%
Pendiente	45	130	189	364	2,4%
Rechazada	449	984	803	2236	14,6%
Total	3879	5638	5841	15358	100%

Fuente: estudio complementario realizado sobre las solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Al revisar la cantidad de solicitudes de ayudas técnicas aprobadas en el período de evaluación del Programa, se aprecian los siguientes promedios de evaluaciones técnicas para la producción del componente y el logro del propósito del programa.

Tabla II.21
Promedio de Evaluaciones Técnicas por Año según Solicitudes Aprobadas

	2.004	2005	2006	2007
Nº DE SOLICITUDES DE AYUDAS TÉCNICAS APROBADAS (equivalente a mismo número de evaluaciones técnicas aprobadas) ¹²⁷	7.176	14.151	12.120	8.803
PROMEDIO DE EVALUACIONES TÉCNICAS MENSUALES (Nº Evaluaciones técnicas aprobadas/ 12 meses)	598	1.179	1.010	733.6
PROMEDIO DE EVALUACIONES TÉCNICAS DIARIAS (Promedio mensual de evaluaciones técnicas aprobadas / 20 días hábiles laborales de cada mes)	29.9	58.9	50.5	36.7

Fuente: Tabla elaborada por el Panel con datos extraídos del SIG institucional

¹²⁷ Para efectuar este cálculo de promedios de evaluaciones técnicas efectuadas no se ha considerado aquellas evaluaciones técnicas que concluyen en rechazo de la solicitud. No obstante ésta cifra aumentaría aún más el promedio de evaluaciones técnicas que efectúa el profesional destinado para ello. Por otra parte el número de beneficiarios efectivos no es equivalente al número de ayudas técnicas otorgadas, ya que éstas pueden ser superiores al número de beneficiarios efectivos, razón por la cual se utilizó éste cálculo pues refleja el trabajo efectivamente realizado por el profesional a cargo.

Respecto de las evaluaciones sociales, se observa un porcentaje muy bajo de rechazos por esta causa (menos del 1% según el estudio complementario).

3.2 Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1 Análisis de Cumplimiento del Propósito

La contribución de este programa al logro de su propósito definido como **“reducir las barreras de comunicación y movilidad que dificultan la integración de las personas con discapacidad, de escasos recursos”**, se puede analizar respecto de cómo mejora la auto valencia¹²⁸ de las personas con discapacidad que acceden a Ayudas Técnicas.

En este contexto, las expectativas declaradas de FONADIS, es que la mayoría de los encuestados afirmen que su auto valencia ha mejorado, en las actividades de su vida cotidiana, de tal modo que estén en mejores condiciones de participar en la vida social y familiar, contribuyendo así a una mayor integración social de estas personas en condición de discapacidad.

Otro aspecto que cambiaría favorablemente al aumentar la auto valencia las personas con discapacidad que han sido beneficiados por las ayudas técnicas, es que se puede reducir el número y dedicación de cuidadores, lo cual también va en beneficio del grupo familiar, porque esas personas podrían realizar otro tipo de actividad idealmente remunerada, que implicaría un mejoramiento en los ingresos familiares.

FONADIS realiza una encuesta que tiene dos preguntas: una dirigida al usuario pidiéndole que señale si ha aumentado las actividades que puede realizar por si mismo y otra pregunta dirigida al cuidador (orientada en el mismo sentido). Se realizan dos mediciones anuales (semestrales) y se aplica a una muestra de 140 beneficiarios que recibieron ayudas técnicas. Las dos preguntas relacionan la AT entregada con la autovalencia para vestirse, para el aseo personal, para alimentarse y para trasladarse.

La encuesta de auto valencia, considera preguntas relativas a las actividades de la vida cotidiana, traslado, alimentación, comunicación, higiene, consultando la percepción respecto de cómo mejora la capacidad de la persona con discapacidad de hacer solo actividades que previo a la entrega de estas ayudas técnicas no lo podía realizar y consultando al “cuidador” respecto de cómo se reduce la carga de actividades de apoyo a la persona con discapacidad. Un resumen respecto de las preguntas que se realizan se detalla en el cuadro siguiente.

¹²⁸ La medición de la auto valencia esta estandarizada y se aplica el mismo instrumento en los años estudiados, lo que permite compararlos.

Tabla II.22
Ámbito de la autovalencia evaluado según tipo de Ayuda Técnica entregada a los beneficiarios FONADIS

GRUPO	AYUDA TECNICA	AMBITO EN QUE SE EVALÚA LA AUTOVALENCIA
GRUPO 1: Discapacidad física	Sillas de ruedas, bastones y andadores	Traslado
GRUPO 2 : Discapacidad sensorial	Audífonos, equipos FM, elementos de baja visión, elementos para ciegos	Comunicación
GRUPO 3: Discapacidad física por secuelas neurológicas	Órtesis, Prótesis, zapatos ortopédicos, plantillas ortopédicas	Traslado
GRUPO 4: Discapacidad física por enfermedades degenerativas	Endoprótesis de cadera, rodilla, columna, hombro y kit alargador de extremidades	Traslado, vestuario, higiene
GRUPO 5: aditamentos que favorecen la vida diaria	Aditamentos que favorecen la autonomía en la vida diaria, por ejemplo: elementos adaptados para la alimentación, vestuario, higiene, sala de clases, puesto de trabajo.	Higiene, alimentación, traslado

Fuente: cuadro elaborado por el panel evaluador a partir de la revisión de la pauta y del manual para la encuesta de autovalencia de FONADIS

El indicador¹²⁹ mide el número de actividades que logra realizar la persona en forma independiente con el uso de la Ayuda Técnica. El atributo que se mide es el grado de independencia funcional alcanzado en las actividades cotidianas del beneficiario. El uso de una ayuda técnica proporciona mejoras funcionales que permiten a la persona tener un mejor control del cuerpo para su actuación. La mejoría funcional, lleva por lo tanto, a la persona beneficiaria a tener una mayor capacidad de funcionamiento, lo que significa mejorar en su auto valencia, que significa la capacidad de ejecutar actividades sin ayuda de terceros.

Al revisar los resultados de los indicadores de autovalencia, se observa que el indicador mejoró sustantivamente 2006 y posteriormente se observa un retroceso que sitúa el indicador de autovalencia del 2007 por debajo del punto de partida (2004), a pesar de que FONADIS declara que ha realizado importantes esfuerzos tendientes a mejorar la calidad de las AT. No contamos con información detallada respecto de cuales son los ámbitos en que se ha producido un retroceso en los resultados de autovalencia, sin embargo pensamos que este es un aspecto que debe ser profundamente revisado por el programa para identificar que AT no están generando el beneficio esperado.

Tabla II.23
Indicador de auto valencia de beneficiarios efectivos FONADIS

Indicador de Mejora en la autovalencia	2004	2005	2006	2007
Nº de actividades que realiza la persona después de recibir la ayuda técnica/ Nº actividades que realizaba antes de recibir la ayuda técnica	100,0%	200,0%	150,0%	98%

Fuente: elaboración del panel evaluador con datos del SIG

¹²⁹ Fuente SIG institucional.

Por todo lo anterior, es lamentable que los resultados observados no sean los esperados por parte del equipo de FONADIS

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

El equipo evaluador ha tenido dificultades para determinar el número total de beneficiarios efectivos del Programa de Ayudas Técnicas.

Del SIG y de los informes de gestión anuales es posible obtener información de beneficiarios totales para los años 2004, 2005 y 2006, pero lamentablemente algunas cifras no coinciden¹³⁰, lo cual genera alguna incertidumbre en relación a la calidad de la información que utiliza FONADIS para realizar sus análisis. Hasta la fecha, no existen explicaciones claras respecto del porqué de esas discrepancias en las cifras entregadas por FONADIS.

Adicionalmente se constata que durante el período de evaluación se han modificado los criterios de priorización de los beneficiarios, razón por la cual se observan importantes variaciones en la distribución de beneficiarios según su condición de origen. El cuadro siguiente muestra la evolución de las líneas programáticas (en términos de población objetivo) entre el 2004 y 2007.

Tabla II.24
Líneas programáticas de la entrega de Ayudas Técnicas

LINEAS PROGRAMATICAS FONADIS	AÑO DE IMPLEMENTACIÓN			
	2004	2005	2006	2007
PROGRAMA REGULAR	✓	✓	✓	✓
PROGRAMA CHILE SOLIDARIO	✓	✓	X	X
PROGRAMA PUENTE	✓	✓	X	X
PROGRAMA COBERTURA UNIVERSAL	X	✓	X	X
PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS	X	X	✓	✓
SISTEMA CHILE SOLIDARIO	X	X	✓	✓
PROGRAMA CHILE CRECE CONTIGO	X	X	X	✓

Fuente: cuadro elaborado por el panel evaluador a partir de la revisión con la contraparte FONADIS.

✓ : existen beneficiarios calificados en esa línea programática
X : no existen beneficiarios calificados en esa línea programática

Varias de estas categorías (Programa Chile Solidario, Programa Puente, Sistema Chile Solidario) consideran beneficiarios pertenecientes al mismo programa de MIDEPLAN, razón por la cual no se entiende porque se consignan en líneas diferentes, por lo cual para efectos de nuestro análisis serán fusionados para poder analizar su real evolución en el período evaluado, sin embargo nos permiten inferir que FONADIS no cuenta con una definición clara respecto de sus beneficiarios.

También es importante señalar que de acuerdo a lo señalado por las contrapartes de FONADIS durante el período de evaluación (2004 – 2007), el programa ha ido transitando desde la entrega de un número de ayudas técnicas (sillas de rueda,

¹³⁰ En el SIG se señala que para el año 2004 se atendieron 1.065 beneficiarios y en otro se informan 2.487, en el Balance de Gestión Integral se señalan que ese año se entregaron 7.176 ayudas técnicas y en el SIG se señalan solamente 5.022.

prótesis, bastones, colchones antiescaras, audífonos, órtesis, zapatos ortopédicos, etc.) por año a las instituciones con convenios; sin especificar a que beneficiarios efectivos iban dirigidos esos implementos; hacia la adquisición de ayudas técnicas apropiadas a las características personales de un beneficiario determinado a quien se le ha aprobado el financiamiento a través de este programa. De esta manera, progresivamente se va haciendo un programa más personalizado y progresivamente adquieren mayor relevancia los beneficiarios efectivos.

La incorporación de las prioridades definidas por el gobierno en relación a grupos de pobres más vulnerables, como: Chile Solidario, Programa Puente, Chile Crece Contigo, al panel le parecen adecuadas, por cuanto efectivamente corresponden a la población de mayor vulnerabilidad social y deben ser apoyados por programas gubernamentales como éste.

Las oscilaciones que presenta el programa en relación a sus beneficiarios efectivos probablemente en parte se deba a los cambios anuales que presentan las prioridades a atender. Al respecto se observa un incremento notorio el 2005 con respecto al 2004, y posteriormente se observa una reducción de los beneficiarios efectivos, menos brusca que lo observado con la entrega de ayudas técnicas, lo cual no tiene explicación de parte de FONADIS a pesar de que fue solicitado¹³¹ A pesar de ello, la variación en el total de beneficiarios efectivos del período 2004 al 2007 presenta un crecimiento **del 82,4%**.

Para analizar el comportamiento al interior de la cifra global, en los años evaluados, se han integrado al Sistema Chile Solidario los beneficiarios del Programa Chile Solidario, Programa Puente, Programa Escasos Recursos y Cobertura Universal. Para este agregado, se observa una reducción del 23,1% entre 2005 y 2007. Si se agregan los beneficiarios atendidos por el Programa Chile Crece Contigo, se observa que en general este tipo de beneficiario se ha mantenido estable (reducción del 3,4%), lo cual es diferente a lo observado en los beneficiarios efectivos del Programa Regular, donde se aprecia una caída del 30,1% en igual período, tal como se observa en el cuadro siguiente.

Tabla II.25
Distribución beneficiarios efectivos según su origen

Tipo de beneficiarios de Programa de Ayudas Técnicas	Beneficiarios 2004	Beneficiarios 2005	Beneficiarios 2006	Beneficiarios 2007	Variación 2005-2007
Programa Regular		2.592	2.108	1.813	-30,1%
Sistema Chile Solidario		2.820	2.525	2.169	-23,1%
Programa Chile crece contigo				554	
Totales	2.487 (*)	5.412	4.633	4.536	-16,2%

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información obtenida del SIG de FONADIS, excepto para año 2004, cuya fuente es BGI de FONADIS y no se informa la desagregación de beneficiarios (*).

Revisando el informe proporcionado por FONADIS relativo al PMG de género, se observa que al menos para este programa no existe ninguna focalización o

¹³¹ Para el panel, en ausencia de explicación de parte de FONADIS parece razonable pensar que el cambio de autoridades puede ser un hito que explique este cambio, al igual que lo señalado en el capítulo de producción del componente AT.

priorización en este sentido. A pesar de que la prevalencia de discapacidad afecta más a las mujeres, tal como se señaló en el capítulo relativo a la población potencial, la entrega de ayudas técnicas privilegia a los hombres como se observa en el cuadro siguiente.

Tabla II.26
Distribución de beneficiarios efectivos según sexo del Programa de ayudas técnicas

	2006	2007	Prevalencia 2004
Mujeres	45,1%	47,4%	58,2%
Hombres	54,9%	52,6%	41,8%

Fuente: elaboración equipo evaluador con datos entregados por FONADIS y prevalencia corresponden al Diagnóstico Nacional (ENDISC) 2004.

Respecto de los beneficiarios efectivos atendidos por el programa en las regiones, de los años en que se tiene esta información se observa que al igual que en el análisis de la producción, la creación de oficinas regionales ha permitido incrementar el ingreso de discapacitados de regiones, lo que hace que proporcionalmente el total de beneficiarios de la Región Metropolitana se reduzca. Se observa un importante crecimiento de la II y III Región y una reducción en la Región de los Lagos y la Región Metropolitana¹³².

Tabla II.27
Beneficiarios efectivos del programa 2006 -2007¹³³

Región	2006	% del total	2007	% del total	Variación
I Región de Tarapacá	278	6,0%	95	2,1%	-17,3%
II Región de Antofagasta	37	0,8%	98	2,2%	164,9%
III Región de Atacama	49	1,1%	83	1,8%	69,4%
IV Región de Coquimbo	89	1,9%	132	2,9%	48,3%
V Región de Valparaíso	309	6,7%	415	9,1%	34,3%
VI Región del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	202	4,4%	240	5,3%	18,8%
VII Región del Maule	117	2,5%	158	3,5%	35,0%
VIII Región del Bío Bío	542	11,7%	534	11,8%	-1,5%
IX Región de la Araucanía	218	4,7%	277	6,1%	27,1%
X Región de Los Lagos	289	6,2%	146	3,2%	-24,2%
XI Región del Gral. Carlos Ibañez del Campo	27	0,6%	43	0,9%	59,3%
XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	31	0,7%	51	1,1%	64,5%
XIII Región Metropolitana	2.445	52,8%	2.056	45,3%	-15,9%
XIV Región de los Ríos			73	1,6%	
XV Región de Arica Y Parinacota			135	3,0%	
Totales	4.633	100,0%	4.536	100,0%	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información obtenida del SIG de FONADIS.

Finalmente al analizar los beneficiarios respecto de su edad se observa un importante crecimiento en la participación de los niños y niñas de 6 a 17 años, y una reducción de los beneficiarios adultos mayores.

¹³² Con el fin de comparar con el año anterior, se le han sumado los beneficiarios de la XV Región, igual como se hizo con la X Región a quien se le suman los beneficiarios de la XIV Región.

¹³³ Corresponde a las cifras de beneficiarios efectivos indicados en el SIG.

Tabla II.28
Evolución beneficiarios efectivos según edad

Grupo Etáreo	2006	% del total	2007	% del total	Variación
0 a 5 años	192	4,1%	153	3,4%	-20,3%
6 a 17 años	396	8,5%	555	12,2%	40,2%
18 a 29 años	340	7,3%	443	9,8%	30,3%
30 a 50 años	1.227	26,5%	1.252	27,6%	2,0%
51 a 64 años	1.443	31,1%	1.415	31,2%	-1,9%
65 y más años	1.001	21,6%	686	15,1%	-31,5%
Institucional	34	0,7%	32	0,7%	-5,9%
Totales	4.633	100,0%	4.536	100,0%	

Fuente: elaboración del equipo evaluador con información obtenida del SIG de FONADIS

La reducción de la atención de adultos mayores debiera ser revisada, especialmente en relación al comportamiento de programas complementarios que cubren ese tipo de beneficiarios, ya que en el Estudio Nacional sobre la Discapacidad, son los que presentan mayor prevalencia.

3.2.3. Análisis de Cobertura

En consideración de que el programa responde a la demanda espontánea, que las diferentes definiciones de población objetivo no se condicen con las acciones realizadas y que la meta anual de AT definida durante todo el período de evaluación no constituye un elemento que guíe el programa, el panel concluye que no hay una población objetivo que sea relevante para el análisis de cobertura.

Por lo anterior, a partir de la definición de población potencial que propone el panel evaluador, definidos como todos los discapacitados moderados y severos que requieran de las ayudas técnicas que el programa ofrece y que no cuenten con recursos para obtenerlos (pertenecientes a la condición socioeconómica baja), a continuación se realiza el análisis de cobertura del Programa Ayudas Técnicas.

Los resultados de este análisis muestran que la cobertura del programa es extremadamente baja y menor si se considera la población objetivo que se ha definido el programa, no alcanzando ni siquiera a cubrir el crecimiento vegetativo de personas con discapacidad. La cobertura crece levemente si se compara con la población potencial definida por el panel, la cual se considera más adecuada para esta comparación, ya que se ha tomado en consideración lo que establece la ley y los criterios recomendados por las políticas públicas de este gobierno en el marco del Sistema de Protección Social.

Esta situación pone en riesgo la posibilidad de que el programa pueda contribuir al propósito fijado y al mandato de la ley que lo rige, ya que prácticamente no impacta en la situación de discapacidad nacional.

Tabla II.29
Cobertura Años 2004-2007

Año	Población Potencial	Beneficiarios Efectivos	Cobertura
2004	362.586	2.487	0,7%
2005	366.103	5.412	1,5%
2006	369.544	4.633	1,3%
2007	372.907	4.536	1,2%

Fuente: elaboración del equipo evaluador en base a estimación población objetivo y potencial, comparado con los beneficiarios atendidos cada año según lo informado por FONADIS.

Si se analiza la cobertura de beneficiarios por edad entre el 2006 y el 2007 se observa un crecimiento importante en los grupos de seis a 29 años y una reducción en los extremos (menores de 5 años y mayores de 65¹³⁴). Al comparar la distribución de beneficiarios según edad atendidos por el programa en esos años respecto de la proporción encontrada en el Diagnóstico Nacional, es posible observar que en los niños, jóvenes y adultos jóvenes la cobertura del programa es mayor que la prevalencia observada. En la tercera edad la proporción de personas atendidas es menor (posiblemente porque estas personas con discapacidad también están cubiertas por el AUGE), siendo la cobertura en la población adulta similar a la prevalencia encontrada en el diagnóstico nacional (ENDISC 2004), como se muestra en el cuadro siguiente.

Tabla II.30
Cobertura según edad de las personas con discapacidad, años 2006-2007

Grupo Etéreo	2006	% del total	2007	% del total	Variación 2006 - 2007	Distribución población discapacitada ENDISC
0 a 5 años	192	4%	153	3%	-20,3%	1,10%
6 a 17 años	396	9%	555	12%	40,2%	4,58%
18 a 29 años	340	7%	443	10%	30,3%	8,28%
30 a 64 años	2.670	58%	2.667	59%	2,0%	50,97%
65 y más años	1.035	22%	718	16%	-31,5%	35,07%
Totales	4.633	100%	4.536	100%		100,00%

Si bien se reconoce que la apertura de oficinas regionales ha permitido el acceso de beneficiarios de regiones además de la postulación vía internet, las coberturas regionales de la II, III, IV, VI, VII, IX y X están por debajo de la cobertura promedio nacional como se observa en el cuadro siguiente.

¹³⁴ Respecto de los adultos mayores es importante señalar que existen otros programas relacionados que cubren estos requerimientos: AUGE por ejemplo.

Tabla II.31
Cobertura del Programa Ayudas Técnicas por Regiones

Región	Resultado	2004	2005	2006	2007	Total 2005 al 2007	Cobertura % del total PCD ENDISC
I	Aprobada		65	108	89	262	4,35%
	Recibidas		83	137	112	332	5,23%
	N° PCD ENDISC 2004	16.150					
II	Aprobada		29	43	121	193	1,34%
	Recibidas		35	65	142	242	1,68%
	N° PCD ENDISC 2004	14.425					
III	Aprobada		26	55	87	168	1,69%
	Recibidas		35	74	113	222	2,24%
	N° PCD ENDISC 2004	9.929					
IV	Aprobada		63	118	172	353	1,71%
	Recibidas		71	133	196	400	1,93%
	N° PCD ENDISC 2004	20.703					
V	Aprobada		213	329	454	996	2,78%
	Recibidas		258	395	531	1184	3,31%
	N° PCD ENDISC 2004	35.770					
VI	Aprobada		159	213	256	628	1,95%
	Recibidas		174	244	304	722	2,24%
	N° PCD ENDISC 2004	32.212					
VII	Aprobada		73	128	204	405	0,94%
	Recibidas		78	166	250	494	1,14%
	N° PCD ENDISC 2004	43.173					
VIII	Aprobada		430	540	618	1588	2,03%
	Recibidas		502	649	730	1881	2,40%
	N° PCD ENDISC 2004	78.297					
IX	Aprobada		115	224	303	642	1,56%
	Recibidas		129	259	367	755	1,84%
	N° PCD ENDISC 2004	41.098					
X	Aprobada		117	192	181	490	1,77%
	Recibidas		144	281	209	634	2,37%
	N° PCD ENDISC 2004	40.890					
XI	Aprobada		12	32	52	96	2,77%
	Recibidas		18	38	61	117	3,38%
	N° PCD ENDISC 2004	3.466					
XII	Aprobada		35	23	59	117	4,08%
	Recibidas		39	30	70	139	4,84%
	N° PCD ENDISC 2004	2.870					
XIII	Aprobada		1866	2284	1997	6147	3,21%
	Recibidas		2094	2859	2433	7386	3,85%
	N° PCD ENDISC 2004	191.685					
XIV	Aprobada		59	93	80	232	
	Recibidas		86	138	113	337	
XV	Aprobada		123	142	176	441	
	Recibidas		133	170	210	513	
Total	Aprobada		3.084	4.040	4.198	11.322	2,13%
	Recibidas		3.879	5.638	5.841	15.358	2,90%
	N° PCD ENDISC 2004	530.390					

Fuente: elaboración del panel evaluador en base a datos proporcionados por estudio complementario y ENDISC 2004

3.2.4. Focalización del Programa

Los procesos de recepción y evaluación de las solicitudes que recibe FONADIS genera un volumen muy elevado de “inadmisibilidad” (25,7%), que corresponden

probablemente a personas con discapacidad que por problemas de no cumplimiento de los procedimientos administrativos establecidos no tienen posibilidad de acceder a estos beneficios a pesar de que podrían ser parte de los grupos priorizados por el programa.

Tabla II.32
Resultados de solicitudes de Ayudas Técnicas recibidas por FONADIS

Solicitudes recibidas por FONADIS	2005 – 2007	%
Total solicitudes recibidas por FONADIS	20.674	100,0%
Solicitudes declaradas inadmisibles (vía tradicional e Internet)	5.316	25,7%
Solicitudes evaluadas	15.358	74,3%

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Del estudio complementario que se realizó para investigar las solicitudes recibidas por FONADIS, a continuación se desglosan las causas de “inadmisibilidad” tanto de las solicitudes recibidas por la vía tradicional (papel) como de las recibidas por Internet, lo que da cuenta de situaciones previas que no dicen relación con la necesidad de la persona con discapacidad que está solicitando la AT.

Tabla II.33
Causales de Inadmisibilidad en Solicitudes de Financiamiento de Ayudas Técnicas vía Tradicional

Causales de Inadmisibilidad vía tradicional	Nº Rechazos	% del total
Falta Fecha de Operación	479	26,7%
Formulario de Diagnóstico ausente o incompleto	445	24,8%
Coaporte Insuficiente	287	16,0%
Informe Social ausente o incompleto	209	11,6%
Falta Comprobante Ingreso Beneficiario	208	11,6%
Sin formulario de Solicitud de Financiamiento	80	4,5%
Beneficiario no está inscrito en RND	56	3,1%
Falta Cotización	31	1,7%
Total	1795	100%

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Tabla II.34
Causales de Inadmisibilidad en Solicitudes de Financiamiento de Ayudas Técnicas vía Internet

Causales de Inadmisibilidad vía Internet	Nº Rechazos	% del total
Formulario Diagnóstico incompleto o ausente	2469	70,1%
Postulación Repetida	298	8,5%
Beneficiario no está en RND	278	7,9%
Informe Social incompleto o ausente	322	9,1%
Falta Presupuesto	154	4,4%
Total	3521	100%

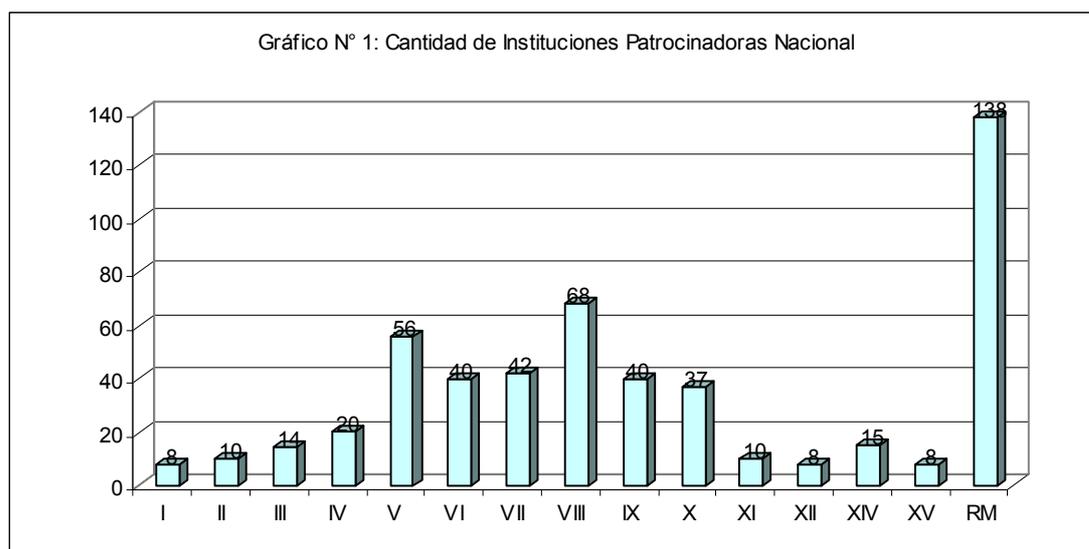
Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

La tabla siguiente, da cuenta del universo de Instituciones Patrocinadoras a nivel nacional, que a la fecha son 514 entidades. Así mismo, se aprecia que la mayor cantidad de entidades se encuentra en la Región Metropolitana con 138 instituciones (26.8%), la VIII Región con 68 instituciones (13.2%) y la V Región con 56 instituciones (10.9%).

Tabla II.35
Distribución regional de Instituciones patrocinantes en convenio con FONADIS

Instituciones Patrocinadoras por Región		
Región	Cantidad	%
I	8	1.6%
II	10	1.9%
III	14	2.7%
IV	20	3.9%
V	56	10.9%
VI	40	7.8%
VII	42	8.2%
VIII	68	13.2%
IX	40	7.8%
X	37	7.2%
XI	10	1.9%
XII	8	1.6%
XIV	15	2.9%
XV	8	1.6%
RM	138	26.8%
Total	514	100.0%

Fuente: informe final estudio complementario Evaluación programa de ayudas técnicas FONADIS 2008



La caracterización de las Instituciones Patrocinadoras, según Tipo de Organización, taxonomía que se puede apreciar en la tabla siguiente, a nivel nacional.

Tabla II.36
Caracterización de Instituciones patrocinantes en convenio con FONADIS

Tipo de Organización	Cantidad	%
Municipalidades	318	61.9%
Juntas Vecinales u Otras Org. Comunitarias Regidas por L19418	67	13.0%
Corporaciones y Fundaciones	59	11.5%
Servicios Públicos u Otros Organismos del Estado	52	10.1%
Sindicatos, Federaciones de Sindicatos y Centrales Sindicales	6	1.2%
Persona Jurídica de Derecho Canónico	5	1.0%
Sociedades de Responsabilidad Limitada	3	0.6%
IND	2	0.4%
Asociaciones Gremiales	1	0.2%
Organizaciones Deportivas L19712	1	0.2%
Totales	514	100.0%

Fuente: informe final estudio complementario Evaluación programa de ayudas técnicas FONADIS 2008

Podemos observar que el 96.5% de las instituciones, a nivel nacional, está concentrada en cuatro tipos de organizaciones: Municipalidades con 318 (61.9%), Juntas Vecinales con 67 (13%), Corporaciones y Fundaciones con 59 (11.5%) y Servicios Públicos con 52 instituciones (10.1%).

Respecto de las instituciones patrocinantes con mayor número de solicitudes de financiamiento de ayudas técnicas inadmisibles vía Internet, este problema se concentra en algunas instituciones, lo cual podría ser mejorado si FONADIS dirigiera esfuerzos de capacitación a quienes se hacen cargo de llenar las solicitudes en esas instituciones. De manera agregada, la situación se presenta en el cuadro siguiente.

Tabla II.37
Instituciones patrocinantes que presentan solicitudes inadmisibles 2005 - 2007

Institución Patrocinante	Total solicitudes inadmisibles	% del total
Servicios de Salud	630	29,5%
Municipios e Intendencias	1.283	60,1%
Otras instituciones	223	10,4%
Total	2.136	

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Es altamente probable que el rol de las instituciones intermediarias, en cuanto a su capacidad de gestionar ayudas técnicas para sus beneficiarios, sea decisiva al momento de la focalización del programa, debido a que el programa responde a la demanda, así si la solicitud cumple con los requisitos establecidos no hay impedimento para entregar la ayuda técnica al beneficiarios, excepto que se termine el financiamiento disponible para el programa en FONADIS.

Respecto del “coaporte”, se observa que “un coaporte insuficiente” como causa de “inadmisibilidad” de la solicitud se presentó en el período analizado en 287 casos (16%

del total de solicitudes inadmisibles y solo un 1,4% del total de solicitudes recibidas por FONADIS).

Tabla II.38
Solicitudes de Ayudas Técnicas evaluadas por FONADIS con Coaporte

Resultado Solicitud	N° Solicitud	2005		N° Solicitud	2006		N° Solicitud	2007		N° Solicitud	TOTAL	
		N° Solicitud con coaporte	% Solicitud con coaporte		N° Solicitud con coaporte	% Solicitud con coaporte		N° Solicitud con coaporte	% Solicitud con coaporte		N° Solicitud con coaporte	% Solicitud con coaporte
Aprobada	3385	1314	39%	4524	939	39%	4849	224	5%	12758	2477	19%
Pendiente	45	31	69%	130	57	69%	189	10	5%	364	98	27%
Rechazada	449	348	78%	984	678	78%	803	119	15%	2236	1145	51%
Total	3879	1693	44%	5638	1674	44%	5841	353	6%	15358	3720	24%

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

Al revisar que pasa con las solicitudes que son evaluadas por FONADIS, se observa que un 24% (3.720 en todo el período analizado) presenta coaporte. Sin embargo en las solicitudes rechazadas se presenta más frecuentemente el coaporte (51% del total de solicitudes rechazadas) respecto de las aprobadas (19% del total de solicitudes aprobadas¹³⁵), lo cual podría indicar que el coaporte juega algún rol como barrera de acceso en las personas discapacitadas que solicitan AT, en el sentido inverso de la focalización según pobreza que pide la ley y que tiene como objetivo cumplir FONADIS.

Al revisar lo que pasa con el monto de los coaportes, un comportamiento similar entre las solicitudes aprobadas y rechazadas respecto del monto del coaporte, cuyo valor se sitúa preferentemente en rangos menores a un millón de pesos, lo cual no indicaría que es el monto del coaporte lo que produce el rechazo.

Sin embargo, del análisis realizado en el estudio complementario, se obtiene un dato que podría dar cuenta de que no solo opera la evaluación social y técnica para seleccionar los beneficiarios, sino que también **el monto promedio de la AT que se va a financiar sería un factor determinante en su aprobación**. Tal como lo muestra el cuadro siguiente, el valor promedio de las AT aprobadas es la mitad que el de las AT rechazadas, a pesar de que los valores máximos y mínimos de las AT aprobadas respecto de las rechazadas es más amplio.

Tabla II.39
Valor promedio y valores máximos y mínimos de las Ayudas Técnicas evaluadas

Resultado Solicitud	Promedio Ayuda Técnica	2005		Promedio Ayuda Técnica	2006		Promedio Ayuda Técnica	2007	
		Máx Ayuda Técnica	Mín Ayuda Técnica		Máx Ayuda Técnica	Mín Ayuda Técnica		Máx Ayuda Técnica	Mín Ayuda Técnica
Aprobada	626.905	5.600.000	4.500	663.011	5.121.834	4.500	779.363	6.900.000	1.734
Pendiente	1.314.490	3.308.200	83.240	1.155.585	3.182.542	9.520	1.074.850	5.233.883	11.900
Rechazada	1.322.369	4.242.271	12.400	1.431.404	4.393.000	9.000	1.501.358	5.870.058	1.529
Total general									

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

¹³⁵ Explicada fundamentalmente por la brusca caída de los comportes el año 2007, donde solo el 5% de las solicitudes aprobadas contó con coaporte.

Lo anterior explicaría porque el promedio del monto del coaporte de las solicitudes rechazadas es mayor que el de las aprobadas, porque seguramente el coaporte mayor que está dispuesto a hacer la persona con discapacidad para obtener la Ayuda Técnica es proporcional al valor total de la AT solicitada, como se observa en el cuadro siguiente.

Tabla II.40
Valor promedio y valores máximos y mínimos del Coaporte en las Ayudas Técnicas evaluadas

Resultado Solicitud	2005			2006			2007		
	Promedio Coaporte	Máx Coaporte	Mín Coaporte	Promedio Coaporte	Máx Coaporte	Mín Coaporte	Promedio Coaporte	Máx Coaporte	Mín Coaporte
Aprobada	241.663	3.789.317	2.000	278.568	3.564.698	2.000	374.109	3.174.915	4.160
Pendiente	402.259	2.308.200	20.000	409.315	1.852.724	10.000	250.450	1.060.000	30.000
Rechazada	474.885	3.300.000	5.000	482.310	2.550.000	5.000	469.515	2.230.506	600

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007

De todo el análisis realizado en este capítulo, el panel evaluador concluye que si bien existen criterios de focalización declarados por FONADIS, el funcionamiento y la aplicación de los mecanismos de selección de beneficiarios y de los instrumentos y procedimientos para la aprobación del financiamiento de una AT no responde a lo diseñado.

Respecto de la incorporación del enfoque de género, la reciente inclusión de este criterio en su focalización no nos permite evaluar si los procedimientos establecidos en la selección de beneficiarios ayuda a diferenciar y priorizar a las mujeres como se ha declarado por FONADIS, lo cual queda demostrado en el cuadro siguiente.

Tabla II.41
Resultados de la evaluación de solicitudes de Ayudas Técnicas según sexo de la persona con discapacidad

Sexo	Resultado Solicitud	2005	%	2006	%	2007	%	Total	%
F	Aprobada	1281	84,9%	2179	77,9%	2300	82,2%	5760	81%
	Pendiente	20	1,3%	68	2,4%	76	2,7%	164	2%
	Rechazada	208	13,8%	550	19,7%	422	15,1%	1180	17%
Total F		1509		2797		2798		7104	100%
M	Aprobada	2104	88,8%	2345	82,5%	2549	83,8%	6998	85%
	Pendiente	25	1,1%	62	2,2%	113	3,7%	200	2%
	Rechazada	241	10,2%	434	15,3%	381	12,5%	1056	13%
Total M		2370		2841		3043		8254	100%
Total		3879		5638		5841		15358	

Fuente: estudio complementario realizado sobre el total de solicitudes recibidas por FONADIS entre marzo del 2005 y noviembre del 2007.

Si bien existen criterios de focalización declarados por el Programa: Sistema Chile Solidario, Chile Crece Contigo, personas discapacitadas que están bajo la línea de pobreza, con la información disponible, el panel evaluador concluye que FONADIS no

logra focalizar la entrega de AT en los grupos declarados como prioritarios, debido a que existen un conjunto de filtros previos que terminan la admisibilidad y finalmente la entrega de las AT.

Adicionalmente, salvo por la desagregación de la información según sexo, al menos para este Programa, aún no se identifican resultados respecto de los esfuerzos tendientes a materializar el “Enfoque de Género” en la entrega de ayudas técnicas.

3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Se entiende por satisfacción¹³⁶ la evaluación que realizan los usuarios respecto del beneficio recibido. La satisfacción de los usuarios se mide en tres variables:

1. Percepción sobre la ayuda técnica en cuanto a la calidad del implemento, considerando las expectativas del usuario la seguridad y comodidad en el uso de ella.
2. Valoración subjetiva que realiza el beneficiario, respecto al tiempo de tramitación de la solicitud de financiamiento transcurrido en FONADIS y en la institución patrocinante.
3. Percepción que tiene el beneficiario del impacto que ha producido el uso de la ayuda técnica en su vida.

Estas variables son medidas mediante una Escala de grados de satisfacción:

- ♣ **Muy Satisfecho:** Sensación positiva máxima que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal.
- ♣ **Satisfecho:** Sensación positiva que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal.
- ♣ **Medianamente Satisfecho:** Sensación positiva en menor grado que se produce en cada sujeto a partir de la evaluación personal.
- ♣ **Insatisfecho:** Inexistencia de una sensación positiva frente a la recepción del beneficio.

Para efectos del indicador, se considera respuesta satisfactoria a los satisfechos o muy satisfechos.

La encuesta de satisfacción se realiza cada 6 meses y de acuerdo a lo señalado por FONADIS la encuesta se realiza al menos 30 días después de que se ha entregado la Ayuda Técnica de manera que el beneficiario puede tener una impresión del cambio que esto significa en su vida.

Los Informes de gestión del período 2004-2006 señalan el Indicador “Grado de satisfacción de usuarios respecto de la ayuda técnica recibida”, que al menos hasta el 2006 se desagrega por sexo. Los resultados en general son adecuados sin encontrar diferencias significativas por sexo. Si bien existen oscilaciones en los años analizados los resultados se mantienen dentro del rango considerado aceptable por FONADIS.

¹³⁶ Definiciones obtenidas del SIG.

Tabla II.42
Evolución de la satisfacción de los beneficiarios del Programa

Indicador de satisfacción	2004	2005	2006	2007
Nº beneficiarios satisfechos/Nº beneficiarios encuestados	80,0%	77,7%	86,4%	75%
Hombres	79,0%	81,0%	87,7%	s/dato
Mujeres	80,0%	77,0%	85,4%	s/dato

Fuente: elaboración del equipo evaluador con datos del SIG.

A contar del 2007 se realizaron tres focus group¹³⁷ para conocer con mayor profundidad las opiniones de los usuarios sobre el programa, este mecanismo operó luego de finalizado el proceso productivo.

Las principales opiniones de los beneficiarios de los focus groups realizados durante el 2007 señalan que el acceso a la información por parte de los usuarios de ayudas técnicas es principalmente a través de las asistentes sociales, tanto de los municipios como de los servicios de salud, la mayoría de las personas no utilizan medios como por ejemplo la página web u otros similares. En general supieron de la existencia del FONADIS, a través de sus redes sociales o familiares más cercana.

Las redes sociales mas recurridas por estas personas para poder postular a las ayudas técnicas son el COMPIN y municipios. En relación al COMPIN, la evaluación que realizan es muy mala ya que según los usuarios existe lentitud en la atención y mala calidad de la misma. Por otro lado en relación a los municipios la evaluación es variada, ya que por ejemplo en un mismo municipio existen experiencias distintas en cuanto a la atención, rapidez en la tramitación, etc.

Respecto del proceso de postulación al programa, no consideran que postular al programa de ayudas técnicas sea complicado, ni difícil. Se detectó que los tiempos de tramitación y entrega de las ayudas técnicas son muy variables (van desde un año a los dos meses) y los usuarios que recibieron su ayuda técnica más rápido fueron aquellos que solicitaron apoyos del grupo de adaptaciones para la vida cotidiana. Las entregas más lentas son las prótesis, órtesis y sillas de ruedas se atribuyen al incremento en las adquisiciones y la no adaptación de los proveedores a estas mayores solicitudes de AT. Los audífonos, estaban en el promedio de tramitación y entrega (seis meses), siendo estos los usuarios que estaban más conformes con la atención recibida por parte de las casas comerciales. Estos plazos claramente superan con creces lo comprometido por FONADIS el 2006¹³⁸, que esperaba “reducir a un máximo de 45 días la entrega de las AT siempre y cuando contara con los recursos”.

Finalmente, en cuanto a la evaluación que realizan los usuarios de las atención recibida en el FONADIS, la mayoría coincidió en que ésta atención siempre fue buena, con respeto y explicando cada una de sus dudas.

A partir de estos resultados obtenidos en los focus groups las principales conclusiones que rescata FONADIS se concentran en:

¹³⁷ Informe Focus Group realizados en las regiones V-VI y Región Metropolitana, 2007

¹³⁸ Compromiso extraído del documento oficial “Abriendo Oportunidades...., Gestión 2000 – 2006” que fue editado por la institución cuando la Sra. Andrea Zondek era la directora de FONADIS.

- ◆ Fortalecer y mejorar los canales de información
- ◆ Posicionar públicamente a FONADIS ya que existe un gran desconocimiento de los usuarios de esta institución
- ◆ Consolidar las acciones tendientes a mejorar los procesos, y hacer más amigable la tramitación de las ayudas técnicas
- ◆ Evaluar la atención de los proveedores de prótesis órtesis y sillas de ruedas ya que a ellos son los que mas están demorando la entrega de las ayudas técnicas y según los propios usuarios hay problemas con la calidad.
- ◆ Seguir trabajando para que esta calidad de la atención no varíe y los beneficiarios mantengan sus actuales niveles de satisfacción.

Estos resultados han implicado revisiones y mejorías en la forma en que el programa trabaja, sin embargo no hay documentación escrita respecto de estos procesos de análisis y cambio, lo cual es una debilidad del programa.

Respecto de los plazos de entrega de las Ayudas Técnicas a los usuarios (señalados en el cuadro I.2), el DAT dispone de plazos estimados de acuerdo al comportamiento de los proveedores en la entrega de las Ayudas Técnicas según sea su tipo. Así, cuando el proveedor excede el plazo de entrega estipulado en este cuadro, la institución patrocinante debe comunicarlo a la unidad de Bienes y Servicios de Fonadis para que ésta unidad tome contacto con la casa comercial, el medio de comunicación es el oficio o correo electrónico, dirigido a la Jefatura de la misma unidad¹³⁹.

En términos generales estos plazos no son reales, tanto para los convenios marco como para los convenios institucionales (estos últimos presentan un tiempo promedio de 3 meses en la entrega de la Ayuda técnica)¹⁴⁰ y en la práctica se observa que exceden los días estimados para cada tipo de Ayuda Técnica, lo cual se explica por el avance que ha tenido el Programa de Ayudas Técnicas, en el sentido de mayor conocimiento de la existencia del programa por parte de la población, la creación de oficinas regionales y la difusión de éste a las instituciones intermediarias. Con ello los proveedores paulatinamente no han dado respuesta a los plazos establecidos inicialmente, debido a que la demanda les ha aumentado, lo cual hace necesario modificar los convenios marco –proveedores Chile compra, aspecto que se analiza en las Recomendaciones.

Al respecto, no se observa ninguna acción dirigida a revisar los procesos internos de funcionamiento para corregir esta situación, trasladándose toda la responsabilidad a los proveedores.

¹³⁹ Al respecto las instituciones patrocinantes señalan que el tiempo de demora en recibir las AT, es directamente proporcional a la sofisticación de las mismas, es decir, el tiempo de demora de un bastón es breve, y el tiempo de demora de una silla eléctrica de medidas específicas es mayor. Así mismo, dependía, el tiempo de respuesta del tipo de institución y de la institucionalidad imperante, por ejemplo, las AT para sordos, deben manejarse con una entidad llamada el Centro de Diagnóstico, instancia que burocratiza el proceso. Los plazos indicados, varían entre más de un año, hasta un mes. Fuente: Estudio Complementario solicitado por el Panel, Entrevistas a instituciones patrocinantes, mayo 2008. Por su parte la Encuesta de Satisfacción usuario que implementa la institución indica para el período 2007, que un 72% de los usuarios manifiestan satisfacción respecto al tiempo de entrega de la Ayuda Técnica.

¹⁴⁰ Fuente: Terapeuta Ocupacional FONADIS en entrevista con el Panel 2008.

3.4. Desempeño del Programa a nivel de Fin

El fin del Programa es que las personas con discapacidad, de escasos recursos, mejoran su grado de integración social.

El panel evaluador a recogido las diversas definiciones que involucra el concepto de “integración social”, determinando que la mejor aproximación para poder tener una opinión respecto de cómo el programa contribuye a este fin, es contemplar como los beneficiarios del programa después de haber adquirido la Ayuda Técnica se han podido integrar al mundo del trabajo y como se han integrado al sistema educativo en el caso de niños y jóvenes.

Tal como se señaló en el la caracterización de la población potencial del programa, es evidente que las personas con discapacidad tienen más dificultades para encontrar trabajo (solo el 8,8% de las personas con discapacidad entre 15 y 64 años están trabajando), por lo tanto se debiera conocer por parte del Programa, si los beneficiarios atendidos al cabo de un cierto tiempo han encontrado trabajo.

Adicionalmente sería muy valioso para identificar la contribución del programa al fin definido, el que también se realice seguimiento de los niños y jóvenes a quienes se les ha otorgado AT y ver si estos han retomado o comenzado la formación escolar, y a través de un seguimiento anual determinar si lograr abordar las obligaciones escolares adecuadamente y si obtienen rendimientos similares o superiores al de las personas sin discapacidad de igual condición.

De acuerdo a la información disponible, no hay antecedentes que permitan conocer estos resultados y poder señalar como el Programa contribuye al cumplimiento del Fin, en términos de saber si estos beneficiarios han mejorado en su inserción educativa y laboral

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Durante el período de evaluación, todas las fuentes de financiamiento del Programa están incorporadas en el presupuesto inicial de FONADIS.

Tabla II.32
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2008)

Fuentes de Financiamiento	2004		2005		2006		2007		2008		Variación 2004-2008
	Monto	%	%								
1. Presupuestarias											
1.2. Asignación específica al Programa											
a) FONADIS ¹⁴¹	782.219	33.7	1.512.907	43.6	1.394.366	41.6	2.009.663	50.6	2.260.259	55.3	189
b) Chile Solidario (Mideplan)	1.411.388	60.7	1.784.599	51.5	1.779.001	53.0	1.771.559	44.5	1.667.359	40.7	18.1
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo ¹⁴²	130.401	5.6	168.867	4.9	181.272	5.4	193.648	4.9	163.243	4.0	25.2
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas											
2. Extrapresupuestarias											
Total	2.324.008	100	3.466.373	100	3.354.639	100	3.974.870	100	4.090.861	100	76

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

El programa es financiado mediante dos asignaciones específicas claramente identificadas en el presupuesto de FONADIS incluido en la Ley de Presupuestos de la Nación. La primera corresponde a transferencias asignadas directamente al Programa para el financiamiento de las ayudas técnicas en general. La segunda es una transferencia específica para beneficiarios del Sistema Chile Solidario y requiere de la aprobación de un convenio con la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario para su ejecución.

Además se consideran parte del presupuesto del programa los montos asignados a FONADIS para soporte administrativo, clasificados en los subtítulos 21, 22 y 29 de la Ley de Presupuestos, que se estima corresponden al Programa. La estimación corresponde al monto total de estos recursos para FONADIS multiplicado por la proporción de la dotación que el Departamento Ayudas Técnicas representa sobre la dotación total de FONADIS.

¹⁴¹ FONADIS no determina un presupuesto inicial para el Programa, por lo tanto los valores presentados corresponden al gasto devengado.

¹⁴² ídem.

No existen otros aportes al programa en el presupuesto de otras instituciones públicas. Tampoco recibe aportes no contemplados en la Ley de Presupuestos.

El presupuesto total (final) del Programa se ha incrementado en un 76% en términos reales, entre los años 2004 y 2008. Este aumento se explica por el gran crecimiento del aporte directo para transferencias destinadas a financiar ayudas técnicas en general. Los recursos por este concepto casi se han triplicado en el período mencionado. El crecimiento no ha sido estable, sino que se han producido dos grandes saltos, de montos similares: el primero el año 2005, y el segundo el año 2007. El año 2005 el aumento se da junto con un aumento en el número de ayudas técnicas financiadas, pero en el caso del año 2007 esta asociación no está presente sino que, por el contrario, ese año junto con el incremento presupuestario se da una disminución tanto del número de Ayudas Técnicas financiadas como del número de beneficiarios atendidos, e incluso del porcentaje de beneficiarios satisfechos con la Ayuda técnica recibida y del nivel de autovalencia.

Tabla II.33
Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2008)

AÑO	Gasto Devengado ¹⁴³ de la institución responsable del Programa ¹⁴⁴	Otros Gastos ¹⁴⁵	Total Gasto del Programa
2004	2.324.008	0	2.324.008
2005	3.466.373	0	3.466.373
2006	3.354.639	0	3.354.639
2007	3.974.870	0	3.974.870
Variación 2004-2007	71%		71%

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

El componente principal de los gastos devengados del programa lo constituyen las transferencias para financiamiento de las ayudas técnicas, que representan un 95% de ellos. Por lo tanto, es la variación de estas transferencias lo que explica la variación de los gastos devengados totales del programa. Por otra parte, los gastos en bienes y servicios de consumo, así como los gastos en inversión para funcionamiento se han incrementado fuertemente en el período 2004-2007, pero continúan representando un muy bajo porcentaje del total (ver Tabla II.34) El aumento se debe a que a partir del año 2005 comenzaron a financiarse con estos ítem, gastos asociados (personal y bienes y servicios de consumo) que antes se financiaban con transferencias.

¹⁴³ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

¹⁴⁴ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

¹⁴⁵ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Tabla II.34
Desglose del Gasto Devengado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2008)

	2004		2005		2006		2007		Variación 2004- 2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	115.701	5,0%	114.265	3,3%	123.016	3,7%	132.483	3,3%	14,5%
2. Bienes y Servicios de Consumo	12.200	0,5%	50.007	1,4%	54.308	1,6%	56.000	1,4%	359,0%
3. Inversión	2.500	0,1%	4.595	0,1%	3.948	0,1%	5.165	0,1%	106,6%
Subtotal 1+2+3	130.401	5,6%	168.867	4,9%	181.272	5,4%	193.648	4,9%	48,5%
4. Otros (transferencias)	2.193.607	94,4%	3.297.506	95,1%	3.173.367	94,6%	3.781.222	95,1%	72,4%
Total Gasto Devengado	2.324.008	100,0%	3.466.373	100,0%	3.354.639	100,0%	3.974.870	100,0%	71,0%

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

El Programa tiene sólo un componente y todos sus gastos corresponden a las transferencias usadas para financiar las ayudas técnicas solicitadas. No se financian ayudas con recursos provenientes de otras asignaciones ni tampoco se financian gastos administrativos con recursos asignados para transferencias. Luego, el gasto asociado al componente equivale al gasto en transferencias.

Tabla II.35
Gasto Total¹⁴⁷ por Componente (Miles de \$ 2008)

	2004		2005		2006		2007		Variación 2004- 2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente 1	2.193.607	100%	3.297.506	100%	3.173.367	100%	3.781.222	100%	72,4%
Total	2.193.607	100%	3.297.506	100%	3.173.367	100%	3.781.222	100%	72,4%

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas

El gasto asociado a producción del componente del programa se ha incrementado en un 72,4% en el período 2004-2007. Este aumento es menor al aumento en el número de beneficiarios de 82% en el mismo período, pero sustancialmente superior al aumento de 23% en la cantidad de ayudas técnicas entregadas.

¹⁴⁷ Ídem.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Al analizar que ha pasado con el gasto promedio por ayuda técnica en estos años, se observa una caída el año 2005 y una tendencia creciente desde entonces, completando un incremento en el costo promedio de un 39,4% considerando el gasto total del programa y un 40,5% tomando sólo los gastos de producción, en todo el período.

Tabla II.36
Gasto Total Promedio por ayuda técnica financiada (Miles de \$ 2008)

	2004	2005	2006	2007	Variación 2004-2007
Gasto total promedio	324	245	277	452	39,4

Fuente: Elaboración propia

Tabla II.37
Gasto Producción Promedio por ayuda técnica financiada (Miles de \$ 2008)

	2004	2005	2006	2007	Variación 2004-2007
Gasto producción promedio	306	233	262	430	40,5

Fuente: Elaboración propia

Una evolución similar pero menos pronunciada se verifica para los gastos de producción promedio por beneficiario, pero en esta caso el aumento desde el 2005 no ha compensado la caída producida ese año, de manera que se reducen en un 5,5% en el período. El importante aumento en el gasto promedio el año 2007 no está asociado a un aumento en la satisfacción de los beneficiarios ese año.

Tabla II.38
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Miles de \$ 2008)¹⁴⁸

	2004	2005	2006	2007	Variación 2004-2007
Componente 1	882	609	685	834	-5,5

Fuente: Elaboración propia

¹⁴⁸ No incluye información de gastos de administración.

Existen dos posibles causas que estarían en conjunto explicando esta evolución creciente de los gastos promedio a partir de 2005. Por una parte, se estaría invirtiendo más en aditamentos o implementos para los discapacitados que brinden un mejor apoyo para su desenvolvimiento. De acuerdo a lo informado por la contraparte FONADIS, existe cada día una mayor preocupación por asegurar que el dispositivo de apoyo que se le entregue a cada discapacitado sea ajustado a sus características (traje a la medida) lo cual puede explicar este aumento en el gasto promedio. Por otro lado, la parte del costo total de las ayudas técnicas que es financiada por el Programa ha ido en aumento. Según estadísticas que mantiene el Programa, la participación en el valor total de las ayudas técnicas que no es financiada por el Programa, ha ido cayendo en el tiempo pasando de un 15% el año 2005 a un 4% el año 2007 (ver Tabla II.43).

Tabla II.39
Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa por Beneficiario
(miles de \$ año 2008)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario ¹⁴⁹
2004	882	52	934
2005	609	31	640
2006	685	39	724
2007	834	43	876
Variación 2004-2007	-5,5	-18,6	-6,2

Fuente: FONADIS, DAF.

Los gastos por beneficiario se han reducido en el período de evaluación, especialmente los gastos de administración por beneficiario, lo que señala un aumento en la eficiencia del Programa. Se debe prestar atención, sin embargo, pues se ve un retroceso a partir del año 2005. En caso de continuar esta tendencia, la ganancia de eficiencia señalada se revertirá en el corto plazo.

No se han realizado comparaciones de los precios de las ayudas técnicas financiadas con precios de mercado de las mismas. La especificidad de cada una de ellas a las necesidades propias de cada beneficiario dificulta la comparación con valores estandarizados. Sin embargo, el Programa utiliza los mecanismos establecidos por el Gobierno de Chile para las compras públicas, aprovechando las herramientas que estos mecanismos contemplan. En este sentido, el Programa se vale de las mejores prácticas disponibles en el sector público chileno para realizar el proceso de adquisición de las ayudas técnicas.

4.2.2. Gastos de Administración

Los gastos de administración del programa fueron estimados por el Departamento de Administración y Finanzas de FONADIS, aplicando la proporción de la dotación de la institución que trabaja en el Departamento Ayudas Técnicas, a la suma de todos los

¹⁴⁹ El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

gastos de los subtítulos 21, 22 y 29. El panel evalúa que el porcentaje de gastos administrativos está dentro de un rango normal.

Tabla II.40
Gastos de Administración del Programa (Miles de \$ 2008)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del Programa)*100
2004	130.401	2.324.008	5,6%
2005	168.867	3.466.373	4,9%
2006	181.272	3.354.639	5,4%
2007	193.648	3.974.870	4,9%

Fuente: FONADIS, DAF

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

El siguiente tabla muestra la evolución del promedio de evaluaciones técnicas diarias durante el período de evaluación. Este indicador presenta un alza significativa el año 2005, se reduce algo el año 2006 y cae notablemente el año 2007. Este cambio se asocia con la implementación del nuevo enfoque que la Dirección del programa ha incorporado, privilegiando la calidad en la entrega y no sólo la cantidad.

Tabla II.41
Promedio De Evaluaciones Técnicas Diarias

	2.004	2005	2006	2007
Promedio De Evaluaciones Técnicas Diarias	29.9	58.9	50.5	36.7

Fuente: Elaborada por el Panel con datos extraídos del SIG institucional. Se consideran 240 días hábiles en el año

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Tabla II.42
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2008)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ¹⁵⁰ (b/a)*100
2004	2.324.008	2.324.008	100%
2005	3.466.373	3.466.373	100%
2006	3.354.639	3.354.639	100%
2007	3.974.870	3.974.870	100%

Fuente: FONADIS, Departamento Administración y Finanzas.

¹⁵⁰ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

De acuerdo a los datos entregados por la institución responsable del Programa, la ejecución presupuestaria durante el período de evaluación ha sido siempre del 100%, agotándose los recursos antes de finalizar el año. Cuando los recursos para financiar las ayudas técnicas se agotan, esta situación es comunicada a las entidades intermediarias para que se abstengan de continuar enviando solicitudes. La existencia de una gran demanda insatisfecha producto de la baja cobertura del programa respecto de su población potencial sin duda es un factor importante en la explicación de niveles de ejecución presupuestaria del Programa.

4.3.2. Aportes de Terceros

De acuerdo a cómo se ha planteado el diseño del Programa, se debe distinguir que el bien o servicio que su único componente entrega es “financiamiento parcial o total” para la adquisición de ayudas técnicas, y no las ayudas técnicas propiamente. Se verifica que los montos desembolsados por el Programa para este efecto son financiados íntegramente con recursos del presupuesto de FONADIS. Por lo tanto, el Programa no tiene aportes de terceros¹⁵¹.

4.3.3. Recuperación de Gastos

El Programa no contempla mecanismos de recuperación de gastos.

En razón de su focalización en población de escasos recursos, no existen condiciones para implementar mecanismos de recuperación de gastos. De hecho, en la reformulación del enfoque del programa impulsado el año 2007 se plantea incluso la eliminación de la exigencia de “coaportes”¹⁵², es decir eliminar el tope de financiamiento, asumiendo el programa el total del financiamiento.

Tabla II.43
Gasto Comprometido¹⁵³ (Miles de \$ 2008 y %)

	Fonadis		"Coaporte"		Total
2005	\$ 3.270.944	85%	\$ 590.094	15%	\$ 3.861.038
2006	\$ 3.332.370	89%	\$ 394.815	11%	\$ 3.727.185
2007	\$ 3.791.781	96%	\$ 141.138	4%	\$ 3.932.919

Fuente: SIG

¹⁵¹ Producto de la existencia de topes al financiamiento de las ayudas técnicas, el Programa exige a las instituciones intermediarias que comprueben la disponibilidad de los recursos faltantes para integrar el valor total de la ayuda técnica, para asegurar que la diferencia entre el valor de la ayuda técnica que financiará el Programa y el monto del financiamiento entregado (producto del programa), esté cubierta y, por lo tanto, la compra pueda ser efectivamente realizada. En otras palabras, para dar curso al financiamiento parcial de una AT, FONADIS exige a las instituciones intermediarias que declaren, al momento de presentar la solicitud, contar con recursos comprometidos para financiar el costo de la ayuda técnica que no será no cubierto por el Programa. FONADIS mantiene estadísticas del monto de las ayudas técnicas solicitadas y del monto efectivamente financiado. La diferencia entre ambos, que es denominada en las estadísticas como “coaporte” es la parte del costo de la AT que FONADIS no cubre y que, en ocasiones, es pagada por terceros haciendo uso de una cuenta complementaria que FONADIS posee para estos efectos.

¹⁵² Ver nota al pie anterior

¹⁵³ Las cifras de esta tabla no coinciden con otras cifras del documento pues corresponden a gasto comprometido, mientras las cifras de las demás tabla se refieren a gastos devengados.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

El Programa de Ayudas Técnicas forma parte de un servicio que proporciona el estado chileno a la población discapacitada de escasos recursos y constituye un compromiso gubernamental que se traduce en un mandato de la Ley 19.284 de Integración social de las personas con discapacidad.

Para lograr este compromiso es necesario que la institución FONADIS se coordine a nivel interministerial, para ello existe un Consejo representado por diferentes ministerios vinculados a la temática de la discapacidad y organizaciones de la sociedad civil, cuya participación en esta instancia permite discutir y tomar decisiones coordinadamente.

El Programa de Ayudas Técnicas posee capacidades profesionales y dotación de recursos que si bien permiten alcanzar sus objetivos, no logra impactar cuantitativamente en la población potencial a la cual va dirigido el Programa, dado su baja capacidad de cobertura y su centralización en la gestión, tal como se analizó en el Capítulo Eficacia y Calidad del Programa. Respecto a la disponibilidad de financiamiento se desconocen los criterios institucionales para efectuar estos cálculos.

En términos generales es posible evaluar que los beneficiarios le dan legitimidad al Programa, lo cual se evidencia en las opiniones de los usuarios de ayudas técnicas (Encuestas de autovalencia y focus group). Por otra parte y respecto a los actores políticos y sociales, es posible evaluar que existe mayor conciencia social respecto a las personas con discapacidad. Ello se traduce en medidas políticas que involucran el transporte, la educación, el trabajo, espacios físicos y otros, expresadas en la Ley 19.284 de Integración social de las personas con discapacidad.

La iniciativa del “Registro Nacional de la Discapacidad”, en el que deben inscribirse todas las personas con discapacidad para gozar de los derechos establecidos por la ley, permite cuantificar la prevalencia de la discapacidad y focalizar los beneficios sociales de la política pública, no obstante la calificación de la discapacidad es de responsabilidad del COMPIN, instancia que no controla el Programa y que constituye la puerta de acceso a los beneficios de éste, la evaluación de los usuarios respecto de este servicio es deficiente, por cuanto en la mayoría de los casos, entorpece el inicio del proceso productivo del Programa de Ayudas técnicas.

Por otra parte, desde el año 2002, existe la incorporación al ordenamiento jurídico chileno de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, según lo señala el artículo 5º de la Constitución.

Respecto a la sociedad civil, un estudio publicado en el año 2002 concluye una creciente predisposición social hacia la aceptación de esta población, como un grupo de personas a quienes se debe respetar en sus derechos¹⁵⁴.

En este ámbito es importante señalar que la sociedad civil tiende a relacionar la discapacidad con la campaña televisiva denominada Teletón. Esta percepción social es necesario que el

¹⁵⁴ Fundación Ideas, Segunda Encuesta Tolerancia y Discriminación, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Santiago, 2002, p. 72. La encuesta sondea la opinión de la ciudadanía respecto al transporte público, accesos especiales, obstáculos para el trabajo, entre otros.

FONADIS la revierte por cuanto el protagonismo del sector privado en la temática es mayormente percibido que la política pública dirigida a este sector de la población.

En virtud de todo lo señalado previamente, el equipo evaluador considera que existe factibilidad para que el programa continúe funcionando, sin embargo para cumplir con los objetivos planteados, debe incrementar la cobertura hacia la población con discapacidad pobre que requiere de estos servicios, para lo cual debiera fortalecer su trabajo en regiones e incrementar los recursos asignados al programa.

Un aspecto que se considera relevante para garantizar su sostenibilidad en el tiempo se relaciona con mejorar la coordinación con los Municipios, Servicios de Salud y demás instituciones que ayudan a personas discapacitadas en todo el país, de modo de garantizar que las instituciones en convenio con FONADIS que demandan una ayuda técnica al programa, cumplan con exigencias de igualdad de derecho a la postulación y utilicen los mismos criterios de priorización que ha comprometido el programa, evitando los riesgos de clientelismo e inequidad que se puedan producir en esta etapa previa al ingreso de la postulación al FONADIS, que finalmente puede afectar los resultados del programa.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El problema o necesidad que aborda el Programa sigue existiendo por cuanto se trata de una problemática social que no finaliza con la entrega del beneficio que proporciona el Programa, a lo cual se suma que se trata de población vulnerable por su condición de pobreza.

En términos de prevalencia, Chile es uno de los cuatro países de América Latina que presenta mayor prevalencia de discapacidad (12.9%), Brasil presenta un 14.5%, Ecuador un 12.1% y Nicaragua un 10.3%. Dentro de esta tasa un 10.3% corresponde a discapacidad moderada¹⁵⁵.

La población con discapacidad presentan una mayor tasa de analfabetismo respecto de la población total (en Chile alcanza un 28%), siendo las causas asociadas a este tipo de deserción escolar: rechazo de alumnos o profesores, dificultades de transporte y obstáculos, falta de apoyo escolar.

La incorporación al mercado laboral también exhibe precariedad, un 70.8% de las personas con discapacidad son inactivos.

Si a estos datos se le proyecta el envejecimiento de la población, tendrá efectos en la prevalencia de la discapacidad. Para el 2030, la proyección de la discapacidad para nuestro país es de un 15.6%.

Pero su forma de ejecución actual requiere de reformulaciones a nivel de diseño, organización y gestión del programa, de manera que pueda alcanzar mejores niveles de eficacia y calidad en el logro del propósito. Asimismo requiere del establecimiento de instancias de coordinación permanente con otras instituciones y programas que apuntan al mismo objetivo, de modo de optimizar la asignación de ayudas técnicas en la población objetivo no cubierta por otras instituciones.

En definitiva, no sólo se justifica la continuidad del programa sino que se requiere de una mayor inversión en él, dentro de una estrategia que permita apuntar a cubrir la totalidad de la población potencial en un plazo razonable, para luego mantener el programa de manera permanente en un régimen de continuidad que cubra el crecimiento vegetativo de la población necesitada de ayudas técnicas.

A juicio del Panel, todos los datos expuestos justifican la continuidad del Programa.

¹⁵⁵ Datos extraídos de ponencia: "SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL ROL DEL BID", Carmiña Albertos, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 30 y 31 de octubre 2006

III. CONCLUSIONES

Diseño

- El programa responde a un problema claramente definido y cuya solución es posible de ser cuantificada y abordada en un plazo razonable.
- A nivel de diseño, el programa cuenta con un proceso productivo en el que intervienen otras instituciones denominadas intermediarias, instituciones vinculadas y departamentos internos de la institución. Sin embargo, el diseño del programa carece de actividades orientadas a establecer una adecuada coordinación con instituciones externas que influyen decisivamente en los logros del programa, como por ejemplo el COMPIN, el Registro Civil e Identificación.
- El diseño del componente no cuenta con actividades de control de gestión formalizadas, que orienten el proceso de toma de decisiones, a pesar de contar con un buen sistema de información (FONAWEB) para tales efectos.
- El programa no establece contactos directos con los beneficiarios finales, es decir la personas con discapacidad. Por lo tanto, es fundamental que operen mecanismos de retroalimentación acerca de los resultados del programa para los beneficiarios finales más allá de encuestas de satisfacción de usuarios, que mejoren la identidad del programa en la sociedad chilena. A este respecto, se destaca la iniciativa de realización de los focus group. Estas instancias debiesen también contemplarse a nivel de Regiones desde las Oficinas de Coordinación Regionales. Se evalúa negativamente que el programa no cuente con mecanismos permanentes de retroalimentación desde los usuarios, para lo cual se debe aprovechar la instancia del sistema Fono Web, diseñando mecanismos de retroalimentación también para las instituciones con convenio.
- La oferta programática del Programa de Ayudas Técnicas ha variado durante el período 2004-2007, en términos de Grupos, líneas programáticas y énfasis de potenciales beneficiarios, lo cual expresa su dinamismo en la focalización para la entrega del beneficio respondiendo a las prioridades gubernamentales.
- Las metas de cobertura definidas por el Programa, y la población objetivo que se desprende de éstas, son insuficientes puesto que no alcanzan a cubrir siquiera el crecimiento vegetativo de la población potencial.
- Respecto al enfoque de género, el Programa incorpora metas a contar del 2007 que aún no tienen resultados, sin embargo el Panel considera que la forma en que se espera lograr responder con enfoque de género es insuficiente debido a que sólo considera la información estadística segregada por sexo y el aumento de las postulaciones de mujeres a contar del 2007. Ambas medidas son aspectos cuantitativos pero no imprimen necesariamente un cambio cualitativo respecto del enfoque de género, como por ejemplo, la inclusión de preguntas relativas al género en las encuestas de satisfacción usuarios.
- Se evalúa negativamente que no se difunda a la ciudadanía los beneficios del programa de manera que las personas con discapacidad puedan acceder efectivamente al programa. Solo se distribuyen algunos folletos con información a las instituciones en convenio.

- Se evalúa negativamente que el programa no efectúe difusión a la ciudadanía a modo de cuenta pública de su gestión.
- El programa se define orientado a población de escasos recursos, sin embargo utiliza las herramientas diseñadas por el Gobierno (Ficha de Protección Social) sólo para los beneficiarios del Sistema Chile Solidario y Chile Crece contigo. Al respecto el Panel evalúa que este requisito debiese solicitarse a todos los beneficiarios como un mecanismo que permita focalizar sus intervenciones dirigidas a esta población.

Organización y gestión

- En cuanto a la estructura organizacional se concluye que existe total centralización en las funciones de evaluación social y técnica de las solicitudes de ayudas técnicas, lo cual afecta principalmente el acceso a los potenciales beneficiarios del programa residentes en zonas del país sin acceso a postulación en línea. No obstante, este aspecto debiese mejorarse a partir de la gestión que realicen las Oficinas de Coordinación Regionales.
- Los procedimientos de la evaluación técnica no están formalizados por la institución ni han sido comunicados a las instituciones intermediarias, lo cual constituye una debilidad del programa. Al igual que éstos no contemplan la opinión de expertos en su diseño, lo cual el panel estima que contribuiría a aminorar las actuales discrepancias con las prescripciones de especialistas respecto de las solicitudes de Ayudas Técnicas.
- Los criterios de evaluación social están claramente definidos y son conocidos por las entidades intermediarias, sin embargo, se verifica que para el 18% de las solicitudes aprobadas no se conoce el ingreso personal de los beneficiarios, y un 4,2% tiene un ingreso personal por sobre 200 mil pesos mensuales.
- Respecto a la dotación de personal en regiones los criterios organizacionales con los cuales se ha dotado a las oficinas regionales se han basado en la disponibilidad de recursos. Se concluye que la prevalencia regional no ha sido un criterio para ello.
- La ley orgánica le autoriza una dotación de personal y un presupuesto que presenta limitaciones, por tanto es coherente administrar el sistema delegando a terceros funciones que FONADIS no está en condiciones de asumir
- Respecto a las instituciones en convenio marco e institucional no existe un mecanismo instalado de seguimiento y evaluación, lo cual se evalúa negativamente, dado que se desconoce la opinión de estas instancias que constituyen una fase fundamental en el proceso de provisión del componente.
- En términos de gestión, se evalúa negativamente que el programa no cuente con un procesamiento de información relativa a causales de rechazo de las solicitudes de ayudas técnicas tanto en su evaluación social como económica, a pesar de que esta información se encuentra disponible. Este aspecto no permite, entre otras cosas, delinear políticas de focalización.
- La forma de operar que posee el programa en el sentido de incorporar diferentes instancias locales, comunales o regionales, tanto para tramitar las solicitudes (instituciones con convenio marco e institucional) como los informes sociales (solicitados en consultorios, municipios u otros) le imprimen al programa un carácter territorial y de

articulación de redes sociales, lo que es evaluado positivamente por el Panel. En esta misma dirección se espera que a partir de la creación de las OCR, los convenios institucionales deben surgir como parte de la gestión territorial, respondiendo así a las reales necesidades locales y no al clientelismo histórico.

- Respecto de la participación de los usuarios y de la sociedad civil en el Programa, con excepción de la participación de algunas organizaciones e instituciones vinculadas a la Población con Discapacidad (PCD) en el Consejo Directivo de FONADIS, no existe ninguna otra instancia de participación. El Consejo toma decisiones fundamentales para el diseño y dirección del Programa. Por lo anterior, concluimos que el Programa cuenta con mecanismos de participación de usuarios identificados fuera del proceso productivo. Dada la composición del Consejo, no se asegura la representación de usuarios de regiones. Las mesas regionales no cuentan con atribuciones que compensen esta falencia.
- Respecto a las mediciones de satisfacción de usuarios y auto valencia, éstas son aplicadas sólo a los usuarios mediante convenio marco, lo cual si bien es un aspecto destacable, no incluye a los beneficiarios de convenio institucional. Para ellos se deben diseñar mecanismos de evaluación, dado que en la actualidad no están incluidos.
- La insuficiente formalización de los procesos productivos en conjunto con la carencia de mecanismos de control de gestión hacen muy difícil la conducción estratégica del programa según sus objetivos declarados, lo cual se asocia a la disociación existente entre las prioridades declaradas y los resultados efectivos.

Eficacia, eficiencia y economía

- La bajísima cobertura del programa es insuficiente para lograr un cambio significativo de la situación que le dio origen, en términos agregados.
- Si bien declara que responde a la demanda espontánea, la cantidad de filtros del proceso de admisión, evaluación técnica y social, direcciona la entrega hacia prioridades institucionales que no están debidamente formalizadas (orientación hacia Grupo 5, rechazo solicitudes de endoprótesis, entrega de AT a personas que no están en la categoría de escasos recursos, etc.
- La entrega de AT siempre ha superado la meta anual establecida, lo cual lleva a concluir que esta meta no actúa como guía de su gestión.
- La variación en la producción, focalización y resultados observados con la entrega de AT (autovalencia) no tiene una explicación clara de parte de la institucionalidad, observándose un mejoramiento sostenido en la primera parte del período evaluados y luego un deterioro. El panel consigna que el cambio de gobierno y de sus autoridades puede ser un factor determinante (marzo 2006).
- Los plazos máximos declarados para la entrega de AT no se condicen con la realidad, siendo una barrera relevante en la obtención de estos beneficios. Si bien existe responsabilidad de parte de los proveedores, se observa que FONADIS no realiza acciones dirigidas a resolver estos problemas.

- El proceso de evaluación de las solicitudes asociadas a la modalidad de entrega de AT llamada “convenios institucionales”, no cuenta con requisitos claros y difundidos, lo cual genera un riesgo de arbitrariedad y falta de transparencia en la asignación de estos recursos.
- A pesar del incremento en los costos unitarios de las AT, orientados a mejorar su calidad, se observa un deterioro en los resultados de autovalencia.
- Respecto de la eficiencia del programa, los gastos promedio se han incrementado en el período en evaluación, especialmente los años 2005 y 2007. Paralelamente se han reducido los coportes de terceros para el financiamiento de las ayudas técnicas, lo que podría explicar en parte el aumento de los gastos promedio, a la vez que se ha orientado el programa a dar mayor importancia a la calidad de las ayuda técnicas financiadas. Sin embargo, las encuestas de satisfacción de los beneficiarios indican una caída en la satisfacción el año 2007. En definitiva, al final del período de evaluación se tiene un mayor gasto promedio, tanto por beneficiario como por ayuda técnica financiada, a la vez que se verifica una reducción tanto en el nivel de auto valencia como de satisfacción de los usuarios.
- El programa tiene gastos administrativos moderados lo que se evalúa positivamente.
- Respecto de aspectos de economía del programa, el presupuesto asignado siempre se ejecuta en un 100% con bastante antelación al término del año
- Respecto a la figura del coaporte, se considera conveniente su existencia, dado que al existir la limitante del monto que se otorga por concepto de Ayuda Técnica, los recursos financieros permiten alcanzar a una mayor cantidad de beneficiarios. Por otra parte, ello permite movilizar la red social y favorece la participación directa de las personas en la solución de la discapacidad.
- Respecto del monto máximo establecido por el Programa para las Ayudas Técnicas. el Panel no posee otros referentes para efectuar un análisis comparativo, sin embargo, ante el hecho de que el programa financia una amplia variedad de tipos de Ayudas técnicas, asociados a una gran variabilidad en sus costos, resulta improbable que un monto máximo único resulte apropiado para todos los casos.

IV. RECOMENDACIONES

- Diseñar y llevar a cabo un proceso de planificación estratégica sobre la base de un estudio que determine la población potencial de personas con discapacidad, la parte de ésta que está cubierta por otras intervenciones, la vida útil de los distintos tipos de ayuda y otras variables, que permita orientar el quehacer del Programa a cerrar las brechas existentes, en términos de PCD de escasos recursos con problemas de inclusión social. De acuerdo a los resultados de este proceso, cuantificar metas anuales para que, en un plazo determinado, todas las personas con discapacidad de escasos recursos que requieren una ayuda técnica tengan acceso a ella y dimensionar los recursos necesarios para alcanzarlas estas metas.
- El previsible aumento de la cobertura que este proceso de planificación implique, requiere de un rediseño de los procesos en el sentido de estandarizar y automatizar y/o externalizar algunas actividades, orientado a que el rol FONADIS se centre en:
 1. Asegurar que las instituciones en convenio que demandan una AT cuenten con el personal adecuado para formular el requerimiento (acreditación de profesionales solicitantes de AT para personas con discapacidad),
 2. Garantizar que los formularios (vía Internet) que deben ser llenados por las demás instituciones entreguen toda la información que FONADIS requiere para adquirir de forma personalizada la AT que la persona con discapacidad requiere, de esa forma podrían reducir la inadmisibilidad y permitiría que personal acreditado en contacto con la persona con discapacidad sea quien indique las especificaciones de la AT solicitada. Esto requeriría para una adecuada implementación, contratar la capacitación a las instituciones patrocinantes en convenio en el buen uso del sistema computacional.
 3. Protocolizar las ayudas técnicas que se entregan a través del programa, de manera similar a como se hace en el sistema AUGE, de manera de que resulte más simple la evaluación de FONADIS para autorizar la entrega de la AT solicitada.
 4. Supervisar la entrega de las AT a las personas con discapacidad y evaluar los resultados logrados en términos de autovalencia e integración social (laboral y educativa), pudiendo realizar auditorias en caso de que la AT no logre los resultados esperados en las personas, para precisar responsabilidades del solicitante (institución en convenio) y realizar acciones dirigidas a que no se repitan errores o se mejoren procedimientos en el futuro. Al respecto se debiera revisar la oferta de proveedores, incluyendo al Hospital Pedro Aguirre Cerda, para asegurar el seguimiento de la entrega de AT.
 5. Desarrollar y potenciar el rol de control de gestión y seguimiento del programa, modificando los convenios si es necesario, de manera de cumplir con los objetivos, ir cerrando brechas y mejorando la autonomía de las personas con discapacidad.
 6. En suma redireccionar el quehacer del personal del Programa a verificar que la entrega de AT está brindando los resultados esperados en las personas con discapacidad más que a duplicar el rol de evaluación técnica sobre las AT que las propias instituciones en convenio y los profesionales que las solicitan debieran llevar a cabo.
- En la medida que se implemente esta nueva estrategia en la gestión del beneficio, es decir, que la función de evaluación sea automatizada y/o externalizada, se recomienda un plan de inducción a la dotación en regiones para que se transformen en un equipo de supervisión de la gestión de terceros, que deberá cumplir la función de supervisión

técnica, incluyendo coordinación con proveedores, gestión de recursos, entre otros. Este proceso se recomienda implementarlo paulatinamente entre el 2009 al 2010.

Diseño

- Generar un mecanismo que evite que las AT de alta complejidad y costo, se vean afectadas por reasignaciones presupuestarias hacia otros tipos de AT. Además, en términos técnicos es la tendencia que se observará en las prescripciones médicas, por cuanto su indicación está más cercana a la idea de inclusión social, en tanto refiere a una ayuda técnica que no es externa y que pretende velar por la dignidad de las personas con discapacidad. Ello debe contemplar beneficiarios que no son cubiertos por el AUGE.
- Utilizar la Ficha de Protección Social como mecanismo de selección de beneficiarios para todos los postulantes, de manera de unificar los criterios de admisibilidad social al programa Actualmente esto se está cumpliendo para los beneficiarios de Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Así como generar un mecanismo que permita homologar los criterios de discapacidad entre postulantes regulares y aquellos provenientes de Chile Solidario.
- Se recomienda formalizar el documento borrador de evaluación técnica actualmente en uso, para convertirlo en una guía técnica, contemplando la opinión de expertos en su diseño, de manera que los criterios utilizados en el proceso de evaluación técnica de las solicitudes sean estandarizados, lo cual contribuiría a aminorar las actuales discrepancias con las prescripciones de especialistas respecto de las solicitudes de Ayudas Técnicas. Esta guía debería ser de conocimiento público.
- Se recomienda implementar una política de difusión permanente a las instituciones intermediarias o patrocinadoras que incluya una actualización continua de los procedimientos, requisitos, entre otros, lo cual se sugiere implementar desde las OCR (Oficinas de Coordinación Regional).

Organización y Gestión

- Es necesario establecer con el COMPIN un protocolo de acuerdo entre ambos servicios, en que se establezcan los productos que se comprometen (Calificación de la discapacidad), los plazos para cumplirlos, designar un coordinador ante FONADIS y emitir informes de gestión respecto de estos acuerdos. Es evidente que existe un cuello de botella a este nivel que impide que las personas con discapacidad cuenten con su Registro de Discapacidad que le permita ser acreedores de una AT, razón por la cual se deben realizar todas las gestiones tendientes a reducir los tiempos de evaluación por parte del COMPIN y agilizar los plazos para la obtención de la credencial como persona con discapacidad.
- Es necesario introducir mecanismos de evaluación formales respecto al funcionamiento de los convenios con las instituciones intermediarias, por ejemplo, encuestas de satisfacción de las instituciones respecto a los procedimientos empleados por FONADIS para solicitar AT, realización de reuniones con periodicidad establecida (anuales) para establecer un contacto personal que permita recoger información cualitativa del mismo punto. Se sugiere introducir la aplicación de encuestas de satisfacción a usuarios y

¹⁵⁶ Ver documento "Discapacidad en Chile. Pasos hacia un modelo integral del funcionamiento Humano". FONADIS, 2006.

encuesta de auto valencia para la modalidad de convenios institucionales, dado que es necesario evaluar el efecto de las ayudas técnicas a estos beneficiarios. Respecto a esta instancia de convenio se sugiere también, incluir en la firma de dichos convenios una cláusula que estipule la obligación de la institución de entregar semestralmente a FONADIS un informe cuyos indicadores de supervisión deben estar previamente establecidos por el DAT. A modo de ejemplo se sugiere supervisar: Cantidad de personas con discapacidad que están haciendo uso efectivo de las AT, personas con discapacidad que ya no pertenecen a la institución.

- Se sugiere disponer de información exacta de variables ingresos económicos en la base de datos SIIS, ya que en la actualidad sólo es posible verificar la vulnerabilidad. Esto se resuelve ampliando el ámbito del convenio actual con MIDEPLAN.
- Se sugiere incorporar mecanismos de supervisión de postventa en los convenios marco Chile Compra con proveedores de casas comerciales, en el sentido que no solo se obtenga la entrega de las ayudas técnicas, sino que además los proveedores a quienes se adjudica la compra, brinden efectivamente la asistencia técnica, adaptación y educación, que si bien está incluida expresamente en los convenios, en la actualidad solo algunos lo cumplen, no es un comportamiento homogéneo.
- Se sugiere efectuar el procesamiento estadístico periódico de las solicitudes de AT inadmisibles y rechazadas, como el realizado por el estudio complementario, con el fin de manejar información de gestión que permita tomar decisiones respecto de, por ejemplo, evaluar si se está realizando una adecuada focalización. La información está disponible en la FONAWEB pero los análisis no se realizan. En este contexto, también se sugiere procesar la información por RUT del postulante, para conocer el número de beneficiarios efectivos.
- Se sugiere incluir en las encuestas de auto valencia y de satisfacción de usuarios aspectos propios de roles de género, de manera que efectivamente se apunte a incluir un enfoque de género más allá de sólo aumentar la cobertura de la población femenina. Al respecto, las preguntas sugeridas deben apuntar a si la Ayuda Técnica contribuye a mejorar la actividad que desarrolla en la vida diaria propia de su género (si es proveedor o proveedora del hogar, si es quien ejerce el cuidado de los hijos, entre otros). Con ello se apunta a evaluar que la AT contribuya efectivamente a la inclusión social.
- Respecto a los convenios institucionales se sugiere efectuar un catastro regional de las instituciones sin fines de lucro vinculadas a la discapacidad y que en su población objetivo atienden a personas de escasos recursos, cuenten con un plan de trabajo y con un equipo profesional, de manera de determinar el porcentaje que irá en el presupuesto anual del Programa Ayudas Técnicas a esta modalidad de convenios, lo cual es necesario para focalizar la intencionalidad de estos convenios (Ayudas Técnicas colectivas). Así también se sugiere definir un monto máximo a financiar (el actual es sólo un acuerdo interno) que requeriría de aprobación del Consejo.
- Implementar un servicio de fono consulta con la responsabilidad asignada a una persona con acceso en línea a toda la información de procesos de solicitudes de AT.
- Atendiendo la baja cobertura del programa, la dotación y formación del personal que se desempeña en el programa a nivel nacional y regional, se recomienda revisar más profundamente y definir más claramente el rol del Programa Ayudas Técnicas. Si el objetivo principal es que la institución pueda financiar y entregar a las personas con discapacidad pobres los elementos que la ayuden a mejorar su autovalencia y a través

de ello lograr una mejor inserción social; resulta imperioso mejorar los procesos que impiden aumentar cobertura y asegurar la entrega de ayudas técnicas de calidad adecuadas a cada persona con discapacidad. En este sentido uno de los procesos que genera el mayor rechazo de solicitudes se relaciona con la plataforma a través de la cual las instituciones en convenio ingresan los antecedentes y justifican la solicitud de ayuda técnica. Este problema podría ser resuelto si se contara con una plataforma informática que permita automáticamente a la institución que está ingresando los datos, darse cuenta que no está cumpliendo con todo lo exigido y de esa manera inmediatamente mejorar la solicitud para su evaluación por FONADIS y así impedir la “inadmisibilidad”.

- Respecto del funcionamiento de los convenios institucionales, se sugiere estandarizar un procedimiento de evaluación que garantice transparencia en la decisión de asignación, contemplando que no solo la jefe del departamento de Ayudas Técnicas sea quien realiza la evaluación de esos casos. Estas acciones debieran ser parte también del proceso de control de gestión institucional.
- En la eventualidad que la responsabilidad de evaluación de las solicitudes sea transferida a las regiones (lo cual representa un avance en materia de descentralización y es mencionado por los responsables del Programa como un probable futuro paso), la mantención del actual criterio de asignación de recursos para financiamiento de las AT, podría generar un incentivo perverso en las regiones, interesadas en maximizar su ejecución presupuestaria y número de beneficiarios, que las impulse a relajar los criterios de admisibilidad. Por lo tanto, en tal eventualidad, sería necesario modificar la forma de asignar los recursos a regiones, estableciendo presupuestos anuales para cada una de ellas, con mecanismos de flexibilidad presupuestaria adecuados.

V. BIBLIOGRAFÍA

- **Albertos Carmiña** (2006): "SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL ROL DEL BID", Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.
- **Cerón Gloria** (2007): "Nuevo enfoque de ayudas técnicas: Derechos, Inclusión y Calidad de vida", Dpto. Ayudas Técnicas, marzo.
- **Derechos Humanos de las personas con discapacidad en Informe Anual sobre derechos humanos en Chile, 2003**
- **Godoy Yanira y Carrasco Diego** (2003): Derechos Económicos, sociales y Culturales en Chile, Informe de la Sociedad civil, Chile.
- **Herrera Eduardo** (2007): Informe de cuidadoras y cuidadores de personas dependientes y enfoque de género, FONADIS,
- **FONADIS** (2007a): "Balance de Gestión Integral Año 2006"
- **FONADIS** (2007b) I N F O R M E P M G "D i s c a p a c i d a d y G é n e r o-" Enero - diciembre 2007.
- **FONADIS** (2007c): Informe Focus Group realizados en las regiones V-VI y Región Metropolitana.
- **FONADIS** (2007d): "Instructivo para la postulación de Ayudas Técnicas"
- **FONADIS** (2007e): Matriz de Marco Lógico del Programa
- **FONADIS** (2006a): "Balance de Gestión Integral Año 2005"
- **FONADIS** (2006b): Derechos de los Usuarios del Programa de Ayudas Técnicas del Fondo Nacional de la Discapacidad y Carta de Derechos Ciudadanos
- **FONADIS** (2005): "Balance de Gestión Integral Año 2004"
- **FONADIS** (2004) Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile, ENDISC 2004, CHILE.
- **FONADIS (2007) "Informe Encuestas de Satisfacción del producto estratégico Financiamiento de Ayudas Técnicas"**
- **FONADIS (2007) "Documento borrador del equipo de Ayudas Técnicas. Criterios de evaluación técnica"**
- **FONASA (2006) "Guías clínicas para Ortesis o Ayudas Técnicas, Endoprótesis e Hipoacusia"**
- **Fundación Ideas** (2002), Segunda Encuesta Tolerancia y Discriminación, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Santiago.

- **Instituto Nacional de Estadísticas:** Resultados y Proyecciones Censo de Población 2002 (www.ine.cl/cd2002)
- **LEY DE INTEGRACION SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD N°19.284** de enero de 1994.
- **LEY NUM. 20.146 QUE ESTABLECE REGLAS ESPECIALES PARA LA APELACION EN CAUSAS RELATIVAS A LA DISCAPACIDAD**, 20 de diciembre del 2006.
- **Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación** - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.
- **Verdugo Alonso Miguel Ángel** (2003): Ponencia: LA CONCEPCIÓN DE DISCAPACIDAD EN LOS MODELOS SOCIALES, en <http://www3.usal.es/~inico/publicaciones/VerdugoModelosSoc.pdf>
- www.mideplan.cl “Encuesta CASEN 2006”

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Gloria Cerón: Jefe Dpto. Ayudas técnicas
2. Yuri Gahona: Profesional del Dpto. Ayudas técnicas
3. Daniel Canelo: Jefe Unidad de Personal
4. Ximena Ascui: Jefe Dpto. Comunicaciones
5. Soledad Torrens: Jefe Dpto. Jurídico
6. Andrea Oyarce: Dpto. control de Gestión
7. Denisse Órdenes, Profesional del Dpto. Ayudas técnicas
8. Herbert Lorca, Jefe Dpto. Administración y Finanzas.
9. Rosa Rouillez : Terapeuta Ocupacional Dpto. Ayudas Técnicas
10. Eladio Recabarren: Oficina Coordinación Nacional de las OCR
11. Andrea Zondek: Ex directora de FONADIS período 200-2006
12. Roberto Cherri: Secretario Ejecutivo FONADIS
13. Ricardo Villa:

VII. ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa.

ANEXO 1 MATRIZ DE EVALUACION DEL PROGRAMA¹⁵⁷

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA FINANCIAMIENTO DE AYUDAS TECNICAS AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994 MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN SERVICIO RESPONSABLE: FONADIS OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS, MEJORAN SU GRADO DE INCLUSIÓN SOCIAL	Razón de escolaridad Razón de inactividad	Escolaridad promedio de PCD pobres/ Escolaridad promedio de total población pobre Tasa de inactivos no estudiantes en PCD pobre / Tasa de inactivos no estudiantes en total población pobre	CASEN CASEN	
PROPÓSITO: REDUCIR LAS BARRERAS DE COMUNICACIÓN Y MOVILIDAD QUE DIFICULTAN LA INCLUSIÓN SOCIAL. DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS.	Porcentaje de beneficiarios que mejoran su nivel de autonomía (Eficacia/resultado)	$(N^{\circ} \text{ de Actividades que realiza la persona posteriores a la intervención} / N^{\circ} \text{ de Actividades que realiza la persona antes de la intervención}) * 100$	Encuesta de autovalencia	
	Porcentaje de demanda insatisfecha (Eficacia/resultado).	$((N^{\circ} \text{ AT solicitadas} - N^{\circ} \text{ AT financiadas}) / N^{\circ} \text{ AT solicitadas}) * 100$	Registros del Programa	
	Cobertura (eficacia/resultado)	$(N^{\circ} \text{ beneficiarios efectivos} / \text{Población potencial}) * 100$	- Registros del Programa - ENDISC 2004	
	Porcentaje de usuarios bajo la línea de pobreza (Eficacia/resultado)	$(n^{\circ} \text{ de beneficiarios con ingreso bajo 47mil pesos} / \text{total de beneficiarios})$	SIG	
	Porcentaje de usuarios de bajos recursos (Eficacia/Resultados)	$(n^{\circ} \text{ de beneficiarios con ingreso bajo 150mil pesos} / \text{total de beneficiarios})$		

¹⁵⁷ Es equivalente a la Matriz Propuesta por el Panel.

<p>COMPONENTE:</p> <p>FINANCIAR LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS NECESARIOS PARA TRATAR O COMPENSAR UNA O MÁS LIMITACIONES FUNCIONALES, MOTRICES, O SENSORIALES O COGNITIVAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS.</p>	<p>Porcentaje ayudas técnicas financiadas (Eficacia/producto)</p>	<p>(N° AT financiadas/ N° AT solicitadas) * 100</p>	<p>Registros del Programa</p>	<p>- Personas con discapacidad acceden a información adecuada y oportuna.</p> <p>-Instituciones patrocinantes (Publicas y privadas) gestionan de manera eficiente y oportuna las AT requeridas</p> <p>- Discapacidad es bien diagnosticada por COMPIN</p> <p>- Escasez de recursos es bien evaluada por instituciones patrocinantes</p> <p>- AT son bien prescritas por profesionales encargados (externos)</p>
	<p>Porcentaje de Cumplimiento de metas Ayudas Técnicas (Eficacia/producto)</p>	<p>(N° ayudas técnicas entregadas/ N° ayudas técnicas comprometidas)* 100</p>	<p>Registros del Programa</p>	
	<p>Nivel de Satisfacción de usuarios (Calidad/producto)</p>	<p>(N° usuarios (as) que manifiestan estar satisfechos o muy satisfecho/total de usuarios encuestados) *100</p>	<p>Encuesta de satisfacción</p>	
	<p>Nivel de Satisfacción de los patrocinadores (Calidad/producto)</p>	<p>(N° de patrocinadores que manifiestan satisfechos o muy satisfechos /N° de patrocinadores encuestados) *100</p>	<p>¿?</p>	
<p>SUBCOMPONENTES</p> <p>(1) Ayudas Técnicas Regulares (2) Ayudas Técnicas Sistema Chile Solidario, (3) Ayudas Técnicas Protección Infancia</p>	<p>Tiempo promedio para la entrega de ayudas técnicas (Eficiencia/producto)</p>	<p>Sumatoria de días tramitación de AT entregadas/ N° de AT entregadas</p>	<p>Registros del Programa</p>	
<p>ACTIVIDADES (válidas para todos los subcomponentes):</p> <p>1. Solicitud individual 2. Inicio de tramitación AT 3. Evaluación social 4. Evaluación técnica 5. Resolución aprobatoria 6. Solicitud de compra remitida a DAF 7. Adquisición de AT</p>	<p>Tiempo promedio de tramitación de solicitudes (Eficiencia /proceso).</p>	<p>Sumatoria total de días tramitación de solicitudes/ N° de solicitudes totalmente tramitadas</p>	<p>Registros del Programa</p>	
	<p>Costo promedio por ayuda técnica entregada (Eficiencia/producto)</p>	<p>Gasto total programa/N° de ayudas técnicas entregadas</p>	<p>Registros del Programa</p>	
	<p>Costo promedio por beneficiario (Eficiencia/producto)</p>	<p>Gasto total programa/N° de beneficiarios de ayudas técnicas</p>	<p>Registros del Programa</p>	
	<p>Costo promedio por solicitud tramitada (Eficiencia/proceso)</p>	<p>Gasto total programa/N° de solicitudes tramitadas</p>	<p>Registros del Programa</p>	
	<p>Porcentaje de niños entre 0 y 4 años que reciben ayudas técnicas con respecto a lo programado.</p>	<p>N° de niños que reciben ayudas técnicas año t/ N° programado año t</p>	<p>Registros del Programa</p>	

ANEXO 2: Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2004-2007

**ANEXO 2
MATRIZ MEDICION DE INDICADORES.**

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA FINANCIAMIENTO DE AYUDAS TECNICAS						
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994						
MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN						
SERVICIO RESPONSABLE: FONADIS						
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2004	2005	2006	2007
FIN:						
PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS, MEJORAN SU GRADO DE INTEGRACIÓN SOCIAL						
PROPÓSITO:						
REDUCIR LAS BARRERAS DE COMUNICACIÓN Y MOVILIDAD QUE DIFICULTAN LA INTEGRACIÓN. DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS.	Porcentaje de beneficiarios que mejoran su nivel de autonomía (Eficacia/resultado)	(N° de Actividades que realiza la persona posteriores a la intervención/N° de Actividades que realiza la persona antes de la intervención)*100	100	200	150	nd
	Porcentaje de demanda insatisfecha (Eficacia/resultado).	((N° AT solicitadas - N° AT financiadas)/ N° AT solicitadas) * 100				
	Cobertura (eficacia/resultado)	(N° beneficiarios efectivos/ Población potencial) * 100	0,7	1,5	1,3	1,2
	Porcentaje de usuarios bajo la línea de pobreza (Eficacia/Focalización)					
COMPONENTE:	Porcentaje ayudas técnicas financiadas (Eficacia/producto)	(N° AT financiadas/ N° AT solicitadas) * 100				
FINANCIAR LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS NECESARIOS PARA TRATAR O COMPENSAR UNA O MÁS LIMITACIONES FUNCIONALES, MOTRICES, SENSORIALES O COGNITIVAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE ESCASOS RECURSOS.	Porcentaje de Cumplimiento de metas Ayudas Técnicas (Eficacia/producto)	(N° ayudas técnicas entregadas/ N° ayudas técnicas comprometidas)* 100	110	217	186	135
	Nivel de Satisfacción de usuarios (Calidad/producto)	(N° usuarios (as) que manifiestan estar satisfechos o muy satisfecho/total de usuarios encuestados) *100	80	79	80	nd
SUBCOMPONENTES	Nivel de Satisfacción de los patrocinadores (Calidad/producto)	(N° de patrocinadores que manifiestan satisfechos o muy satisfechos /N° de patrocinadores encuestados) *100				

(1) Ayudas Técnicas Regulares	Tiempo promedio para la entrega de ayudas técnicas (Eficiencia/producto).	Sumatoria de días tramitación de AT entregadas/ N° de AT entregadas				
(2) Ayudas Técnicas Sistema Chile Solidario,						
(3) Ayudas Técnicas Protección Infancia	Tiempo promedio de tramitación de solicitudes (Eficiencia /proceso).	Sumatoria total de días tramitación de solicitudes/ N° de solicitudes totalmente tramitadas				
ACTIVIDADES (válidas para todos los subcomponentes):	Costo promedio por ayuda técnica entregada (Eficiencia/producto)	Gasto total programa/N° de ayudas técnicas entregadas	322	245	277	452
ACTIVIDADES:	Costo promedio por beneficiario (Eficiencia/producto)	Gasto total programa/N° de beneficiarios de ayudas técnicas	929	640	724	1.154
1. Solicitud individual						
2. Inicio de tramitación AT						
3. Evaluación social	Costo promedio por solicitud tramitada (Eficiencia/proceso)	Gasto total programa/N° de solicitudes tramitadas				
4. Evaluación técnica						
5. Resolución aprobatoria						
6. Solicitud de compra remitida a DAF	Porcentaje de niños entre 0 y 4 años que reciben ayudas técnicas con respecto a lo programado.	N° de niños que reciben ayudas técnicas año t/ N° programado año t				
7. Adquisición de AT						

ANEXO 3: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2004-2007

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado¹⁵⁸ de la Institución Responsable del Programa

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2008)

AÑO 2004	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	525.768	520.951	99.08%
Bienes y Servicios de Consumo	186.155	182.488	98.03%
Inversión	6.117	5.988	97.89
Transferencias	4.742.845	4.700.624	99.11%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	20.767	18.459	88.89%
TOTAL	5.481.653	5.428.511	99.03%

AÑO 2005	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.271.879	1.244.546	97.85%
Bienes y Servicios de Consumo	384.674	384.484	99.95%
Inversión	35.345	34.114	96.52%
Transferencias	5.154.781	5.139.047	99.69%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	36.463	32.160	88.20%
TOTAL	6.883.141	6.834.351	99.29%

AÑO 2006	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.439.752	1.431.822	99.45%
Bienes y Servicios de Consumo	417.751	384.930	92.14%
Inversión	30.367	29.245	96.31%
Transferencias	5.096.584	5.053.013	99.15%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	241.395	240.111	99.47%
TOTAL	7.225.850	7.139.121	98.80%

AÑO 2007	Presupuesto Final	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.551.102	1.551.007	99.99%
Bienes y Servicios de Consumo	430.773	429.956	99.81%
Inversión	39.727	39.246	98.79%
Transferencias	5.991.965	5.951.047	99.32%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	80.775	79.297	98.17
TOTAL	8.094.342	8.050.553	99.46%

AÑO 2008	Presupuesto Final
Personal	1.534.196
Bienes y Servicios de Consumo	423.006
Inversión	33.279
Transferencias	6.612.858
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	7.832
TOTAL	8.611.171

Fuente: FONADIS, DAF

¹⁵⁸ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

Cuadro N°1-B
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2008)

	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	482.869	520.951	107,89%
Bienes y Servicios de Consumo	187.852	182.488	97,14%
Inversión	6.173	5.988	97,01%
Transferencias	4.736.526	4.700.624	99,24%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	2.308	18.459	799,78%
TOTAL	5.415.728	5.428.511	100,24%

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	583.560	1.244.546	213,27%
Bienes y Servicios de Consumo	189.697	384.484	202,68%
Inversión	6.049	34.114	563,93%
Transferencias	5.976.238	5.139.047	85,99%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	2.238	32.160	1437,00%
TOTAL	6.757.782	6.834.351	101,13%

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.314.721	1.431.822	108,91%
Bienes y Servicios de Consumo	417.751	384.930	92,14%
Inversión	20.079	29.245	145,65%
Transferencias	5.096.584	5.053.013	99,15%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	8.023	240.111	2992,83%
TOTAL	6.857.157	7.139.121	104,11%

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	1.334.644	1.551.007	116,21%
Bienes y Servicios de Consumo	416.004	429.956	103,35%
Inversión	33.475	39.246	117,24%
Transferencias	5.991.965	5.951.047	99,32%
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	7.916	79.297	1001,72%
TOTAL	7.784.004	8.050.553	103,42%

AÑO 2008	Presupuesto Inicial
Personal	1.534.196
Bienes y Servicios de Consumo	423.006
Inversión	33.279
Transferencias	6.612.858
Otros (Prestaciones provisionales, deuda flotante ,saldo final caja)	7.832
TOTAL	8.611.171

Fuente: FONADIS, DAF

**II. Información Específica del Programa, Período 2004-2007
(en miles de pesos año 2008)**

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

**Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2008)**

Fuentes de Financiamiento	2004		2005		2006		2007		2008		Variación 2004- 2008
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%	Monto	%	Monto	
1. Presupuestarias¹⁶³											
1.1. Asignación específica al Programa	782.219	33.7	1.512.907	43.6	1.394.366	41.6	50.6	2.009.663	55.3	2.260.259	189
Aporte Chile Solidario (Mideplan)	1.411.388	60.7	1.784.599	51.5	1.779.001	53.0	44.5	1.771.559	40.7	1.667.359	18.1
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29 ¹⁶⁴ , entre otros)	130.401	5.6	168.867	4.9	181.272	5.4	4.9	193.648	4.0	163.243	25.2
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ¹⁶⁵											
2. Extrapresupuestarias¹⁶⁶											
Total	2.324.008	100	3.466.373	100	3.354.639	100	100	3.974.870	100	4.090.861	76

Fuente: FONADIS, DAF

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

**Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Final del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2008)**

Año	Presupuesto Final de la Institución responsable	Presupuesto del Programa	%
-----	---	--------------------------	---

¹⁶³ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

¹⁶⁴ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros", u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

¹⁶⁵ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

¹⁶⁶ Fuentes Extrapresupuestarias : son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

2004	5.481.653	2.324.008	42.4
2005	6.883.141	3.466.373	50.4
2006	7.225.850	3.354.639	46.4
2007	8.094.342	3.974.870	49.1
2008	8.611.171 ^a	4.090.861	47.5

a. Presupuesto inicial
Fuente: FONADIS, DAF

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2008)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	%
2004	5.415.728	2.324.008	42.9
2005	6.757.782	3.466.373	51.3
2006	6.857.157	3.354.639	48.9
2007	7.784.004	3.974.870	51.1
2008	8.611.171	4.090.861	47.5

Fuente: FONADIS, DAF

2.3. Gasto Total del Programa

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2008)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto ¹⁶⁷	Otros Gastos ¹⁶⁸	Total Gasto del Programa
2004	2.324.008	0	2.324.008
2005	3.466.373	0	3.466.373
2006	3.354.639	0	3.354.639
2007	3.974.870	0	3.974.870

Fuente:

¹⁶⁷ Los montos consignados en la columna "Gasto Devengado" corresponden al gasto con cargo a los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento.

¹⁶⁸ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 "Fuentes de Financiamiento del Programa").

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2008)

AÑO 2004	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	115.701	115.701	100
Bienes y Servicios de Consumo	12.200	12.200	100
Inversión	2.500	2.500	100
Otros (Identificar) (programa ayudas técnicas)	2.193.607	2.193.607	100
Total	2.324.008	2.324.008	100

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	114.265	114.265	100
Bienes y Servicios de Consumo	50.007	50.007	100
Inversión	4.595	4.595	100
Otros (Identificar) (programa ayudas técnicas)	3.297.506	3.297.506	100
Total	3.466.373	3.466.373	100

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	123016	123.016	100
Bienes y Servicios de Consumo	54.308	54.308	100
Inversión	3.948	3.948	100
Otros (Identificar) (programa ayudas técnicas)	3.173.367	3.173.367	100
Total	3.354.639	3.354.639	100

AÑO 2007	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	132.483	132.483	100
Bienes y Servicios de Consumo	56.000	56.000	100
Inversión	5.165	5.165	100
Otros (Identificar)	3.781.222	3.781.222	100
Total	3.974.870	3.974.870	100

AÑO 2008	Presupuesto Inicial
Personal	103.926
Bienes y Servicios de Consumo	54.991
Inversión	4.326
Otros (Identificar)	3.927.618
Total	4.090.861

Fuente:

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(En miles de pesos año 2008)

AÑO 2004	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Comp. 1	74.649	13.076	19.688	33.541	67.937	58.082	24.143	180.247	39.726	75.388	10.999	19.000	1.577.132	2.193.607
Comp. 2														
Comp. 3														
Total														

AÑO 2005	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Comp. 1	155.973	31.544	41.800	54.628	196.992	125.010	95.733	458.431	94.748	176.010	16.323	58.942	1.791.372	3.297.506
Comp. 2														
Comp. 3														
Total														

AÑO 2006	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Comp. 1	141.345	26.697	43.708	63.363	228.840	113.764	127.669	326.473	148.974	169.512	13.639	24.564	1.744.819	3.173.367
Comp. 2														
Comp. 3														
Total														

AÑO 2007	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Comp. 1	178.051	125.003	85.208	89.078	362.245	186.206	137.047	368.999	230.969	170.963	43.058	35.719	1.768.676	3.781.222
Comp. 2														
Comp. 3														
Total														

Fuente:

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°7
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2008

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes ¹⁶⁹	Total Gasto del Programa
2004	130.401	2.193.607	2.324.008
2005	168.867	3.297.506	3.466.373
2006	181.272	3.173.367	3.354.639
2007	193.648	3.781.222	3.974.870

Fuente:

¹⁶⁹ Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

ANEXO 4: Cuadro Análisis de Género⁵ de Programas Evaluados.

CUADRO ANALISIS DE GENERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES
Nombre Programa	Producto estratégico asociado ¿Aplica enfoque de género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación enfoque de género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en formulación de indicadores?	
				¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	¿Se incorpora? Sí/No	
				Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	Satisfactoriamente/ Insaatisfactoriamente	
Programa Financiamiento de Ayudas Técnicas	Financiamiento de Ayudas Técnicas. Sí	Contribuir a la autonomía de las personas con discapacidad de escasos recursos reduciendo las barreras de comunicación y movilidad que dificultan su integración	Sí	Sí	No	No	Sí	
				No	No	No	No	

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión