

**PRODUCTO 3**

**INFORME FINAL**

**ESTUDIO DE CASO: FOSIS**

---

**Consultoría Estudio de Caso del Sistema de Gestión de la Calidad en Norma ISO 9001 de un Servicio Público en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

**Programa de Certificación Externa Modalidad Norma ISO de los Programas de Mejoramiento de la Gestión Pública en Chile**

**Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-9686-CH y ATN/OC-9687-CH**

---

**Hernán Reyes G.**

---

# INDICE

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>2. MARCO TEORICO</b>	<b>9</b>
2.1 El sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile	11
2.2 El Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG	11
<b>3. METODOLOGÍA.</b>	<b>13</b>
<b>4. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION.</b>	<b>14</b>
4.1 Definiciones Estratégicas	14
4.2 Organización	15
4.3 Programas	15
<b>5. ANALISIS RESULTADOS DEL ESTUDIO/DESARROLLO</b>	<b>19</b>
5.1 Situación Previa a la Certificación ISO dentro de los Sistemas del PMG	19
5.2 Proceso de incorporación de Certificación ISO en el FOSIS	24
5.3 Efectos y Proyecciones de la incorporación de Certificación ISO en el FOSIS	41
5.4 Lecciones de la experiencia para la institucionalidad pública	44
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>47</b>
ANEXO 1: Lista de Personas Entrevistadas	52
ANEXO 2: Bibliografía	54
ANEXO 3: Programa Marco Básico PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos	57
ANEXO 4: Programa Marco Avanzado PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos	58
ANEXO 5: Programa Marco de la Calidad PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos	59
ANEXO 6: Mapa de Procesos FOSIS	60
ANEXO 7: Unidad de Gestión de la Calidad FOSIS 2010	61
ANEXO 8: Encargados de PMG y Contrapartes Técnicas	62
ANEXO 9: Red de Expertos: Áreas – Sistemas- Institución Responsable	64
ANEXO 10: Listado de Auditores de Calidad en FOSIS - OCTUBRE 2010	65

## ACRÓNIMOS

FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SIAC	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
OCDE	Organisation for Economic Co-Operation and Development
RT	Requisitos Técnicos
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
UTFSM	Universidad Técnica Federico Santa María.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DIPRES	Dirección de Presupuesto
ISO	International Organization for Standardization
PMB	Programa Marco Básico
PMA	Programa Marco Avanzado
PMC	Programa Marco de la Calidad
INN	Instituto Nacional de Normalización
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SERCOTEC	Servicio de cooperación Técnica
CNE	Comisión Nacional de Energía
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
ISP	Instituto de Salud Pública de Chile
ANEF	Asociación Nacional de Empleados Fiscales

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

La Actual Consultoría realizó un Estudio de caso en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, Servicio del Gobierno Chile, creado el 26 de octubre de 1990. Su misión es “contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social de las personas y familias, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.

El estudio se enmarca dentro del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República de Chile. El objetivo general del Programa de Certificación Externa Modalidad Norma ISO de los Programas de Mejoramiento de la Gestión Pública en Chile, es apoyar y fortalecer el desarrollo del instrumento que forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión denominado “Programa de Mejoramiento de la Gestión” (PMG).

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es uno de los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda ha desarrollado en los Servicios Públicos, los cuales asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

La Metodología utilizada nos permitió capturar información acerca del Proceso de implementación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en FOSIS. Se realizó un examen detallado de lo sucedido desde 2004 a la fecha y la recopilación de una gran cantidad de datos permitió una imagen completa del Proceso. Se analizaron documentos, manuales y se realizaron entrevistas al conjunto de los actores involucrados.

### Principales conclusiones.

La conclusión que atraviesa a la totalidad de la investigación fue el que todos los actores valoraron el aporte que les entregó *la práctica* de los PMGs de años anteriores, en el logro de procedimientos y en el desarrollo de sus sistemas.

La motivación por implementar un SGC no vino asociada ni a un incentivo ni a una decisión racional después de una evaluación de necesidades, sino que a la práctica y al conocimiento empírico, es decir, al conocer y poner en práctica el sistema, se reconoció y se motivaron para ahondar en su implementación. Fueron estas dos condiciones las que sentaron las bases para una posterior valoración de las certificaciones ISO.

No se detectó especial interés en la Dirección Ejecutiva por pasar al Marco Avanzado, solamente se siguió adelante sin la realización de evaluaciones o acciones de promoción y fomento del tema. Al igual que sus funcionarios, hubo interés por cumplir con procedimientos, pero no por avanzar en base a un análisis previo hacia el Marco Avanzado. Se pudo detectar en los reportes la valoración empírica de las mejoras pero nada señala que esto estaba relacionado a la Gestión Estratégica de la Institución y a un análisis de necesidades institucional importante.

Al no existir una motivación institucional señala explícitamente desde la Dirección, los antecedentes señalan que los resultados de los Sistemas PMGs, y la responsabilidad de los mismos, recayeron casi única y exclusivamente en los funcionarios a cargo de los Sistemas. En consecuencia, se infiere de los reportes que el incentivo asociado a los Sistemas PMGs, cumplió un lugar importante en el imaginario de los Funcionarios, pero no hubo un involucramiento y ni un compromiso en el cumplimiento (durante todo el año) de las metas.

A través de un análisis histórico se establece que los PMGs entre los años 2005-2006 mantuvieron una continuidad respecto del compartimento estanco y centrado en los encargados de sistemas. Durante la Administración de Cecilia Pérez, 2007-2008, los actores de la época mencionaron un involucramiento y participación directa de la Dirección en las reuniones de calidad. Sin embargo, a pesar de lo declarado, no se aprecian cambios sustantivos en la dinámica de implementación.

A partir del 2008 se comenzó a esbozar una estructura independiente la cual finalmente se consolidó en el año 2010 con la administración del Director Pablo Coloma. La estructura (Unidad de Gestión de Calidad) que se generó del 2008 hasta el 2010 fue la siguiente: un asesor directo del Director que asumió como Representante de la Dirección, una persona Encargada Nacional de la Calidad y una persona de apoyo al Funcionamiento del Sistema. Sin embargo, no existe evidencia hasta este período, que la Dirección Ejecutiva u otra instancia superior a los encargados de los Sistemas (PMGs) estuviesen involucradas en el diseño de la implementación; se establece que, hasta esa fecha, que el proceso de diseño del SGC fue desarrollado principal y únicamente por los profesionales a cargo de los Sistemas y la Consultora seleccionada para asesorarlos.

Las certificaciones ISO de los Sistemas se obtuvieron gracias a que el Proceso de Implementación en el FOSIS se desarrolló cumpliendo con todas las orientaciones emanadas desde la DIPRES, la Red de Expertos y las orientaciones de los Consultores. En este contexto el trabajo en el Marco avanzado fue un completo éxito, y permitió desde el año 2009 a la fecha el paso al Marco de la Calidad.

La Red de Expertos constituyó un tremendo aporte a la mejora de la gestión de los Sistemas en donde se aplicó, permitiéndoles enfrentar un proceso de implementación con un estándar alto de gestión.

Según la investigación, las dificultades no estuvieron en el hecho de pasar al Marco Avanzado, ya que esto fue expedito gracias al tiempo y el aprendizaje hecho durante el Marco Básico. La dificultad se centró en la falta de sentido que le otorgaron los funcionarios a un SGC que no tuvo impacto en el negocio de la Institución<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta apreciación y aprehensión continúa entre los Encargados de PMGS y Sistemas; recién incipientemente comienza a cambiar esta visión con el Marco de Calidad.

Esta falta de sentido, producto especialmente de no conocerse integralmente el Mapa de Proceso y todas las vinculaciones internas y en especial el beneficio de las acciones específicas en la marcha global, desacreditó la implementación del SGC, quedando relegada a tareas específicas y aisladas muy lejos de la gestión y marcha normal de la institución.

La DIPRES contempló desde sus inicios que sería en el Marco de Calidad donde se apreciarían los resultados en el Negocio de FOSIS, sin embargo, este diseño no logro ser internalizado en la institución, lo que trajo asociados efectos perversos tales como: compartimentación, descrédito del Sistema, apatía del resto de los funcionarios, aislamiento y falta de compromiso de los Directores Ejecutivos, desvinculación de los sistemas, trabajo personalizado de Encargados y desnaturalización del incentivo.

No obstante, y a pesar de lo señalado, se aprecia que la sistematización y el cumplimiento de los requisitos técnicos que les puso la Red de Expertos, fueron esenciales para que los sistemas se consolidaran como tales, convirtiéndose el Marco Básico en una plataforma indispensable para el logro del Marco Avanzado.

En el FOSIS el bono por meta cumplida fue una opción que se siguió cumpliendo como parte de una continuidad histórica desde el Marco Básico, pero no trajo consigo la internalización de la mejora continua, ni mucho menos una asociación de Modernidad del Estado, sino que se redujo a una tarea individual del Encargado(a) de cada Sistema.

El aprendizaje no fue integrado en cada etapa de implementación a una visión mayor, lo que provocó asimilaciones parciales del SGC, confusión y cierta apatía por parte de los Encargados de Sistemas PMGs que no se veían vinculados a otros, ni menos a los productos del FOSIS y sus beneficiarios. Esta investigación señala que hasta a la fecha los Encargados (y funcionarios) no conocen realmente en qué parte del Mapa de Proceso se sitúan, ni menos aún el sistema asociado<sup>2</sup>.

Se aprecia además, que las dificultades de implementación no estuvieron asociadas a motivaciones, sino a una ineficaz comunicación de los procedimientos, y al desconocimiento de la flexibilidad de la Norma ISO. No obstante, se debe señalar y subrayar que en buena medida se ha incorporado en la cultura organizacional los principios básicos de la norma tales como: orden, documentación, orientación al cliente entre otros y se ha generado una cultura de mejoramiento e instalación de procedimientos en todos los sistemas componentes de los PMGs

## Principales Recomendaciones

**Liderazgo:** Se recomienda un liderazgo con compromiso y conocimiento en el aporte de las distintas herramientas entregadas por un SGC, en este sentido es necesario asegurar que se realicen sensibilizaciones y/o capacitaciones permanentemente al nivel jerárquico, que permitan una mayor comprensión del Proceso.

---

<sup>2</sup> 5 de los 7 Encargados de Sistema no detectan realmente el conjunto de las vinculaciones con la mayoría de las partes de la institución y les es difícil precisar sus aportes a los procesos centrales o a la Estrategia y metas Institucionales de sus sistemas en la lógica de un SGC de la Norma ISO.

**Mecanismos de permanencia de los Principios de la Norma:** se recomienda instalar mecanismos automáticos que prevengan los cambios de actores tales como Director Ejecutivo, Encargados de Calidad, Auditores Internos, Encargados de Procesos, a través de simples medidas como cláusulas contractuales que exijan el manejo y conocimiento de Normas de Gestión de Calidad asociadas al Cargo.

**Nuevos tipos de Incentivos.** El informe propone también la utilización de incentivos no monetarios propios del programa de alta dirección para reforzar el compromiso del personal directivo con el fortalecimiento de la gestión apoyada por el PMG en las fases III y IV (mantención del Sistema).

**Métodos Participativos:** Sería pertinente incorporar a los procesos de SGC métodos participativos que inviten al conjunto de los funcionarios a integrarse a una actividad colectiva de gestión con miras a crear una cultura organizacional alineada con las motivaciones modernizadoras del Estado, a través de una comunicación eficaz sobre los objetivos finales del SGC. Este trabajo propone introducir en el Marco de Calidad un Sistema de Participación, de igual implementación que el tema de género

**Comunicación Eficaz:** Promover un diseño de estrategia comunicacional interna, que vincule al SGC con el sentido vocacional de sus profesionales, asegurando la internalización de la noción de mejora continua.

**Orientaciones Previas:** Es necesario asegurar que los Directores de Servicio comprendan la utilidad de la Norma ISO para su Gestión y los costos (tiempo y recursos) necesarios para su implementación. Se recomienda incluir una formación en ISO para todos los que conforman el equipo y funcionarios a cargo de PMGs, como parte de sus competencias básicas para ejercer el cargo.

**Informar sobre el carácter sistémico de la Norma:** Siempre es necesario formar e informar a los distintos niveles del proceso el carácter sistémico de un SGC en función de mejoras de gestión del Servicio, lo que implica que es necesario reforzar la capacitación en la Dirección Ejecutiva y prever efectos negativos tales como el cumplimiento aislado de los sistemas y alejados de la perspectiva y objetivo último de la Institución

**Nuevas Competencia para la Red de Expertos:** Podría ser muy valioso que selectivamente los técnicos de la Red de Expertos tuvieran entre sus competencias realizar visitas a terreno de tal manera de discutir con los encargados de sistema la pertinencia específica de los Requisitos Técnicos para el SGC de la Institución realizando una práctica de mejora continua de ese apoyo.

**Alternancia de Consultores Externos y Certificadores:** Se recomienda relicitar o rotar cada cierto tiempo (dos, tres años) a las Consultoras Implementadoras y las certificadoras, con el objeto de tener una mirada distinta del SGC asegurando de paso nuevas mejoras o nuevas metodologías de aprendizaje.



**Relato de sentido público a la Norma ISO:** Se invita a diseñar un seguimiento y monitoreo futuro sobre materias, temas y prácticas que permitirían una mejor implementación de experiencias de SGC en las Administraciones de los Estado latinoamericanos a través de un acento en lo que estrictamente la Norma ISO denomina como Clientes; pero que los *Estados* llaman Ciudadanos.

**Compromiso al más alto Nivel:** Se recomienda realizar negociaciones, conversaciones, compromisos y/o acuerdos que señalen que la Presidencia de la República está interesada en la implementación de un SGC que con visión de Estado, esto implicaría asegurar que los Directores de Servicio asuman que es importante y deben incorporar esta herramienta en su gestión.

**Implementar gradualmente con mejor comunicación:** La gradualidad de la implementación trae buenos resultados para el aprendizaje, sin embargo esto sólo se puede lograr si se pusiera el acento y la comunicación en los objetivos finales del SGC.

**Provocar sinergias entre los actores:** Se deben provocar las sinergias y articulaciones necesarias con actores internos y actores externos, llámense instituciones, Municipios, Sociedad Civil, con los cuales crear actividades por temas o áreas que impacten de manera eficaz en el cliente/usuario/beneficiario.



## 2. MARCO TEORICO

El objetivo general de este Estudio de Caso es: “Estudiar los resultados en la gestión de un Servicio Público que ha implementado un sistema de gestión de la calidad (SGC) basado en la Norma ISO 9001”. El presente estudio se sitúa en la lógica de una Modernización del Estado que advierte entre sus ciudadanos exigencias de transparencia y participación en las decisiones públicas, regularidad y protección jurídica respecto de los actos de la autoridad, además de responsabilidades claras, rendiciones de cuentas y efectividad.

En el contexto particular de Chile, surge el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998, reformulado en el año 2000 e implementado por la Dirección de Presupuestos.

El PMG es un sistema de incentivos ligado al cumplimiento de mejoras de los sistemas de gestión institucional en base a un estándar preestablecido, aplicando una lógica de *benchmarking*, y forma parte de la **Política de Modernización del Estado**, que busca satisfacer a sus ciudadanos.

El actual Estudio de Caso se enmarca dentro del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República de Chile, denominado PRODEV, donde el beneficiario y ejecutor de la operación es el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Encomendados por estos actores, este trabajo realizó una investigación al Fondo Solidario de Inversión Social FOSIS, por un período de 36 días hábiles en el cual efectuó los análisis pertinentes que permitieran hacer de esta experiencia investigativa, un antecedente para otros espacios públicos latinoamericanos.

Según, Héctor Arenas Ramírez<sup>3</sup>, la administración pública chilena de principios de los años 90, se caracterizó por su apego al cumplimiento de procedimientos y no a la búsqueda de resultados, razón por la cual muchos hablaban de la institucionalidad del trámite por sobre la efectividad de la gestión pública. Esta situación experimenta un cambio a partir de 1994 cuando se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que da un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión.

Este Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública desde entonces y, sobre la base de una política de reforma continua pero gradual, provocó, impulsó y acompañó procesos de cambio en la gestión de los servicios públicos en los ámbitos definidos en el Plan Estratégico de Modernización: (Recursos Humanos, Calidad de Servicio, Transparencia, Gestión Estratégica, Tecnologías de Información y Reforma Institucional). Así, se ha desarrollado un proceso con diversas acciones: incorporación de conceptos de modernización y el diseño de métodos y técnicas que propicien la incorporación de nuevas formas de gestión a la administración pública (planificación estratégica, indicadores de gestión, metas ministeriales, compromisos de modernización, gestión de calidad, etc.), implementación del plan estratégico y de sus

---

<sup>3</sup> Serie Prospectando Horizontes N° 3, Ejes de la Modernización del Estado en Chile, Héctor Arenas Ramírez, Junio 2008

instrumentos en todas las reparticiones públicas, el impulso de la gestión de calidad y las tecnologías de información, incorporación del PMG y la creación de mecanismos de medición integral del desempeño como el Premio Nacional a la Calidad, reformas estructurales centradas en la forma cómo funciona el sector público (sistema de compras públicas, ascenso en la carrera funcionaria, discusión y gestión presupuestaria, masificación de tecnologías de información y comunicaciones).

Finalmente, todo ello considera un cambio estructural y cultural en la gestión pública: administrar por resultados e incorporar herramientas de gestión desarrolladas en el campo de la administración privada.

Al respecto Sigurdur Helgason<sup>4</sup>, de la OCDE, señala: “si bien no existe un modelo único de reformas a la gerencia pública, es posible identificar algunos elementos comunes a la mayoría de los países, entre los cuales destaca el “uso de prácticas modernas de gestión, lo que significa tanto desarrollar estas prácticas en el sector público como importarlas del sector privado.”

A modo de corolario aquí vale recoger la advertencia del BID “De Burócratas a Gerentes”, por lo tanto el desafío es cómo se adecua la importación e implementación de herramientas de gestión desde lo privado a lo público.

En consecuencia, la Nueva modernización del Estado en Chile, requiere de tres pilares:

- Institucionalidad para el Estado Moderno.
- Modernización de la Gestión Pública.
- Modernización de la Gestión de Recursos Humanos del Sector Público.

La modernización del Estado chileno y su incorporación a la OCDE, exige implementar el denominado Presupuesto por Resultados, que a través de distintas técnicas busca integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles. Dentro de las tres propuestas hechas por la OCDE a los países miembros, Chile adoptó la categoría de **Presupuesto Informado**, que su principal objetivo es contribuir con información de desempeño al ciclo presupuestario.

Existe un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos, que implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados.

La categoría Presupuesto Informado, se orienta a la transparencia y la planificación presupuestaria.

---

<sup>4</sup> Sigurdur Helgason, International Benchmarking Experiences from OECD Countries, Febrero 1997. Public Management Service (PUMA), Organization for Economic Co-operation and Development, (OECD). Este es un documento de trabajo presentado en la Conferencia Organizada por el Ministerio de Finanzas de Dinamarca. El documento presenta aspectos metodológicos de Benchmarking aplicados al sector público.

## 2.1 El sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile

Para trabajar en la lógica del Presupuesto por Resultados fue necesario implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación, que permitiese obtener información de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Generando información respecto de sus resultados en forma permanente y sistemática.

En la década de los noventa se implementa en Chile un Mecanismo de Incentivo de Remuneraciones Institucional (PMG); para luego, en la década del 2000, avanzar hacia un Sistema de Evaluación y Control de Gestión, incorporando a lo ya diseñado las evaluaciones de impacto, de instituciones, programas nuevos, Fondo de Modernización y otros mecanismos de incentivo.

El objetivo del Sistema de Evaluación y Control de Gestión es generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto nacional. Pretende una eficiencia en la asignación de los recursos, una eficiencia en el uso de los recursos y transparencia en la gestión de los programas y en la administración de las finanzas públicas.

## 2.2 El Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es uno de los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda ha desarrollado en los Servicios Públicos, los cuales asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

En el marco del Sistema de Control de Gestión implementado en Chile, uno de los instrumentos desarrollados es el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). En particular, los PMG surgen el año 1998, con la implementación de la Ley N° 19.553, lo que implicó que cada Servicio, anualmente, comprometiese “objetivos de gestión” cuyo cumplimiento se asociaba a un incentivo de carácter monetario, que consiste en el pago de un incentivo institucional por desempeño para todos los funcionarios de la dotación efectiva. La citada Ley establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, dará derecho a los funcionarios de la institución respectiva, en el año siguiente, a un incremento de sus remuneraciones. Este incremento será de un 7,6% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90% y de un 0% si dicho cumplimiento fuere inferior a 75%.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de Mayo de 1998 del Ministerio de Hacienda. La Ley N° 20.212 del 29 de agosto de 2007 modificó los porcentajes establecidos en la Ley N° 19.882 de 5% y 2.5%. Los PMG en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998. Otros servicios públicos se han adscrito al PMG aún cuando son distintas las leyes que establecieron su incentivo institucional. En este caso se encuentran el Servicio Nacional de Aduanas, Ley N° 19.479; la Comisión Chilena de Energía Nuclear, D.S. N° 511; y la Central de Abastecimientos del SNSS, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Fondo Nacional de Salud, Subsecretaría de Salud Pública e Instituto de Salud Pública, Ley N° 19.490.

Adicionalmente, existen 7 instituciones que comprometen objetivos de gestión en el marco del PMG, aún cuando presentan otras leyes que regulan sus mecanismos de desempeño institucional. A partir del año 2001 los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión mejorando las prácticas en los servicios públicos. Este diseño consideró mejorar la gestión de las instituciones públicas en cinco áreas y 11 sistemas, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con objetivos y requisitos técnicos que permitieran evaluar su cumplimiento, lo que se ha denominado Programa Marco Básico. Para profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en que 22 servicios habían alcanzado las etapas superiores definidas para cada uno de los sistemas, en 2004 se estimó necesario la aplicación de un estándar externo que promoviera la excelencia en la gestión de los servicios públicos y que a su vez hiciera reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin, en la formulación de los PMG correspondientes al año 2005, se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas.

Desde el año 2001 el PMG se ha estructurado en base a un conjunto de áreas de gestión comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco Básico. Este incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación control/ gestión territorial, administración financiera, y enfoque de género. El Programa Marco Básico comprende un conjunto de sistemas de gestión para cada una de las áreas señaladas y de etapas de desarrollo de éstos, las cuales están tipificadas definiendo las exigencias y requisitos técnicos indispensables que aseguren los diferentes niveles de desarrollo de los sistemas. Consistentemente, las etapas son acumulativas y crecientes.

Cada año las instituciones comprometen como objetivos de gestión el logro de etapas en los diferentes sistemas. Estos compromisos son ascendentes respecto del número de éstas e implican el mantener el desarrollo de las anteriores.

La validación técnica del cumplimiento de los objetivos de cada etapa de implementación de los 13 sistemas está a cargo de un conjunto de instituciones públicas especializadas en los sistemas del Programa Marco Básico, denominada Red de Expertos.

Para profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en 2004 se estimó necesaria la aplicación de un estándar externo que promoviera la excelencia en la gestión de los servicios públicos y que a su vez hiciera reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin en la formulación de los PMG correspondientes al año 2005 se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos del Programa Marco Básico, a través de las Normas ISO, creando lo que se denomina Programa Marco Avanzado. De esta forma se respondió además al compromiso establecido en el Protocolo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, suscrito por el Gobierno y el Congreso Nacional. Así desde el año 2005 los PMG cuentan con un Programa Marco Básico y un Programa Marco Avanzado.

El 2009 comenzó la implementación de un nuevo Programa Marco, denominado Programa Marco de la Calidad, que permite continuar mejorando la gestión de las instituciones públicas incorporando la certificación de los procesos de provisión de los productos estratégicos (bienes y servicios a la ciudadanía) y ampliando el alcance de las certificaciones de la norma ISO 9001 logradas en el Programa Marco Avanzado. Así el 2009 los PMG cuentan con Programa Marco Básico (PMB), un Programa Marco Avanzado (PMA) y un Programa Marco de la Calidad (PMC). El Programa Marco de la Calidad incluye 4 áreas y 4 sistemas o procesos de gestión. Las Áreas son: Estratégicas, de Soporte Institucional, de Atención Ciudadana y Calidad de Gestión. Cada área consta de un sistema o proceso de gestión, los que a su vez pueden contener uno o más sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado del PMG y/u otros sistemas de gestión relevantes para la institución.

### **3. METODOLOGÍA.**

La Metodología utilizada nos permitió capturar información acerca del Proceso de implementación de un SGC en FOSIS. Se realizó un examen detallado y la recopilación de una gran cantidad de datos que nos entregaron una imagen completa de este Proceso. Bajo las premisas de este método Investigativo, la Consultoría prestó especial atención en variables tales como: estructura organizacional (organigrama, funciones-roles), recursos financieros, dotación, productos estratégicos, indicadores de desempeño, clientes/usuarios/beneficiarios, levantamiento de procesos, y otros que consideró relevante.

La experiencia investigativa no sólo se centró en la revisión de la documentación oficial de la Institución y su SGC, sino que también en la opinión de los actores involucrados a través de distintas técnicas cualitativas que permitieron conocer sus puntos de vistas sobre el SGC con el que hasta la fecha interactúan.

El presente estudio realizó entrevistas Individuales semi estructuradas que abordaron en profundidad los temas de interés a investigar sobre la base de preguntas abiertas y cerradas a actores tales como encargados de PMG en Santiago, Encargada Nacional de Calidad, Director Ejecutivo de FOSIS, Ex Directores Ejecutivos de FOSIS, Representante de la Dirección año 2009 en FOSIS, 2 Encargados Regionales, Miembros de DIPRES, Miembros de la Red de Expertos, funcionarios y Consultor Implementador.

Se realizaron entrevistas grupales a encargados de PMG y otros actores relacionados recogiendo datos y apreciaciones no verbales a un grupo de personas relevantes.

Por tratarse de un Estudio de Caso, la Consultoría utilizó para su análisis el método de Investigación Histórica, la que permitió relacionar sucesos del pasado con acontecimientos de la época o con sucesos actuales. Este método de investigación permitió recoger antecedentes previos a la implementación del Programa Marco Básico, como también, sucesivamente, permitió recopilar datos y antecedentes entregados por el contexto de implantación gradual de la Norma ISO en FOSIS.

La Investigación Descriptiva posibilitó una imagen mayor de lo sucedido desde la puesta en marcha hasta la fecha. Este método investigativo fue muy pertinente para el actual estudio de casos, pues permitió describir a fondo roles, perfiles y tareas de miembros de la organización, además de una observación en profundidad y participativa en FOSIS.

El Análisis de Contenido fue otra herramienta que ayudó a encontrar configuraciones y relaciones en Informes y textos, aportando en interpretaciones y estableciendo un esquema conceptual entregado por los 8 principios de la Norma ISO y las mejoras de gestión del sector público como ejes para definir categorías.

Finalmente, la Consultoría se apoyó, además, en Métodos tales como: Técnica Time Ordered Matrix, Análisis de Documentos y Técnica de Observación

#### **4. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION.**

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, es un servicio del Gobierno Chile, creado el 26 de octubre de 1990. Cuenta con 15 direcciones regionales y 20 oficinas provinciales; y se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Planificación.

##### **4.1 Definiciones Estratégicas**

Su **misión** es "Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social de las personas y familias, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.

Sus **Objetivos estratégicos** son:

1. Fortalecer el Emprendimiento de microempresas de menor desarrollo y de emprendedores de grupos vulnerables: A través del acceso al financiamiento, vinculación a la banca y el desarrollo de competencias de gestión.
2. Fortalecer de la Empleabilidad, a través de programas que contribuyan a mejorar el acceso al mercado laboral de los grupos más vulnerables, especialmente los más jóvenes
3. Contribuir a la disminución de la vulnerabilidad de las familias a través del acompañamiento y la atención psicosocial.
4. Fortalecimiento de la Dimensión Social, a través de intervenciones que contribuyan al desarrollo del capital humano y social de los grupos más vulnerables.  
Desarrollar proyectos y acciones que, a través de respuestas innovativas, respondan a situaciones o problemas actuales o emergentes que afecten a la población más vulnerable.

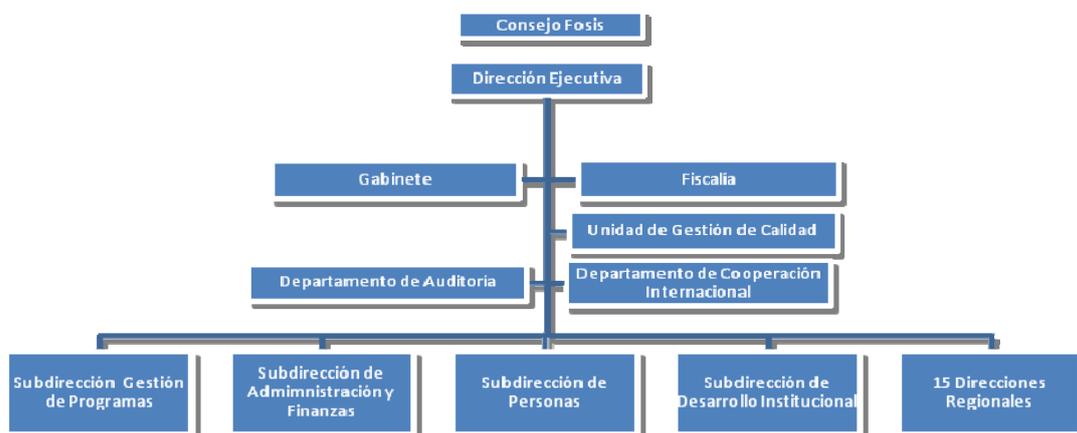
Los **clientes** de esta Institución son hombres, mujeres y familias en situación de extrema pobreza de todo el territorio nacional. El FOSIS financia programas destinados a personas, familias y organizaciones que necesitan una oportunidad para superar situación de pobreza en que viven y también a la población más vulnerable del país, es decir, aquellas personas que sin vivir en situación de pobreza, necesitan ayuda cuando han perdido el trabajo, tienen pocos ingresos, están

enfermos ellos o alguien de su familia o no tienen estudios, entre otros. Anualmente, el FOSIS trabaja con cerca de 120 mil usuarios y usuarias. Para ello, cuenta con un presupuesto de más de 50 mil millones de pesos.

## 4.2 Organización

La **Ley Orgánica** que rige al FOSIS, es la N°18.989 y su **Marco Normativo** comprende las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que establecen la organización, funciones, atribuciones y/o tareas institucionales. Así mismo, todos los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial. La dirección de la institución corresponde a un Consejo que será la autoridad superior del Servicio. Este Consejo delega sus funciones y atribuciones en el/la Director/a Ejecutivo/a del FOSIS.

### Organigrama 2010 FOSIS



Fuente: FOSIS

El actual Director Ejecutivo manifestó que el representante de la dirección es el actual Subdirector de Desarrollo Institucional y que por lo tanto, la Unidad de Gestión de la Calidad depende directamente de él.

## 4.3 Programas

El FOSIS interviene en comunas y en grupos objetivo seleccionados anualmente según los niveles de pobreza existente en el ámbito local.

La intervención programática se realiza a través de ejecutores intermediarios públicos o privados. Tiene 12 programas.



### **Programa Preparación para el Trabajo.**

Ofrece cursos y talleres de capacitación que fortalecen habilidades personales que facilitan buscar o integrarse a un empleo. Durante su participación en el programa, las y los participantes profundizan en las temáticas de comunicación interpersonal; desarrollo personal; iniciativa y emprendimiento; y planificación y gestión de proyectos.

### **Programa Empleabilidad Juvenil**

Para jóvenes que quieren incorporarse al mundo del trabajo, el programa de Empleabilidad Juvenil les da la oportunidad de potenciar sus fortalezas y capacidades personales para que elaboren un Plan de Inserción Laboral, que les permita incorporarse a un trabajo dependiente o independiente, mediante la derivación a programas públicos o privados. A través de actividades y talleres grupales, las y los jóvenes descubren y refuerzan aquellos talentos propios que les ayudarán a conseguir y conservar un empleo. En este proceso, profesionales les orientarán, individualmente, para que definan sus metas laborales. Durante el proyecto, a las y los participantes se les entrega un aporte monetario para los gastos básicos que tengan que hacer en su búsqueda de trabajo, como certificados de antecedentes, nacimiento y/o escolar; confección de curriculums y fotocopias; movilización; ropa o indumentaria entre otros. Si las y los jóvenes así lo definen, al finalizar el programa se les facilitará la incorporación a otros programas del FOSIS o de otros servicios públicos, para implementar su propio negocio o microempresa.

### **Programa Apoyo al Micro emprendimiento**

El programa de Apoyo al Micro emprendimiento del FOSIS ayuda a iniciar un emprendimiento o desarrollar un trabajo por cuenta propia. Este programa, a través de cursos y talleres grupales, entrega la capacitación necesaria para desarrollar habilidades emprendedoras; aprender a comercializar productos; y a administrar una microempresa. Además, cada participante es apoyado individualmente para que de acuerdo a sus capacidades, habilidades e intereses, implemente un emprendimiento que recibe un aporte financiero de \$300.000, llamado "Capital Semilla", que se destina a la compra de materiales.

### **Programa Apoyo a Actividades Económicas**

Si ya tiene un emprendimiento y busca hacerlo crecer o aumentar sus ingresos, el FOSIS ofrece a través del programa de Apoyo a Actividades Económicas apoyo profesional y financiamiento, para realizar ideas. Al inicio del proyecto, profesionales realizan una evaluación del negocio desarrollado y de las características personales de las y los emprendedores que pueden potenciarlo. Con estos antecedentes, cada participante es apoyado individualmente en la elaboración de un plan de negocio. En paralelo, se realizan talleres y capacitaciones grupales de habilidades emprendedoras. Una vez elaborado el plan, se entrega un "capital semilla" de hasta \$400.000.-, para el financiamiento e implementación de las inversiones definidas. Luego, profesionales realizan visitas periódicas a las y los participantes, para monitorear y apoyar el proceso de fortalecimiento del emprendimiento.

### **Programa Apoyo a Emprendimientos Sociales**

Si ofrece algún servicio comunitario y la persona quiere aumentar sus ingresos, está el programa de Apoyo a Emprendimientos Sociales del FOSIS. Las personas que se incorporan a este



programa participan en talleres para emprendedores y en cursos asociados a la actividad u oficio desarrollado, que son certificados por centros de formación técnica, universidades u otras instituciones. También, cada participante, recibe un aporte económico para la compra de materiales o herramientas que faciliten la entrega de una atención de calidad a sus clientes. El programa contempla orientación en el proceso de formalización del negocio.

### **Programa Emprende Más**

Si la microempresa tiene ingresos estables y se piensa que tiene potencial, el Programa Emprende Más apoya para hacerla crecer. Dependiendo de los proyectos disponibles, las y los microempresarios accederán a asesoría y apoyo profesional para mejorar la gestión de sus negocios. Las áreas a fortalecer podrán ser: certificación de productos; generación de proyectos asociativos; desarrollo de competencias empresariales; entre otras. Con esto, se espera que las microempresas se consoliden y aumenten sus ingresos.

### **Programa Acceso al Microcrédito**

El Programa de Acceso al Microcrédito del FOSIS, facilita que fundaciones, cooperativas y bancos, otorguen un crédito, financiando parte de los costos de operación.

### **Programa Puente**

El FOSIS en conjunto con 337 municipios del país, ejecuta el Programa Puente que forma parte del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Con los datos que arroja la Ficha de Protección Social, las familias son seleccionadas e invitadas a participar en el programa. Una vez que una familia acepta participar en el Programa Puente, se le asigna un Apoyo Familiar que la visita periódicamente, por dos años. Al ingresar, cada grupo familiar decide cuáles son las áreas en que quiere trabajar y recibe orientación y apoyo para que conozcan y se acerquen a las redes de servicios y programas públicos disponibles, para lograr condiciones mínimas de calidad de vida, según sus necesidades. El Programa Puente, adicionalmente, entrega un bono mensual, cuyo valor va disminuyendo en el tiempo. La experiencia del Programa Puente, ha sido vista con interés por otros países. Es por esto que han surgido distintas experiencias de cooperación que han permitido al FOSIS compartir sus aprendizajes. Una de las más destacadas ha sido el programa de transferencia Puente en el Caribe.

### **Programa Habitabilidad**

Este programa apoya familias a las que se les han diagnosticado problemas graves en las condiciones físicas de sus viviendas: baño, cocina, instalaciones eléctricas, falta de camas completas para sus integrantes y/o problemas con el manejo de la basura. El programa entrega ayuda para mejorar las instalaciones sanitarias y de energía básica; mejorar y reparar viviendas; y/o equipamiento adecuado para dormir y alimentarse. Además las familias pueden participar en talleres que les entregan técnicas para mejorar la calidad de vida al interior de sus viviendas. En este caso el FOSIS realiza la supervisión técnica a los municipios que ejecutan el Programa de Habitabilidad, financiado por Ministerio de Planificación.

### **Programa Autoconsumo**

Este programa enseña a las familias a producir sus propios alimentos y a mejorar la calidad de su alimentación. Con una asesoría especializada, las familias definen las iniciativas a implementar, tomando en cuenta su presupuesto familiar, experiencia, habilidades, espacio disponible, sus necesidades y expectativas. De acuerdo a esto, las familias reciben capacitaciones en cultivo de verduras y frutas, crianza de animales o recolección de productos marinos o silvestres. En temáticas como procesamiento, conservación y preparación de alimentos, técnicas de riego, protección de cultivos, manejo de plagas, según sea pertinente. Además, se les entrega materiales para la implementación de las iniciativas escogidas, las que pueden ser huertos, invernaderos, gallineros, hornos de barro, cultivos en alturas, entre otras. El programa espera que en base al consumo de la propia producción, las familias mejoren sus hábitos alimentarios y al mismo tiempo reduzcan los gastos asociados a la compra de alimentos.

### **Programa Desarrollo Social**

El programa busca que las familias cuenten con las herramientas necesarias para enfrentar las problemáticas cotidianas que las afectan. El programa se divide en cuatro áreas:

1. Integración socio escolar: estos proyectos buscan prevenir el fracaso y/o deserción escolar, a través de apoyo integral. Se desarrollan talleres para que niños y niñas avancen en su proceso educativo y de integración social. A éstos, se suman los adultos responsables y/o apoderados y la escuela para se transformen en un apoyo efectivo al proceso educativo, entregándoles herramientas para mejorar prácticas pedagógicas y de promoviendo el buen trato.
2. Habitabilidad auto gestionada: estos proyectos buscan fortalecer las capacidades de las familias para identificar y resolver problemas específicos en forma colectiva, a través de la participación activa en la formulación y ejecución de proyectos que mejoren las condiciones materiales básicas de sus viviendas.
3. Desarrollo social familiar: consiste en mejorar las relaciones familiares, fortaleciendo los lazos de apoyo mutuo. Las familias reciben apoyo de especialistas según sus necesidades y de ser requerido, se les orienta para que accedan a otros servicios públicos y/o privados que puedan dar solución a sus problemáticas particulares (p.e. Centros de Salud Mental, Consultorios, Corporación de Asistencia Judicial, Fundaciones, entre otros).
4. Fondo de iniciativas comunitarias a favor de la primera infancia: este es un fondo destinado para que organizaciones sociales ejecuten iniciativas comunitarias de protección, cuidado o desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años.

### **Programa Construyendo Participación en el Territorio**

Este programa está dirigido a comunidades que habitan en territorios vulnerables, definidos según los Mapas Territoriales de Vulnerabilidad del Ministerio de Planificación. Mediante el reforzamiento de la relaciones de confianza entre sus integrantes, se espera que las comunidades enfrenten colectivamente los problemas a los que se ven expuestos y aprovechen innovativamente sus recursos y oportunidades para el desarrollo. En el proceso, se les apoya para que generen un plan de trabajo comunitario. Además, se contempla el financiamiento de un proyecto a través del Fondo de Iniciativas Innovadoras del FOSIS.

## 5. ANALISIS RESULTADOS DEL ESTUDIO/DESARROLLO

### 5.1 Situación Previa a la Certificación ISO dentro de los Sistemas del PMG

#### 5.1.1 Motivaciones

La implementación del PMG en Instituciones chilenas obedece, como ya fue mencionado, a una política de Modernización del Estado asociada al establecimiento de un incentivo para el mejoramiento de la gestión. En 1998 se establecieron objetivos de gestión a través de la ley 19.553 junto a otras normas legales, en medio de las cuales, el PMG ayudó a los Servicios a cumplirlas.

Luego de haber entrevistado a los actores involucrados<sup>6</sup>, cabe mencionar que en ningún momento de la investigación se observaron motivaciones individuales o de la organización, que mostraran que la incorporación de los PMG fuera una necesidad y una demanda interna del FOSIS, pues, como explícitamente lo señalan, existía la cultura de hacerlo “a mi manera” lo que no provocaba ningún cuestionamiento, seguramente por la inexistencia de la visualización de la necesidad. Por el contrario, entre los Encargados se constató que la implementación de los Sistemas PMGs se trató de un mandato legal que les llegaba desde la DIPRES.

La práctica de la implementación de los PMG desde el año 1998, generó la valoración de ese trabajo. Las entrevistas realizadas a todos los actores ligados a los Sistemas PMGs señalan categóricamente que su cumplimiento permitió introducir buenas prácticas de gestión en la institución que antes no existían<sup>7</sup>. En este sentido, la motivación vino asociada a la práctica y al conocimiento, lo que sentó las bases para la valoración de las certificaciones ISO de los sistemas.

No se detectó ningún antecedente escrito o entre las entrevistas que señalara una motivación especial por parte de la Institución para adoptar el paso al Marco Avanzado. De las conversaciones se puede desprender sin embargo, que los encargados de los sistemas veían una continuidad lógica (aunque no comprendieran bien lo que significaba certificarse bajo ISO 9001) de mejoramiento de sus sistemas y de la gestión del FOSIS. Todos los actores valoraron el aporte que les entregó la práctica de los Sistemas PMGs de años anteriores en el logro de procedimientos, y en el desarrollo de sus sistemas.

En el ámbito de Dirección, no se detectó un especial interés ni conocimiento de la autoridad de la época en FOSIS, que señalara una motivación de gestión institucional especial por pasar al Marco Avanzado.

Al igual que sus funcionarios, hubo interés por cumplir con procedimientos, pero no por avanzar en base a un análisis previo hacia el Marco Avanzado. Es decir, podemos inferir que se siguió un proceso de desarrollo relacionado con un mandato de normas y una valoración empírica de la

---

<sup>6</sup> Ver anexo 1 Lista de personas entrevistadas.

<sup>7</sup> Planes de capacitación, evaluación de desempeño, sistemas de consultas y medición de los beneficiarios, planes de seguridad, gestión de compras y de contratos, etc.



misma, más que con un proceso de análisis de necesidad institucional, y en este contexto, la situación previa al paso al Marco Avanzado, no correspondió a una motivación de Política Interna del Servicio.

Sin duda, se había creado una cultura en que existía un incentivo asociado al cumplimiento de los Sistemas PMGs, por lo tanto, en el paso al marco avanzado era “natural” que existiera un incentivo asociado a la implantación de la Norma en los sistemas. En este sentido, se estima que la motivación por el incentivo previo a la implantación fue necesaria pero no hay pruebas concretas de que fuese imprescindible.

### 5.1.2 Situación previa existente en el FOSIS

Se puede considerar como una situación previa, favorable en el FOSIS para pasar al Marco Avanzado, el que existiera al interior de la Institución cierto orgullo de haber cumplido siempre con los Sistemas PMGs, lo cual se refleja en los Informes de Gestión de la Institución, y también la certeza de que al cumplir exitosamente los Sistemas PMGs el prestigio de FOSIS crecía frente a otras Instituciones Públicas. Tal como se rescata de las entrevistas: “siempre hemos aceptado los desafíos pues creemos que tenemos esa cultura institucional”<sup>8</sup>.

Tal como se señalaba en el punto anterior, el conjunto de los involucrados y el servicio, percibieron mejoras gracias a la implementación del PMG, lo que les permitió mirar con expectativa y voluntad el paso hacia el Marco Avanzado. Por lo tanto no se esperaba mayores problemas para la Institución.

Sin embargo, se constató que los resultados de los Sistemas PMGs y la responsabilidad de los mismos recayó casi única y exclusivamente en los funcionarios a cargo de los sistemas, creándose una cultura de responsable individual de PMG que trajo como consecuencia que a nivel de funcionarios, los Sistemas PMGs no eran algo que les inquietara mayormente, pues el cumplimiento de ellos se asumió como responsabilidad de los “Encargados de los Sistemas PMGs”.

En las entrevistas a los funcionarios, encargados de los Sistemas PMGs y Directivos se destaca que la implementación de los mismos y la certificación ISO propuesta, no era visualizada, ni incorporada como una necesidad institucional, sino como un mandato de la DIPRES, y como una tarea más, que debían realizar los Encargados de los Sistemas PMGs.

Al no ser entendidos los Sistemas PMGs como parte de la Modernización Institucional del FOSIS, se continuó la lógica de trabajo que venía practicándose desde sus inicios, es decir, que el manejo y el logro de las metas continuaran siendo una responsabilidad individual del Encargado y no una tarea conjunta de los funcionarios del FOSIS. A partir de esta constatación podemos señalar que

---

<sup>8</sup> Respuesta compartida por el 100% de los entrevistados en la entrevista grupal a los encargados de sistemas y los encargados del sistema de gestión de la calidad en el FOSIS.

el paso hacia la Certificación se abordó sin problemas, pues no involucró realmente al conjunto de los funcionarios.

Los antecedentes recogidos por la investigación señalan que el incentivo asociado cumplió un lugar importante en el imaginario de los Funcionarios, pero no un involucramiento y compromiso en el cumplimiento de las metas.<sup>9</sup>

Los incentivos estaban incorporados en la asociación al cumplimiento de los PMG, pero el involucramiento (de los funcionarios en general del FOSIS) se efectuaba a última hora, pues, como lo mencionan las entrevistas, nadie se preocupaba de ellos hasta la fecha de los informes; ni siquiera las autoridades, que sólo en caso de emergencia (posibilidad de no cumplimiento del PMG y pérdida del beneficio) ponían los recursos humanos necesarios a disposición de los encargados para alcanzar las metas y lograr el bono de incentivo.

La actual consultoría infiere que el incentivo asociado a los Sistemas PMGs, se incorporó entre los funcionarios como parte del sueldo, desnaturalizando su objetivo de trabajo **conjunto** de mejoras. Es decir, el cumplimiento de los Sistemas PMGs cobraba históricamente valor Institucional (“los funcionarios preguntaban cómo estaba el cumplimiento de los Sistemas PMGs”) especialmente en el mes de octubre y diciembre, cuando se debían entregar los Informes de Cumplimiento. El resto del año era una tarea del Encargado.<sup>10</sup>

El incentivo ayudó a que los Directores Ejecutivos se involucraran en el alcance de las metas, pues ninguno de ellos se arriesgaría a que los funcionarios de su Institución no recibieran el bono.<sup>11</sup> Ayudó, además, a que los funcionarios mostraran disponibilidad a colaborar en el tiempo que se les necesitaba para el cumplimiento.

En el análisis documental que efectuó el presente estudio, se constató que el lenguaje y el volumen de los Manuales de Referencia ISO 9001<sup>12</sup> diseñados por DIPRES entregaron la información completa, pero no las orientaciones para su implementación ni menos las facilidades para su lectura y entendimiento.<sup>13</sup>

Las capacitaciones previas a la implementación realizadas por el INN, tampoco fueron de gran ayuda, puesto que la mayoría de ellas se efectuaron a destiempo, cuando los procesos ya habían comenzado, o bien mucho antes de que comenzaran quedando el conocimiento en el pasado. En

---

<sup>9</sup> “Muchas veces nos vemos trabajando para el PMG, pero no para que el proceso tenga oportunidades de mejora y otros”. Encargada de un Sistema PMG desde el 2008. Esta afirmación es compartida por 3 de los 7 encargados de Sistema del MA.

<sup>10</sup> “Antes de que tuvieras la validación de ese PMG, nadie se acordaba y solamente tú sabías que tenías la responsabilidad durante el año; incluso los procedimientos en un inicio tuvieron mucho de un sello personal, yo veo si tengo más registros, menos registros, redacto de una manera u otra, etc., no hay un sello institucional”. Encargada de PMG desde el 2008. Afirmación compartida por todos los encargados de sistemas.

<sup>11</sup> Entrevista a Juan Pablo Coloma, ex Director Ejecutivo FOSIS.2004

<sup>12</sup> Manuales de Referencia ISO 9001 por sistemas en Intranet FOSIS.

<sup>13</sup> “Desde la DIPRES no hubo una guía de saber cómo se implementa la norma. No hubo perfil de los cargos, a lo menos hacer una recomendación respecto del perfil de las competencias. Eso no se dio antes y ahora tampoco” Encargada de Sistema.

este contexto, los Encargados de los sistemas a certificar, no contaron oportunamente con la capacitación y la información necesaria para encarar el proceso que tenían que asumir.

La diferencia entre Programas Marco Básico y el Marco Avanzado es que el primero busca desarrollar y fortalecer internamente los sistemas de gestión de los servicios, mientras que el Programa Marco Avanzado promueve la certificación bajo normas ISO de los requisitos y procesos de gestión que involucra cada uno de los sistemas del Programa Marco Básico. Al interior del Programa Marco cada sistema tiene como objetivo lograr mejoras en su funcionamiento, y para esto se estructura en etapas secuenciales, con objetivos de mejoras incrementales. Es decir, cada año los servicios comprometen una etapa superior, las cuales varían entre 4 y 6, para avanzar en el desarrollo de los sistemas de gestión. El cumplimiento de estas etapas es validado por una Red de Expertos, compuesta por el organismo rector o regulador de cada sistema, donde la DIPRES funciona como Secretaria Técnica.<sup>14</sup>

La sistematización y el cumplimiento de los requisitos técnicos que les puso la Red de Expertos fueron esenciales para que los sistemas se consolidaran como tales, convirtiéndose el Marco Básico en una plataforma indispensable para el logro del Marco Avanzado. La Norma ISO al tener un énfasis en la documentación y los registros fue un paso lógico en el ordenamiento de los sistemas que le dio sentido a la implementación del Marco Avanzado. Si no se hubiesen elevado los estándares de los sistemas a través de los Sistemas PMGs en los años anteriores, y se hubiese optado por desarrollar un proceso de certificación ISO 9001 sin ellos (sin los avances de los PMGs), lo más probable es que se hubiesen certificado los sistemas, pero con un nivel muy bajo de gestión<sup>15</sup>.

Por lo tanto, el proceso anterior desarrollado en los Sistemas PMGs y el aporte de la Red de Expertos constituyó un tremendo aporte a la mejora de la gestión de los sistemas en donde se aplicó, permitiéndoles enfrentar un proceso de implementación con un estándar alto de gestión muy indispensable para el objetivo último de todo el proceso de Mejora de la Gestión Pública, y en la cual la certificación ISO es un instrumento de ayuda pero no es un fin en sí mismo.

Un problema que se venía desarrollando desde el Marco Básico, el cual fue evidenciado por todos los funcionarios encargados de los sistemas del FOSIS, fue que cada sistema venía funcionando con una dinámica aislada sin articulación con los otros sistemas y en consecuencia, sus mejoras estaban auto centradas en sus sistemas sin observar el Mapa de Procesos de toda la institución, y menos aun sin pensar en cómo se articulaban con los procesos de provisión de servicios del FOSIS. Esta cultura de trabajo que venía dándose desde el Marco Básico no cambió en el paso hacia el Marco Avanzado, ni en la implementación del mismo.

---

<sup>14</sup> Ver anexo 9.

<sup>15</sup> Es muy importante señalar que la Norma ISO 9001 es un sistema de gestión de calidad que se monta sobre los procesos existentes, por lo tanto si los procesos son débiles o no tienen la capacidad de dar respuesta a un cierto nivel, la Norma en principio no mejora estándar actual en el servicio por el sólo hecho de certificarse sino que en teoría con el proceso de mejora continua esto permite ir paulatinamente mejorando dicho estándar. Por lo tanto, haber certificado los sistemas antes de un proceso como lo realizado por el MB del PMG habría significado contar con sistemas con estándares muy bajos y alcanzar los niveles actuales sólo por el mejoramiento continuo sería muy difícil y nadie podría haberlo asegurado.

### 5.1.3 Resultados y Conclusiones

- En el FOSIS el bono por meta cumplida fue una opción que se siguió cumpliendo como parte de una continuidad histórica desde el Marco Básico, pero no trajo consigo la internalización de la mejora continua, ni mucho menos una asociación de Modernidad del Estado, sino una tarea individual del Encargado, que en su contrato laboral tenía asociada el logro de las metas de su sistema y que por lo tanto “el trabajo se debía hacer”, con bono o sin bono<sup>16</sup>.
- Los resultados del período previo al Marco Avanzado fueron en general muy importantes pues permitieron a la institución contar con procedimientos instalados que mejoraron la actividad de cada sistema en donde se realizó y profesionalizó el qué hacer del FOSIS, generando una buena base para la implementación de la Norma ISO.
- La situación previa de cumplimiento de los Sistemas PMGs se realizó como parcelas o sistemas aislados lo que no se detectó como un problema a futuro. Los encargados de sistema enfrentaron la certificación ISO continuando su labor en forma aislada<sup>17</sup>.
- La motivación por continuar al Marco Avanzado fue resultado de la valoración de la continuidad con los Sistemas PMGs por compromiso con DIPRES, Imagen y orgullo por los resultados obtenidos, pero no necesariamente debido a un proceso de análisis de necesidad institucional, y en este contexto, la situación previa al paso al Marco Avanzado de la Calidad no correspondió a una motivación de Política Interna del Servicio.

### 5.1.4 Lecciones aprendidas

Se valora como un aporte importante, el diseño de trabajo de los Sistemas PMGs y la Red de Expertos para elevar el estándar de los sistemas antes de la implementación de la Norma ISO.

En un proceso de mejora de la Gestión Pública y de incorporación de SGC como la Norma ISO es imprescindible que la Dirección del Servicio tenga muy claro el proceso y los beneficios para su gestión, el poder contar con un Sistema Integral de Gestión orientado al cliente/usuario basado en los Procesos y en la Mejora Continua. Por lo tanto es necesario asegurar que se realicen las sensibilizaciones y/o capacitaciones permanentes a ese nivel que permitan la mayor comprensión del Proceso.

Siempre es necesario formar e informar a los distintos niveles del proceso del carácter sistémico de un SGC en función de mejoras de gestión del Servicio, lo que implica que es necesario reforzar la capacitación en la Dirección Ejecutiva y prever efectos negativos tales como el cumplimiento aislado de los sistemas y alejados de la perspectiva y objetivo último de la Institución.

---

<sup>16</sup> “Todavía existe la percepción de que los PMG son una tarea extra que hay que cumplir, y si te ganas el PMG sólo fue tu deber; pero si lo pierdes, te llegan todas las penas del infierno del resto de los funcionarios”. Respuesta de un funcionario encargado de un PMG, FOSIS que representa a su vez a 6 de los 7 encargados de sistemas del PMA.

<sup>17</sup> Cabe destacar que el momento de las entrevistas todos los actores calificaron negativamente el hecho de trabajar aisladamente, sin coordinación ni participación en una visión conjunta de mejoras.

## **5.2 Proceso de incorporación de Certificación ISO en el FOSIS**

### **5.2.1 Descripción y análisis del proceso de diseño del SGC**

El proceso de diseño del SGC se realizó bajo los lineamientos que señalaba el Marco Avanzado en los cuales se debía trabajar en dos sistemas cada año partiendo por los sistemas de Planificación y control de Gestión y el sistema de auditoría.

Existieron tres referencias esenciales para el diseño de la aplicación del Marco Avanzado:

a) Los Manuales de Referencia para los sistemas realizados por DIPRES.

Estos Manuales en un principio fueron vistos por los encargados de los sistemas como muy largos, engorrosos y poco prácticos. Como proceso de aprendizaje, ellos debieron haber sido didácticos, más aún cuando sabemos que es casi imposible implementar la Norma ISO 9001 a partir de un Manual, dado que la Norma está redactada con un lenguaje genérico que se presta para múltiples interpretaciones, siendo un sistema ajustable a cada empresa o Institución.

b) La Consultoría de Acompañamiento que los Asesoró en la implementación.

Este trabajo fue esencial para interpretar la Norma y el diseño del SGC. En los contratos de consultoría era un requisito que las consultoras entregaran no sólo el acompañamiento sino también las sensibilizaciones y capacitaciones complementarias a las realizadas previamente por el INN lo cual se mostró como indispensable para asegurar la adecuada implementación.

c) Las Capacitaciones realizadas por el INN.

Estas capacitaciones abarcaron la sensibilización a la dirección y un curso integral que incluía el tema de los PMGs y la norma en forma completa dentro de sus temas esenciales, de una duración de 48 horas.

La referencia más importante para el diseño fue la consultoría de acompañamiento que se. Ellos pusieron a un equipo de expertos a cargo de un Consultor Experto para realizar las labores de capacitación, levantamiento de procesos y asesoría durante el proceso de implementación. El diseño, en definitiva, quedó a nivel de cada sistema y fue desarrollado por el Encargado y el consultor de la empresa que se adjudicó ese contrato. No existe evidencia de que en esta etapa la Dirección Ejecutiva u otra instancia superior a los encargados de los sistemas (PMGs) estuviesen involucrados en el diseño de la implementación.

El proceso por tanto quedo en un nivel operativo, reforzando la lógica de trabajo aislado de las otras partes de la institución y de los procesos internos del FOSIS.

### **5.2.2 Descripción del proceso de Implementación del SGC**

La institución y sus distintas administraciones ejecutivas, dispusieron de los recursos necesarios para la implementación de la certificación, siendo receptiva a las necesidades planteadas por la consultoría que los asesoraba en la implementación. Se trabajó siguiendo estrictamente lo

señalado en el PMA, preparando 2 sistemas por año y llevando a cabo las 4 fases indicadas en el PMA del PMG: Preparación, Pre certificación, Certificación y Mantenición. El FOSIS permitió que en su presupuesto de capacitación interna, se incorporaran capacitaciones en la Norma ISO en forma adicional a las capacitaciones iniciales del INN, y de las entregadas por la Consultora que acompañaba la implementación.

Durante todo el Proceso de Implementación de los sistemas se trabajó con la misma consultora por lo tanto, todos los funcionarios y encargados de sistemas del FOSIS contaron con el mismo tipo de acompañamiento, el mismo enfoque en las capacitaciones y los mismos acentos al interior del proceso de aprendizaje durante todo el Marco Avanzado. No tuvieron otra mirada ni otro enfoque metodológico.

Administrativamente el SGC que se estaba formando, recayó en un principio en el encargado del PMG del FOSIS, los encargados de cada sistema y un Representante de la Dirección. Es decir, el PMA estaba radicado en los dos sistemas (Sistema de Planificación y Control de Gestión y Sistema de Auditoría). Esto sucedió desde el año 2005 hasta el año 2007 en que ya había crecido y se tenían 6 sistemas en distintas etapas en el PMA. Es decir en el año 2007 se empezó a esbozar una estructura independiente la cual finalmente se consolidó en el año 2008 con la administración del Director Pablo Coloma.

La estructura (Unidad de Gestión de Calidad) que se generó el año 2008 hasta el año 2010 fue la siguiente: un asesor directo del director que asumió como Representante de la Dirección, una persona Encargada Nacional de la Calidad y una persona de apoyo al Funcionamiento del Sistema. Este equipo funciona directamente coordinado con el encargado de los PMGs de FOSIS conformando una estructura con llegada directa al Director Ejecutivo, con presupuesto propio, personal y funciones claramente delimitadas. Esta estructura fue fundamental de acuerdo a lo señalado por los Consultores, en especial cuando se abordó el trabajo hacia regiones. El trabajo hacia regiones partió antes del PMC con el desarrollo del sistema SIAC alcanzándose 7 regiones al año 2009 antes de que empezara el PMC.

En entrevista con los Consultores “una de las características del FOSIS y sus funcionarios ha sido el alto grado de compromiso con las tareas a realizar”, lo que se expresa en el interés por las capacitaciones, en que los compromisos adquiridos por los funcionarios se cumplían adecuadamente, y por tanto se cumplían los planes de avance terminando siempre con el logro de los PMGs en los distintos años.

Es importante subrayar que la implementación de los Sistemas fue bajo la interpretación de que cada Sistema debía certificarse bajo la Norma ISO, lo cual durante el PMC produjo que se continuara abordando en forma separada a los sistemas y cada uno logró certificarse pero como parcelas aisladas<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En el punto siguiente 5.2.3 Análisis del Proceso de Implementación se realizara una interpretación de lo sucedido en este aspecto.



Durante el PMC que se inicia el año 2009, los funcionarios y Encargados comienzan a integrar el SGC y a superar esta visión parcial.

Los encargados de los sistemas reportaron que en un principio no fue fácil entender la Norma y su aplicación, que fue muy engorroso y que gracias al acompañamiento de la consultora pudieron lograr avanzar en las primeras etapas. Sin embargo, es interesante mencionar que en la Institución se empezó realmente a entender la Norma con las auditorías al sistema, y en especial cuando se produjo la auditoría de certificación. Los antecedentes recogidos señalan que entendieron con posterioridad la flexibilidad de la Norma lo que les permitió simplificar mucho sus procedimientos, y eliminar burocracias y registros innecesarios para el funcionamiento de su sistema.

La cronología de las implementaciones de los sistemas en FOSIS fue la siguiente:

**a) Marco Avanzado:**

- 2005: Sistema de Planificación y Control de Gestión.  
Sistema de Auditoría.
- 2006: Sistema de Capacitación.  
Sistema de Información y Atención Ciudadana.
- 2007: Sistema Evaluación del Desempeño.  
Sistema Compras y Contratación Públicas.
- 2008: Sistema Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo.

El cumplimiento de cada etapa implicaba la validación de los Requisitos Técnicos (RT) y a medida que el servicio avanzaba se fue incrementando el número de RT que debía generar el Servicio, y validar con la Red de Expertos.

**b) Marco de la Calidad:**

**2009:**

- Incorporación de 5 regiones a la certificación de Sistemas Estratégicos, de Apoyo y de Atención Ciudadana en el SGC institucional.
- **Preparación de la certificación del proceso de negocio transversal Selección por Postulación.**

### Regiones y Procesos implementados durante el año 2009

Áreas	Sistema	Región
Estratégicos	Planificación y Control de Gestión	Coquimbo Valparaíso
Soporte	Capacitación	Metropolitana
	Evaluación del Desempeño	Biobío
	Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	La Araucanía
	Compras y Contrataciones Públicas	
Atención Ciudadana	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana <sup>19</sup>	Nivel Central Coquimbo Valparaíso Metropolitana Biobío La Araucanía
Calidad de Gestión	Selección por Postulación	Nivel Central Coquimbo
	Gestión Territorial	Valparaíso Metropolitana
	Enfoque de Género	Biobío La Araucanía

Fuente: FOSIS

#### 2010:

- Incorporación de otras 5 regiones a la certificación de Procesos Estratégicos, de Apoyo y de Atención Ciudadana en el SGC institucional.
- **Certificación del proceso** de negocio transversal **Selección por Postulación.**
- **Preparación de la certificación del proceso** de negocio transversal **Planificación de la Intervención Programática.**

<sup>19</sup> Las regiones indicadas están Implementadas y certificadas entre los años 2006 y 2008

### Regiones y Procesos en proceso de implementación año 2010

Áreas	Sistema	Región
Estratégicos	Planificación y Control de Gestión	Arica-Parinacota
Soporte	Capacitación	Tarapacá
	Evaluación del Desempeño	Antofagasta
	Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	Atacama O'Higgins
	Compras y Contrataciones Públicas	
Atención Ciudadana	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana <sup>20</sup>	Arica-Parinacota Antofagasta O'Higgins
Calidad de Gestión	Selección por Postulación	Nivel Central Coquimbo
	Gestión Territorial	Valparaíso Metropolitana
	Enfoque de Género	Biobío La Araucanía
	Planificación de la Intervención Programática	Nivel Central Arica-Parinacota Tarapacá Antofagasta Atacama Coquimbo Valparaíso

Fuente: FOSIS

Durante el proceso de implementación del PMA se produjeron varios cambios en la Dirección Ejecutiva teniéndose 4 Directores Ejecutivos en los 4 años del Marco avanzado:

Mario Ossandón Cañas	años 2005 y 2006
Cecilia Pérez Díaz	años 2006, 2007 y 2008
Heriberto Serqueira Leiva	año 2008
Pablo Coloma Correa	año 2008

Durante el Proceso del Programa Marco de la Calidad se han tenido dos administraciones:

Pablo Coloma Correa	años 2009 y 2010
Claudio Storm Quinteros	año 2010 a la fecha.

La percepción de la consultora implementadora es que la directora de la institución durante los años 2006 y 2008 participó activamente en las reuniones iniciales y se mostraba muy interesada

<sup>20</sup> Las regiones indicadas están Implementadas y certificadas entre los años 2006 y 2008

en el Sistema que se estaba formando pero, con el Director Pablo Coloma se dio un salto cualitativo en términos de recursos, y en la dirección de las Revisiones por la Dirección. Con este Director se nombró a un representante de la Dirección quien fue asesor directo de la Dirección Ejecutiva, además se nombró a una Coordinadora Nacional de la Calidad. Este equipo que se constituyó tenía una buena formación en la Norma ISO empoderados de su utilidad como herramienta de mejora de la gestión. Ellos impulsaron efectivamente la transición hacia el Marco de la Calidad.

La administración 2010 tuvo que hacerse cargo de los problemas derivados del terremoto de febrero de este año, período en que FOSIS tuvo el mandato presidencial de entregar prioritariamente una asistencia directa a todos los afectados generando un cambio sustancial en la marcha del qué hacer institucional. Adicionalmente, recién a mediados del año 2010 se realizaron los cambios de los directores regionales ralentizando el proceso de desarrollo del sistema de gestión territorial durante varios meses.

Un hito importante entre los Encargados y funcionarios fueron los resultados del estudio realizado por la UTFSM<sup>21</sup> durante el año 2008-2009 que tuvo a su cargo hacer un levantamiento de procesos de FOSIS. Este trabajo marcó un claro cambio en la implementación y la concepción de la Norma ISO, pues les permitió identificar el proceso y el negocio de la Institución con una mirada transversal.

### 5.2.3 Análisis del proceso de Implementación del SGC

El PMG es un instrumento inspirado en la modernización del Estado que pone en el centro de su mirada al ciudadano, y para que el sector público pueda poner mayor énfasis en la calidad de los bienes y servicios que reciben los beneficiarios/usuarios/cliente (los ciudadanos) debe tener como sustento sistemas de gestión básicos que soporten en forma adecuada el funcionamiento de las entidades públicas.

La fase inicial de mejoramiento de los sistemas de gestión (Marco Básico, Marco Avanzado) es una precondition básica y necesaria en esta estrategia continua de mejora de la administración. En este sentido, la ausencia de sistemas de gestión transversales básicos que operen adecuadamente, era un elemento que dificultaba el funcionamiento; como también dificultaba el funcionamiento, la implementación de una gestión solamente orientada a resultados, aspectos de los cuales se hizo cargo el PMG. Se necesitaba generar capacidades institucionales en sistemas de gestiones básicas y transversales que permitieran sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con énfasis en los resultados.

En el PMB los Sistemas PMGs contemplan entre sus principios la pertinencia, la simpleza en su aplicación, la fácil comprensión de su contenido, la exigencia y sentido de comparación, la participación, la flexibilidad y su principio de verificación; a lo que se le agrega en el Marco

---

<sup>21</sup> Universidad Técnica Federico Santa María.



Avanzado la certificación externa y los principios de gestión de la calidad de la Norma ISO 9001, dentro de la cual podemos destacar el carácter sistémico, centrado en el producto/servicio, basado en procesos y la mejora continua.

El Proceso de implementación en el FOSIS tal como se señaló en el punto anterior, se desarrolló cumpliendo todas las etapas señaladas en las orientaciones emanadas de la DIPRES, la Red de Expertos, las orientaciones de los Consultores y obteniéndose las certificaciones ISO en cada uno de los sistemas presentados. Desde esta perspectiva el trabajo en el Marco avanzado fue un completo éxito y permitió el paso al Marco de la Calidad abordado desde el año 2009 a la fecha.

No obstante lo anterior, es importante señalar que el proceso adolece de varios problemas para lo cual es necesario distinguir etapas en la implementación del SGC en el FOSIS. Para efectos de análisis se ha considerado que lo más relevante que marca las etapas de implementación viene del Liderazgo con el cual se aborda el Sistema, lo cual está directamente relacionado con los Directores Ejecutivos de este Servicio.

Dentro de cada etapa se procederá a analizar los principios que guiaban los PMG y los Principios de Gestión de Calidad de la Norma ISO.

a) Período 2005 al 2008

Durante la administración de Mario Ossandón (2005-2006) se continuó con la forma de compartimentos estancos y centrados en los encargados de sistemas. La consultora implementadora y los RT de la Red de Expertos fueron los actores que tomaron las decisiones sobre la marcha de los sistemas bajo ISO 9001.

En los años 2007-2008, con la Administración de Cecilia Pérez, los entrevistados destacan un mayor involucramiento con la participación directa de la Directora en las reuniones de calidad, sin embargo en la revisión de la documentación no se logra apreciar cambios en la dinámica de implementación.

En este sentido, aún cuando los sistemas avanzaron en el cumplimiento de sus etapas, no es posible visualizar que en el servicio esto haya tenido un mayor impacto en especial por la forma independiente en que se asume la implementación. El enfoque sistémico aborda el conjunto de los principios de la norma ISO y por tanto si no existía una visión clara desde la alta dirección de que la Norma ISO debía servir para gerenciar todo el servicio, nunca se le pidió a los encargados de sistemas que se relacionaran e integraran sus sistemas, en función de mejorar el cumplimiento de las obligaciones de la institución. Por tanto, la participación estaba reducida a los encargados de sistemas, el enfoque hacia la gestión se reducía a la gestión individual de cada sistema, la información producida era auto centrada en cada sistema y por tanto la toma de decisiones fue acotada al mismo, viéndose la mejora reducida a este espacio. Es casi imposible que se pueda pensar en algún impacto en el cliente del servicio. También el impacto en el tema de los proveedores es reducido puesto que las relaciones con los proveedores son acotadas a los servicios además de estar reguladas por ley.

La mirada sistémica no fue abordada por la alta dirección, ni advertida por los consultores implementadores, ni tampoco por la Red de Expertos. DIPRES, como secretaría técnica del PMG tenía conciencia del problema, pero esperaba que los servicios pudieran abordarlo individualmente.

El siguiente cuadro muestra la aplicación de los 8 Principios de gestión de la Norma ISO en este período:

**Aplicación de 8 Principios de Gestión de la NORMA ISO  
Período 2005 – 2008 Mario Ossandon /Cecilia Pérez/Heriberto Siqueira**

<b>APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DE LA NORMA / Período 2005-2008</b>	<b>Bajo o nula Aplicación del Principio</b>	<b>Aplicación Parcial en alguno de los sistemas PMG</b>	<b>Desplegado en todos los sistemas PMG pero funcionando o aislado del resto de la Institución</b>	<b>Desplegado en todos los sistemas PMG y parcialmente en Sistemas de Provisión de servicio</b>	<b>Totalmente Desplegado y Funcionando en todo el Servicio</b>
Enfoque al Cliente		X			
Liderazgo	X				
Participación del personal		X			
Enfoque basado en Procesos			X		
Enfoque de sistema para la gestión		X			
Mejora continua		X			
Enfoque basado en hechos para la Toma de decisión		X			
Relaciones mutuamente beneficiosas con el Proveedor		X			

Fuente: Elaboración Propia en base a la información del estudio.

Se puede ver claramente que en este período se sistematizaron las prácticas de gestión de los sistemas impulsadas por la Red de Expertos y la Secretaría Técnica de los PMGs de DIPRES.

Los reportes de los encargados de sistema señalan que después de un período complicado de aplicación de la Norma ISO en donde existió mucha confusión y dudas en qué y cómo hacerlo, vino un proceso de asimilación y comprensión donde reconocían que la Norma no era tan compleja, y que el proceso de documentación y realización de registros, era una metodología muy útil que se ya se utilizaba normalmente en las distintas actividades como una práctica aprendida.

En este período los reportes de las auditorías señalan que los jefes de servicio estaban enterados de lo que sucedía con el SGC en el FOSIS, sin embargo este nivel de involucramiento estaba lejos de señalar que ellos lo incluían como parte de su proceso de gestión de servicio. Este punto es muy relevante dado que los sistemas (en los cuales se estaba aplicando) eran sistema de apoyo y no constituían necesariamente ninguna prioridad para un Director(a) Ejecutivo(a) pues sus aportes eran acotados, a menos que este instrumento fuese efectivamente conocido y legitimado desde antes por el Director(a) Ejecutivo(a). No existe ninguna evidencia de que los Directores Ejecutivos de este período hayan decidido que este instrumento fuera necesario para su gestión.

Los Balances de Gestión Integral del FOSIS de los años 2005, 2006 y 2007 dan cuenta del cumplimiento de los compromisos por los PMGs destacando los logros de certificación en los sistemas sin poder distinguirse que se visualizaba este trabajo como parte de la gestión integral del servicio o vinculaciones entre los sistemas PMGs entre ellos o con las prioridades estratégicas.

Lo más significativo en este período en términos de forma sistémica se vio en el sistema de compras del año 2006 en que se destaca *“Se generaron indicadores para mejorar la gestión del abastecimiento a nivel institucional, algunos de los cuales se incorporaron en la Evaluación por Desempeño Colectivo y otros fueron monitoreados en el Sistema de Gestión de la Información, perteneciente al Sistema de Planificación/Control de Gestión”*.<sup>22</sup>

Respecto de la incorporación de mejoras en las prácticas de gestión institucional esto es claramente verificable como se ha señalado reiteradamente, en las mejoras de los sistemas en los cuales se aplicó el PMG que en el marco básico incorporaron prácticas y los requisitos técnicos que les señalaron en la Red de Expertos y en el Marco Avanzado se sistematizaron los procedimientos y se procedió a incorporar registros claves de las acciones de cada sistema. No obstante lo anterior en este período no se puede señalar que estas prácticas hayan permeado el actuar institucional sino más bien continuaron en el ámbito restringido de los sistemas en donde se aplicó.

En este período se empezaron a practicar las auditorías internas y la cultura de mejoramiento continuó sin destacarse nada al respecto, salvo que los entrevistados señalaron que en sus inicios les fue muy complejo y que por tanto estaban absolutamente sujetos a los criterios de los asesores de implementación.

Se incorporó con éxito la medición de satisfacción de los clientes/usuarios y beneficiarios dándose cuenta en los Balances de Gestión Integral de cada uno de los años 2005, 2006 y 2007.

Los reportes señalan que en todos los casos se cometió el error de levantar procesos muy complicados y burocráticos, sin embargo una vez que empezaron a comprender mejor el significado de un SGC comenzaron las simplificaciones de los procesos de documentación y registros. La mayor parte señala que esto sucedió después de certificarse.

---

<sup>22</sup> Balance de Gestión Integral FOSIS AÑO 2006.

Debemos advertir que no se realizaron eficazmente los trasposos de experiencias en términos de no cometer nuevamente errores que burocratizaran los sistemas que iniciaban su incorporación al Marco Avanzado. Esta afirmación se basa en que el PMG aunque ha tenido un recorrido y una historia que va desde 1998; a noviembre del 2010, año en que se realiza esta investigación, aún los funcionarios a cargo de Sistemas mencionan que existen duplicidades y registros no pertinentes. Es decir, a pesar de haber observado y llevado adelante mejoras y soluciones de los procesos en el Marco Básico, y haber aprendido a ajustar el SGC a la Institución FOSIS, este aprendizaje no se traspasó a los nuevos Encargados quienes nuevamente sólo en la práctica, y después de un tiempo de vivir los errores, entendieron que debían continuar con las mejoras hasta dejar los procesos y el Sistema libres de burocracias. Esta pérdida de tiempo pudo haberse evitado con un traspaso eficaz de la experiencia acumulada desde 1998 hasta el 2008.

No existe evidencia de traspaso de experiencia y conocimientos entre los encargados de sistemas y se repitieron errores a medida que se incorporaban sistemas al PMA. Las hipótesis explicativas de esto que podemos extraer de este trabajo son que no se efectuó una transferencia de experiencia al interior de FOSIS porque no existió un equipo de calidad permanente con trabajo transversal que los orientara y los vinculara entre los Sistemas. Tampoco hubo la mirada crítica del Consultor puesto que a la fecha los Encargados señalan duplicidades de registros. La Asesoría de implementación no recomendó a tiempo trabajar sistémicamente los procesos; y sí lo hizo, la comunicación no llegó correctamente a los Encargados de Sistemas PMGs, pues el error principal de trabajar sin vínculo se ha mantenido hasta la fecha.<sup>23</sup>

#### b) Período 2008 al 2010

Durante la administración de Pablo Coloma se produjo una incorporación de la Dirección Ejecutiva en la Problemática de la Implementación de la Norma ISO en el FOSIS. Los reportes de las reuniones de revisión por la dirección dan cuenta de la mirada atenta del Director Ejecutivo y de los problemas que tuvieron que enfrentar puesto que no comprendían adecuadamente cómo la Norma ISO podía servir para la Gestión del servicio.

En entrevista con el Director Ejecutivo de la época, señaló muy claramente que no recibió ninguna inducción sobre la Norma y que sólo la conocía superficialmente, “sin embargo le pareció un buen sistema que debía funcionar como apoyo a la gestión, pero no comprendió el que estuviera tan desconectada del negocio FOSIS, y relegada a un segundo plano encerrada en los sistemas de apoyo”.<sup>24</sup>

La inquietud del Director Ejecutivo de entender cómo utilizar esta herramienta fue la clave para que le dedicara tiempo, recursos y conformara un equipo que se hiciera cargo directamente ligado a él. El Liderazgo, que es uno de los Principios de Gestión de ISO, se hizo efectivamente presente

---

<sup>23</sup> Encargado de PMG. “El sistema de Higiene –Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo (HSMAT), si bien cumple con el objetivo principal de realizar acciones para evitar la ocurrencia de accidentes y enfermedades de origen laboral, como además mejorar los ambientes de trabajo con participación de los trabajadores, no a sido de todo eficaz para el objetivo deseado en lo relacionado a la planificación, debido a la confección de informes solicitados por nuestro ente validador”

<sup>24</sup> Entrevista a Juan Pablo Coloma ex Director Ejecutivo de FOSIS.

y generó las discusiones y transformaciones internas que se requerían para que la implementación de la Norma ISO sirviera para los objetivos de la Institución.

**Aplicación de 8 Principios de Gestión de la NORMA ISO  
Período 2008 – 2010 Pablo Coloma**

<b>APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DE LA NORMA / Período 2005-2008</b>	<b>Bajo o nula Aplicación del Principio</b>	<b>Aplicación Parcial en alguno de los sistemas PMG</b>	<b>Desplegado en todos los sistemas PMG pero funcionando o aislado de resto de Institución</b>	<b>Desplegado en todos los sistemas PMG y parcialmente en Sistemas de Provisión de servicio</b>	<b>Totalmente Desplegado y Funcionando en todo el Servicio</b>
Enfoque al Cliente		X			
Liderazgo				X	
Participación del personal				X	
Enfoque basado en Procesos				X	
Enfoque de sistema para la gestión				X	
Mejora continua			X		
Enfoque basado en hechos para la Toma de decisión				X	
Relaciones mutuamente beneficiosas con el Proveedor			X		

Fuente: Elaboración Propia en base a la información del estudio.

Tal como podemos ver en el cuadro anterior, existió un salto cualitativo en la aplicación de los principios de la Norma, lo cual se constituyó en un apoyo importante al pasar del Marco Avanzado al Marco de la Calidad.

El conjunto de los entrevistados internos señalaron que recién ahora, con la implementación del Programa Marco de la Calidad, se empieza a entender la importancia del todo en forma sistémica, a entender y buscar la forma más adecuada de las interrelaciones internas. Se comenzó a percibir que con la herramienta de la Norma ISO no sólo se podía actuar articuladamente, sino que además esta premisa era parte de lo que buscaba la propia Norma. Es algo que recién comienzan a incorporar en la práctica y por supuesto la mayoría señala que tal vez se debía haber trabajado de otra forma<sup>25</sup>, pero no existe consenso de cómo habría sido la estrategia óptima.

Un aspecto destacado es que en el FOSIS empezó a desarrollarse antes del paso al Marco de la Calidad, la extensión de algunos sistemas a regiones. Este trabajo se realizó en un principio bajo

<sup>25</sup> Esto se señala respecto de la discusión de si era importante o no haber empezado por certificar los procesos de apoyo y después los procesos de negocio de la institución.

la lógica tradicional de diseñarse a imagen y semejanza de Santiago, lo que evidentemente no era aplicable en la mayoría de las regiones y significó que se tuvieran importantes discusiones y aprendizajes sobre cómo realizar un diseño de Sistema de Gestión de Calidad que contuviera las especificidades regionales y que al mismo tiempo, estuviera integrado armónicamente en procesos, documentación y registros a toda la institución.

Durante el año 2008-2009 también FOSIS se planteó la realización de un alineación entre su estrategia institucional y sus procesos de negocio contratando una consultoría a la UTFSM. En esta consultoría se realizó un modelamiento detallado de los procesos de negocio de FOSIS. Este trabajo marcó un punto muy importante de inflexión en la implementación de un SGC en FOSIS, puesto que permitió que desde la alta Dirección se contara con un diagnóstico de aplicación de la Gestión por Procesos (grado de madurez), identificando fortalezas, debilidades y ausencias en la institución y contar con una mapa de los elementos necesarios a mejorar. Indudablemente que esto permite complementar el incipiente desarrollo del SGC del FOSIS puesto que:

- Le permitió a la Dirección Ejecutiva, al conjunto de la alta dirección y a los encargados del SGC del FOSIS contar finalmente con un mapa de los Procesos de Negocio de FOSIS, lo cual les permitía ver en gran parte el panorama de la prestación de servicios central de la institución.
- Empezar a reconocer las articulaciones internas y reconocer la jerarquía y el sentido de las interacciones intrainstitucional en función de su deber ser.

Este trabajo que se entregó finalmente en el año 2009 era perfectamente compatible con la resolución de haber pasado al Marco de la Calidad por parte del FOSIS puesto que ponía precisamente el acento en los procesos de negocio y en el carácter interrelacionado de los procesos (entre sí y con la estrategia). Las reuniones de equipo en función de este trabajo permitieron una mejora cualitativa de las discusiones al enfatizar precisamente aquello que había adolecido el SGC en el FOSIS hasta el momento: el carácter necesariamente sistémico de un SGC y la carencia de haber involucrado a los procesos de negocio en el SGC.

Esta labor fue interrumpida durante el año 2010 y el proceso de integración ha sido muy lento debido a que la Institución debió abocarse a la urgencia de atender los problemas derivados del terremoto y el cambio de mando institucional a mediados de año.

Con relación a las auditorías internas de calidad y la cultura de mejoramiento continuo en el FOSIS, puede señalar que ellas se desarrollaron normalmente con relación a los distintos sistemas que se fueron incorporando. Se cuenta con una buena cantidad de auditores líderes y auditores internos<sup>26</sup> capacitados y actualmente se encuentra un gran número de funcionarios en proceso de entrenamiento. Sin embargo no es posible señalar categóricamente que la instauración de las auditorías internas de la calidad haya incorporado una mirada crítica de los procesos y contribuyendo a su mejoramiento. Los reportes de los encargados de los sistemas señalan que les hace falta más práctica, que no tienen claridad sobre la forma más adecuada de levantar las no conformidades y en especial de resolverlas explicando las causas de las mismas. Las entrevistas

---

<sup>26</sup> Ver anexo 10 Listado de auditores de calidad FOSIS Octubre 2010

muestran que existe una disconformidad respecto de este tema evidenciando diversas explicaciones sin poder determinarse cuál es la más influyente<sup>27</sup>:

- El diseño de las auditorías internas no ha permitido suficiente práctica como para detectar oportunidades de mejora significativas,
- Las auditorías internas son dirigidas por la empresa consultora asesora no realizándose la práctica de que este mecanismo sea internalizado desde su planificación hasta su ejecución por los propios funcionarios.
- Es necesario aumentar los recursos para viajes y viáticos de tal manera de que los auditores internos ganen más experiencia auditando a otras regiones.
- Las auditorías de certificación son muy superficiales y no entregan elementos ó criterios para mejoras de fondo.
- Dado que siempre hemos tenido a los mismos consultores asesores de implementación no sabemos si efectivamente “lo estamos haciendo bien o no”.
- Al no incorporar e internalizar en los funcionarios el concepto de mejora continua el SGC, las auditorías fueron abordadas con una actitud defensiva por parte de los funcionarios y no como oportunidades de mejoras.

Es muy importante destacar que la reflexión anterior surge de los involucrados en el SGC y que por tanto muestra un alto grado de madurez y de búsqueda de alternativas de mejora interna. Reforzando este punto podemos señalar que los distintos actores involucrados en el SGC de FOSIS, muestran un alto grado de convencimiento de que la Norma ISO es muy importante y útil para la gestión de la Institución, sus críticas están en función de una aplicación integral y vinculada a la misión de la institución.

c) Período 2010 (segundo semestre) a la fecha

Durante este período asume un nuevo Director Ejecutivo, el Sr. Claudio Storm Quinteros, el cual ha decidido continuar con el proceso de desarrollo del SGC manteniendo los compromisos en lo que queda del año y proyectando la continuidad para los próximos años.

El nuevo Director manifiesta que está incorporando el SGC existente hasta el momento, y que le interesa que sirva para la gestión de la marcha global de la institución. En este sentido le ha dado un cambio a la ubicación en el organigrama de la institución al equipo encargado del SGC: Antes el representante de la dirección era un miembro del staff de asesores directos del Director Ejecutivo y de él dependía el equipo de calidad. Hoy el representante de la dirección es uno de los subdirectores y precisamente el subdirector de desarrollo institucional<sup>28</sup>. De acuerdo al director Ejecutivo, con este cambio se le está entregando una mayor relevancia al SGC pues depende de la subdirección que se encarga de los procesos de negocio y no solamente estará a cargo de un asesor de la Dirección.

---

<sup>27</sup> Cada una de estas afirmaciones fue señalada por al menos 4 de los 11 entrevistados directos del sistema de calidad (7 encargados de PMG avanzado, Coordinadora nacional de la Calidad, El Representante de la Dirección y 2 representantes regionales)

<sup>28</sup> Ver anexo 7 Unidad de Gestión de Calidad FOSIS 2010

La aplicación de los 8 principios de la Norma a la situación en este período es similar a la situación que dejó el anterior director. Los cambios no se pueden evidenciar por el poco tiempo de la actual dirección, sin embargo el análisis de la situación actual se realiza en el punto siguiente.

#### 5.2.4 Descripción y análisis de la situación actual del proceso de incorporación ISO en el FOSIS

El gran problema de implementación se presentó al no haber incorporado a todo el Servicio en una visión global de hacia dónde se encaminaba todo el proceso, realizando implementaciones en forma gradual como se hizo, pero haciéndoles comprender el panorama completo del SGC. El aprendizaje no fue integrado en cada etapa de implementación a una visión mayor, lo que provocó asimilaciones parciales del Sistema, confusión y cierta apatía por parte de los Encargados de Sistemas que no se veían vinculados a otros, ni menos a los productos del FOSIS y sus beneficiarios.

La mayor crítica de los entrevistados es que recién ahora, con la implementación del Programa Marco de la Calidad, se empieza a entender y a integrar efectivamente el sistema de calidad con el qué hacer global de la institución, y en particular con sus procesos estratégicos y de negocio.

Como se señaló en un principio, el PMG contempló desde sus inicios que sería en el Marco de Calidad donde se apreciarían los resultados en el Negocio de FOSIS, sin embargo, este diseño, en el que se partió con sistemas en un marco básico que luego fueron certificados en el PMA, trajo asociados efectos perversos tales como: compartimentación, descrédito del Sistema, apatía del resto de los funcionarios, aislamiento y falta de compromiso de los Directores Ejecutivos, desvinculación de los sistemas, trabajo personalizado de Encargados, desnaturalización del incentivo.

El análisis realizado en este Estudio de Caso nos indica que existió y existe una buena apreciación de la gradualidad en la implementación de los procesos, y que hay, además, un reconocimiento de que esta modalidad les permitió un aprendizaje menos traumático a pesar de las dificultades iniciales, sin embargo, no se logró entregar el sentido único y final (sentido de trascendencia) al momento de incorporar los Sistemas PMGs. Los procesos de apoyo trabajaron en forma de compartimentos estancos, aislados del qué hacer central de la institución, generando falta de interés por parte de los funcionarios y despreocupación de la Alta Dirección. Inclusive a la fecha de levantamiento de información por parte de este estudio, los encargados de los Sistemas no entienden bien el Mapa de Proceso del FOSIS y menos aún pueden entregar antecedentes claros de cómo se vinculan las distintas partes de su sistema con otros sistemas en FOSIS.

Esta situación no permitió una socialización de los aprendizajes, pues nunca hubo instancias de encuentros coordinados y observaciones o análisis del trabajo de cada sistema en su conjunto. Los reportes mostraron que no hubo una coordinación entre los actores involucrados. El trabajo en terreno de la Consultoría confirmó, además, que nunca a lo largo del tiempo, los Encargados de Sistemas PMGs tuvieron oportunidad de reunirse al unísono con la Encargada Nacional de

Calidad para ver en conjunto cómo podían, los procesos de apoyo, impactar en el negocio del FOSIS.

La lógica de empezar por los procesos de soporte, involucrando directamente a los Encargados (que en su mayoría son funcionarios sin niveles jerárquicos) provocó que la tarea recayera casi única y exclusivamente en ellos, marginando involuntariamente al Director(a) Ejecutivo (a) de crear una cultura organizacional con lógica de Mejora continua y sistémica desde arriba.

No se tienen reportes de los anteriores Directores Ejecutivos, sin embargo, ni el pasado ni el actual Director Ejecutivo de FOSIS recuerdan haber sido inducidos ni sensibilizados con respecto a las ventajas que proporcionaba la implementación de la Norma ISO.

El aprendizaje no fue integrado en cada etapa de implementación a una visión mayor, lo que provocó asimilaciones parciales del SGC, confusión y cierta apatía por parte de los Encargados de Sistemas PMGs que no se veían vinculados a otros, ni menos a los productos del FOSIS y sus beneficiarios. Esta investigación señala que hasta a la fecha los Encargados (y funcionarios) no conocen realmente en qué parte del Mapa de Proceso se sitúan, ni menos aún el sistema asociado<sup>29</sup>.

Se aprecia además, que las dificultades de implementación no estuvieron asociadas a motivaciones, sino a una ineficaz comunicación de los procedimientos, y al desconocimiento de la flexibilidad de la Norma ISO. No obstante, se debe señalar y subrayar que en buena medida se ha incorporado en la cultura organizacional los principios básicos de la norma tales como: orden, documentación, orientación al cliente entre otros y se ha generado una cultura de mejoramiento e instalación de procedimientos en todos los sistemas componentes de los Sistemas PMGs.

El tiempo perdido por falta de planificación de las capacitaciones fue otro tema. Según los antecedentes recogidos, las capacitaciones fueron de utilidad, pero entregadas a destiempo, pues se efectuaron cuando los sistemas ya se habían implementados, o bien tanto tiempo antes, que al momento de implementar el sistema ya todo el conocimiento estaba en el pasado.

Cuando asume un Director Ejecutivo (2008) que toma el SGC implementado y empieza a buscarle el sentido se producen los cambios que permiten un salto cualitativo en el SGC: formación de un Equipo, Introducción del Sistema en Regiones, Alineamiento de la Estrategia Institucional y los Procesos de Negocio.

Respecto de los Sistemas y su relación con la Red de Expertos podemos señalar que la validación del cumplimiento de los Requisitos Técnicos (RT) por parte de los sistemas permitió el cumplimiento de estándares mínimos, que en los casos de los sistemas de Capacitación, Evaluación de desempeño, Compras y SIAC fue muy útil pues incorporó en el servicio procedimientos y tareas esenciales para su trabajo. Pero a medida que pasaron los años se fueron

---

<sup>29</sup> 5 de los 7 Encargados de Sistema no detectan realmente el conjunto de las vinculaciones con la mayoría de las partes de la institución y les es difícil precisar sus aportes a los procesos centrales o a la Estrategia y metas Institucionales de sus sistemas en la lógica de un SGC de la Norma ISO.

exigiendo más requisitos que han ido instalando duplicidad de informes y una sobrecarga en los encargados de sistemas. Consecuentemente tuvo lugar un exceso de burocracia puesto que los encargados de los Sistemas debían dar cuenta a la Red de Expertos sobre el cumplimiento de los RT y al mismo tiempo (vía las auditorías internas) someterse al cumplimiento del SGC. Finalmente, en algunos casos como: Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, el cumplimiento de los RT se convirtió en una rutina meramente formal con bajo nivel de adopción e impacto sobre la gestión del servicio.

De manera semejante a lo que sucede cuando existe “sobre-regulación”, la complejidad de los requisitos y de los medios de verificación del PMG puede acarrear el riesgo de elevados costos de transacción y llevar a un cumplimiento meramente formal de los requisitos. A medida que el sistema avanza en el PMG se incrementa el número de RT que debe generar el sistema validados por la Red de Expertos, dado que algunas de sus etapas son acumulativas. Esto ha afectado la calidad del cumplimiento de los RT por parte de algunos sistemas<sup>30</sup> en el FOSIS, los cuales, de acuerdo a los entrevistados, se han convertido en una rutina de cumplimiento formal, pero con bajo nivel de impacto sobre la gestión del sistema que ellos tienen a su cargo. “El sistema de Higiene –Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo (HSMAT), si bien cumple con el objetivo principal de realizar acciones para evitar la ocurrencia de accidentes y enfermedades de origen laboral, como además mejorar los ambientes de trabajo con participación de los trabajadores, no ha sido del todo eficaz para el objetivo deseado en lo relacionado a la planificación, debido a la confección de informes solicitados por nuestro ente validador”<sup>31</sup>.

#### 5.2.5 Resultados

- Existe una cultura de trabajo en la sistematización de procedimientos, documentación, control de registros y procesos, funcionamiento de 7 sistemas (varios de ellos en regiones) bajo Norma ISO, lo que constituye una base muy importante para el desarrollo de una cultura de la ISO en el FOSIS.
- La Red de Expertos como apoyo al mejoramiento técnico de los sistemas bajo PMG ha permitido instalar procedimientos, sistemas y herramientas necesarias para su eficaz funcionamiento. El trabajo de la Red de Experto ha sido esencial para la instalación del aprendizaje en FOSIS, sin embargo no se han tomado las medidas para no hacer de este aprendizaje una repetición de formalidades que no observa su propia pertinencia ni utilidad en los Sistemas.
- La implementación no presentó problemas ligados a su gradualidad, sino a la falta de difusión hacia dónde se encaminaba todo el proceso. La gradualidad permitió el aprendizaje práctico; la información y la mirada de Estado, hubiesen agregado la internalización del sentido.

<sup>30</sup> En la actualidad tanto el diagnóstico, el plan y el programa, repite ciertas tablas con la misma información, considerando además la complejidad de ellas y la necesidad de acotar e incluir otras informaciones relevantes para cada servicio.

<sup>31</sup> Se deben revisar, por ejemplo, los informes y replantear las necesidades de los servicios. En la actualidad tanto el diagnóstico, el plan y el programa, repiten ciertas tablas con la misma información. En el Diagnóstico: Identificación de los problemas Tabla N° 9 (peligros y riesgos) en materia de higiene y seguridad, considerando la reglamentación legal vigente. En el Plan Anual, Tabla N° 1: Resumen del análisis efectuado de los antecedentes y problemas detectados en el diagnóstico de la calidad de los ambientes y condiciones de trabajo. En el Programa de Trabajo Tabla N° 3: Cronograma de trabajo de Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo 2011. Encargado de PMG

- Según los reportes, el incentivo por meta cumplida generó comportamientos de *free rider* por dos vías: una donde la responsabilidad total recayó sólo en el Encargado de PMG; siendo la totalidad de los funcionarios beneficiados con el bono sin haber hecho nada por el cumplimiento, y otro donde el incentivo por PMG cumplido se pierde entre otras bonificaciones tales como Cumplimiento de desempeño Colectivo y negociaciones de la ANEF.<sup>32</sup> De una parte el bono se desnaturalizó siendo un “pase” para aquellos que no hicieron nada, pero fueron beneficiados; y desde otro lado, en oportunidades tampoco sirvió como incentivo por mejora, pues se perdió en el cálculo final del sueldo.
- Las capacitaciones entregaron las herramientas y conocimiento básicos para la puesta en marcha del SGC, pero no fueron diseñadas en su totalidad para ser impartidas en Instituciones Públicas fuertemente marcadas por la noción de bien común como lo es FOSIS. Las capacitaciones debieron concatenar el profesionalismo y la vocación en una noción única de mejora.
- Faltaron coordinaciones internas que promovieran espacio de socialización de las mejoras y solución de dificultades.
- La sobrerregulación, es decir las normas y procedimiento, las disposiciones legales, las auditorías internas que exigen mejoras, los requisitos técnico de la Red de Expertos, provoca costos materiales y desgaste de capital humano que impactan negativamente en la Institución FOSIS, y en el buen desempeño de un SGC.

#### 5.2.6 Lecciones aprendidas

- Es imprescindible que las distintas etapas de un proceso de implementación estén previa, correcta y sistémicamente evaluadas. FOSIS u otro servicio que ponga en marcha un SGC debe ocuparse de la bajada de información desde los Directores Ejecutivos, de la sensibilización de sus funcionarios, de la orientación pública en el contenido de sus capacitaciones, de una apropiada comunicación y de la pertinencia de las exigencias de gestión. La correcta aplicación de la Norma apunta a minimizar los costos y maximizar los beneficios en la Institución y en los Clientes de la Institución.
- Las distintas partes de la institución deben saber hacia dónde apunta un Sistema de Calidad, y en especial reconocer la relación de los Sistemas con los procesos de negocio del servicio.
- Las auditorías internas son uno de los ejes centrales de la Norma ISO, las cuales requieren de que la autoridad les entregue los recursos, facultades y responsabilidades para que se produzca la maduración del proceso de la cultura de mejoramiento continuo.
- La toma de decisiones debe ser respaldada por información y datos científicos basados en el ejercicio de una buena implementación de Gestión.

---

<sup>32</sup> “No es tan fácil de calcular cuál es el bono que vamos a recibir, el PMG es un porcentaje sobre el sueldo base más otro bono. Por ejemplo una vez perdimos el PMG y no se notó”. Encargada de Sistema. FOSIS.

### 5.3 Efectos y Proyecciones de la incorporación de Certificación ISO en el FOSIS

#### 5.3.1 Análisis de los cambios entre la situación previa a la instalación del SGC y la situación actual.

Las mejoras al interior de los sistemas se produjeron esencialmente en la etapa del Marco Básico, en donde se realizaron las instalaciones de tareas y de actividades necesarias para realizar adecuadamente la labor de esos sistemas. Posteriormente en el Marco Avanzado se sistematizaron las actividades y se desarrolló la lógica de procesos en el marco de una tarea armónica pero dentro de cada uno de los sistemas que pasaron al Marco Avanzado. Hoy en día se encuentra el SGC del FOSIS en medio de la transición del paso al Marco de la Calidad en donde se ha logrado un trabajo muy importante de instalar el SGC en prácticamente todas las regiones, de impulsar el tema de género y de iniciar el proceso de sistematización y de incorporación de la ISO en uno de los procesos de negocio importantes de la institución. Es decir, la institución avanza en dirección de contar con un SGC para toda ella.

- Los cambios realizados en orden a avanzar en el SGC de FOSIS han sido importantes pero el proceso aún no se ha terminado. En este sentido se puede señalar que hoy en día en el FOSIS se vive una etapa de transición de un SGC parcial y no integrado, a un SGC global.
- Las críticas y problemas actuales señalados por los funcionarios apuntan específicamente a que aún no se visualiza el sistema en forma integral (mapa de procesos integral de FOSIS)
- Cuestionamiento de algunos requisitos técnicos. Por ejemplo en la actualidad el sistema de Higiene –Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo tanto el diagnóstico, como el plan y el programa, repiten ciertas tablas con la misma información, considerando además la complejidad de ellas y la necesidad de acotar e incluir otras informaciones relevantes para cada servicio.

#### 5.3.2 Logros de la experiencia

- Se ha incorporado en buena medida en la cultura organizacional principios básicos de la norma (orden, documentación, orientación al cliente, entre otros)<sup>33</sup>
- Se ha generado una cultura de mejoramiento e instalación de procedimientos en todos los sistemas componentes de los PMGs.
- El trabajo en los sistemas se ha estado desvinculando de los incentivos<sup>34</sup> y los funcionarios han incorporado todas las tareas de los distintos sistemas como parte de sus labores como funcionarios. En este sentido, se puede señalar que el cumplimiento de los objetivos de los sistemas seguirían sin importar el incentivo.

<sup>33</sup> El conjunto de los encargados de sistemas señalan que obviamente les importan los incentivos pero sin embargo si se suprimieran seguirían desarrollando su labor de acuerdo a la Norma ISO puesto que les parece útil y adecuada, además de que es parte de su labor como funcionarios.

<sup>34</sup> De acuerdo al reporte de un encargado de sistemas en un año no se alcanzó el bono completo por el PMG asociado a su sistema sin embargo los funcionarios no se dieron cuenta y nadie reclamó ni se discutió mayormente salvo con sus superiores. Este hecho se destacó por el encargado de este sistema a propósito de la pregunta de si sería muy conflictivo retirar el bono por el cumplimiento del PMG.

### 5.3.3 Desafíos

A pesar de los logros, no es claro que exista la sustentabilidad suficiente en el SGC del FOSIS como para que se logre el gran salto a un SGC integral e integrado, debido fundamentalmente a:

- Los tiempos tomados por la implementación y los efectos perversos asociados, deben ser considerados por cualquier Institución o empresa, pues puede ocurrir que el resultado negativo de algún de sus procesos centrales o de negocio, busque su excusa en que la Institución se está centrando demasiado en destinar recursos en la implementación del SGC y no en el negocio, lo que puede provocar que el Director Ejecutivo tome la decisión de quitar prioridad o recursos a la instalación de la Norma.
- El trabajo de modelamiento de los procesos operativos<sup>35</sup> suele ser lento y esto puede provocar cansancio y la sensación de pérdida de tiempo que suele demorar más aún la realización de la tarea, provocándose una espiral negativa que le resta importancia a la Norma ISO.
- No existe consenso y conocimiento sobre la real importancia de la Norma ISO a nivel de la alta dirección del FOSIS<sup>36</sup>.
- El personal del FOSIS no tiene claridad del Proceso en el cual se encuentra el SGC actualmente, por tanto se requiere sensibilizar de tal manera de apoyar la necesaria labor de integración del SGC. Más aún, es necesario plantear hacia adelante esta etapa como un nuevo y gran desafío que incentive a los funcionarios a mejorar su desempeño en relación a la provisión de bienes y servicios a los usuarios finales.

Uno de los principales desafíos que el programa debe enfrentar en sus próximas fases de desarrollo del SGC, es precisamente mostrarse como una herramienta de gestión que permite avanzar en el logro de los resultados de la institución, mejorando el servicio al ciudadano. Por lo tanto el orgullo no se debe centrar en el cumplimiento de los PMG sino en la mejora de los resultados de la Institución como producto de un SGC integral e integrado al éxito institucional. Este desafío es posible de lograr una vez que se complete todo el SGC y se haya contado con la práctica y la vivencia del Mejoramiento Continuo durante al menos un par de años.

### 5.3.4 Recomendaciones de mejora al Proceso en el FOSIS

#### 1) Asegurar el compromiso de la Dirección Ejecutiva:

- Sensibilizar o capacitar al Director Ejecutivo en los beneficios de la Implementación de la Norma y específicamente en los costos de tiempo y peligros de la actual etapa de tal manera de que pueda tomar las previsiones del caso. Es importante mostrarle los momentos y aspectos en que es necesario que ponga especial atención para asegurar que el SGC sea funcional a sus objetivos y a la Institución (Metas e Indicadores del SGC,

<sup>35</sup> El trabajo realizado por la UTFSM le permitió al FOSIS tener una base esencial de sus Procesos de Negocios pero para lograr la certificación ISO se requiere seguir avanzando en la precisión del mismo y adaptarlo a los requerimientos de gestión de la nueva administración.

<sup>36</sup> Se entrevistó al Director Ejecutivo y a dos de los 4 subdirectores del FOSIS y existen diferentes percepciones sobre lo que es la Norma y el valor para FOSIS actualmente.

reunión de revisión por la dirección, articulación de procesos y sistemas, mejoramiento continuo en función de mejoras para los beneficiarios/usuarios y desempeño institucional)

- Monitorear la implantación en el “Proceso de Selección por Postulación”<sup>37</sup> de la Norma ISO de manera de asegurar que los sistemas instalados sean funcionales y estén articulados con él.
- Utilización de los incentivos no monetarios propios del programa de alta dirección para reforzar el compromiso del personal directivo con el fortalecimiento de la gestión apoyada por el PMG.

## 2) Reforzar el equipo de calidad del FOSIS:

- Ellos debieran hacerse cargo en forma autónoma de la planificación y realización de las auditorías internas necesarias para que el SGC sea más integrado. Esto significa también que puedan disponer de un presupuesto para realizar auditorías cruzadas entre regiones.
- Dado que ahora el equipo de calidad depende de la Subdirección de Desarrollo Institucional de la cual dependen los procesos de negocio que se están implementando en la Norma ISO, ellos debieran tomar una participación directa en las discusiones técnicas con la consultora que asesora la implementación.

## 3) Integrar todo el personal al SGC

- Es necesario mostrar los avances y éxitos de la implementación de la Norma ISO como logros de todo el personal y a su vez mostrar los aportes y la participación del personal en la mejora de la gestión del SGC y de la marcha institucional como una forma de involucrar e incentivar a todos en este proceso. Este aspecto que es uno de los 8 Principios de la ISO requiere ser trabajado comunicacionalmente y mediante mecanismos concretos explícitos para que el SGC sea más integral.
- Se requiere sensibilizar de forma especial a los funcionarios de los sistemas de negocio que se están incorporando a la Norma ISO de tal manera que comprendan el sentido y la trascendencia de lo que se está realizando o, dicho de otra forma los peligros de que si no se logra realizar en corto tiempo se fracase en esta iniciativa desarmando los logros de muchas personas y de varios años.

## 4) Elevar el nivel del SGC

- Es recomendable asegurarse que se cuenta con la más adecuada asesoría para la implementación y certificación del sistema en el FOSIS por lo que dado que durante todos estos años han contado con tan sólo una empresa asesora en la Implementación (ORF & Consultores) y una empresa en la certificación (Bureau Veritas) sería recomendable evaluar otras alternativas en ambos casos.

---

<sup>37</sup> Este es un Proceso central del Servicio y es de los más importantes en FOSIS.

### 5.3.5 Conclusiones

- Existe un SGC instalado en el FOSIS del cual los funcionarios se sienten orgullosos sin embargo este sistema debe avanzar a constituirse en integral e integrado.
- Dados los reportes de todos los entrevistados, el cumplimiento de los objetivos de los sistemas seguirían sin importar el incentivo.
- La etapa de transición actual del sistema es de una alta fragilidad a pesar de los avances en la cultura interna, puesto que al abordar los procesos de negocio se pueden afectar el cumplimiento de metas anuales, lo que puede provocar que desde la alta dirección se le reste importancia y posteriormente se aborte o se haga más lento el trabajo.

### 5.4 Lecciones de la experiencia para la institucionalidad pública

El Estudio de Caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, sobre la gestión de un Servicio Público que ha implementado un sistema de gestión de la calidad (SGC) basado en la Norma ISO 9001, invita a diseñar un seguimiento y monitoreo futuro sobre materias, temas y prácticas que permitirían una mejor implementación de experiencias de SGC en las Administraciones de los Estados latinoamericanos.

Es pertinente recordar que la Norma ISO ha sido desarrollada por una Organización Internacional para la Estandarización, que especifica los requisitos técnicos para la implementación de un buen sistema de calidad en organizaciones con fines comerciales, pues se trata de un SGC del mundo privado. Este SGC del mundo privado, fue adaptado al mundo público, el que ciertamente no cuenta con las características de transacción de mercado; y donde su sentido de lo contractual, se limita y se rige por la lógica del Contrato Social y Bien Común de sus Ciudadanos.

Esta experiencia, casi única en el mundo, le significó a Chile dar un gran paso en la gestión interna de sus Instituciones, pero le dejó la gran tarea de mejorar y continuar adaptando el concepto de SGC basado en Norma ISO, a una lógica de mundo público que la vinculara a la noción de bien común a través de un acento en lo que estrictamente la Norma ISO denomina como Clientes; y que los Estados llaman Ciudadanos.

En este marco de reflexión y consideración, la actual Consultoría advierte ciertas innovaciones a realizar y monitorear para una mejor implementación de la Norma ISO en el sector público.

Aunque en los 8 principios básicos de la Norma establece que la “Participación en todos los niveles del personal, es la esencia de la organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización”, no establece mecanismos básicos para hacer efectiva dicha participación. Este vacío del mundo privado, tampoco fue cubierto por orientaciones o consejos básicos desde la DIPRES hacia las Instituciones Públicas en Chile.

Esta investigación asume las declaraciones de algunos miembros de la DIPRES<sup>38</sup> quienes ratificaron la independencia de las Instituciones en la Implementación de la Norma e infiere que la falta de orientación en este sentido obedece al criterio de independencia.

Sin embargo, través de las entrevistas y la observación realizadas, se constató la necesidad de integrar a los procesos de SGC métodos participativos que inviten al conjunto de los funcionarios a integrarse a una actividad colectiva de gestión con miras a crear una cultura organizacional alineada con las motivaciones modernizadoras del Estado. La Institución evaluada manifestó que nunca fue consultada por la DIPRES y los actores involucrados, vale decir funcionarios y Encargados de Sistemas tampoco lo fueron por sus respectivos Directores Ejecutivos a través, a lo menos, de una comunicación internalizada en el desarrollo, implementación y mantención del SGC.

Pequeñas orientaciones participativas pudieron salvar situaciones de aislamiento y compartimentos innecesarios entre los distintos sistemas y haber ayudado a una comunicación eficaz y empática con el SGC. También una lógica de participación hubiese posibilitado una mayor integración de los actores involucrados con el resto de los funcionarios y los Directivos FOSIS.

El Estudio de Caso nos permite sugerir la introducción en el Marco de Calidad de un “Sistema de Participación”, de similar implementación que el tema de género.

Los problemas de falta de comunicación e información se ven actualmente reflejados en el alto grado de desconcierto entre los funcionarios y encargados de Sistemas, después del arribo de las nuevas Autoridades Gubernamentales ya que no saben cuál es la importancia que se le dará al SGC con la actual administración y si lo que están realizando ahora deberán continuar haciéndolo en el futuro o no<sup>39</sup>.

La consultoría propone, mecanismos automáticos que prevengan los cambios de actores tales como Director Ejecutivo, Encargados de Calidad, Auditores Internos, Encargados de Procesos, a través de simples medidas como cláusulas contractuales que expliciten el manejo y conocimiento de Normas de Gestión de Calidad asociadas al Cargo. También notó la ausencia de una estructura independiente<sup>40</sup> que se hiciera cargo del sistema con presupuesto institucional para la contratación de profesionales con las competencias asociadas a los cargos relacionados con Calidad.

---

<sup>38</sup> Eliana Carballo, Red de expertos Sistema de Planificación y Control de Gestión, Secretaría Técnica de los PMGs, DIPRES.

<sup>39</sup> 5 de los 7 Encargados de Sistemas del PMA manifiestan no tener idea de que es lo que quiere la nueva administración y si continuara con la norma ISO en el FOSIS.

<sup>40</sup> Cabe aclarar que en el periodo de Juan Pablo Coloma, Director Ejecutivo entre los años 2008 y 2010 se definió en la Estructura organizacional del FOSIS, el cargo Representante de la Dirección en el Sistema de Gestión de la calidad quien tuvo la misión de coordinar a nivel nacional, en representación del Director Ejecutivo.

Se observó la necesidad de poner el acento en los procesos estratégicos y centrales de la operación, sin con esto decir que la gradualidad de los programas marcos no fuera pertinente<sup>41</sup>. La pertinencia en la gradualidad estuvo, sin embargo el acento y la comunicación de los objetivos finales del SGC estuvieron ausentes. Respecto de este tema, queremos rescatar lo señalado por el Sub director de Desarrollo Institucional<sup>42</sup> quien señala que FOSIS es una Institución compuesta por profesionales con un fuerte sentido vocacional y disponibilidad a estar en terreno; más que con una disposición a la profesionalización de la gestión interna. Con esta reflexión, el Directivo quiso explicar la inclinación del funcionario FOSIS a querer ver resultados en los beneficiarios de su negocio. Se infiere que en la cultura tradicional de la Institución existe una necesidad de poner el acento en los procesos estratégicos y centrales y de ahí la impaciencia por ver resultados “concretos” del SGC.

En este sentido se debió haber hecho un diseño de estrategia comunicacional interna que vinculara al SGC con el sentido vocacional de sus profesionales, asegurando la internalización de los beneficios de la mejora continua como parte del SGC.

Otro principio de la Norma dice que las organizaciones dependen de sus clientes, por lo tanto deben comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

La falta de participación, integración y comunicación no permitió el desarrollo de articulaciones internas y externas, por temas, áreas o actividades. Al crearse sistemas de apoyo aislados sin noción de Mapa de Proceso Global, con poca participación de sus actores y bajo interés de los Directivos, no se provocaron las sinergias y articulaciones necesarias con actores internos y actores externos, llámense instituciones, Municipios, Sociedad Civil, con los cuales crear actividades por temas o áreas que impactaran de manera eficaz en el cliente/usuario/beneficiario.

Cabe destacar que en el tema de Gestión Territorial FOSIS ya tenía experiencia acumulada pues desde los inicios de la Institución se trabajó con actores locales a través de las mesas territoriales: “Antes del PMG ya teníamos muy avanzado el tema, lo que es muy distinto al resto de los servicios. Desde el primer año validamos y certificamos las tres primeras etapas. Ya el segundo año teníamos las 4 etapas validadas”.<sup>43</sup> “El sistema de gestión territorial ha significado ordenar lo que hacíamos de modo natural”.<sup>44</sup> Sin embargo y a pesar del conocimiento y trabajo territorial acumulado faltaron vinculaciones internas que pudieran hacer más eficaces todo el trabajo.

Los resultados de la investigación en FOSIS, incentivan un monitoreo futuro sobre la planificación del proceso de implementación de la Norma ISO y su maduración en la institución. Según lo observado, dichas planificaciones no deben ser hechas anualmente ni centralmente, pues

---

<sup>41</sup> “La gradualidad siempre es bien evaluada, otra cosa es conocer cuan planificadas estuvieron las etapas. La implementación gradual hace menos ruido. Esto abrió luces, visiones., sin este aprendizaje no hubiéramos podido cuestionar lo que estamos haciendo ahora”. Raúl Perry, Asesor de la Dirección Ejecutiva hasta octubre 2010.

<sup>42</sup> Rodrigo Salas P., Sub Director Desarrollo Institucional FOSIS

<sup>43</sup> Juan Luis Salgado Encargado de Gestión Territorial, FOSIS

<sup>44</sup> Juan Luis Salgado Encargado de Gestión Territorial, FOSIS

debe considerar los ritmos sistémicos y locales de la Institución, además de las características regionales específicas, las culturas regionales y los tiempos de aprendizaje e implementación. Una planificación pertinente de los procesos fortalece la cadena de valor de los mismos.

Finalmente plantear que la adhesión voluntaria sin que se haya completado el Sistema de Gestión de Calidad en forma integral y en toda la institución, puede significar un peligro de retroceso en el desarrollo y maduración del SGC en el servicio. Parece poco adecuado que se tome la decisión sin haber realizado un análisis de impacto o costo beneficio de la implantación de la ISO en el sector público y sin asegurar que la alta dirección actual del FOSIS comprenda el estado de desarrollo de la Norma en el FOSIS y los beneficios para su gestión de la implementación en toda la organización.

## **6. CONCLUSIONES**

La implementación del PMG en FOSIS permitió que la institución internalizara herramientas y procedimientos de control, seguimiento y evaluación que previamente no existían; y aunque este proceso no estuvo libre de dificultades, su práctica permitió valorar el SGC.

Como conclusión principal es que los Sistemas PMGs instalaron un orden que no existía, sin embargo perdieron su fuerza al ser implementados separadamente sin una visión global que pusiera el acento en la actividad principal y los procesos centrales que le dan vida al FOSIS.

La implementación de este proceso, aunque contó en lo formal con compromisos, éstos no se aseguraron a través de recomendaciones y orientaciones desde la DIPRES hacia los Directores Ejecutivos, quienes tan sólo por períodos se ocuparon de internalizar entre sus funcionarios los beneficios de la Norma. Faltó instalar los compromisos necesarios para llevar adelante este proceso con la ayuda y la voluntad de los principales promotores al interior de los servicios: los Directores; este compromiso tampoco fue reforzado a través de una comunicación eficaz que transmitiera y asegurara la comprensión sobre la implementación, en la administración pública, de un SGC.

La Red de Expertos y la Consultora Implementadora fueron vitales para la incorporación de procedimientos que aseguraran una gestión ordenada. La Red de Expertos se ocupó rigurosamente de chequear los requisitos técnicos, pero no de asegurarse de que estos fueran pertinentes al desarrollo del proceso. Los consultores ayudaron a implementar la norma ISO en los Sistemas a medida que se les fue requiriendo pero no aseguraron que el concepto de mejora continua estaba siendo reconocido y aplicado en el trabajo diario por los encargados de sistema y el resto de los funcionarios.

Es pertinente recordar que la Norma ISO ha sido diseñada por una Organización Internacional con el fin de implementar un sistema de calidad en organizaciones con fines contractuales en el mercado, pues se trata de un SGC del mundo privado. Esta experiencia, casi única en el mundo le significó a Chile dar un gran paso en la gestión interna de sus Instituciones, pero le dejó la gran tarea de mejorar y adaptar el concepto de SGC basado en Norma ISO, a una lógica de mundo

público que la vinculara a la noción de bien común. La prueba final de esto se podrá ver cuando el SGC de la institución abarque el conjunto de todo el servicio.

En un Estado jerarquizado como el de Chile, no existe posibilidad de que un Director de Servicio integre efectivamente la Norma ISO como herramienta de su gestión a menos que tenga un profundo conocimiento de la misma y esté convencido de su utilidad ó desde instancias superiores como el Ministerio o la misma Presidencia se tengan señales concretas de que esta es una herramienta que le importa efectivamente al Estado. La labor de DIPRES y sus sugerencias es altamente valorada y tomada en cuenta por las instituciones, sin embargo, la práctica demostró que aún es necesario una mayor influencia a los Directores de Servicio como las señaladas anteriormente. Actualmente el proceso de instalación de un SGC en las instituciones se encuentra a medio camino pues recién se está iniciando el PMC y la circular que señala que para el 2011 la adopción es voluntaria, pone en cierto estado de fragilidad el proceso global en el Estado Chileno con la posibilidad de que se perdiera la oportunidad de traducirse en un SGC de Estado instalado y monitoreado permanentemente por la naturaleza de su mandato.

Se infiere de los reportes, que el incentivo por meta cumplida generó comportamientos de *free rider* por dos vías: una donde la responsabilidad total recayó sólo en el Encargado de PMG; siendo la totalidad de los funcionarios beneficiados con el bono sin haber hecho nada por el cumplimiento, y otro donde el incentivo por PMG cumplido se pierde entre otras bonificaciones tales como Cumplimiento de desempeño Colectivo y negociaciones de la ANEF. De una parte el bono se desnaturalizó siendo un “pase” para aquellos que no hicieron nada, pero fueron beneficiados; y desde otro lado, en oportunidades tampoco sirvió como incentivo por mejora, pues se perdió en el cálculo final del sueldo.

La actual consultoría constató en terreno la falta de instrumentos participativos que involucraran a los funcionarios en un trabajo conjunto de mejoras. Faltó desde las instancias superiores internas y externas al FOSIS una valoración mayor de instrumentos participativos y vinculantes, entre los sistemas, entre los sistemas y la encargada Nacional de Calidad y con bajada hacia los funcionarios.

La implementación de la Norma ISO 9001 se constituyó en un esfuerzo invaluable para los Servicios y Ministerios Públicos Chilenos, sin duda una experiencia sin igual debido a la extensión de su implantación. Este proceso será evaluado correctamente cuando los actores sociales, administrativos y políticos permitan que llegue a su término. Realizar a mitad de camino una evaluación de costo/beneficio directa sin proyectar y considerar los beneficios futuros podría sentenciar a muerte un proceso que aún no muestra la totalidad de sus virtudes.

## **6.1 Logro y desafíos.**

Un gran logro es que la Red de Expertos ayudó a elevar el estándar de los sistemas antes de la implementación de la Norma ISO. La Red de Expertos como apoyo al mejoramiento técnico de los sistemas bajo PMG ha permitido instalar procedimientos, sistemas y herramientas necesarias para su eficaz funcionamiento. El trabajo de la Red de Experto ha sido esencial para la instalación

del aprendizaje en FOSIS, sin embargo no se han tomado las medidas para no hacer de este aprendizaje una repetición de formalidades que no observa su propia pertinencia ni utilidad en los Sistemas. Uno de los desafíos, es que esta Red de Expertos se vincule de forma más directa con la realidad de la institución, a través de reuniones acordadas cada cierto tiempo.

Se creó una cultura de trabajo de sistematización de procedimientos, documentación, control de registros y procesos, funcionamiento de 7 sistemas (varios de ellos en regiones) bajo Norma ISO, lo que constituye una base muy importante para el desarrollo de una cultura de la ISO en el FOSIS.

La gradualidad de la implementación permitió avanzar hacia la instalación del SGC; no obstante, el desafío es difundir correctamente y asertivamente hacia dónde se encamina todo el proceso.

Las capacitaciones entregaron las herramientas y conocimiento básicos para la puesta en marcha del SGC, pero no fueron diseñadas en su totalidad para ser impartidas en Instituciones Públicas fuertemente marcadas por la noción de bien común como lo es FOSIS. El desafío es exigir capacitaciones que concatenen el profesionalismo y la vocación en una noción única de mejora.

La sobrerregulación, es decir las normas y procedimientos, las disposiciones legales, las auditorías internas que exigen mejoras, los requisitos técnico de la Red de Expertos, provocaron desgaste de capital humano que impactaron negativamente en la Institución FOSIS, y en el buen desempeño de un SGC. El desafío es promover mejoramientos de procedimientos e informes, con el propósito de eliminar duplicidades y trabajo innecesario a los Encargados de Sistemas.

Hacia adelante se deben aunar acuerdos para promover incentivos a los funcionarios para mejorar su desempeño en relación con la provisión de bienes y servicios a los usuarios finales, más allá del estricto cumplimiento de las actuales etapas del PMG: mayor relación entre el logro de los resultados de la institución, mejorando el servicio al ciudadano, y el acceso al incentivo salarial.

## **6.2 Recomendaciones.**

Se recomienda un liderazgo con compromiso y conocimiento en el aportes de las distintas herramientas entregadas por un SGC, en este sentido es necesario asegurar que se realicen las sensibilizaciones y/o capacitaciones permanentemente a nivel jerárquico que permitan una mayor comprensión del Proceso. Además de mecanismos automáticos que prevengan los cambios de actores tales como Director Ejecutivo, Encargados de Calidad, Auditores Internos, Encargados de Procesos, a través de simples medidas como cláusulas contractuales que señalen el manejo y conocimiento de Normas de Gestión de Calidad asociadas al Cargo. Consecuentemente, perfiles y competencias a esos cargos y roles.

El informe propone también la utilización de los incentivos no monetarios propios del programa de alta dirección para reforzar el compromiso del personal directivo con el fortalecimiento de la gestión apoyada por el PMG en las fases III y IV (mantenimiento).

Sería pertinente incorporar a los procesos de SGC métodos participativos que inviten al conjunto de los funcionarios a integrarse a una actividad colectiva de gestión con miras a crear una cultura organizacional alineada con las motivaciones modernizadoras del Estado a través de una comunicación clara y eficaz sobre los objetivos finales del SGC. Conjuntamente con promover un diseño de estrategia comunicacional interna, que vincule al SGC con el sentido vocacional de sus profesionales, asegurando la internalización de la noción de mejora continua. Métodos participativos que inviten al conjunto de los funcionarios a integrarse a una actividad colectiva de gestión con miras a crear una cultura organizacional alineada con las motivaciones modernizadoras del Estado. Este informe propone introducir en el Marco de Calidad un Sistema de Participación, de igual implementación que el tema de género.

Se recomiendan “orientaciones” básicas de parte de la DIPRES para el proceso de implementación, junto a la recopilación de Mejores Prácticas de implementación de la ISO en el sector público y la incorporación de la ISO en las competencias básicas para la contratación de funcionarios a cargo de sistemas y de nivel de dirección. Estas tres condiciones permitirán cerrar el círculo de empoderamiento necesario para realizar, derivar y promover tareas de mejoramiento continuo y de un SGC integral.

Se recomienda cambiar cada cierto tiempo (dos, tres años) a las Consultoras Implementadoras y las certificadoras, con el objeto de tener una mirada distinta que pueda incorporar nuevas mejoras o nuevas metodologías de mejoras y aprendizaje en el SGC institucional.

Se deben provocar las sinergias y articulaciones necesarias con actores internos y actores externos, llámense instituciones, Municipios, Sociedad Civil, con los cuales crear actividades por temas o áreas que impacten de manera eficaz en el cliente/usuario/beneficiario.

Plantear la adhesión voluntaria sin que se haya completado el Sistema de Gestión de Calidad en forma integral y en toda la institución, puede significar un retroceso en el desarrollo y maduración del SGC en el servicio. Parece poco adecuado que se tome la decisión de voluntariedad sin haber realizado un análisis de impacto o costo beneficio de la implantación de la ISO en el sector público.

Se recomienda realizar al término del Programa Marco de la Calidad evaluaciones y definiciones sobre el destino del actual SGC. Realizar a *mitad de camino* una evaluación de costo/beneficio podría sentenciar a muerte un proceso aún no es correctamente internalizado y no muestra la totalidad de sus virtudes.

### **6.3 Lecciones.**

Siempre es necesario formar e informar a los distintos niveles del proceso y del carácter sistémico de un SGC en función de mejoras de gestión del Servicio, lo que implica que es necesario reforzar la capacitación en la Dirección Ejecutiva y prever efectos negativos tales como el cumplimiento aislado de los sistemas y alejados de la perspectiva y objetivo último de la Institución

El diseño de las auditorías internas debe procurar oportunidades de práctica como para detectar oportunidades de mejora significativas. Para que este ejercicio sea eficaz, las auditorías deben ser planificadas y ejecutadas por los auditores internos; siendo el Consultor sólo un guía y observador de mejoras para el auditor institucional. Es necesario aumentar los recursos para viajes y viáticos de tal manera de que los auditores internos ganen más experiencia auditando a otras regiones.

Es pertinente recordar que la Norma ISO ha sido desarrollada por una Organización Internacional para la Estandarización que especifica los requisitos técnicos para la implementación de un buen sistema de calidad en organizaciones con fines contractuales en el mercado, pues se trata de un SGC del mundo privado. Esta experiencia, casi única en el mundo le significó a Chile dar un gran paso en la gestión interna de sus Instituciones, pero le dejó la gran tarea de mejorar y adaptar el concepto de SGC basado en Norma ISO, a una lógica de mundo público que la vinculara a la noción de bien común. Se invita a diseñar un seguimiento y monitoreo futuro sobre materias, temas y prácticas que permitirían una mejor implementación de experiencias de SGC en las Administraciones de los Estados latinoamericanos a través de un acento en lo que estrictamente la Norma ISO denomina como Clientes; y que los Estados llaman Ciudadanos.

Se observó la necesidad de poner el acento en los procesos estratégicos y centrales de la operación, sin con esto decir que la gradualidad de los programas marcos no fuera pertinente. La pertinencia en la gradualidad estuvo, sin embargo el acento y la comunicación de los objetivos finales del SGC estuvieron ausentes.

Los resultados de la investigación en FOSIS, incentiva un monitoreo futuro sobre la planificación del proceso. Según lo observado, dichas planificaciones no deben ser hechas anualmente ni centralmente, pues debe considerar los ritmos sistémicos y locales de la Institución, además de las características regionales específicas, las culturas regionales y los tiempos de aprendizaje e implementación.

### ANEXO 1: Lista de Personas Entrevistadas

Nombre	Cargo	Institución
1. Claudio Storm Quinteros	Director Ejecutivo	FOSIS
2. Pablo Coloma Correa	Ex Director Ejecutivo FOSIS Años 2008-2010	Consultor Independiente
3. Luna Israel		DIPRES
4. María Eugenia Parra	Coordinadora Nacional de Calidad	FOSIS
5. Angélica Montoya	Encargada Sistema Capacitación	FOSIS
6. Hilda Carrera	Ex Encargada de PMG Higiene y seguridad y Evaluación de desempeño 2001-2008. Actualmente jefa Área de los 3 PMG de Recursos Humanos (capacitación,	FOSIS
7. Juan Luis Salgado	Encargado Gestión Territorial	FOSIS
8. Raúl Perry	Asesor Dirección Ejecutiva. Ex Representante de la Dirección en el SGC	FOSIS
9. Moisés Donoso	Encargado Sistema Compra	FOSIS
10. Rossana San Martín	DDI Valparaíso	FOSIS
11. Patricia Díaz	Subdirectora Programas	FOSIS
12. Carlos Tapia	Encargado Sistema Auditoría Interna	FOSIS
13. Margarita Meneses	Red Expertos Capacitación	SERVICIO CIVIL
14. Marcela Montero	Red Expertos Evaluación de Desempeño	SERVICIO CIVIL
15. Elisa Carvajal	Ex miembro Red Expertos Capacitación y Evaluación de Desempeño	SERVICIO CIVIL
16. Eliana Carvallo	Red de expertos Sistema de Planificación y Control de Gestión Secretaría Técnica del PMG	DIPRES
17. Rodrigo Morales	Red de expertos Sistema de Planificación y Control de Gestión Secretaría Técnica del PMG	DIPRES
18. Reunión equipo Encargados Sistemas	Encargados de sistemas, Encargada	
19. Ignacio Prieto	Consultor Implementador ISO 9001 en FOSIS	ORF Consultores
20. Armando Guajardo	Encargado Sistema Planificación y Control de Gestión	FOSIS
21. Manuel Quezada	Red de expertos Auditoría Interna	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno,

		CAIGG.
22. Rodrigo Salas Portuguez	Subdirector Desarrollo Institucional	FOSIS
23. Felipe Fuenzalida	Red de expertos SIAC	SEGEGOB
24. Eduardo Díaz Velasco	Encargado Sistema Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de trabajo	FOSIS
25. Christian Quezada	Jefe DDI Región Araucanía y Coordinador Regional de Sistema de Calidad	FOSIS
26. Eduardo Ceballos	Jefe de Acreditación INN	INN
27. Sergio Toro	Director Ejecutivo INN	INN
28. Carmen Luz Jara	Red de Expertos Compras	Chile Compra
29. Sr: Edgardo Riveros,	Ex Subsecretario General de la Presidencia Ex representante del Comité del PMG	Consultor
30. Heidi Berner,	Ex jefa de División de Control de Gestión	Consultora
31. Marcela Guzmán	Ex DIPRES	Consultora

## **ANEXO 2: Bibliografía**

### **A. Del sistema de Gestión de Calidad del FOSIS**

1. Informe Consolidado de la Revisión Dirección primer semestre 2010
2. Informe Resultado de la Revisión Dirección Agosto 2010
3. Informe Resultado de la Revisión Dirección Enero Junio 2010
4. Informe Resultado de la Revisión Dirección Diciembre 2009
5. Actas de Revisión por la Dirección Diciembre 2009
6. Presentación Revisión por la Dirección Diciembre 2009
7. Informe Resultado de la Revisión Dirección Abril 2008
8. Informe Resultado de la Revisión Dirección Diciembre 2008
9. Instructivo trabajo SGC objetivos calidad
10. Manual de Calidad FOSIS Versión 8 (28 Diciembre 2009)
11. Mapa de Proceso Estratégico: Auditorías Internas
12. Mapa de Proceso de Soporte Institucional: Gestión de la Calidad
13. Mapa de Proceso de Soporte Institucional: Compras
14. Mapa de Proceso de Soporte Institucional: RRHH - Capacitación
15. Mapa de Proceso de Soporte Institucional: RRHH - Evaluación Desempeño
16. Mapa de Proceso de Soporte Institucional: RRHH – Higiene, Seguridad y Mejoramiento Ambiente de trabajo
17. Mapa de Proceso Estratégico: Enfoque de Género
18. Mapa de Proceso Estratégico: Gestión Territorial
19. Mapa de Proceso Estratégico: Planificación y Control de Gestión
20. Mapa de Proceso Estratégico: Revisión por la Dirección
21. Mapa de los Procesos: SGC FOSIS Noviembre 2009
22. Objetivo Sistema auditoría interna 2010
23. Objetivo Sistema capacitación
24. Objetivo Sistema compras y contrataciones
25. Objetivo Sistema de higiene seguridad y mejoramiento ambiente de trabajo
26. Objetivo Sistema de selección por postulaciones
27. Objetivo Sistema evaluación de desempeño
28. Objetivo Sistema genero
29. Objetivo Sistema gestión territorial
30. Objetivo Sistema planificación y control de gestión
31. Objetivo Sistema SGC
32. Objetivo Sistema SIAC
33. Política de Calidad FOSIS, V4 Mayo 2010
34. Macro proceso de Planificación 2010
35. Gestión por Procesos FOSIS v.1.7.1 UTFSM, Septiembre 2009.
36. Análisis del Alineamiento Estrategia Institucional y Procesos de Negocio
37. Actualización Plan Trienal Etapa 2 Programa Marco de la calidad Junio 2010
38. Sistema Gestión de la Calidad
39. Procedimientos de Uso General
40. Procedimientos de Planificación y Control de Gestión

41. Procedimientos de Auditoría Interna
42. Procedimientos de Capacitación
43. Procedimientos SIAC (Ex OIRS)
44. Procedimientos de Evaluación del Desempeño
45. Procedimientos de Compras y Contrataciones Públicas
46. Procedimientos de Higiene y Seguridad y Mejoramiento Ambientes de Trabajo
47. Auditoría de Calidad
48. Procedimientos Selección por Postulación
49. Procedimientos Enfoque de Género
50. Procedimientos Gestión Territorial

#### **B. Informes de Gestión del FOSIS**

1. Balance Gestión Integral años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009
2. Ficha de Definiciones Estratégicas años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011
3. Indicadores de Desempeño años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010
4. Cumplimiento de Indicadores de Desempeño años 2006, 2007, 2008 y 2009
5. Informe de Cumplimiento de Compromisos año 2007.
6. Formulario H 2011 FOSIS

#### **C. Documentos Técnicos PMGs**

1. Documento Técnico PMG Programa marco Básico año 2010
2. Documento Técnico PMG Programa marco Avanzado año 2010
3. Documento Técnico PMG Programa marco de la Calidad año 2010
4. Requisitos Técnicos y Medios Verificación Programa Marco Básico año 2010
5. Requisitos Técnicos y Medios Verificación Programa Marco Avanzado año 2010
6. Requisitos Técnicos y Medios Verificación Programa Marco de la Calidad año 2010
7. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema Planificación y Control de Gestión
8. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema Atención al Cliente
9. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema Higiene y seguridad
10. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema Evaluación de Desempeño
11. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema de Capacitación
12. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema de Auditoría Interna
13. Manual de Referencia ISO 9001 Sistema Compras y Contrataciones

#### **D. Pautas de Validación de Sistemas por Red de Expertos**

1. Pautas Validación Capacitación Etapas 1, 2, 3 y 4 años 2009 y 2010
2. Pautas Validación Compras años 2007 y 2009
3. Pautas Validación Evaluación y Desempeño Etapas 1, 2, 3 y 4 año 2009
4. Pauta pre Validación Diagnostico Etapa 1 General Programa Marco de la Calidad

#### **E. Otros Documentos**

1. Presentación Estudio de Casos parte 1 y 2. DIPRES Septiembre 2010
2. Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de mejoramiento de la Gestión (PMG), Volumen I, Diciembre 2008, Banco Mundial.



3. Minuta Ejecutiva Evaluación de Impacto PMG. DIPRES, Diciembre 2008.
4. Minuta Heidi Berner sobre Evaluación de Impacto realizada por el Banco Mundial. Diciembre 2008.
5. Circular N° 20. Formulación PMG año 2011, DIPRES, 18 Octubre 2010.

#### **F. Bibliografía consultada**

1. Armijo Quintana, Marianela; “Modernización de la gestión pública en Chile 1994 – 2000; en Proyecto de Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo.
2. Barzelay, Michael; “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Feb. 2001.
3. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, 1998.
4. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “Modernización de la Gestión Pública”. Reunión de Trabajo. Santiago. 1994.
5. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000”. Santiago. 2000.
6. Sigurdur Helgason, International Benchmarking Experiences from OECD Countries, OECD-PUMA, Febrero 1997.

### ANEXO 3: Programa Marco Básico PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos

Áreas	Sistemas	Objetivo
RECURSOS HUMANOS	Capacitación	Desarrollar el ciclo de gestión de la capacitación, en el marco de la gestión de Recursos Humanos, con énfasis en la detección de necesidades de capacitación y los procesos de planificación, ejecución y evaluación del Plan Anual de Capacitación del Servicio, con el objeto de desarrollar competencias que permitan a los funcionarios/as mejorar su desempeño para el óptimo funcionamiento <sup>45</sup> de la institución, con participación de los funcionarios.
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de los Ambientes de Trabajo	Formalizar y fortalecer los procesos asociados al mejoramiento de los ambientes de trabajo de los funcionarios, la prevención de riesgos y en general, de las condiciones del lugar de trabajo con participación de los trabajadores.
	Evaluación del Desempeño	Reconocer el desempeño de los funcionarios mediante un sistema de evaluación objetivo, transparente e informado.
CALIDAD DE ATENCION USUARIOS	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana	Contar con mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información, la transparencia de los actos y resoluciones, y el ejercicio de los derechos ciudadanos.
	Gobierno Electrónico de Tecnologías de Información	Contribuir a la óptima aplicación de tecnologías de información y comunicación (TIC) para simplificar y mejorar los servicios e información ofrecidos por el Estado a las personas y los procesos transversales de las instituciones públicas, permitiendo la existencia de información sistematizada y oportuna que apoye los procesos de toma de decisión de políticas públicas.
	Sistema de Acceso a la Información Pública	Contar con mecanismos que faciliten el acceso a la información y la transparencia de los actos y resoluciones de la Institución, para dar cumplimiento a la Ley 20.285.
	Sistema de Seguridad de la Información	Contar con un sistema de gestión de seguridad de la información que permita lograr niveles adecuados de integridad, confidencialidad y disponibilidad para todos los activos de información institucional considerados relevantes, de manera tal que se asegure la continuidad operacional de los procesos institucionales y la entrega de productos y servicios a los usuarios / clientes / beneficiarios.
PLANIFICACION/ CONTROL DE GESTION	Planificación /Control de Gestión	Diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus productos (bienes y servicios), y rendir cuentas de su gestión institucional.
	Auditoría Interna	Crear y fortalecer las Unidades de Auditoría, con el objeto de desarrollar en forma permanente y continua, auditorías de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.
	Gestión Territorial	Incorporar en los productos (bienes y/o servicios) que entrega la institución una perspectiva territorial.
ADMINISTRACION FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones Públicas	Mejorar la transparencia, eficiencia y calidad de los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, así como fortalecer el acceso a mayor y mejor información.
	Financiero Contable	Fortalecer la función Financiero-Contable a través del mejoramiento de procesos y sistemas de información administrativa y financiera de general aplicación, de manera que la información cumpla con requisitos básicos de pertinencia, oportunidad, consistencia, calidad y confiabilidad; y que efectivamente permita apoyar el control y toma de decisiones.
ENFOQUE DE GÉNERO	Enfoque de Género	Incorporar enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) de la institución, considerando desde el diseño de estos hasta la entrega a los usuarios finales y su evaluación.

Fuente: DIPRES

<sup>45</sup> Se entiende por óptimo funcionamiento al cumplimiento de la misión, objetivos y productos estratégicos que el servicio ha definido para el periodo, satisfaciendo los requerimientos de sus clientes/usuarios/beneficiarios.

#### ANEXO 4: Programa Marco Avanzado PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos

Áreas	Sistemas	Objetivo
RECURSOS HUMANOS	Capacitación	Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, el Ciclo de gestión de la capacitación, relevando la detección de necesidades de capacitación y los procesos de planificación, ejecución y evaluación del Plan Anual de Capacitación del Servicio, con el objeto de desarrollar competencias que permitan a los funcionarios/as mejorar su desempeño para el óptimo funcionamiento de la institución, con participación de los funcionarios.
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	Normalizar, según el sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, el funcionamiento de los Comités Paritarios y los procesos de elaboración y ejecución del Plan Anual de Prevención de Riesgos y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo del Servicio, con el objeto de formalizar y fortalecer los procesos asociados al mejoramiento de los ambientes de trabajo de los funcionarios, la prevención de riesgos y en general, de las condiciones del lugar de trabajo con participación de los trabajadores.
	Evaluación del Desempeño	Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, el proceso de Evaluación del Desempeño, con el objeto de reconocer el buen desempeño mediante un sistema de evaluación objetiva, transparente e informada.
CALIDAD DE ATENCION USUARIOS	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana	Normalizar según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, los procesos del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana con el fin de contar con mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información, la transparencia de los actos y resoluciones y el ejercicio de los derechos ciudadanos.
PLANIFICACION/ CONTROL DE GESTION	Planificación /Control de Gestión	Normalizar según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, los procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus productos, y rendir cuentas de su gestión institucional.
	Auditoría Interna	Normalizar; según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, el funcionamiento de Unidades de Auditoria, con el objeto de desarrollar en forma permanente y continua, auditorias de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.
ADMINISTRACION FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público.	Normalizar según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2008, los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, mejorando su transparencia, eficiencia y calidad y fortaleciendo el acceso a mayor y mejor información.

Fuente: DIPRES

## ANEXO 5: Programa Marco de la Calidad PMG 2010 Áreas-Sistemas-Objetivos

Áreas	Sistemas	Sistemas PMA/PMB asociado	Objetivo
ESTRATÉGICAS	Procesos de gestión estratégicos <sup>46</sup>	Planificación y Control de Gestión y Auditoría Interna	Disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y la cuenta pública de resultados, a través de la implementación de sistemas de información de gestión (SIG), y mecanismos regulares de control y auditoría fundamentalmente preventivos y de apoyo a la gestión de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados a nivel nacional bajo la norma ISO 9001:2008, incluyendo alcance regional, cuando corresponda, según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010
SOPORTE INSTITUCIONAL	Procesos de soporte institucional <sup>47</sup>	Sistemas de Capacitación; Higiene y Seguridad - Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación del Desempeño; Compras y Contrataciones Públicas	Mejorar, desarrollar y potenciar los procesos de soporte institucional, al menos en las materias relacionadas con la función de recursos humanos y con los procesos de contrataciones públicas, de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados a nivel nacional, incluyendo alcance regional, cuando corresponda, bajo la norma ISO 9001:2008 según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010.
ATENCIÓN CIUDADANA	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana SIAC	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana	Facilitar el acceso oportuno a la información, la transparencia de los actos y resoluciones y el ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de un Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana funcionando de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificado a nivel nacional (en todas sus dependencias), incluyendo alcance regional, cuando corresponda, bajo la norma ISO 9001:2008 según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010.
CALIDAD DE GESTIÓN	Sistema de Gestión de la Calidad	Procesos de provisión de bienes y servicios perspectiva territorial y enfoque de género	Mejorar la gestión de la institución, a través de implementar un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional certificado bajo la Norma ISO 9001:2008 para los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución, incorporando la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado (PMA) de los PMG 2010 con alcance regional, si corresponde.

Fuente: DIPRES

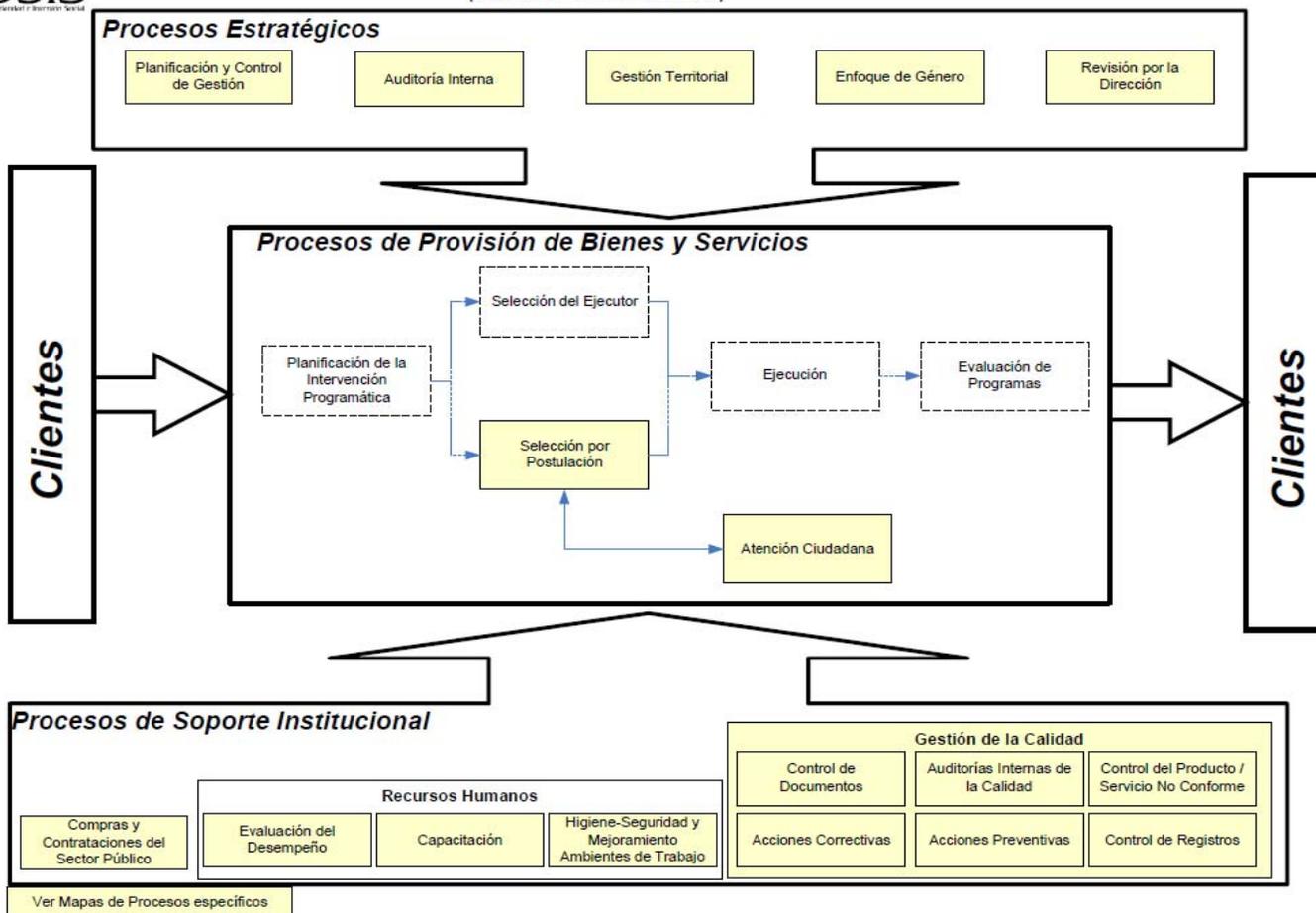
<sup>46</sup> Incluye los sistemas de Planificación y Control de Gestión y Auditoría definidos en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados de acuerdo a los requisitos establecidos en el Programa Marco Avanzado 2010. Además puede incluir otro sistema estratégico relevante para la institución que requiera incorporar en el alcance de la certificación ISO 9001:2008.

<sup>47</sup> Incluye los sistemas de Capacitación, Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación del Desempeño, Compras y Contrataciones del Sector Públicos definidos en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados de acuerdo a los requisitos establecidos en el Programa Marco Avanzado 2010. Además puede incluir otro sistema de soporte institucional relevante para la institución que requiera incorporar en el alcance de la certificación ISO 9001:2008.

**ANEXO 6: Mapa de Procesos FOSIS**



**Mapa de los Procesos**  
**Sistema de Gestión de la Calidad**  
 (Versión 0 – Noviembre 2009)





## **ANEXO 7: Unidad de Gestión de la Calidad FOSIS 2010**

La **Unidad de Gestión de la Calidad**, depende de la Subdirección de Desarrollo Institucional y le corresponde coordinar el **Sistema de Gestión de la Calidad del FOSIS**, administrando su implementación y mantención.

El Representante de la Dirección Ejecutiva en el Sistema Gestión de la Calidad es don **Rodrigo Salas Portuguez**.

### **Equipo Gestión de Calidad:**

- Rodrigo Salas Portuguez, Representante de la Dirección, Sistema Gestión de la Calidad
- María Eugenia Parra, Coordinadora Nacional SGC,
- Susana Feliú, Profesional de apoyo SGC



## **ANEXO 8: Encargados de PMG y Contrapartes Técnicas**

### **Encargado PMGs: Armando Guajardo (SDI)**

#### **Sistema Capacitación - Marco Avanzado**

Áreas de Mejoramiento: Recursos Humanos

Contraparte Técnica: DNSC

Encargada Nacional: Ángela Montoya (SDP)

#### **Sistema Higiene y Seguridad - Marco Avanzado**

Áreas de Mejoramiento: Recursos Humanos

Contraparte Técnica SUSESO

Encargado Nacional: Eduardo Díaz (SDP)

#### **Sistema Evaluación del Desempeño - Marco Avanzado**

Áreas de Mejoramiento: Recursos Humanos

Contraparte Técnica: DNSC

Encargada Nacional: Yesica Ruz (SDP)

#### **Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana - Marco Avanzado**

Áreas de Mejoramiento: Calidad de Atención a Usuarios

Contraparte Técnica: SEGEOB

Encargada Nacional: Tania Pereda (SDI)

#### **Sistema Gobierno Electrónico - Marco Básico**

Áreas de Mejoramiento: Calidad de Atención a Usuarios

Contraparte Técnica: SED

Encargado Nacional: Guido Álvarez (SDI)

#### **Sistema Auditoría Interna - Marco Avanzado**

Área de Mejoramiento: Planificación / Control / Gestión Territorial

Contraparte Técnica: CAIGG

Encargado Nacional: Carlos Tapia (AI)

#### **Sistema Planificación y Control de Gestión - Marco Avanzado**

Área de Mejoramiento: Planificación / Control / Gestión Territorial

Contraparte Técnica: DIPRES

Encargado Nacional: Armando Guajardo (SDI)

#### **Sistema Compras y Contrataciones Públicas - Marco Avanzado**

Área de Mejoramiento: Administración Financiera

Contraparte Técnica: DCCP

Encargado Nacional: Moisés Donoso (SAF)



### **Sistema Financiero Contable - Marco Básico**

Área de Mejoramiento: Administración Financiera

Contraparte: DIPRES, CGR y SIGFE

Encargada Nacional: Oriana Plaza (SAF)

### **Sistema Procesos de Gestión Estratégica - Marco de la Calidad**

Área de Mejoramiento: Estrategia

Contraparte: DIPRES y CAIGG

Encargado Nacional: Raúl Perry (DE)

### **Sistema Procesos de Soporte Institucional - Marco de la Calidad**

Área de Mejoramiento: Soporte

Contraparte: DNSC, SUSESO y DCCP

Encargado Nacional Raúl Perry (DE)

### **Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana - Marco de Calidad**

Área de Mejoramiento: Atención Ciudadana

Contraparte: SEGEOB

Encargada Nacional: Tania Pereda (SDI)

### **Sistema de Gestión de la Calidad - Marco de la Calidad**

Área de Mejoramiento: Atención Ciudadana

Contraparte Técnica: DIPRES, SERNAM y SUBDERE

Coordinadora Nacional: María Eugenia Parra (DE)

### **Sistema Enfoque Género**

Área de Mejoramiento: Compromisos Transversales al Marco de Calidad

Contraparte Técnica: SERNAM

Encargada Nacional: Patricia Díaz (SGP)

### **Sistema Gestión Territorial**

Área de Mejoramiento: Compromisos Transversales al Marco de Calidad

Contraparte Técnica: SUBDERE

Encargado Nacional: Juan Luis Salgado (SGP)

**ANEXO 9: Red de Expertos: Áreas – Sistemas- Institución Responsable**

Áreas	Sistemas	Institución Responsable
Recursos Humanos	Capacitación	Dirección Nacional del Servicio Civil
	Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	Superintendencia de Seguridad Social
	Evaluación de Desempeño	Dirección Nacional del Servicio Civil
Calidad de Atención a Usuarios	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencia, OIRS	Ministerio Secretaría General de Gobierno (División de Organizaciones Sociales)
	Gobierno Electrónico	Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado)
Planificación/ Control de Gestión / Gestión Territorial Integrada	Planificación/Control de Gestión	Dirección de Presupuestos
	Auditoría Interna	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
	Gestión Territorial Integrada	Subsecretaría de Desarrollo Regional
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Dirección de Compras y Contratación Pública
	Administración Financiero Contable	Contraloría General de la República y Dirección de Presupuestos / DIPRES - SIGFE
Enfoque de Género	Enfoque de Género	Servicio Nacional de la Mujer

### ANEXO 10: Listado de Auditores de Calidad en FOSIS - OCTUBRE 2010

	NOMBRE	REGIÓN	CATEGORÍA
1	ANGELO SERAZZI	Atacama	Auditor
2	PAMELA TAPIA	Coquimbo	Auditor Líder
3	RODRIGO SILVA	Valparaíso	Auditor Líder
4	ROXANA SAN MARTIN	Valparaíso	Auditora Líder
5	PATRICIO LAMA	Metropolitana	Auditor Líder
6	CLAUDIA VIVANCO	Metropolitana	Auditora Líder
7	RAQUEL APARICIO	Metropolitana	Auditora
8	MYRIAM HUENANTE	Metropolitana	Auditora
9	ANGELICA ESPINOZA	N. Central	Auditora Líder
10	ARMANDO GUAJARDO	N. Central	Auditor Líder
11	GHIA GAJARDO	N. Central	Auditora Líder
12	ORIANA PLAZA	N. Central	Auditora Líder
13	VIRGINIA VALDES	N. Central	Auditora Líder
14	HILDA CARRERA	N. Central	Auditora Líder
15	MARIA EUGENIA PARRA	N. Central	Auditora Líder
16	DOMINGO VALLEJOS	N. Central	Auditor
17	GUIDO ALVAREZ	N. Central	Auditor Líder
18	TANIA PEREDA	N. Central	Auditora
19	CARMEN SAN JUAN	Bio Bio	Auditora Líder
20	MARIA EUGENIA TORREGROSA	Bio Bio	Auditora Líder
21	MARCELA BUCAREY	La Araucanía	Auditora

Fuente: FOSIS

#### Auditores en Entrenamiento Octubre 2010

1	MARGARITA PALLERES	Arica-Parinacota
2	BARBARA HEVIA	Iquique
3	CLAUDIO ESPINOZA	Iquique
4	PATRICIO ARRIAZA	Iquique
5	ANYELINA ROJAS	Iquique
6	ADELINA ARAYA	Iquique
7	YOSELYN PARRAO BARTOLO	Iquique
8	LAURY QUIÑONES	Antofagasta
9	ELIANA FLORES	Atacama
10	RODRIGO HIDALGO	Atacama
11	LESLIE CORTES	Coquimbo
12	ELIZABETH ARIAS	Valparaíso
13	ASTRID OLSEN	Valparaíso
14	CATHERINE VENEGAS	Metropolitana
15	SUSANA MIRANDA	Metropolitana

16	MARCELA BARAHONA	Metropolitana
17	BIRNA ITURRA	N. Central
18	CLAUDIO ZELADA	N. Central
19	BERTA ZUÑIGA	N. Central
20	SUSANA FELIU	N. Central
21	VALERIA PINO	Rancagua
22	ARIEL CORNEJO	Rancagua
23	CARLOS CACERES	Rancagua
24	HUGO ARAVENA	Maule
25	PATRICIA OSORIO	Maule
26	MAURICIO LAGOS	Maule
27	PABLO GUTIERREZ	Maule
28	OMAR CARO	Bio Bio
29	SUSANA GONZALEZ	Bio Bio
30	CLAUDIA BRITO	La Araucanía
31	CHRISTIAN QUEZADA	La Araucanía
32	LUIS ANCALAF	Los Ríos
33	CLAUDIA DIAZ	Los Lagos
34	ANDREA GONZALEZ	Aysén
35	EDITH MUÑOZ	Aysén

Fuente: FOSIS