
políticas sociales

Gestión de programas sociales en América Latina Análisis de casos

**Vol. IV: El Programa Nacional de
Apoyo a la Microempresa de Chile**

**Ernesto Cohen
Alejandro Medina
Carlos Gil
Ana María Correa
Gloria Fanta
Miguel Angel Díaz**



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2001

Este documento fue preparado por Ernesto Cohen y Alejandro Medina, expertos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL; y por Carlos Gil, Ana María Correa, Gloria Fanta y Miguel Angel Díaz del FOSIS. El documento fue elaborado en el marco del Proyecto conjunto CEPAL/GTZ, Gestión de Programas Sociales en América Latina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1470/Add.3-P

ISBN: 92-1-321781-1

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.13

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El marco general	9
A. El problema social	9
B. Antecedentes del Programa	10
C. Marco político e institucional del Programa	10
II. Descripción general del Programa	13
A. Objetivos, destinatarios y productos.....	13
B. Principales resultados	14
III. Características del modelo de organización y gestión	17
A. La estructura organizacional.....	17
B. Las funciones de administración	22
C. La descentralización	24
D. Los procesos principales.....	26
E. Elementos de la cultura y el clima organizacional	34
F. La relación del Programa con el contexto	35
G. Síntesis del modelo de organización y gestión del Programa.....	36
IV. Programa desde una perspectiva estratégica	39
A. Los nodos estratégicos	40
B. Los senderos estratégicos.....	43
Bibliografía	53
Serie Políticas sociales publicadas	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa FOSIS: Distribución de recursos por licitaciones	15
Cuadro 2	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa FOSIS: Distribución de beneficiarios por licitaciones y según servicios	15
Cuadro 3	Programa de Apoyo a la Microempresa: Cantidad de ejecutores por tipo de institución.....	15
Cuadro 4	Línea crediticia: Cantidad de subsidios colocados por año y según instituciones financieras	15
Cuadro 5	Unidades administrativas y funciones asociadas.....	26
Cuadro 6	Indicadores sugeridos para evaluar el rendimiento de procesos OIDs (preliminar)	33
Cuadro 7	Principales características del modelo de organización y gestión	38
Cuadro 8	Tipos de microempresas	48

Índice de diagramas

Diagrama 1	Organización central del FOSIS	19
Diagrama 2	Organización regional del FOSIS	20
Diagrama 3	Departamento de gestión de Programas.....	21
Diagrama 4	Proceso de asignación de recursos y focalización FOSIS vertiente OIDs.....	26
Diagrama 5	Proceso de asignación de recursos FOSIS vertiente IFIs.....	27
Diagrama 6	Procesos principales de gestión del Programa.....	28
Diagrama 7	Procesos principales del Programa de Microempresas – OIDs	29
Diagrama 8	Procesos principales en el Programa de Microempresas – IFIs.....	31
Diagrama 9	Nodos estratégicos en el diseño y la gestión del Programa	42
Diagrama 10	Senderos estratégicos: Diseño y gestión del Programa	46
Diagrama 11	Acciones propuestas para el rediseño del Programa.....	47
Diagrama 12	Sendero de cambio estratégico en la gestión: Monitoreo, evaluación y relación con el contexto.....	50
Diagrama 13	Sendero de cambio estratégico en la gestión: fortalecimiento de la ejecución	52

Resumen

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la participación de cinco equipos nacionales y el patrocinio de la GTZ realizó una investigación sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina, que analizó el Programa de Reconversión Laboral (PARP) de Argentina; el Programa Nacional de Control de DST-AIDS de Brasil; el Programa de Apoyo a la Microempresa de Chile; el Programa de Restaurantes Escolares de Medellín; y el Fondo de Inversión Social de Paraguay. Dicha investigación realizada entre 1997 y 1998 apunta a determinar las especificidades que involucra la gestión de los programas y proyectos sociales para optimizar el impacto sobre la población objetivo y la eficiencia en su gestión.

Este documento presenta una síntesis de los principales resultados de la investigación sobre la gestión del Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS de Chile. Se identifican los factores que facilitan y obstaculizan la gestión e impacto del programa, particularmente en relación a la externalización de servicios, descentralización y participación social. Dichos hallazgos constituyen insumos para proponer recomendaciones que permiten mejorar su impacto y eficiencia. El Programa inicia sus actividades 1991 y tiene como principal objetivo contribuir a potenciar las capacidades y oportunidades de los microempresarios y sus familias a través de una acción focalizada e innovadora de proyectos de inversión social centrados en la capacitación, asistencia técnica y crédito.

Introducción

Este documento ha sido preparado en el marco del Convenio CEPAL/GTZ para investigar la gestión de los programas sociales de América Latina.

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa comenzó a ejecutarse a principios de la década de los 90 e integra el conjunto de programas a cargo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile.

Tiene como objetivo contribuir a la inserción social y productiva de los microempresarios y trabajadores por cuenta propia que se encuentran en condición de pobreza.

Si bien en su desarrollo histórico no presenta modificaciones sustantivas, la experiencia del Programa da cuenta de la introducción de mejoras y nuevos instrumentos, encontrándose actualmente en un proceso de profunda revisión orientada a incrementar su impacto. Puede decirse que el Programa ha contribuido a instalar a la microempresa en la agenda de las políticas públicas, legitimándola como un componente importante de la estrategia nacional de desarrollo y superación de la pobreza.

En esta investigación se identifican cuatro momentos importantes que permiten integrar la visión de los distintos actores así como contratar y consensuar las propuestas de cambio:

Etapa 1: Consistió en la sistematización de la documentación existente, para lo cual se realizó el relevamiento y análisis de los estudios realizados sobre el FOSIS (clima organizacional, talleres de comunicación, talleres ZOPP, etc.). Los resultados fueron complementados con profesionales y técnicos del Programa en talleres participativos orientados a detectar aspectos críticos de la gestión en las regiones que concentran la mayor parte de sus recursos (Región Metropolitana, Quinta y Octava Región) Esto permitió tener una primera visión de las áreas que requerían un análisis más detallado.

Etapa 2: Se integró y complementó la información sobre la estructura y la gestión informal y transversal realizando entrevistas focalizadas y reuniones de trabajo. El resultado de esta etapa fue un diagnóstico organizacional consensuado acerca de la estructura, procesos y funciones del Programa.

Etapa 3: Se concentró en el análisis de los actores de diferentes niveles de la administración (nacional, regional y local) relacionados con el Programa. Se indagaron las opiniones de estos actores frente a las dimensiones críticas de la gestión, tales como instancias de coordinación, comunicación, impacto, etc. A su vez, se complementó el diagnóstico organizacional obtenido en la etapa anterior a la incorporación de los resultados de la evaluación de impacto del Programa, lo que permitió configurar un escenario integral de la dinámica de gestión.

Etapa 4: Se elaboraron propuestas que permitieran superar puntos nodales en función de su viabilidad técnica, normativa y política. Para su desarrollo se realizaron entrevistas focalizadas y reuniones con los tomadores de decisiones.

I. El marco general

A. El problema social

La profunda transformación de la economía chilena iniciada en la década de los '70 y su particular reconversión industrial, que abrió una nueva forma de relación con los mercados mundiales, derivó en la conformación de un sector de punta moderno, tecnificado y plenamente incorporado a la economía nacional y mundial. No obstante, la evolución de la tecnología, los mercados y la capacidad empresarial, ha significado nuevas y más restrictivas barreras competitivas para otro sector de la economía atrasado tecnológicamente, sin capital y orientado al mercado local.

Durante la década pasada caracterizada por altas tasas de desocupación, ese sector retrasado tuvo un marcado crecimiento como alternativa de subsistencia. Este es el caso de microempresas, talleres, empresas familiares, trabajadores por cuenta propia y otras alternativas productivas y de servicios, que se sumaron al sector informal de raíces históricas y al originado a fines de la década de los '70 con el proceso de transformación del Estado.

Dentro de la actividad económica del país, este sector no ha tenido acceso pleno al proceso de modernización que han experimentado otros ámbitos del quehacer productivo y comercial del país, tales como innovación tecnológica, esquemas modernos de producción y de gestión, etc.

Según los datos de la encuesta CASEN 1994, las microempresas abarcan unas 830 000 unidades productivas incluyendo unos 565 000 trabajadores por cuenta propia. Las microempresas ocupan alrededor de 1 285 000 personas incluyendo a los trabajadores independientes.

Una parte significativa de la población con escasos recursos percibe sus ingresos a través de microempresas, las cuales tienen en general un reducido nivel de capital y de ventas: entre los ocupados en microempresas, 238 000 pertenecen a hogares que se encuentran en situación de pobreza y el grueso del empleo en este sector se encuentra en los estratos de menores ingresos.

B. Antecedentes del programa

Hasta el año 1990, el sector de la microempresa fue atendido de manera dispersa sin una política explícita ni la definición de una institucionalidad responsable de las acciones orientadas al sector.

El fomento al desarrollo productivo en el período del gobierno militar anterior a 1990, se orientó hacia los sectores más modernos de la economía, concentrando la política de incentivos principalmente en los exportadores y las empresas de mayor tamaño.

Durante la dictadura militar, no se prestó mayor atención a la necesidad de propender hacia una economía más integrada en torno al proceso de modernización, que incorporara a los sectores menos dinámicos y a las empresas de menor tamaño¹, con la consecuente ausencia de acciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En los orígenes del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a fines de 1989, la discusión acerca de las líneas de acción para la superación de la pobreza puso de relieve la pertinencia de un enfoque que diera prioridad a “crear riqueza”, por lo que debían dedicarse los esfuerzos al fomento del ámbito productivo.

De este modo, la línea de acción estuvo orientada hacia el aumento de ingresos para así lograr una mayor permanencia en el empleo, propendiendo a que los microempresarios/as fueran sujetos y no objetos de política. Se pretendía ofrecer no solamente nuevos instrumentos para la microempresa sino también un apoyo integral que cubriera las necesidades de los microempresarios/as.

Uno de los mayores desafíos consistía en diseñar un mecanismo de asistencia crediticia a los microempresarios/as, que permitiera una mayor cobertura regional y que no estuviera sujeto a la capacitación.

Para ello, se pensó en incorporar a las instituciones financieras privadas, atendiendo a los aspectos de la garantía y el costo de la evaluación de riesgo. Para lo primero se creó un fondo de aval y garantía y para lo segundo se otorgó una cantidad de dinero por crédito (subsidio). Incorporar a instituciones financieras en el desarrollo del programa marcó también un hito importante y le dio un impulso a lo que sería el *Programa de las Instituciones Financieras (IFIs)* dentro del ámbito de la microempresa. Este programa finalmente se inició a comienzos de 1992.

C. Marco político e institucional del Programa

Actualmente existe una política para la micro y pequeña empresa que se traduce en un documento aprobado en marzo de 1997. Donde se establecen algunos postulados con consecuencias para la formulación de proyectos de ley para el sector. Se opta por no crear una figura jurídica del microempresario ni generar una nueva institucionalidad sino fortalecer la presente, se define la existencia de un continuo en los tipos y niveles de producción en el que se distinguen la micro y pequeña empresa con características y

¹ MIDEPLAN, Balance de seis años de políticas sociales, 1990-96.

potencialidades que hacen necesaria la acción del Estado y se identifica la necesidad de algunas modificaciones legales puntuales que permitan la implementación de la política.

El *Programa de Apoyo para la Micro y Pequeña Empresa* para el año 1998-1999 ha sido aprobado por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo. El propósito y objetivo de la política de fomento es posicionar a la MYPE como un sector protagónico, cuyo dinamismo aporte sustantivamente al desarrollo económico y social.

Ello implica apoyar el fortalecimiento de sus vínculos con otros sectores de la actividad económica, elevar su productividad y competitividad, facilitar el mejoramiento y la calidad de los empleos y consolidar su rol en la política general del desarrollo productivo. Para ello se propugna una descentralización progresiva que otorgue a los gobiernos regionales y administraciones municipales un rol cada vez más protagónico en la incorporación de la microempresa al desarrollo sustentable.

En cuanto a los objetivos específicos de la política, consisten en: el desarrollo de la capacidad de emprendimiento y gestión del sector; la ampliación del acceso al financiamiento; la mejora de factores materiales y tecnológicos de producción e innovación de las MYPES; el incremento de la capacidad y calidad de la oferta en capacitación y asistencia técnica; la mejora de calidad de los empleos del sector; la formalización mediante un marco regulatorio adecuado; el asociativismo para fortalecer su posición negociadora y facilitar el acceso al mercado mediante acuerdos entre empresas para la provisión de productos así como las ventas directas al consumidor.

II. Descripción general del Programa

A. Objetivos, destinatarios y productos

El objetivo institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es contribuir, a través del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, a que microempresarios/as y sus familias - al potenciar sus capacidades y ampliar sus oportunidades- inicien o aceleren procesos sustentables conducentes al mejoramiento de su calidad de vida.

La población objetivo del Programa está constituida por microempresas y trabajadores por cuenta propia de ambos sexos, rurales o urbanos, que se encuentran en situación de pobreza y marginalidad económica.

Las microempresas o trabajadores apoyados deberán ser productores de bienes o servicios y, además, cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Para la recepción de productos correspondientes al subprograma de OIDs,² los beneficiarios deben:

² Corresponden a Organismos Intermedios de Desarrollo y son instituciones privadas (sean Organismos No Gubernamentales, Corporaciones, Empresas Consultoras u otras) que participan en licitaciones y reciben recursos por parte del FOSIS para la ejecución de proyectos.

Contar con una dotación máxima de hasta 7 trabajadores, incluyendo él o los propietarios y los familiares que participen en la actividad productiva;

- Tener ventas mensuales máximas de un promedio de 150 UF (4 800 dólares) en los últimos meses;
- Tener existencia real (formal o informal) al momento de recibir apoyo del proyecto

b) Para el acceso al crédito otorgado por instituciones financieras (IFIs) participantes en el Programa, los requisitos son los siguientes: Microempresas de no más de 10 trabajadores (incluidos los dueños), de no más de 500 UF (15 mil dólares) de activos, y/o 200 UF (6 300 dólares) de ventas mensuales promedio.

El Programa genera y distribuye productos orientados a la sustentación y desarrollo de las microempresas, a través del financiamiento de proyectos que pueden ser agrupados en las siguientes líneas de intervención: i) capacitación técnica y/o en gestión; ii) asistencia técnica y/o asesoría en gestión, y iii) apoyo crediticio.

Las tres líneas son ejecutadas por el *Sub-Programa Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo* (OIDs), a través del cual se asignan recursos a los proyectos de los organismos que resulten seleccionados en las licitaciones convocadas por el Programa.

Para la línea de apoyo crediticio, se ejecuta el *Sub-Programa Licitaciones con Instituciones Financieras* (IFIs) cuyo objetivo es facilitar el acceso a los micromprensarios a créditos otorgados por el sistema financiero formal. Para ello se procura incentivar a las instituciones financieras a participar en el otorgamiento de créditos a microempresas.

El Programa asigna a las instituciones financieras seleccionadas para prestar el servicio un subsidio por cada crédito aprobado y desembolsado. Ello tiene el propósito de solventar los costos de transacción derivados de los requerimientos de atención y evaluación de solicitudes, que exigen personal entrenado con metodologías y procedimientos específicos, diferentes a los habituales en el ámbito financiero.

Los créditos son otorgados por instituciones financieras (IFIs), el FOSIS bonifica su mayor costo operacional al otorgar un crédito de pequeño monto a las tasas normales de interés de mercado. La inversión FOSIS se realiza a través de una licitación de bonificaciones por crédito entre las instituciones dispuestas a concederlos.

B. Principales resultados

El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS ha realizado desde el año 1991 hasta la fecha más de 80 000 actividades de capacitación, 45 000 asesorías en gestión y cerca de 24 000 asistencias técnicas. En cuanto a los créditos, 38 000 han sido otorgados por ONGs y 115 000 por instituciones financieras.³

Distintos actores relevantes del contexto han sido consultados respecto de los productos entregados por el Programa⁴. En general, las opiniones destacan los efectos del Programa en los destinatarios en relación con cambios de mentalidad, expresados en la manera de gestionar sus negocios, y con el acceso a información sobre alternativas de apoyo y financiamiento.

³ La información disponible no permite precisar la cantidad de beneficiarios atendidos, siendo posible que una misma persona haya recibido más de un servicio.

⁴ Las opiniones han sido relevadas a través de entrevistas, cuestionarios y análisis documental. Los actores consultados son: asociaciones de microempresarios, gobierno regional, instituciones públicas a nivel nacional, municipios, organismos públicos regionales, entidades del sector privado, obispado y una universidad.

Otro aspecto valorado positivamente es la contribución del Programa al crecimiento y desarrollo personal de los microempresarios/as. Asimismo se destaca que esté presente a nivel comunal y se considera a la provisión de crédito como una fortaleza de la modalidad de intervención.

Cuadro 1

**PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA FOSIS:
DISTRIBUCION DE RECURSOS POR LICITACIONES**

Licitaciones	Recursos comprometidos (miles\$)		
	Aporte FOSIS	Otros aportes	Total
I	170.033		170.033
II	607.082	321.760	928.842
III	1 311.416	529.295	1 840.711
IV	1 969.513	1 116.037	3 085.551
V	2 096.643	1 700.941	3 797.585
VI	2 610.690	1 217.380	3 828.070
VII	3 529.672	1 174.675	4 704.347
VIII	2 496.252	309.212	2 805.463
Total	14.791.301	8.369.302	21.160.605

Fuente: FOSIS. Programa de Apoyo a la Microempresa.

Cuadro 2

**PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROEMPRESA FOSIS: DISTRIBUCION
DE BENEFICIARIOS POR LICITACIONES Y SEGÚN SERVICIOS**

Licitaciones	Beneficiarios			
	Capacitación	Asesoría en gestión	Asistencia técnica	N° de Créditos
I	1 035		1 295	1 258
II	3 946	2 146	1 607	2 185
III	10 277	5 070	2 797	4 484
IV	14 402	7 614	6 151	9 724
V	11 928	8 238	3 140	9 949
VI	12 632	7 825	2 983	10 425
VII	15 628	8 000	3 000	
VIII	15 752	6 500	2 750	
Total	85 600	45 393	23 723	38 022

Fuente: FOSIS. Programa de Apoyo a la Microempresa.

Nota: Es posible que una misma persona haya recibido más de una capacitación u otro servicio

Cuadro 3

**PROGRAMA DE APOYO A LA MICROEMPRESA: CANTIDAD
DE EJECUTORES POR TIPO DE INSTITUCIÓN**

Tipo de institución	Cantidad
ONGs	81
Cooperativas	6
Corporaciones	21
Fundaciones	22
O. de Iglesia	6
Municipios	12
Inst. Públicas	2
Universidades	11
Total	161

Fuente: FOSIS. Programa de Apoyo a la Microempresa.

Cuadro 4

**LÍNEA CREDITICIA: CANTIDAD DE SUBSIDIOS COLOCADOS
POR AÑO SEGÚN INSTITUCIONES FINANCIERAS**

Años	Total	Instituciones			
		Bandes	Banefe	Corfinsa	Otros
1992	6 120	3 305	2 569		246
1993	12 052	4 260	6 772	497	
1994	16 465	4 490	8 531	3 967	
1995	21 130	9 101	7 677	4 352	
1996	14 687	6 512	4 282	3 288	605
Total	70 454	27.668	29 831	12 104	851

Fuente: FOSIS. Programa de Apoyo a la Microempresa

No obstante, los actores también señalan algunos aspectos a ser considerados para incrementar la eficacia e impacto del Programa⁵:

Se recomienda una mayor adecuación de los contenidos de los cursos a las necesidades de los microempresarios. Se menciona, específicamente, la necesidad de profundizar y ampliar los contenidos relativos a la comercialización, así como también de brindar una formación técnica más especializada para enfrentar los cambios tecnológicos.

Se requieren asesorías y asistencias técnicas específicas, así como trabajar más el tema de la asociatividad.

El tiempo de intervención es considerado muy corto para lograr una proyección a mediano y largo plazo con un impacto real.

Se solicita un trabajo multidisciplinario que contemple los distintos aspectos de la persona del microempresario/a. Se menciona también la necesidad de incorporar una visión de género que no existe, si bien muchas beneficiarias son mujeres.

La percepción general es que se ponen muchas condiciones para el otorgamiento de créditos (línea IFIs), así como también que las tasas de interés son altas, debiéndose facilitar más el acceso de éste a los microempresarios.

⁵ Como se verá mas adelante, estas opiniones de los actores externos coinciden con algunos de los aspectos críticos destacados en el análisis del Programa y con las preocupaciones de mejora que manifiestan los responsables y operadores del FOSIS.

III. Características del modelo de organización y gestión

A. La estructura organizacional

El Programa de Apoyo a la Microempresa forma parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), cuya organización para la entrega de los servicios se constituye a través de tres instancias: una oficina central, trece oficinas regionales, un conjunto de entidades ejecutoras externas, tales como bancos y una amplia gama de organismos intermedios de desarrollo (ONGs, fundaciones, corporaciones, etc.).

Esta estructura sirve de soporte a la gestión del Programa de Apoyo a la Microempresa y al resto de programas sociales del FOSIS.

La organización del FOSIS ha experimentado diversas modificaciones estructurales, pudiendo distinguirse dos modelos diferenciados.

1. La estructura original

En un principio, la estructura organizacional fue concebida con una orientación de tipo temática, a partir de la cual se definió la departamentalización, diferenciando unidades especializadas para la gestión de cada programa.

En el nivel central, (“*back office*”) existían dos departamentos sustantivos: Planificación y Programas (con unidades especializadas para cada uno de ellos: microempresas, localidades pobres, etc.). En el nivel regional, (“*front office*” con interacción directa con los beneficiarios), se reproducía esta estructura temática.

El estudio de impacto del FOSIS, realizado por CIEPLAN (Julio 1995), identificó un escaso avance en el logro de la misión a través del funcionamiento de este modelo de organización de las tareas. Una de las razones de dicha insuficiencia fue atribuida a una estrategia de diferenciación inadecuada y disfuncional a los propósitos del FOSIS, que además exigía altas dosis de coordinación y control jerárquico.

Se identificaron deficiencias derivadas de la forma de organización sobreespecializada, lo que generaba una “*atomización de proyectos*” escasamente integrados y coordinados y, por ende, con un bajo impacto territorial:

“Esta organización perpetuaba las líneas programáticas, dificultaba la integración entre los programas de un mismo territorio e impedía a la institución responder por el impacto que generaba el conjunto de su inversión”. “...no poseíamos la capacidad de mirar de forma sistémica nuestra inversión” (FOSIS:1997)

Asimismo dicha organización se trasladaba a la supervisión de programas. “Bajo el modelo temático, el FOSIS mantenía supervisores que se hacían cargo de controlar y acompañar el desarrollo de proyectos vinculados a un tipo de programas. Así, existía un supervisor para programas productivos, otro para programas rurales, otro para jóvenes y otro para los programas de localidades pobres”.

En conclusión, la departamentalización temática exigía altas dosis de coordinación y control y, a la vez, no identificaba ni asignaba responsabilidades sobre el impacto territorial del conjunto de los productos que el FOSIS entregaba. Por otra parte, resultaba ineficiente en lo relativo a la utilización de los recursos disponibles, implicando en muchos casos superposición o duplicación de tareas y una menor calidad de atención a los potenciales destinatarios.

2. La nueva estructura

En respuesta a este diagnóstico, a mediados de 1995 el FOSIS inició un proceso de rediseño organizacional, con el objetivo de adecuar su estructura, pasando de una estrategia de gestión centrada en lo temático a otra centrada en lo territorial.

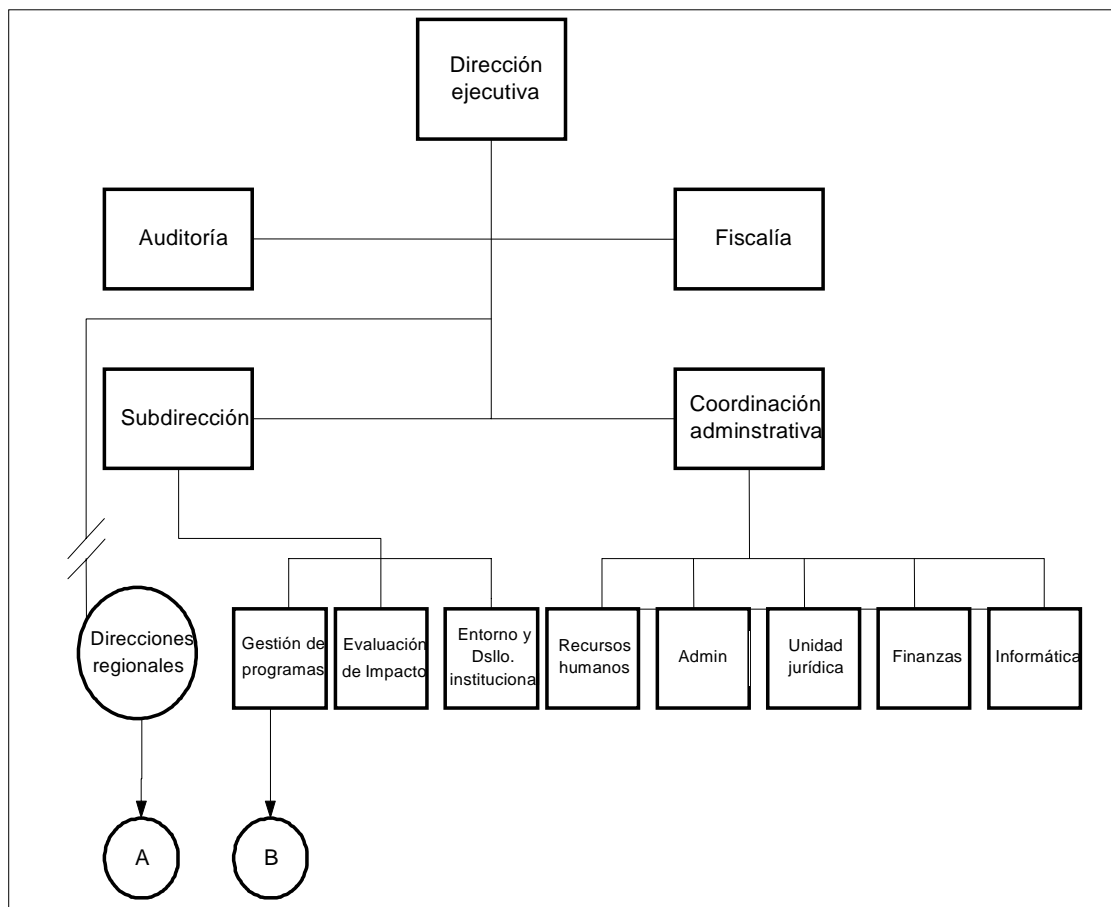
Los cambios principales consistieron en una racionalización de la estructura con una lógica de diferenciación orientada al impacto territorial, acorde a los requerimientos de una gestión de corte transversal. Así, se suprimieron las unidades administrativas temáticas a nivel central y regional, esto es, las unidades responsables exclusivas por programa.

La nueva estructura contempla en el nivel central tres departamentos: Desarrollo Institucional, Evaluación de Impacto y Gestión de Programas. Cada uno de ellos asume las tareas sustantivas o temáticas correspondientes a los diversos programas, las que se integran en torno a las funciones de cada unidad.

En el nivel regional, el Director tiene con su dependencia una cantidad variable de coordinadores, con sus respectivos equipos de coordinación de proyectos, quienes se encargan de la supervisión y acompañamiento de la totalidad de los proyectos que se desarrollan al interior de un territorio determinado.

Con la nueva concepción, se fijan responsabilidades en los dos niveles de gestión y los requisitos de coordinación y control son menos jerárquicos y más centrados en los compromisos sobre resultados globales o en el “valor creado” por la organización.

Diagrama 1
ORGANIZACIÓN CENTRAL DEL FOSIS



Con la operación de la nueva estructura, se hizo evidente el riesgo de que la pérdida de especialización profesional redundara en una menor calidad en la coordinación y supervisión técnica de los programas.

En respuesta a ello, se destaca la creación de los denominados “*equipos de tareas programáticos*” (ETP) en el nivel central, compuestos por especialistas, encargados de diversas regiones y que resolvían la necesidad de la institución de operar con contrapartes técnicas capacitadas en las distintas áreas. Esta instancia fue formalizada en 1997 dando lugar a lo que se denomina en términos administrativos una estructura de equipo⁶.

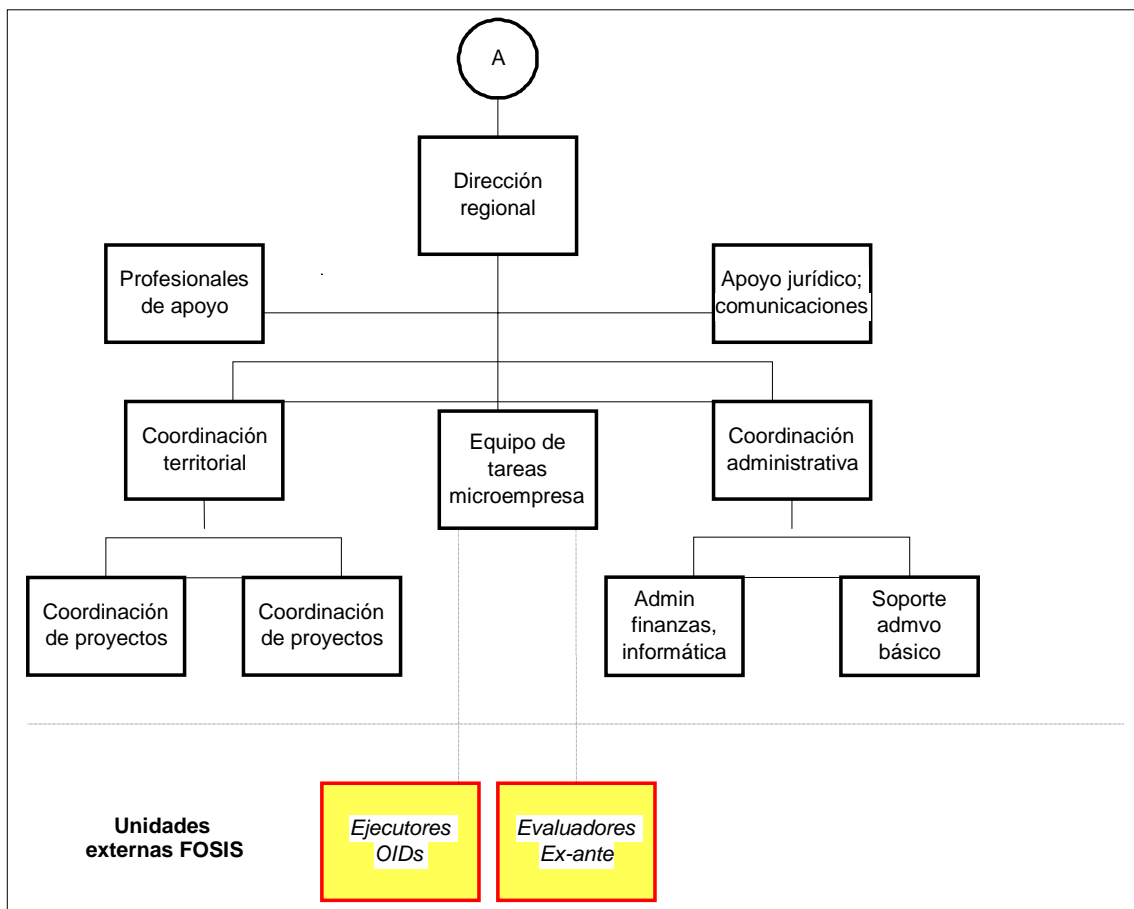
En el nivel central, los ETP - uno por programa - dependen de la jefatura del Departamento de Gestión de Programas y tienen a su cargo el proceso de diseño o rediseño de los programas, elaboración de bases y todo el instrumental de apoyo para el desarrollo de los mismos.

Existen también equipos de tareas del área administrativa destinados a fortalecer la participación y el aporte de los distintos subdepartamentos que conforman la Coordinación Administrativa y a desarrollar temas necesarios para el cumplimiento de metas institucionales y el buen funcionamiento del FOSIS.

⁶ Las características principales de la estructura de equipo es que rompen las barreras departamentales y se descentraliza la toma de decisiones al nivel del equipo de trabajo. Las estructuras de equipo también exigen disponer de generalistas y de especialistas Cfr. Robbins Estephen (1996) Desarrollo Organizacional. Prentice-Hall, México.

Diagrama 2

ORGANIZACIÓN REGIONAL DEL FOSIS



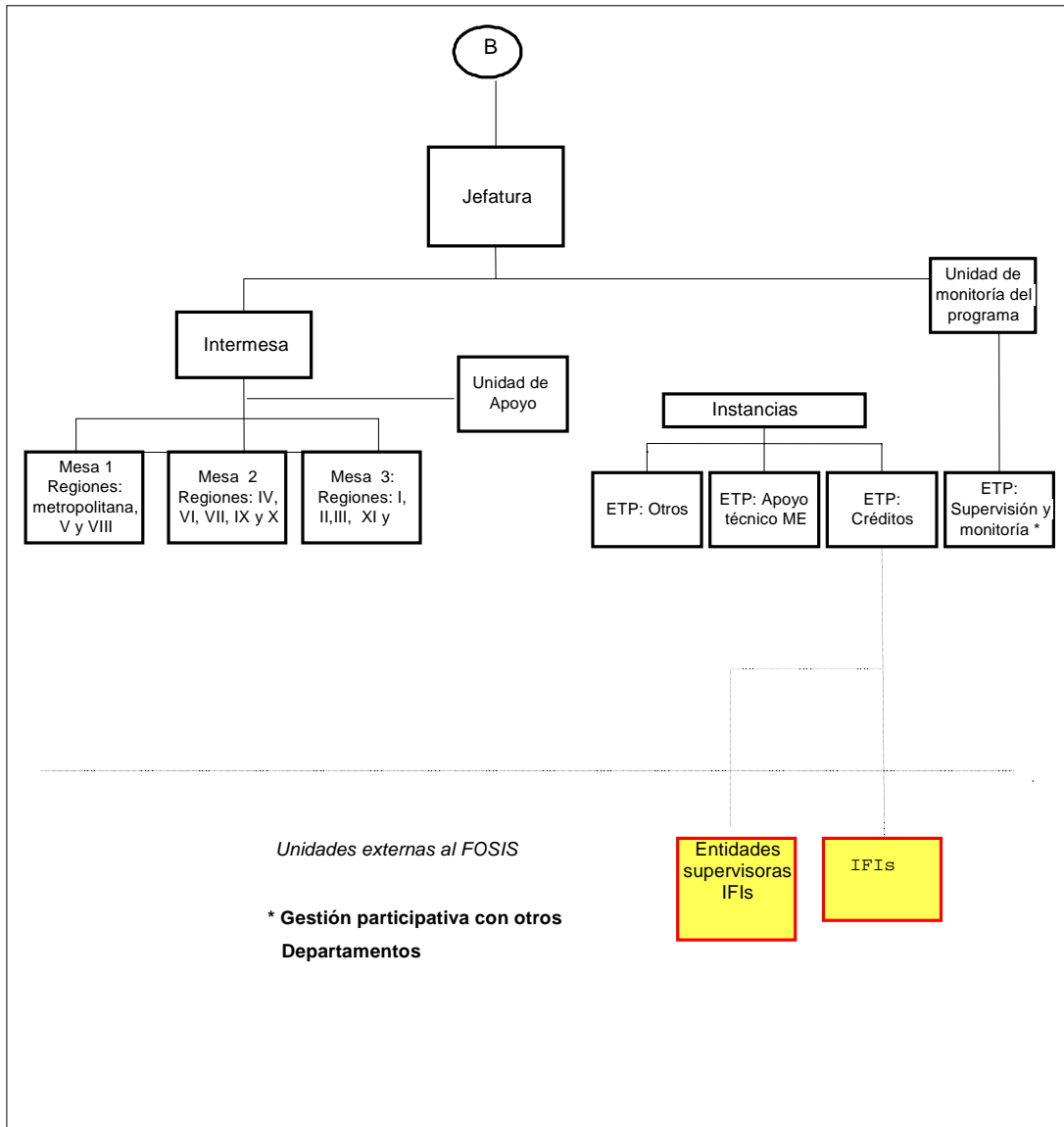
Los ETP regionales coordinados por un especialista- denominado informalmente como *líder temático*- conforman una estructura de equipo, compuesta tanto por generalistas como por especialistas, que reportan a la Dirección regional y se constituyen como contraparte técnica del nivel central.

La “estructura de equipo” como arreglo organizativo complementa a la estructura burocrática otorgando mayor flexibilidad al modelo de gestión imperante en el FOSIS. No presupone un aumento en el número de unidades administrativas, ya que los ETP se componen por los mismos actores existentes en las unidades formales, pero articulados de manera distinta, implicando en algunos casos cambios en los niveles jerárquicos de relación entre los funcionarios involucrados.

Las unidades administrativas incluidas en los organigramas, sean del nivel central o regional, tienen asociadas funciones específicas así como también un conjunto de cargos adscritos para llevarlas a cabo, de aquí se derivan los roles funcionales orientados al logro de la misión que cumplen los funcionarios del Programa.

El rediseño organizacional ha sido en general evaluado como positivo, especialmente en el período inmediatamente posterior al ajuste. Sin embargo, a juicio de algunos analistas, durante la implementación se ha observado una brecha entre la estrategia territorial del FOSIS (enfoque integral) y la herencia de su antiguo modelo de gestión (diferenciación temática).

Diagrama 3
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE PROGRAMAS



Como resultado de la presente investigación, se han identificado aspectos que requieren ser observados en un rediseño organizacional, particularmente en el perfeccionamiento del enfoque territorial.

El trabajo en zonas rurales requiere contar con especialistas. El generalismo de los ETP no es suficiente para dar cuenta del déficit técnico de los proyectos.

La alta rotación del personal en regiones afecta la coordinación y estabilidad de los proyectos. Persiste el desafío de generar mecanismos para retener el personal capacitado por el FOSIS.

Alto nivel de imprecisión y discrecionalidad en las funciones para ejercer la gestión territorial y de proyectos, lo cual afecta el monitoreo y supervisión de estándares de trabajo.

B. Las funciones de administración

La gestión del Programa puede ser analizada a través de las funciones que ejerce la organización. Las funciones identificadas como genéricas de todo programa social son: *Organización, Dirección, Programación, Ejecución, Monitoría y Evaluación.*

En los siguientes apartados se describen, de manera general, algunas de las características básicas que presentan cada una de estas funciones en el caso de estudio.

1. Organización

Esta función se ha expresado en hitos sobre la gestión del programa, como ha sido la experiencia del FOSIS desde su rediseño organizacional en 1995.

La nueva estructura organizacional coexiste con prácticas y costumbres derivadas de la anterior organización del trabajo, determinada por la anterior estructura, por lo que aún continúa un proceso de diferenciación de tareas, requiriéndose nuevos ajustes pero a menor escala.

El Programa realiza también actividades de carácter organizativo de manera cíclica, esto es, durante cada período de confección de las *Bases* de las licitaciones convocadas para la contratación de los servicios. Durante su elaboración, los equipos de tareas programáticos, en combinación con otros actores, incorporan modificaciones y/o aspectos nuevos a la gestión del programa, fruto del análisis de su experiencia de funcionamiento. Ello ha generado una modificación en aspectos tales como la descentralización, la inducción a ejecutores y la consideración del tema de género. La conformación de redes sociales de apoyo a la gestión del programa se constituye en otra actividad de naturaleza organizativa a considerar.

En el FOSIS Central, las unidades administrativas más relevantes en la realización de esta función son: la Dirección Ejecutiva, el Departamento de Gestión de Programas y los Equipos de Tarea Programáticos (ETP). En el nivel regional se destacan la Dirección Regional, los Coordinadores Territoriales y el Equipo de Tareas de Microempresas.

Existen algunas actividades que se realizan de manera externa al FOSIS. Las directamente asociadas a la organización de la producción y distribución de los productos de las vertientes OIDs e IFIs que están a cargo de los ejecutores. En el “acuerdo operativo”, que realizan las OIDs y el FOSIS, se establecen pautas y actividades para la gestión de los proyectos.

2. Dirección

A través de la función directiva el Programa se conduce estratégicamente hacia la consecución de sus objetivos. La dirección en términos organizacionales distingue los niveles central y regional.

De acuerdo con un estudio sobre clima organizacional, en el FOSIS existe una identificación con la misión organizacional y una claridad respecto de los grandes lineamientos de su gestión, asimismo se valora el enfoque territorial y la posibilidad de evaluar el impacto de las acciones.

El estilo de gestión del cuerpo directivo del FOSIS se puede definir como un liderazgo orientado a las tareas. Este rol funcional recae en el Departamento de Gestión de Programas, donde los ETP desarrollan actividades sustantivas como la elaboración de las bases, la coordinación y programación de actividades programáticas, etc.

El liderazgo de la Dirección Ejecutiva y de la Subdirección juegan también un papel relevante en esta función, especialmente en el nivel central. En el nivel regional, este papel lo cumplen la Dirección Regional, la Coordinación Territorial y el Equipo de Tareas.

3. Programación

Se expresa en el establecimiento de la secuencia cronológica en que se deben realizar las actividades. La programación se desarrolla en dos niveles: el de líneas de programas por parte del FOSIS y en la labor de formulación de proyectos por parte de los ejecutores, bajo la orientación de la matriz de programación del marco lógico. Asimismo se realiza una presupuestación basada en centros de costos.

El Departamento de Gestión de Programas, el de Finanzas y el de Administración se constituyen como las unidades administrativas más relevantes de la programación a nivel central. En el nivel regional destacan la Dirección Regional, la Coordinación Territorial y el Departamento de Administración.

Los contratos celebrados entre el FOSIS y los ejecutores definen también cronogramas de trabajo, que fijan la secuencia y plazo de las actividades a desarrollar durante la ejecución de los proyectos.

4. Ejecución

Esta función comprende la realización de las actividades necesarias para la entrega de productos a beneficiarios por parte de los ejecutores (organismos no gubernamentales, corporaciones, fundaciones, universidades, organismos de la iglesia y otras).

Las actividades sustantivas de la ejecución son las comprendidas para la realización de: *capacitación en gestión y/o capacitación técnica, asesoría en gestión y asistencia técnica*, para el caso de OIDs y *ejecución de créditos* en el caso IFI's. De esta manera, los procesos identificados en la ejecución (IFIs y OIDs), descritos más adelante, equivalen al conjunto de actividades y actores involucrados en esta función.

5. Monitoreo

En el FOSIS se distinguen dos instancias que intervienen en la realización de esta función: la supervisión de la ejecución de proyectos y el monitoreo del programa.

El sistema de supervisión para la ejecución OIDs está a cargo del nivel central del FOSIS. Cada ejecutor debe entregar un informe de avance trimestral de proyectos, así como de una ficha de información sobre los beneficiarios. El programa de supervisión es establecido directamente por los supervisores, quienes realizan visitas en terreno a los proyectos y a sus destinatarios.

Cabe destacar que el supervisor de proyectos OIDs tiene un doble rol, ya que cumple las funciones de coordinación de los proyectos a su cargo, analizando sus aspectos cualitativos y cuantitativos y velando por que la ejecución se ajuste a los términos del contrato. Es decir, el monitoreo de proyectos no cuenta con un sistema autónomo sino está directamente asociado a la implementación de los mismos, lo que puede producir problemas de autosupervisión. En algunos casos, los supervisores realizan más funciones de administración de proyectos que de monitoreo.

La supervisión de IFIs, para la ejecución de créditos, recae en una consultora privada, cuyas funciones son previamente determinadas por el FOSIS.

El cambio de orientación temática a territorial, ha dado paso a una menor especialización de los supervisores en los temas específicos de cada programa, lo que ha implicado, en algunos casos, una supervisión inadecuada. Asimismo, se estima que existe alta carga de trabajo, dada la relación proyectos/supervisores, lo que puede incidir en la calidad de la supervisión.

Los resultados de la supervisión y otros informes técnicos debieran servir como insumos para realizar el análisis de la eficiencia de la focalización, la pertinencia y calidad de los productos entregados por el Programa, entre otros aspectos de interés. Esta es información básica para la adecuación de las nuevas bases de licitación del Programa. Sin embargo, el uso que actualmente tiene este tipo de información se centra en el reporte que califica la adecuación de la ejecución a las bases de licitación y recomienda pagar o limitar el pago a los ejecutores.

El monitoreo es atribución de la Unidad de Monitoreo que se ubica en el Departamento de Gestión de Programas, así como de los ETP de supervisión y monitoría que se vinculan con las áreas de: Evaluación de Impacto y Entorno y Desarrollo Institucional. En el nivel regional, la supervisión de la ejecución recae en el coordinador de proyectos.

6. Evaluación de impacto

Se han realizado diversas acciones para evaluar el impacto de los programas del FOSIS. Si bien existe un sistema de evaluación no hay acciones institucionales de carácter permanente que favorezcan el aprendizaje organizacional.

Un reciente documento elaborado en el Departamento de Evaluación de Impacto, señala: “La opción institucional por el impacto así como los desafíos señalados muestran la necesidad ineludible de diseñar y poner en práctica un sistema de evaluación permanente del quehacer del FOSIS y del impacto logrado en sus beneficiarios finales. Este sistema debe entregar información sistematizada, clara, oportuna y eficiente de acuerdo a los requerimientos actuales del FOSIS”.⁷

El estudio citado sobre la función de evaluación y seguimiento de programas FOSIS señala como meta del nuevo sistema a la identificación de resultados en lo relativo a productos, efectos e impacto.

Actualmente, se encuentra en su etapa final el diseño de un sistema de evaluación y control de la gestión de programas FOSIS. La propuesta consiste en integrar el sistema de evaluación a la gestión. El sistema producirá evaluaciones continuas en el tiempo, que facilitarán a los ejecutivos realizar una gestión eficaz con insumos adecuados para la toma de decisiones.

C. La descentralización

El FOSIS ha avanzado hacia un estilo de gestión descentralizado. Más del 50% de su inversión social se ejecuta bajo modalidades descentralizadas de asignación de recursos. Cifra mayor a la meta presidencial para el año 2.000 (42%) y muy superior a la medida alcanzada por el conjunto del Estado (22%). (Documento interno FOSIS:1998).

El grado de descentralización en la asignación de los recursos es variable entre las diferentes líneas de intervención del Programa. La asistencia técnica, asesoría en gestión y capacitación, desarrolladas por los Organismos Intermedios de Desarrollo (OIDs), funciona descentralizadamente, con una asignación de recursos realizada a través de la interacción del FOSIS, el Gobierno Regional (GORE) y un Comité Técnico de Asignación Regional (CAR).

La dinámica de este proceso, cuyo resultado es la adjudicación de recursos, puede presentarse del siguiente modo indicado en el Diagrama 4 más adelante.

En cambio, el apoyo crediticio, ejecutado mayoritariamente por instituciones financieras (IFIs), opera de manera totalmente centralizada, debido en parte a que estas instituciones están fundamentalmente radicadas en Santiago.

En este caso, la toma de decisiones se realiza en el nivel central del FOSIS, con la participación de la Dirección y el Equipo de Tareas Programático (ETP), los que definen conjuntamente los criterios de asignación presupuestal (1). La Dirección se hace responsable por la asignación territorial de los recursos (2), el proceso de licitación de ejecutores (3), la evaluación de propuestas (4) y la adjudicación de recursos (5).

Además del avance en la descentralización del proceso de asignación de recursos y del proceso de focalización en un primer nivel- dado que la selección final es definida por los criterios propuestos por los

⁷ FOSIS (1998) Propuesta interna del Departamento de Evaluación de Impacto. Documento de circulación restringida.

OID's e IFI's contratados-, se prevé avanzar en la desconcentración administrativa, a través de la transferencia de funciones operativas a las oficinas regionales del FOSIS y la facultad de decidir sobre los procesos de licitación, selección y contratación de las instituciones y consultores que realizan la evaluación ex-ante de los proyectos.

Cuadro 5
UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y FUNCIONES ASOCIADAS

Unidades administrativas sustantivas	Organización	Dirección	Programación	Ejecución	Monitoreo	Evaluación
Nivel central						
Dirección ejecutiva						
Auditoría/Fiscalía						
Subdirección						
Coordinación administrativa						
Depto. De Gestión de Programas						
Depto. De Evaluación de Impacto						
Depto. Entorno y Des. Institucional						
Recursos Humanos						
Administración						
Unidad jurídica						
Finanzas						
Informática						
Nivel regional						
Dirección regional						
Unidad de apoyo						
Apoyo jurídico, Comunicaciones						
Coordinación territorial						
Coordinación administrativa						
Coordinación de proyectos						
Administración y finanzas						
Soporte administrativo básico						
Ejecutores (OIDs e IFIs)						
Evaluadores externos						
Departamento de evaluación						
Unidades externas supervisión IFIs						

Diagrama 4
**PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS
 Y FOCALIZACIÓN FOSIS VERTIENTE OIDS**

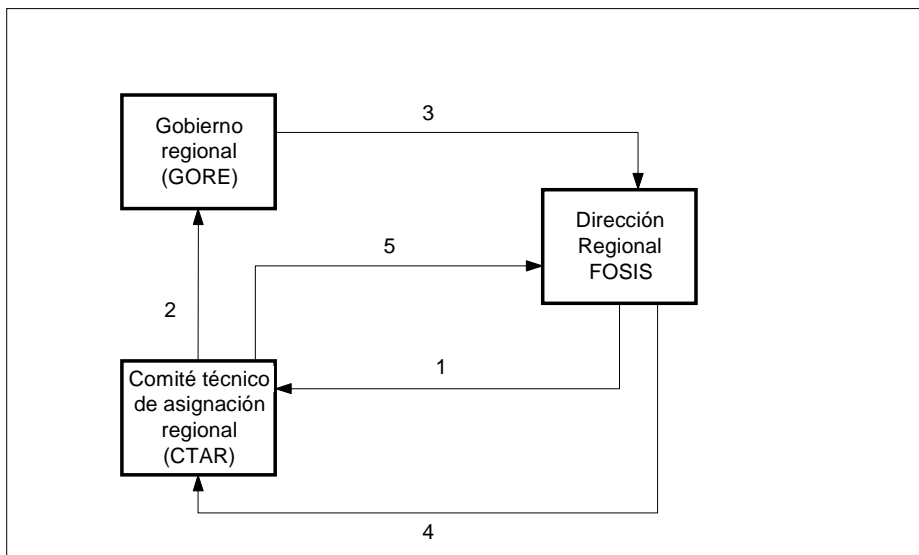
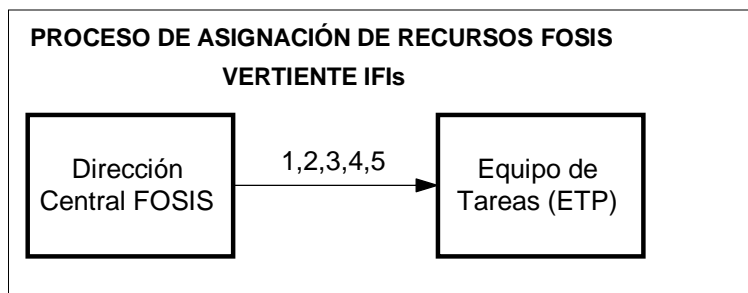


Diagrama 5
**PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS FOSIS
 VERTIENTE IFIs**



D. Los procesos principales

El Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS desarrolla un conjunto amplio de procesos para el diseño, producción y distribución de sus productos. Algunos de éstos son específicos de la gestión del programa en sus vertientes IFIs y OIDs, (*procesos productivos*), mientras otros son transversales a todos los programas del FOSIS: (procesos de *asignación presupuestal*, de *monitoría y evaluación de programas* y de *soporte o de apoyo*).

Con esta lógica los procesos involucrados en la gestión del Programa pueden ser ordenados de la siguiente manera:

- Diseño (microempresa)
- Asignación de recursos (presupuestaria)
- Productivos IFIs y OIDs
- Monitoría y evaluación
- Soporte o apoyo.

Los *procesos de diseño* para la vertiente de microempresa involucran la definición de los productos (bienes o servicios) que entrega el Programa.

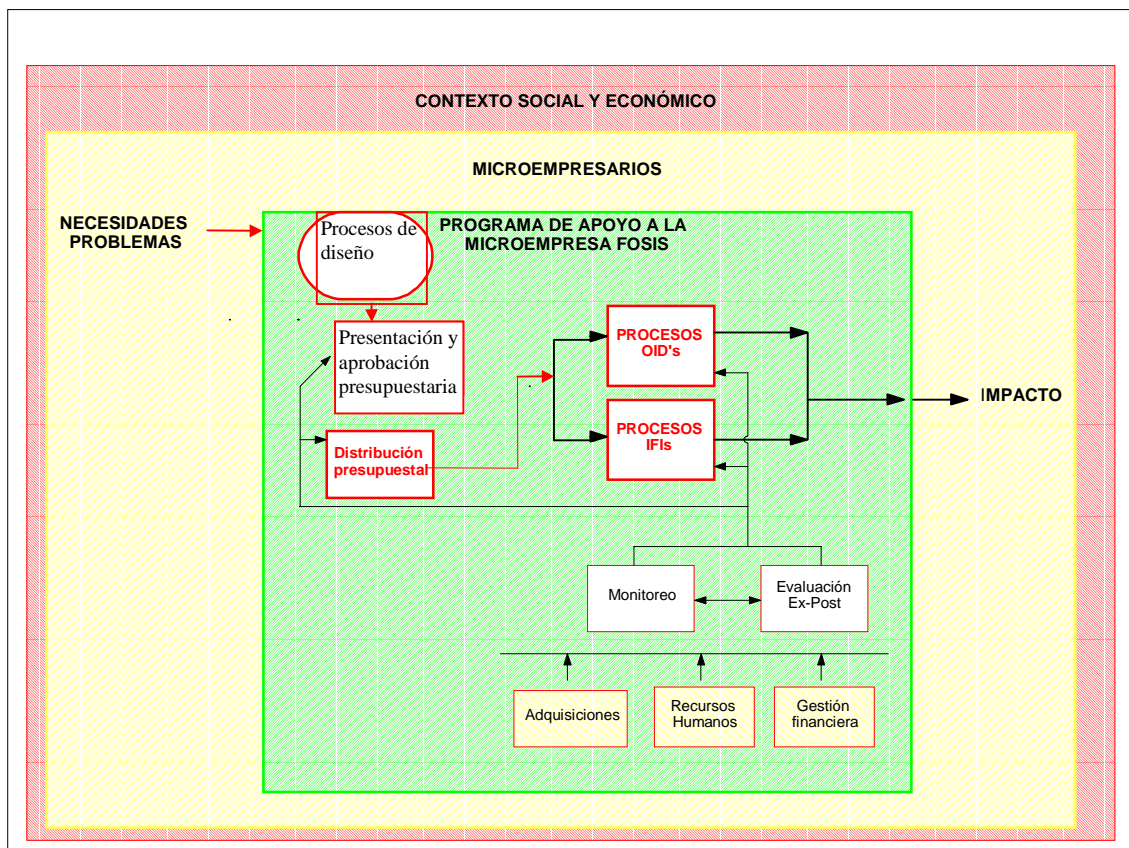
Los *procesos de asignación presupuestaria* o de recursos comprenden diversos ciclos de actividades que incluyen una primera fase dedicada a la elaboración de la propuesta presupuestaria, su presentación y aprobación ante el Congreso Nacional y una segunda cuyo objetivo es la definición de la asignación presupuestal entre las trece regiones del país. Su implementación se lleva a cabo fundamentalmente en el nivel central, con alguna interacción de las regiones.

Los *procesos productivos* son los directamente involucrados en la producción y distribución de los productos (bienes o servicios) que entrega el Programa en sus modalidades OIDs e IFIs, desde la generación de la oferta hasta la entrega de los a sus beneficiarios. La primera modalidad opera con un modelo de gestión bastante descentralizado hacia las regiones, en la toma de decisiones, y externalizado hacia las OIDs para su ejecución. Con las IFIs también se trabaja externalizadamente pero las decisiones se toman, fundamentalmente, en el nivel central.

Los *procesos de monitoría y de evaluación* se constituyen en “observadores” de la gestión del Programa y favorecen el aprendizaje organizacional a través del establecimiento de flujos de información que retroalimentan la toma de decisiones.

Los *procesos de soporte o de apoyo* son aquellos que respaldan la producción. Incluyen a la gestión de recursos humanos (verificación de contratos al día, selección de personal, aplicación de sistemas de incentivos, desarrollo de carrera funcional, etc.), gestión de recursos materiales (registros de gastos, adquisiciones, etc.) y gestión de recursos financieros (verificación de procedimientos de desembolsos, realización de pagos al personal FOSIS, pago por adquisición de bienes, etc.), en los que comparten responsabilidades los niveles central y regional del FOSIS.

Diagrama 6
PROCESOS PRINCIPALES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA



En los apartados siguientes se presenta una descripción de los procesos productivos identificados para el Programa, en sus dos vertientes (OID's e IFI's).

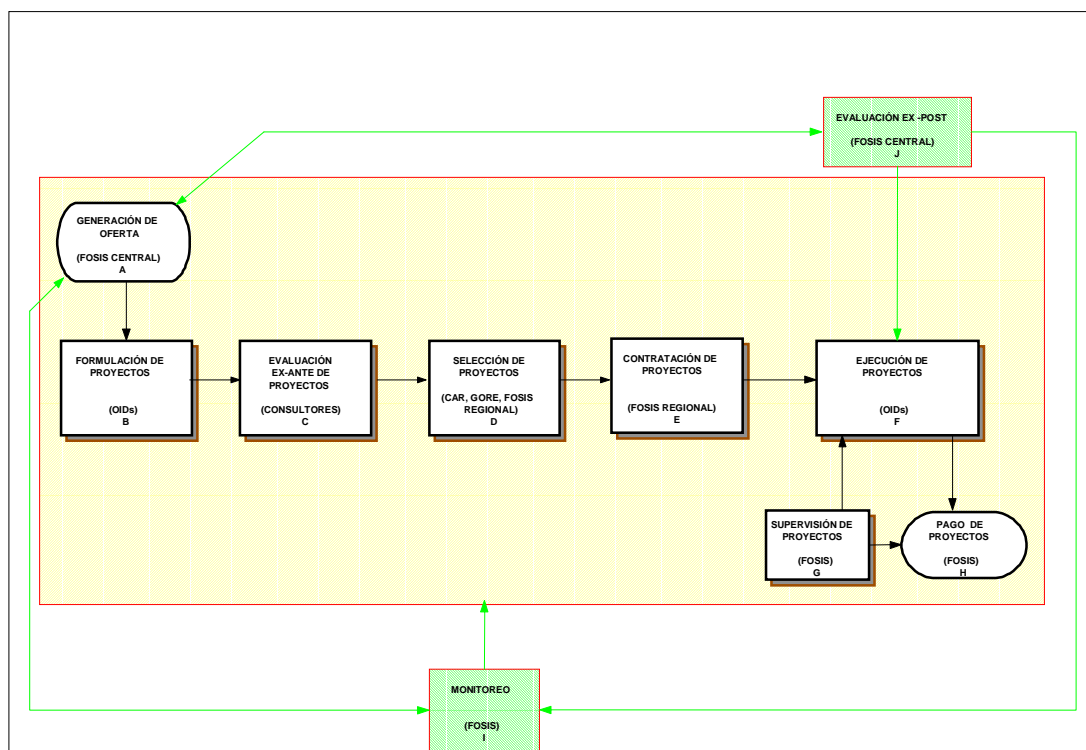
1) Los procesos productivos

Los productos de la capacitación, asistencia técnica y asesoría de gestión a microempresarios, ejecutados por las OIDs, así como el apoyo crediticio a través de la Banca Privada (IFIs) pueden ser descritos y analizados a través de los procesos principales que realizan. A continuación se describen sus ciclos de operación, a lo que se suma una representación gráfica y análisis en detalle de algunos de los procesos más importantes.

Capacitación, asistencia técnica y asesoría de la gestión (OIDs)

Esta modalidad de intervención del Programa se lleva a cabo a través de la realización de ocho procesos que siguen un orden secuencial. Como se observa en el siguiente diagrama, esta cadena de eventos se inicia con la generación de la oferta, seguida por los procesos de formulación, evaluación ex-ante, selección y contratación de proyectos, para llegar al proceso de ejecución, durante el cual se desarrollan la supervisión y el pago de proyectos a los ejecutores.

Diagrama 7
PROCESOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE MICROEMPRESAS – OIDS



El proceso de *generación de oferta* (A) tiene por objetivo el diseño de bases técnicas y administrativas para la licitación del programa, así como su implementación para el concurso de cursos, asesorías técnicas y de gestión al que acceden las OIDs ejecutoras del programa.

En el proceso de *formulación de proyectos* (B) las OIDs adquieren las bases de licitación y concursan a través del diseño de los proyectos. Se inicia con la compra de las bases y culmina con el ingreso al “BAGPRO” del “Acta de Licitación” en que se incluyen los datos de todos los proyectos presentados. Todas estas actividades se realizan a nivel regional

La *evaluación ex-ante de proyectos* (C) tiene por objetivo analizar y evaluar técnicamente los proyectos presentados por las OIDs. Las bases y las pautas de evaluación se diseñan a nivel central, mientras su aplicación se hace regionalmente y contempla dos subprocesos superpuestos:

- Selección de empresas evaluadoras, que incluye la elaboración de bases, llamado a licitación, adjudicación y contratación de éstas.
- Evaluación técnica de los proyectos presentados, que supone la preparación de una pauta de elaboración y la aplicación de dicha pauta por parte de las empresas adjudicatarias.

El proceso de *selección de proyectos* (D), es ejecutado por el Comité de Asignación Regional (CAR). Su objetivo es escoger los proyectos a ejecutar entre los considerados técnicamente admisibles. Este proceso se inicia con la elaboración de los criterios de selección en base a las prioridades de focalización de la inversión definidas para la región y culmina con un conjunto de proyectos aprobados e ingresados al BAGPRO.

Con la *contratación de proyectos* (E) se formaliza la participación de las OIDs en el Programa, para lo que se parte con la elaboración de contratos tipo y se termina con la adjudicación formal de los recursos a ser utilizados.

En la *ejecución de proyectos* (F) se realiza la producción y distribución de los servicios que entrega el Programa. Este proceso es ejecutado íntegramente por las OIDs y se inicia con la firma de un “acuerdo operativo” entre éstas y el FOSIS.

Este acuerdo consiste en la firma de un compromiso de realización de actividades, definidas en conjunto, que busca solucionar las deficiencias y potenciar los aciertos de la formulación de cada proyecto adjudicado. Este mecanismo se constituye como una novedosa y útil herramienta de gestión.

Luego de la difusión, diseño de cursos y registro de microempresarios beneficiarios, se realiza la entrega de los servicios de capacitación o asesoría. Cuando se han ejecutado todas las actividades, se culmina con un informe de actividades que debe ser presentado al FOSIS para acceder al pago final y cierre.

La *supervisión de proyectos* (G) es realizada por el nivel central y regional y permite hacer un seguimiento a las actividades de cada uno de los proyectos en ejecución por parte de las OIDs.

Este proceso parte con la elaboración de las pautas de supervisión a ser utilizadas en el trabajo de terreno. Cuando la ejecución es calificada como satisfactoria, se produce un informe para el BAGPRO, instrumento esencial para el pago de los proyectos. Cuando se detectan fallas, se entrega un informe al nivel regional y si hay diferencias entre supervisor y ejecutor, se ingresa a una instancia de resolución de conflictos.

El proceso de *pago de proyectos* (H) se inicia con la recepción de los informes de supervisión (del BAGPRO), los que generan la tramitación del pago a los ejecutores. Cuando las actividades han concluido, se produce un informe para el sistema contable y administrativo del FOSIS y se produce el cierre del proyecto.

Apoyo crediticio a través de IFIs

Esta modalidad de intervención se lleva a cabo a través de la realización de siete procesos principales que van desde la generación de la oferta hasta la ejecución de créditos. Durante la ejecución se desarrolla simultáneamente la supervisión y al final de ésta se realizan los pagos.

Entre las características distintivas de los procesos de producción del crédito, respecto de los de capacitación y asistencia técnica, se destaca que:

- La evaluación ex ante se realiza en el FOSIS central,

- El proceso de supervisión de la ejecución es contratado a una consultora externa,
- Hay un menor grado de descentralización tanto en el proceso decisorio para las asignación presupuestal como en su operación,
- Los objetivos de cada proceso son equivalentes con sus homólogos, salvo en el hecho que no existen diferenciados entre evaluación ex-ante y selección de proyectos.

El proceso de *generación de oferta* (A) se inicia con la preparación de una propuesta técnica *de bases* para licitar los recursos. Luego de la sanción técnico jurídica y la aprobación de la Contraloría General de la República, se llama a licitación para que las IFIs presenten propuestas con los costos que suponen los subsidios solicitados para la entrega de créditos a los microempresarios.

La *formulación de propuestas* (B) es un proceso radicado en las IFIs, que luego del retiro de las bases, deben preparar la propuesta y presentarla al FOSIS central.

El proceso de *evaluación ex-ante de propuestas* (C) compete totalmente al FOSIS central, que evalúa ajustándose a los criterios indicados en las bases. Una vez tomada esta decisión, se sistematizan los resultados y se informa a las IFIs y a los directores regionales del FOSIS.

El proceso de *contratación* (E) supone una resolución del FOSIS especificando los requisitos formales que las IFIs deben cubrir. La adjudicación de ejecutores incluye la elaboración de un contrato tipo del FOSIS que detalla los requisitos formales (escrituras, garantías, etc.) que deben cumplir las IFIs. Estos antecedentes son analizados y luego se procede a la contratación y adjudicación de recursos a las IFIs seleccionadas.

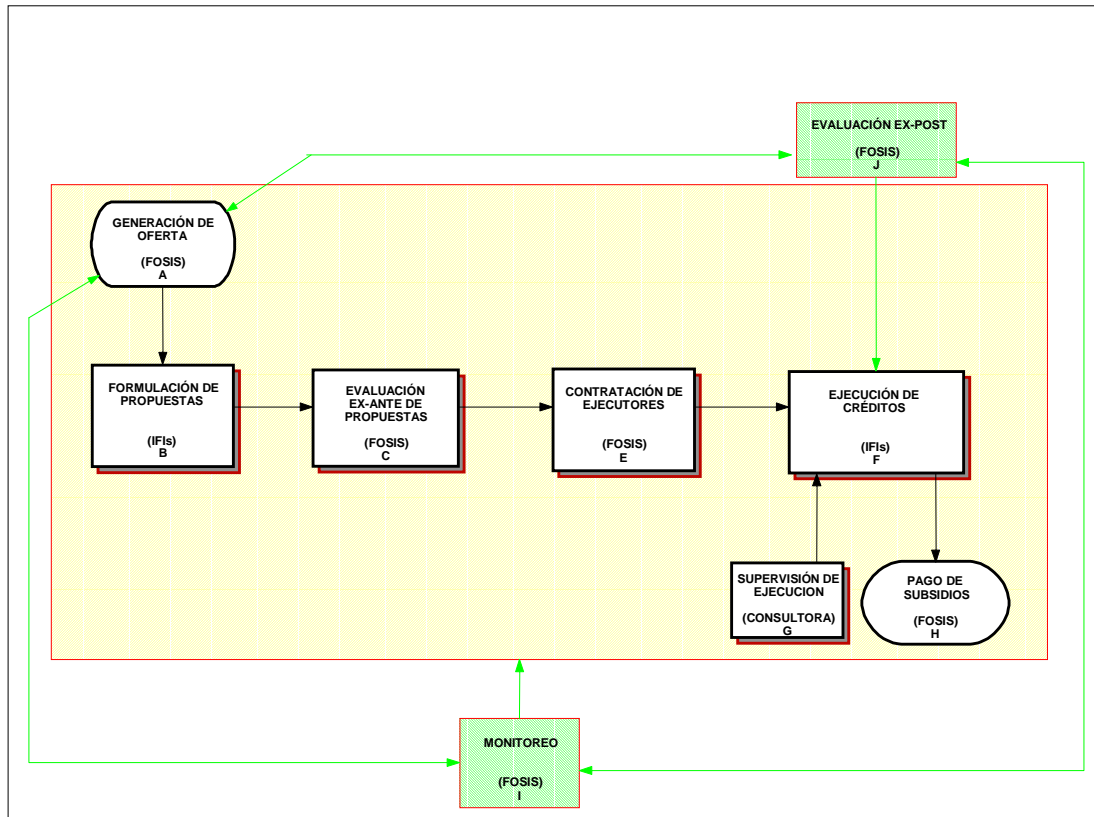
La *ejecución de créditos* (F) presupone la contratación vía convenios entre las partes firmantes de cada contrato. Luego se realiza la difusión a los beneficiarios del servicio que está entregando cada IFI, abriéndose una instancia de atención de consultas y posterior análisis de las solicitudes de crédito que presentan los microempresarios. Si éstos cumplen con los requisitos, pasan a firmarse los instrumentos legales para el otorgamiento del crédito, a partir de lo cual se producen dos subprocesos: i) envío de informe al FOSIS para proceder al pago de subsidios y ii) envío de informe a la entidad supervisora externa. Cuando los solicitantes no cumplen con los requisitos, vuelven a la instancia previa para nuevos análisis o se termina el proceso.

El proceso de *supervisión de créditos* (G) nace con la elaboración de las pautas y manuales de supervisión, el llamado a concurso y posterior selección y contrato de supervisores externos.

La supervisión realizada por los operadores externos genera un informe que es entregado al FOSIS para la revisión de antecedentes y contraste con el proceso de pago. En realidad este proceso no sigue esta secuencia sino sólo en su primer ciclo de realización, dándose en la realidad una renovación de contratos a la consultora sobre la base de la evaluación de su rendimiento.

Diagrama 8

PROCESOS PRINCIPALES EN EL PROGRAMA DE MICROEMPRESAS – IFIs



El *pago de subsidios* (H) se inicia con la recepción de la nómina de créditos desembolsados por cada una de las IFIs. El pago se hace inmediatamente a continuación, independientemente de los informes de supervisión.

Para cada IFI, si todos los créditos emitidos cumplen con los requisitos según la supervisión, se informa al sistema contable y administrativo del FOSIS. Si hay discrepancias, se genera una solicitud de restitución, que puede ser realizada en forma inmediata y efectiva o como un débito que se cancela descontando los montos de futuros pagos de subsidios. Cuando la IFI ha otorgado el total de créditos programados se procede al cierre del convenio y término del contrato.

2. La medición de los procesos productivos OIDs e IFIs

Una de las ventajas del análisis de procesos es que posibilita el establecimiento de medidas de rendimiento, a la vez que proporciona información sobre el desarrollo de las actividades realizadas. La identificación de procesos permite fijar estándares (tales como costos, tiempo de realización, calidad y volumen de bienes o servicios producidos), y conformar un sistema de monitoría en base a éstos.

Con esta lógica es posible asociar el rendimiento global del Programa en sus vertientes OIDs e IFIs con los resultados particulares de cada proceso.

A continuación se presentan, a título de ejemplo y con carácter preliminar, algunos indicadores para la evaluación del rendimiento de la gestión de los procesos OIDs.

INDICADORES SUGERIDOS PARA EVALUAR EL RENDIMIENTO DE PROCESOS OIDS (PRELIMINAR)

Indicadores globales	Indicadores de rendimiento de los procesos OIDS						
	OID's (IG)	Proceso 1: Generación de oferta (GO)	Proceso 2: Formulación de proyectos (FO)	Proceso 3: Evaluación ex-ante de proyectos (EP)	Proceso 4: Selección de proyectos (SP)	Proceso 5: Contratación de proyectos (CP)	Proceso 6: Ejecución de proyectos
IG1: Eficacia programática: metas alcanzadas/ metas programadas* (100) (metas respecto de microempresarios capacitados en aspectos técnicos y de gestión; Unidades productivas asesoradas en aspectos técnicos y de gestión)	GO1: Adecuación técnica de las bases: grado de incorporación de modificaciones técnicas al programa (Descentralización, desconcentración, complementariedad participación de regiones, mecanismos para la selección de proyectos y género)	FO1: Efectividad de convocatoria: # de participantes en relación a las vacantes requeridas por el programa; # de participantes en relación a anteriores convocatorias, a nivel regiones	EP1: Calidad de la selección de evaluadores: grado de cumplimiento, por los evaluadores (consultores e instituciones), del perfil técnico requerido	SP1: Constitución de jurados: retraso, frente al promedio, de constitución de jurados; asistencia de miembros de jurado	CP1: Elaboración de contratos: retrasos en la elaboración de contratos, frente al tiempo promedio.	Supervisión de proyectos ⁸ (SP) SP1: Eficiencia de la focalización ⁹ : $E = \frac{1}{2} * \left\{ \frac{PB/Pt + PB/Pt}{PB/Bt + PB/Bt} \right\}$	Pago de proyectos (PP) PP1: Oportunidad Pagos pagos realizados en tiempo y monto comprometido/ pagos programados
IG2: Eficacia presupuestal: presupuesto ejecutado/ presupuesto asignado *(100) (para periodos de tiempo definidos; trimestral, semestral, etc.)	GO2: Calidad jurídica de las Bases: # de objeciones de Contraloría a las Bases en referencia con objeciones de anteriores envíos	FO2: Calidad técnica de proyectos formulados (capacitación y asesoría): de proyectos admitidos/ total de proyectos analizados*(100)	EP2: Pertinencia de la evaluación: grado de cumplimiento de la pauta de evaluación			(Este indicador refiere a los errores en los estudios de demanda y en la selección de beneficiarios por OIDS SP2: Inicio de proyectos: % de proyectos que se encuentran retrasados en su inicio.	

⁸ La supervisión debe incluir indicadores para beneficiarios, ejecutores y para el proyecto

⁹ Donde: PB= Población objetivo Beneficiaria; Pt= Población objetivo total; \underline{PB} = Población no objetivo no beneficiaria; \underline{PB} = Población no objetivo beneficiaria; Bt= beneficiarios totales; \underline{PB} = Población objetivo no beneficiaria y \underline{Bt} =No beneficiarios totales.

Cuadro 6 (conclusión)

Indicadores globales		Indicadores de rendimiento de los procesos OIDs				
OIDs (IG)	Proceso 1: Generación de oferta (GO)	Proceso 2: Formulación de proyectos (FO)	Proceso 3: Evaluación ex-ante de proyectos (EP)	Proceso 4: Selección de proyectos (SP)	Proceso 5: Contratación de proyectos (CP)	Proceso 6: Ejecución de proyectos
<p>IG3: Eficiencia del programa: eficacia programática/ eficacia presupuestal.</p> <p>IG4: Verificación de efectos esperados (formalización, participación en asociaciones productivas, incremento en el monto de operaciones, etc.)</p> <p>IG5: Impacto: Mejora de condiciones de vida microempresarios: ingreso real promedio de microempresarios antes y después de un período en el que operó el programa. Otros: vivienda, educación, nivel de consumo, alimentación, disminución carga laboral, menos esfuerzo físico, mayor tiempo de ocio.</p>	<p>GO3: Oportunidad de licitación: Desvíos en tiempo de realización previstos de la licitación</p>	<p>FO3: Fortalecimiento a ejecutores: nuevos candidatos a ejecutores, aumento de proyectos elegibles, etc.</p>				<p>SP3: Cumplimiento de acuerdos operativos: % de OIDs que incumplen acuerdos operativos</p> <p>SP Docencia SPD1: Calidad: % de docentes que no cumplen perfil comprometido SP Asesoría.</p> <p>SPA1: Calidad: % de asesores que no cumplen perfil técnico requerido</p>

E. Elementos de la cultura y el clima organizacional

1. La cultura organizacional del FOSIS ¹⁰

La naturaleza de la misión del FOSIS –contribuir a la superación de la pobreza– exige una orientación valorativa que se resume en su slogan “*invertir con la gente*”. Ello implica el abandono de una política social de carácter asistencialista, en favor de un modelo de coparticipación entre el gobierno y los beneficiarios, en el que el objetivo del FOSIS es “...ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza”.¹¹

Las iniciativas de modernización de la gestión pública en Chile han enfatizado la necesidad e importancia de monitorear permanentemente la correcta aplicación de un conjunto de valores básicos de la actuación administrativa de los servicios públicos. A continuación se describe su expresión para el caso del FOSIS:

La gestión del FOSIS, además de estar orientada como servicio público por los principios de la actuación administrativa que imprime el derecho público en su talante garantista, ha buscado consolidar un estilo de gestión basado en la calidad de su actuación y en el aprendizaje organizacional como rasgos distintivos, para ello ha definido como criterios adicionales de desempeño a los siguientes valores o principios:

2. El clima organizacional del FOSIS

El grado en que el conjunto de valores anteriormente descritos son compartidos y se internalizan en los miembros del FOSIS, se define a través de su clima organizacional. El análisis del clima organizacional incluye dimensiones como liderazgo, motivación, comunicación, control, expresión emocional, resolución de conflictos, entre otras. A continuación, se describen las más relevantes para el FOSIS.

a) Liderazgo

Un estudio de clima laboral realizado en el FOSIS en 1997 señala que “se presenta la tendencia a considerar que (los niveles directivos) están más centrados en las tareas y obligaciones que en las necesidades del personal”, lo que es un indicio de un liderazgo del tipo “agotador”.¹² El mismo estudio revela que en el nivel central existe una percepción desfavorable sobre los altos ejecutivos, quienes no son considerados como líderes efectivos ni como buenos administradores de personal. Esta percepción, sin embargo, se encuentra dividida en el caso de las regiones.

En cuanto a los aspectos positivos del liderazgo, se puede señalar la percepción de parte de los funcionarios FOSIS, del nivel central y regional, acerca de la capacidad de los directivos para evaluar su rendimiento y reconocer sus errores, siendo capaces de aprender de la experiencia.

b) Motivación

Entre los aspectos positivos que favorecen la motivación del personal del FOSIS, señalados en el estudio de clima laboral (1997), se destacan:

¹⁰ La descripción del clima y cultura organizacionales del FOSIS aquí presentada se basa en: CyS Consultores (1997) “Estudio de Clima Laboral FOSIS”, mayo, Santiago; “Informe de Autoevaluación Técnica del FOSIS” elaborado para la participación del Fondo en el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, Versión 1998, así como en informes técnicos elaborados por los Departamentos de Evaluación y Desarrollo Institucional del FOSIS y por la GTZ.

¹¹ Ibid. C y S Consultores 1997.

¹² El liderazgo puede ser calificado según su orientación hacia *tareas* o *personas*. El líder *organizado* se preocupa por ambas, el *agotador* por las tareas, el *improvisado* tiene baja preocupación en ambas y el de *gestión de club* por las personas.

- La identificación de los funcionarios con la misión institucional
- La percepción del FOSIS como una institución innovadora
- La percepción favorable de trabajo en equipo, de su utilidad y estímulo
- Se valora el enfoque territorial y la posibilidad de evaluación de impacto
- La disposición favorable al cambio

La satisfacción del personal tiene diversos canales de expresión, tales como: nivel de rendimiento personal y colectivo, grado de cumplimiento de metas, índice de presentismo, respeto de los horarios de trabajo, etc. El *Informe de Autoevaluación Técnica del FOSIS (1998)* con base en la consideración de estos indicadores refleja una alto nivel de satisfacción personal y colectivo por el trabajo.

Respecto de los aspectos negativos, el personal manifiesta insatisfacciones con la política vigente de remuneraciones, consideran que existen diferencias injustas entre las rentas de funcionarios que ocupan posiciones similares en la empresa privada. Asimismo, tanto en el nivel central como en el regional, el personal del FOSIS señala que no se reconoce ni recompensa el trabajo bien hecho y que, cuando se hace, no se es imparcial. Por otra parte, un factor que afecta ineludiblemente a la motivación es la falta de estabilidad laboral o de alternativas de carrera funcionaria para más del 70% del personal que tiene el carácter de contratado.

c) Comunicación

Las redes o circuitos formales de comunicación son considerados inadecuados para resolver dudas y problemas acerca del trabajo. Son en gran medida, verticales con un flujo descendente, y parecen ser evitados en ocasiones. El estudio de clima revela la existencia de “una cierta tendencia a percibir que es mejor quedarse callado para no hacerse problemas”. En las regiones, la situación parece ser menos negativa.

En cuanto a las redes informales de comunicación, el mismo estudio revela que los rumores no constituyen una pieza clave de la comunicación y no llegan a cuestionar las directrices de gestión emanadas de los canales formales.

F. La relación del programa con el contexto

Para analizar la vinculación del Programa con el contexto en la gestión, se ha partido de la identificación de los actores más relevantes del mismo y de su posicionamiento respecto al apoyo efectivamente prestado a la microempresa.¹³

Los actores relevantes del entorno considerados en este estudio fueron los siguientes: asociaciones de microempresarios, gobierno regional, institucionalidad pública a nivel nacional, municipios, organismos públicos del nivel regional, entidades del sector privado, un obispado y una universidad. El conjunto de personas entrevistadas representan los distintos niveles y ámbitos de institucionalidad con los cuales se relaciona el Programa: (nivel nacional, regional y local, así como también los ámbitos público y privado). Es así que las opiniones de éstos responden a la vinculación y/o experiencia que tienen o han tenido con el Programa.

Entre estos actores, se pueden distinguir aquellos que tienen o no instancias formales de coordinación. Entre los primeros se encuentran los organismos públicos de fomento productivo a nivel regional cuya instancia de coordinación es el Comité de Asignación Regional (CAR); el gobierno regional cuya instancia es el Comité de Desarrollo Productivo en las regiones; y a nivel nacional el Comité MYPE coordinado por el Ministerio de Economía.

¹³ Para la obtención de esta información se realizaron visitas en terreno y se aplicaron diversas herramientas de análisis cualitativo (entrevistas, cuestionarios y análisis documental).

Entre las instituciones con las cuales el FOSIS no tiene instancias formales de trabajo se encuentran los municipios. Dicha relación la establecen las OIDs que ejecutan proyectos en el ámbito local y las asociaciones de microempresarios.

Se destacan dos puntos centrales. La relevancia del sector de microempresas en el país es evidente para todos los entrevistados y, que el Programa es conocido en mayor o menor medida según los actores.

Los aspectos observados por la mayor parte de los entrevistados son los siguientes:

En relación con la comunicación e información, se señala que desde el Programa no existen canales formales con instrumentos adecuados que permitan una comunicación fluida y sistemática de carácter permanente. No obstante, los entrevistados disponen de información respecto del Programa, lo que les ha permitido formular opiniones sobre él.

En cuanto a la percepción de los actores acerca de los efectos del Programa, en general las opiniones destacan los cambios de mentalidad manifestados en las formas de gestionar sus negocios y el reconocimiento de sus necesidades, así como el acceso a información sobre los distintos tipos de apoyo por los que pueden optar. También es valorada su presencia comunal y que se incluya al crédito como instrumento.

Desde el punto de vista organizativo, se destaca la creación de asociaciones de microempresarios como consecuencia de la participación en cursos de capacitación ofrecidos por ONGs.

Los entrevistados manifiestan críticas respecto de la gestión del Programa, que se refieren a la externalización y a la participación de otros actores.

La imagen que prevalece es que las ONGs son las primeras que se benefician y no los usuarios finales del Programa. Al respecto, algunos entrevistados mencionan que debiera replantearse una nueva relación entre el Estado y las ONGs.

Se indica que muchas veces las ONGs intervienen y “se van”, sin mayor compromiso con los resultados de la acción, por lo que muchas veces se pierde el trabajo e inversión realizada. Esto también está relacionado con el seguimiento efectuado una vez ejecutado el proyecto.

En relación con la participación de otros actores, varios entrevistados plantean la necesidad de que sean consultados los microempresarios, tanto respecto de los contenidos de los cursos cuanto sobre el modo de intervención que tendría mayor impacto para ellos.

Del mismo modo, se requiere dar cuenta del rol fundamental que tiene el municipio, el que debiera ser considerado en el Programa, incorporándolo e incentivándolo para una participación más activa.

Los entrevistados coinciden en la necesidad de un mayor conocimiento y comprensión de la realidad local, para lograr una intervención que esté de acuerdo con su problemática. Esto es lo relacionado con la poca flexibilidad del Programa para adaptarse a las distintas realidades locales.

G. Síntesis del modelo de organización y gestión del Programa

El Programa de Apoyo a la Microempresa del FOSIS define un estilo propio de gestión y un modelo de organización sobre la base de la interacción entre su actual estructura de orientación territorial, la gestión de sus procesos, las características de su cultura y clima organizacional y la pertinencia en el desarrollo de sus funciones.

A continuación se presentan los rasgos más característicos que hacen al modelo de organización y gestión del Programa, así como a las particularidades de los actores, variables y relaciones con su entorno.

Cuadro 7

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Variables	Características	Ejemplos
Criterios básicos De desempeño (ideas fuerza)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eficacia y eficiencia en la producción y distribución de servicios. ▪ Transparencia ▪ Orientación al Impacto ▪ Gestión territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso de focalización regional y creación de instancias de trabajo de los distintos actores ▪ Licitaciones y concurso público ▪ Evaluación ex – ante externalizada
Forma de la estructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pirámide achatada ▪ Desconcentrada ▪ Trabajo en equipo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveles jerárquico central, regional, territorial ▪ Descentralización operativa a nivel regional ▪ Terciarización de servicios ▪ Constitución de grupos de tarea para diseño, evaluación, o apoyo a la gestión
Componente clave De la estructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficina central (dirección y dptos.), oficinas regionales y unidades ejecutoras externas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconcentración de la gestión del Programa a nivel regional en el territorio nacional.
Mecanismos De control y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metas de producción (fijación de estándares) ▪ Supervisión directa ▪ Ajuste mutuo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición de coberturas, costos, tiempos y características del servicio prestado ▪ Realizado a nivel central (créditos) y regional (capacitación y asesoría en gestión) ▪ Auditoría externa de crédito ▪ Auditoría interna del Programa de gestión ▪ Auditoría externa Gubernamental
Orientación de la Gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación al exterior ▪ Descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FOSIS licita fondos a nivel nacional o regional invitando y presentando propuestas a entidades ejecutoras ▪ En la vertiente OID´s se asignan recursos a través del FOSIS, los gobiernos regionales y un comité de asignación regional.
Estilo de conducción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientado al cumplimiento de tareas, participativo (con integración de distintos niveles de la Organización) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación de directivos en la planificación ▪ Participación en la toma de decisiones de actores claves a Nivel Regional ▪ Compromiso con la misión y visión de la institución
Proceso de toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estilo de gestión descentralizado ▪ asignación de recursos distribuidos ▪ Diseño y monitoreo y evaluación decisiones a Nivel Central ▪ Licitaciones, selección de propuestas, supervisión, a nivel regional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación de impacto ▪ Monitoreo central ▪ Auditoría interna ▪ Licitaciones ▪ Administración y seguimiento de proyectos ▪ Aprobación de pagos
Propensión al cambio	ALTA.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe una alta propensión al cambio en relación a los programas, estilo de gestión, diseño de procesos. ▪ Evaluación de la gestión
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existen canales formales e informales de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe producción de información del Programa por mecanismos formales (bases, video, fichas, etc.)

Cuadro 7 (cont)

Variables	Características	Ejemplos
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de soporte tecnológico de apoyo a la gestión y toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Operaciones administrativas controladas por sistema informático ▪ Bases de datos distribuidas a nivel regional ▪ Comunicación en línea (correo electrónico, Internet, teléfono)
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probidad y responsabilidad ▪ Igualdad y no discriminación ▪ Gestión participativa (al interior del programa) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compromiso con la superación de la pobreza ▪ Abordar el tema género ▪ Asegurar igualdad de postulación por una de licitaciones ▪ Equipos de tarea
Valores destacados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación al impacto ▪ Gestión Territorial ▪ Acción electiva ▪ Aprendizaje institucional ▪ Solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación de impacto ▪ Ajuste de bases ▪ Focalización de recursos (equidad)
Estímulo del trabajo en equipo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento al desempeño ▪ Capacitación y promoción ▪ Trabajo inter-funcional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomento del trabajo interdisciplinario y entre Departamentos ▪ Existencia de instancias de discusión interna (talleres, seminarios, etc.) ▪ Estructura adaptada al trabajo en equipo ▪ Creación de equipos transversales para diseño y evaluación

IV. El programa desde una perspectiva estratégica

En esta sección se presentan los resultados del análisis del Programa desde una perspectiva que intenta recortar, dentro de los problemas identificados, aquéllos que presentan el carácter de nodos estratégicos cuya superación permite un incremento de la eficiencia y el impacto de las acciones.

A partir del análisis de los nodos y sus causas, se han definido ejes de cambio del Programa, que apuntan a la revisión de la formulación y a la introducción de mejoras en los procesos de trabajo.

Para la elaboración de las propuestas, se ha prestado atención a los factores facilitadores del cambio, los que pueden derivarse del aprendizaje institucional realizado y de la posición estratégica que actualmente presenta la microempresa en la agenda de las políticas públicas.

Por último, se presentan algunas reflexiones sobre la cuestión del impacto del Programa en el marco de la política social.

A. Los nodos estratégicos

1) La clasificación de los nodos

La identificación de los nodos estratégicos se ha realizado a partir del análisis de las deficiencias o restricciones del Programa, desde el punto de vista de la eficiencia y de su orientación al logro del impacto, en torno a dos dimensiones: diseño y gestión.¹⁴

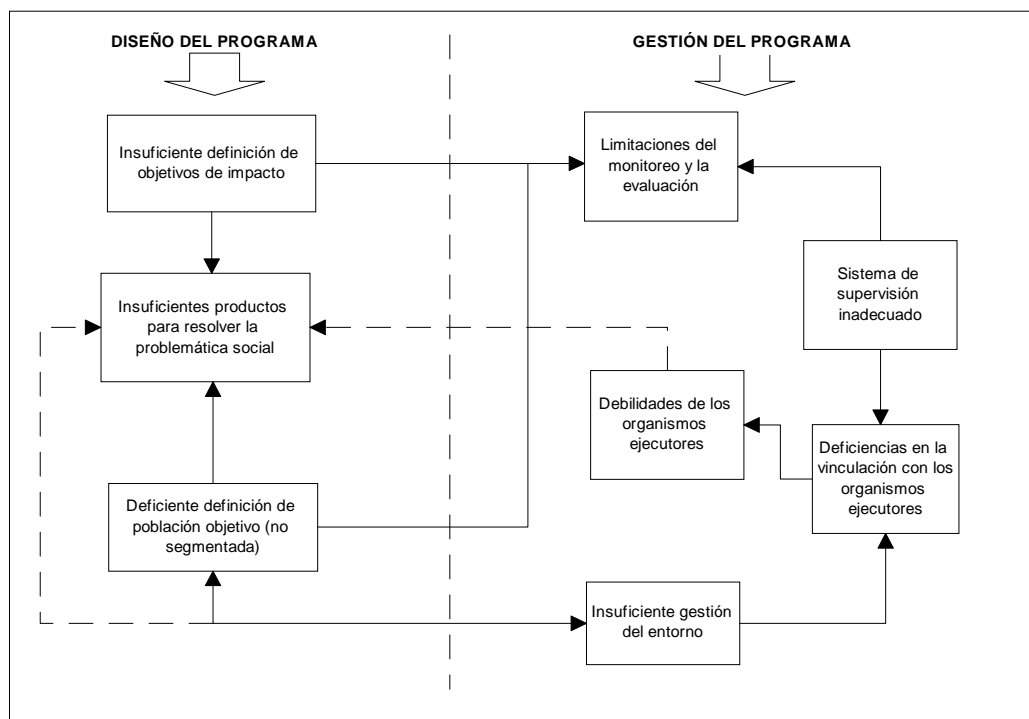
Los *nodos de diseño* remiten a factores derivados de la formulación del Programa, para lo cual la revisión se ha centrado en el diagnóstico del problema social, la definición de la población objetivo y de los productos requeridos para la superación del problema, así como la especificación del impacto esperado.

Los *nodos de gestión* refieren a aspectos de los procesos de trabajo y/o de los responsables de su ejecución, respecto de los cuales se han identificado problemas que inciden críticamente en una menor eficacia y eficiencia del Programa, lo que afecta en forma directa o indirecta al impacto de las acciones.

Se advierte que algunos nodos críticos en la gestión se relacionan directamente con la externalización de los servicios, lo que permite ubicar debilidades en el organismo contratante, en los operadores externos y en su vinculación.

En el esquema siguiente se resumen los nodos identificados:

Diagrama 9
NODOS ESTRATÉGICOS EN EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DEL PROGRAMA



¹⁴ La identificación de los nodos es el resultado de un trabajo participativo entre directivos del FOSIS y el grupo de investigación FOSIS/CEPAL, en el cual se han considerado las entrevistas, cuestionarios y documentos utilizados para el análisis del contexto, los resultados de talleres realizados en las regiones VIII, V y Metropolitana para relevar aspectos significativos de la gestión del Programa, informes técnicos de FOSIS y GTZ, entre otros.

2) Los nodos de diseño

Los tres nodos identificados en la formulación están fuertemente imbricados entre sí:

a) Insuficiente definición de los objetivos de impacto

El objetivo de impacto del Programa- que los microempresarios, trabajadores y sus respectivas familias mejoren sus condiciones de vida materiales y no materiales - es demasiado amplio y no incluye criterios que permitan su operacionalización para la medición y evaluación.

El enunciado de un objetivo tan amplio, sobre el que a priori podría decirse que excede la capacidad de intervención de un programa específico, no permite generar un marco adecuado para el análisis de la pertinencia de los productos entregados por el Programa.

Al respecto, una cuestión no resuelta es la definición de los objetivos de intervención sobre distintos aspectos que involucra la problemática social atendida: superar pobreza, crear empleo, incentivar el desarrollo de la microempresa, crear y/o fortalecer capacidades empresariales, o una combinación de todos ellos.

En otros términos, el debate sobre los objetivos remite a la orientación del Programa hacia el ámbito social, el productivo o ambos. Resulta obvio que los productos e indicadores de logro de ambas líneas tienen aspectos comunes junto a otros específicos que los diferencian.

Ello redundaría en una falta de claridad de la organización sobre los objetivos generales y específicos a los cuales debe orientar la gestión, contribuyendo a la indefinición de roles y a un posicionamiento no homogéneo de los actores respecto de la misión y métodos del Programa.

Asimismo, constituye una limitación de partida para la evaluación de las acciones y la eventual introducción de cambios o mejoras en el diseño y la gestión.

b) Productos insuficientes para resolver la problemática del sector

El análisis de este nodo permite identificar un conjunto de factores que influyen en que los productos ofrecidos por el Programa sean insuficientes para resolver la problemática que se propone superar.

Un primer grupo de causas refieren a factores exógenos al Programa, que inciden en la capacidad de diagnóstico del problema y en la definición y actualización de los productos:

Ausencia de una estrategia de desarrollo para el sector, tanto desde el FOSIS como desde el nivel de gobierno nacional.

Insuficiente análisis del desarrollo local en sintonía con los procesos económicos regionales.

La complejidad y fragilidad del sector de la microempresa requieren una continua revisión de los productos ofrecidos por el Programa, basados en estudios de las demandas y perspectivas del desarrollo económico.

Las dificultades que enfrentan los microempresarios/as son múltiples y varían según el nivel de desarrollo de la microempresa y su realidad local.

Escasa complementariedad del Programa con otros programas sociales o destinados al sector.

Otros factores están directamente relacionados con la definición de los productos, respecto de los cuales se ha observado lo siguiente:

- Tiempo de intervención insuficiente
- Falta de innovación y pertinencia de los contenidos y metodologías de capacitación y asistencia
- No se contempla el apoyo explícito a organizaciones de microempresarios

- No se asume como objetivo la creación de microempresas ni su formalización
- Cobertura insuficiente

Estas restricciones de los servicios, están relacionadas en parte con las dificultades observadas respecto al diagnóstico del problema y la definición de políticas para el sector. Pero, también se refieren a la capacidad del Programa para desarrollar un mayor conocimiento sobre el contexto e incorporar los ajustes requeridos.

c) Ausencia de segmentación de la población objetivo

El concepto de microempresa es amplio y cubre distintas actividades productivas, escala de operación, tipo de organización empresarial y se caracteriza principalmente por su heterogeneidad.

La definición de la población objetivo del Programa es muy general y no da cuenta de su heterogeneidad, en términos de sus competencias y capacidades adquiridas, las características de su actividad – que oscila entre el trabajador independiente y el microempresario que tiene un taller con cinco personas a su cargo, con diferentes grados de tecnología y formalización – y los ingresos percibidos.

La consideración de la heterogeneidad de la población objetivo es central para una adecuada definición de los productos que se ofrecen, así como para la determinación de criterios de asignación de los mismos.

En consecuencia, el inadecuado tratamiento de la heterogeneidad deriva en una producción y distribución que “homogeniza” las necesidades, lo que implica una utilización inadecuada de los recursos en relación con su impacto potencial sobre los beneficiarios. Del mismo modo, la falta de diagnósticos sobre la situación de partida de los destinatarios no brinda insumos indispensables para la evaluación de los resultados del Programa.

3. Los nodos de gestión

Se han identificado cinco nodos en la gestión del Programa, que se ubican en procesos condicionados por la externalización de los servicios, la vinculación con el contexto y la capacidad de obtener y elaborar información como base para la introducción de mejoras.

Los nodos son los siguientes:

a) Deficiencias en la vinculación con los organismos ejecutores externos

Se aprecia una débil regulación por parte del Programa respecto a los organismos intermedios, en cuanto a la especificación de los resultados esperados en los destinatarios.

Al respecto se observa que las pautas y el seguimiento se centran en el cumplimiento de los estándares contractuales de entrega de productos y no en su pertinencia y calidad.

Es un problema la *falta de un registro de calificación de ejecutores*, construido en base a la evaluación de su desempeño, que tenga efectos sobre futuras contrataciones de servicios.

La ausencia de una clara política al respecto no es un estímulo para mejorar dichas instituciones, con las consecuencias que esto trae en la calidad y costos de los servicios. Debe considerarse que estos organismos presentan un importante grado de vulnerabilidad financiera, dependiendo en gran medida del FOSIS, así como debilidades en lo relativo a la profesionalización de sus recursos humanos y a la tecnología que disponen.

b) Debilidades de los organismos ejecutores

La heterogénea calidad de los productos a nivel nacional es consecuencia de la diversidad en la formulación y ejecución de los proyectos.

Ello obedece a debilidades técnicas de los ejecutores, evidenciadas en los insuficientes diagnósticos, en una deficiente formulación de los proyectos, metodologías de trabajo inadecuadas y el limitado seguimiento de los usuarios. No obstante, también la ejecución permite detectar ciertas insuficiencias en la evaluación ex ante de los proyectos realizada por los evaluadores externos.

c) Sistema de supervisión inadecuado

Se realiza una supervisión generalista sobre una gran cantidad de proyectos con distinta temática en un mismo territorio, lo que resulta insuficiente para controlar su gestión.

La contribución de la supervisión al monitoreo es escasa y se centra en el control del cumplimiento de actividades y entrega de productos, descuidando aspectos relativos a la calidad y pertinencia. Se cuestiona la oportunidad y duración, en muchos casos inadecuadas, de las visitas en campo. Los tiempos que disponen los supervisores son insuficientes, y no siempre tienen las competencias requeridas para el análisis y seguimiento de proyectos de microempresas.

d) Insuficiente gestión del entorno

Este nodo se ha definido en relación a:

El papel que se asigna al contexto en la gestión;

La comunicación e información entre el Programa y los actores externos.

El primero se refiere al escaso fomento al entorno local de la microempresa, el insuficiente desarrollo de gestiones de cooperación y mecanismos de soporte, además de lo ya observado respecto de la vinculación con los ejecutores.

El segundo, a la inexistencia de canales e instrumentos de comunicación sistemáticos con los actores externos. Al respecto se ha relevado que los municipios no reciben información actualizada sobre el desarrollo del Programa, de las acciones previstas a realizar en su ámbito o de los resultados obtenidos. La promoción de los servicios del Programa no llega a las localidades.

e) Limitaciones del monitoreo y la evaluación

Desde el inicio del programa se han realizado diferentes estudios y evaluaciones, pero son escasas las acciones concretas que den cuenta de un aprendizaje internalizado después de años de funcionamiento del FOSIS.

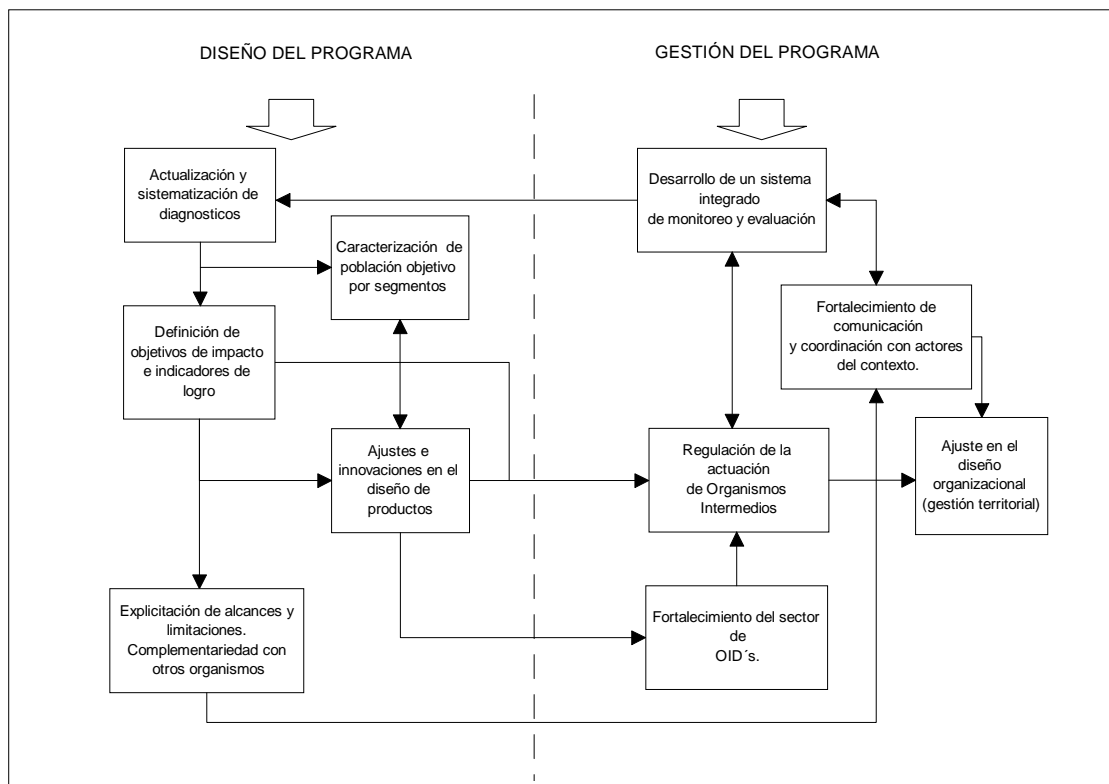
La escasa articulación y falta de integralidad del monitoreo y la evaluación, que no permiten obtener información suficiente sobre la efectividad alcanzada.

Distintos problemas han sido identificados: insuficiente monitoreo, diversidad de evaluaciones con objetivos diferentes y resultados no comparables, ausencia de evaluaciones sobre gestión (interna al FOSIS), escasa retroalimentación desde la gestión regional a la gerencia central, entre otros.

B. Los senderos estratégicos

El siguiente esquema resume las acciones principales contenidas en los senderos de cambio propuestos a fin de mejorar la eficiencia y el impacto del Programa:

SENDEROS ESTRATEGICOS: DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA



1. Los senderos de cambio relacionados con el diseño

Un primer requisito del cambio estratégico reside en la superación de los nodos identificados en la definición de los objetivos, población meta y productos del Programa. Esto es prioritario en relación con cualquier otra mejora que se pretenda introducir en la gestión.

Para ello se requiere el análisis de los diagnósticos disponibles sobre la problemática del sector de microempresa, junto con la realización de estudios complementarios que permitan una mejor comprensión del problema y una aproximación más acertada a la heterogeneidad de características y necesidades de la población afectada. Así será posible definir los objetivos de impacto del Programa y diseñar o ajustar los productos que permitan obtener los cambios esperados en los destinatarios.

Las acciones a emprender tendrían los siguientes productos:

Diagnóstico actualizado sobre la problemática del sector, a partir de la consideración de distintas variables, causas y efectos.

Diagnóstico sobre las necesidades de la población objetivo, que contemple su diversidad y heterogeneidad.

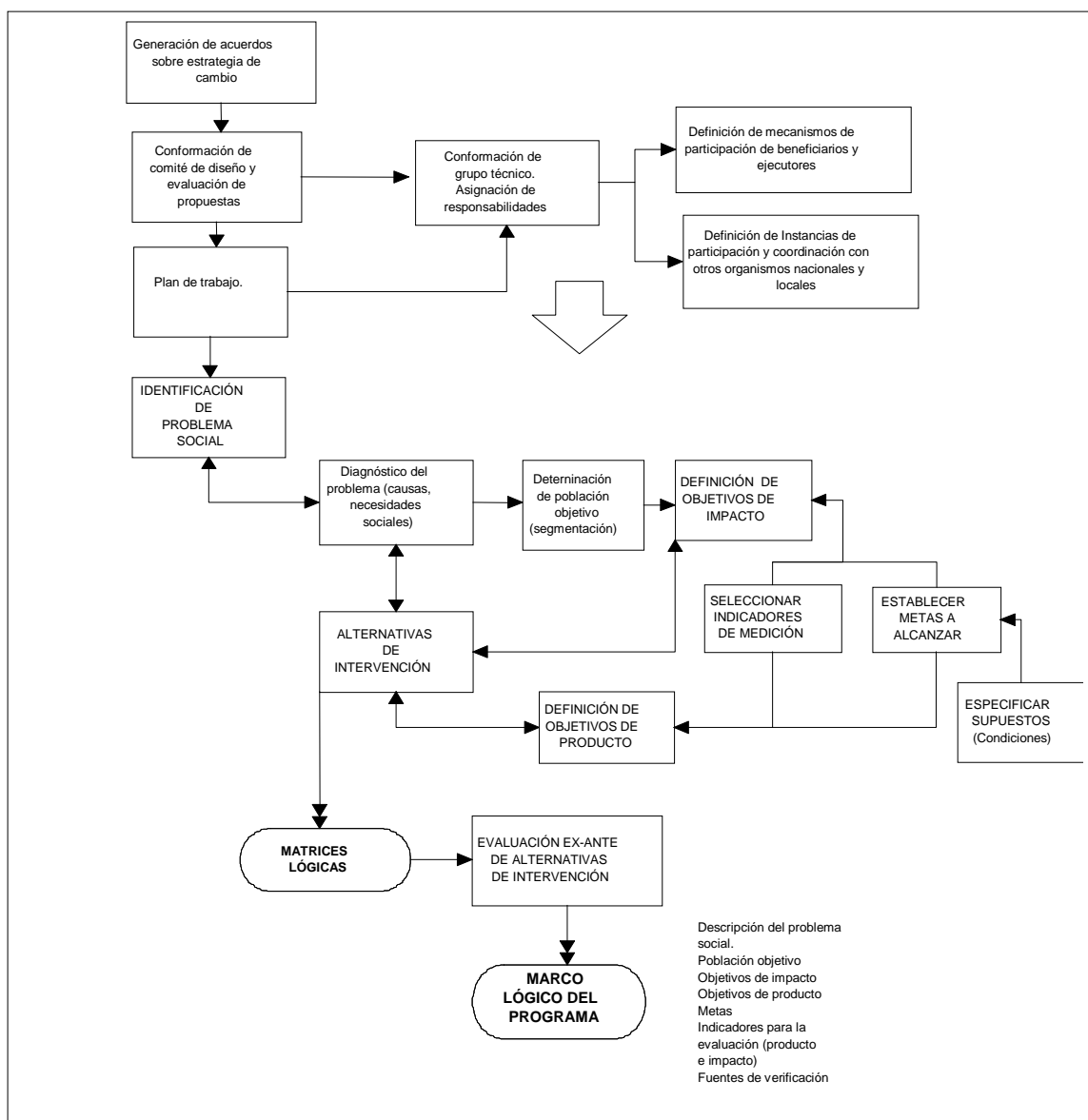
Caracterización global y por segmentos de la población objetivo, que permita identificar “tipos” de microempresario, según características y necesidades.

Definición de las áreas de intervención del Programa, con sus objetivos de impacto.

Diseño o ajuste de los productos actuales según los aspectos del problema que se pretende atender y los objetivos de impacto a que se compromete el Programa.

Identificación de riesgos, alcances y limitaciones de la intervención

Diagrama 11
ACCIONES PROPUESTAS PARA EL REDISEÑO DEL PROGRAMA¹⁵



Para el desarrollo de las acciones propuestas, se sugiere la constitución de un comité técnico ad hoc, en el que participen los actores responsables del Programa, del nivel central y regional del FOSIS, el Departamento de Evaluación de Impacto y el programa de apoyo de la GTZ para el desarrollo del fomento productivo al interior del FOSIS.

Una vez conformado este grupo y definido un plan de trabajo, deberían desarrollarse mecanismos e instancias de participación activa de beneficiarios y ejecutores externos, para garantizar una amplia mirada al problema social y las alternativas para su superación. Finalmente los productos tendrían que ser validados con otros actores externos vinculados al fomento productivo y desarrollo local.

La labor propuesta presenta una importante complejidad técnica y de negociación entre actores. En este escenario es fundamental considerar la participación de los beneficiarios en instancias de rediseño del Programa. Está comprobado que el grado de efectividad de los programas sociales es mucho mayor cuando

¹⁵ Diagrama elaborado con base en: *Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

éstos han sido concebidos de manera participativa, de cara a las necesidades y prioridades de los destinatarios.

La clarificación de los objetivos y criterios de intervención, dentro del marco institucional y a la luz de la misión del FOSIS, permite precisar los alcances y las limitaciones del Programa, su proyección en el corto, mediano y largo plazo y su complementariedad con acciones a cargo de otros organismos estatales o de la esfera no gubernamental.

En ese sentido, otro resultado de la estrategia de cambio debiera consistir en el logro de una coordinación, instrumentada con cierto grado de formalización, con otros organismos públicos - por ejemplo, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) – que permitan una intervención escalonada. En este caso, sería deseable lograr la articulación de la labor de FOSIS en la atención de las microempresas más vulnerables, a través de instrumentos específicos orientados a preparar al microempresario/a para su actuación en el ámbito de lo productivo, con el trabajo de SERCOTEC dirigido a unidades que presentan mayor grado de desarrollo o fortaleza, con una intervención clara de fomento productivo.

No obstante la complejidad que implica el diseño y la implementación del cambio, la experiencia acumulada en ocho años, permite identificar un conjunto de *facilitadores* para el proceso de reformulación.

Desde el punto de vista del contexto, un importante factor facilitador del proceso de cambio es que en el nivel nacional la microempresa constituye un tema de interés creciente para distintos actores. Ello permite avizorar la posibilidad de profundizar las instancias de discusión entre los diversos organismos e instituciones para el diseño de una política para el sector y de generar las coordinaciones necesarias que incrementen la efectividad de las acciones.

Otro elemento facilitador importante reside en las evaluaciones y estudios realizados en los últimos dos años que dan luz respecto de posibles orientaciones de cambio del Programa. A título de ejemplo, los resultados obtenidos han permitido poner en cuestión la eficacia de los productos considerando la insuficiencia de los tiempos previstos, en algunos casos inadecuados para el logro de los impactos esperados. Del mismo modo, la mayor información sobre las necesidades de los beneficiarios fundamenta la pertinencia de una revisión profunda de los contenidos y metodologías adoptadas para la capacitación.

Cabe mencionar un estudio realizado recientemente, que propone una tipología de microempresas basada en una serie de indicadores económicos, en la que se identifican cuatro tipos de microempresas según el nivel de rentabilidad y escala de operación, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 8
TIPOS DE MICROEMPRESAS

	Escala	
	Alta	Baja
Alta	Tipo 1	Tipo 2
Baja	Tipo 3	Tipo 4

Fuente: Espinoza, Vicente. *Tipología de Microempresas*, FOSIS, 1998.

El estudio citado presenta información, obtenida a partir de entrevistas en profundidad, sobre indicadores de carácter cualitativo en aspectos tales como la capacidad de emprendimiento y actitud de vida en general, vinculación de la microempresa con otros actores y agentes en el nivel territorial y visión estratégica del negocio.

En relación con la visión estratégica del negocio se relevan aspectos comunes a todas las microempresas. El primero de ellos es su carácter familiar y artesanal que define finalmente su visión de negocio, y un segundo aspecto común es la representación ideal del negocio que tienen, aspirando la

mayoría al crecimiento. En este sentido “la microempresa es percibida como una etapa dentro de un proceso de desarrollo mayor”. Sin embargo, es posible distinguir tres visiones de negocio en el relato de los actores entrevistados: la visión *empresarial*, la visión de *artesano*, y la visión de *subsistencia*.

Otro elemento facilitador que contribuirá a mejorar la intervención del programa es la perspectiva de género, cuya pertinencia es indiscutible si se considera que el sector de microempresas tiene una significativa participación de mujeres - 41% -, la que varía según la actividad económica llegando hasta el 51% en el caso del sector comercio.

La información disponible permite una aproximación interesante a la problemática y heterogeneidad del sector, mediante la definición de tipologías de microempresarios que permitan identificar nichos de intervención. A la vez, se constituye en un poderoso argumento para elaborar una estrategia de intervención diferenciada con instrumentos diversos, que permita responder a la heterogeneidad de los requerimientos de los destinatarios finales y a las características de su contexto de actuación.

Ello implica la superación de una modalidad de operación en la que se ha privilegiado un enfoque que, desde la oferta, define los problemas y sus eventuales soluciones dejando poco espacio para que los propios interesados puedan incidir en los objetivos, el diseño, la ejecución y evaluación de los programas.

En este sentido, puede decirse que las restricciones de la formulación se han traducido en un enfoque de gestión que ha privilegiado la cobertura del Programa - en particular en el caso del sub - programa de licitaciones con las instituciones financieras - y la entrega de bienes o servicios, más que el impacto real.

El avance hacia una mayor integralidad de la intervención requiere lograr una mayor vinculación del crédito con las actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica, a efectos de brindar un servicio adecuado a la problemática global que afecta el desempeño de las microempresas.

2) Los senderos de cambio de la gestión

Los nodos identificados, esto es, aquellos problemas presentes en la organización y gestión del Programa que limitan críticamente las posibilidades de incrementar la eficiencia y, el impacto, permiten construir dos senderos centrales de cambio estratégico:

- El diseño e implementación de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que se articule con el desarrollo de estrategias de comunicación y coordinación con los actores centrales del contexto.
- El fortalecimiento de la ejecución de los servicios, a través de ajustes en los mecanismos de vinculación del FOSIS con los organismos intermedios en el marco del Programa.

a) Sistema integrado de monitoreo y evaluación de impacto

La implementación de un sistema de control de gestión, seguimiento y evaluación de impacto de los programas FOSIS se orienta a generar resultados que favorezcan la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Para ello un factor facilitador importante es que actualmente el FOSIS ha iniciado el diseño de un sistema nacional de supervisión, junto con un sistema de evaluación de desempeño de las distintas unidades y del personal.

Este sistema de control de gestión tendrá como base un sistema de información conteniendo una base de datos de proyectos en ejecución (sistema de administración de proyectos) complementado con otras bases de datos (sistema de recursos humanos, de ejecutores, y financiero-contable). Con este tipo de estructura se mantiene la información en un solo lugar al cual los otros sistemas acceden para usarla.¹⁶

¹⁶ Diseño del Sistema de Evaluación de la Gestión FOSIS, Gestión y Economía de Organizaciones - Consultores, enero de 1999.

Se propone un nuevo modelo que asigne una mayor responsabilidad y autoridad a las direcciones regionales respecto de la evaluación de resultados de los proyectos y del impacto de éstos. Del mismo modo, deberían generarse instancias de participación de los ejecutores, beneficiarios y otros organismos locales con competencia en la materia.

La oportunidad y características del diseño de un sistema de esta naturaleza permite incluir en este escenario la definición de estrategias y mecanismos de coordinación y comunicación con los actores del contexto, los que deben ser identificados e incorporados de un modo más sistemático a la gestión. En este caso no sólo interesa definir su participación en el seguimiento y evaluación de los proyectos, sino también su posición en la red de comunicaciones que establezca el Programa, estableciéndose para ello ámbitos de interacción, instrumentos, frecuencia y oportunidad de los contactos.

Se sugiere una estrategia de comunicación e información fluida con el entorno a través de mecanismos concretos: informativos sencillos que contengan por ejemplo las comunas en las cuales se está interviniendo, novedades respecto al desarrollo del programa, resultados de la intervención, proyección del programa, etc. Complementado con esto debiera crearse una instancia periódica de intercambio de conocimiento e información para potenciar y mejorar las acciones del programa.

Para ello será también importante profundizar el enfoque de gestión centrado en lo territorial, que si bien es pertinente para organizar la intervención social, requiere una mayor atención de la especificidad sectorial.

El estudio realizado sobre opiniones de actores relevantes, permite destacar como factor facilitador su disposición a participar y realizar diferentes aportes: coordinación interinstitucional, definición de estrategias de fomento productivo regional y desarrollo local, intercambio de información, etc. Se puede decir que hay un entorno favorable al desarrollo del Programa y que están dadas las condiciones para mejorar y potenciar la relación con éste a través de acciones concretas.

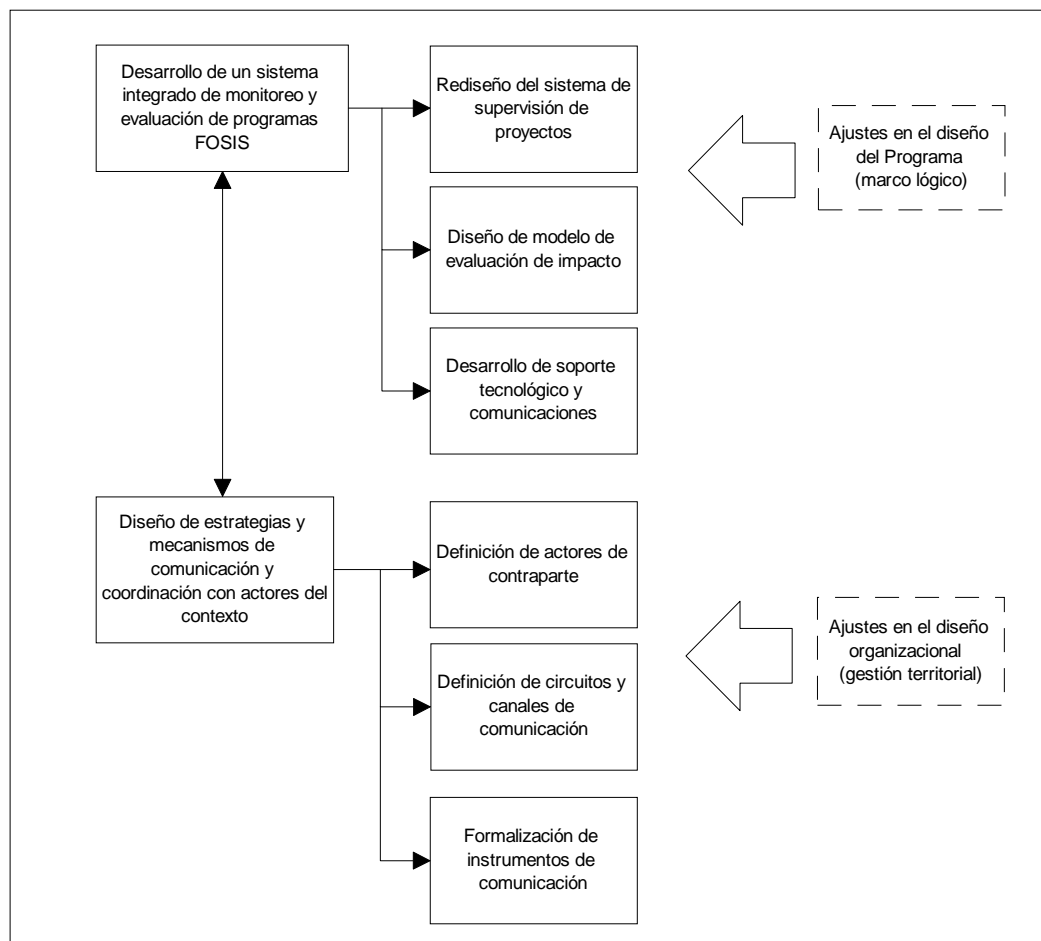
A su vez, esto permitirá fortalecer las acciones orientadas a mejorar la intervención territorial. La definición de indicadores de monitoreo y evaluación de los proyectos permitirá acordar los requerimientos de competencia técnica profesional y los procedimientos más adecuados de articulación con actores del contexto.

b) Fortalecimiento de la ejecución

El segundo sendero responde a la importancia estratégica de fortalecer la ejecución, a través del perfeccionamiento de los mecanismos de regulación y el apoyo a los organismos intermedios.

El llamado tercer sector tiene un rol importante en el desarrollo del país, en especial cuando el tamaño del Estado ha disminuido notoriamente en las últimas décadas. En este sentido, las ONGs u organismos intermedios de desarrollo (OIDs) sin fines de lucro debieran constituir el eje en torno al cual se movilice y organice la sociedad civil: están cerca de la gente y sus problemas, conocen el trabajo en terreno, y tienen vocación de servicio.

Diagrama 12
**SENDERO DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN: MONITOREO
 EVALUACIÓN Y RELACION CON EL CONTEXTO**



Para el FOSIS el tercer sector es clave en tanto que delega en éste la formulación y ejecución de los proyectos. La mejora de su eficacia y eficiencia requiere por parte del Programa una mayor regulación respecto de los mecanismos de externalización.

Se han identificado al respecto tres líneas de actuación:

- La creación de un Registro de Organismos Intermedios y su calificación con base en criterios de calidad institucional;
- Una mayor especificación de las obligaciones de estos organismos¹⁷ por parte del FOSIS, particularmente respecto de los resultados esperados en los destinatarios, y
- Un sistema de evaluación de desempeño que alimente las sucesivas contrataciones y a la vez se constituya en un estímulo a la mejora institucional.

Esta propuesta también está relacionada con la contratación de servicios de evaluación ex ante de los proyectos, en la que se debería propender a una mayor coordinación y alineamiento de los operadores externos con la estrategia FOSIS hacia el tercer sector.

¹⁷ En el caso de las instituciones financieras que dan el servicio de crédito del Programa, habría que reevaluar las condiciones que ellas solicitan, considerando las características y fragilidad del sector microempresarial.

La construcción de este sendero se imbrica con las otras propuestas de cambio. El rediseño del Programa permitirá identificar estándares de calidad en función de los servicios definidos y el impacto esperado, los que a su vez son un insumo central para definir las condiciones que deben reunir los operadores externos y requisitos de calidad a los que deberá ajustarse su actuación.

Por otra parte, el diseño del sistema de monitoreo y evaluación implica la definición de indicadores de calidad institucional y de desempeño que alimentan el seguimiento de los operadores externos. A su vez, el desarrollo de estrategias de comunicación y coordinación con actores del contexto se constituye en una fuente importante de insumos y de medios propicios para la difusión de experiencias y recomendaciones para mejorar la gestión.

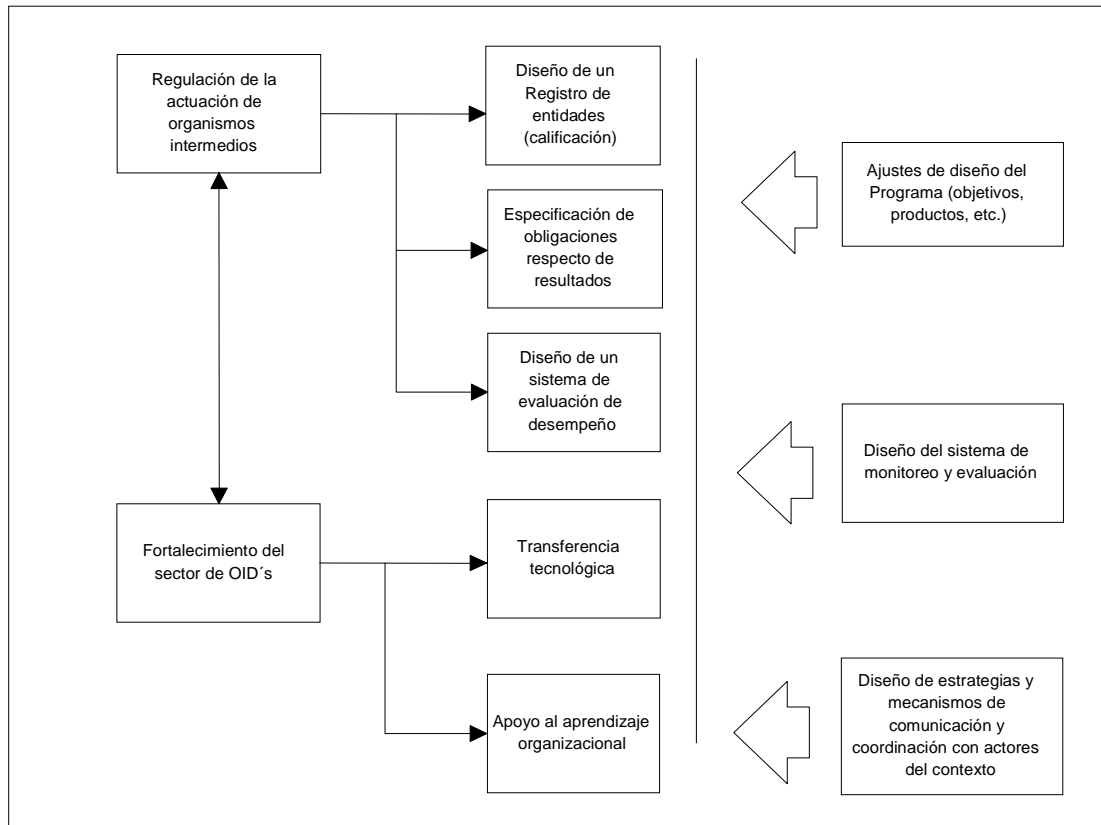
El fortalecimiento institucional es central, en tanto que se advierte que una mayor regulación de los organismos intermedios no es suficiente para la mejora de los productos del Programa. En este sentido, se ha observado la necesidad de desarrollar acciones de transferencia tecnológica y de estímulo a la coordinación institucional que contribuyan a una mayor solidez y sustentabilidad del sector.

Por último, cabe destacar la importancia de considerar en el diseño, para los dos senderos propuestos en el ámbito de la gestión, la cuestión de la descentralización, a efectos de contribuir a la tendencia ya concretada en la asignación de recursos.

Para ello será importante diferenciar entre la descentralización de decisiones estratégicas y de focalización - las que deberían mantenerse en el FOSIS, de aquellas otras que se refieren al apoyo para la formulación y ejecución de proyectos, así como el seguimiento de los usuarios y los impactos alcanzados.

La participación responsable de los organismos del nivel local o regional en la formulación y seguimiento de las acciones se constituye en una poderosa vía de fortalecimiento y aprendizaje sobre las necesidades sociales y las alternativas adecuadas para su superación. Asimismo, resulta relevante el desarrollo de estrategias de participación de los beneficiarios, que permitan su incorporación como actores activos en los procesos de la gestión.

Diagrama 13
SENDERO DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN:
FORTALECIMIENTO DE LA EJECUCIÓN



Bibliografía

- C y S Consultores (1997), Estudio del clima laboral FOSIS, Santiago, mayo.
- CEPAL (1995), Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales, Santiago de Chile
- CIEPLAN (1995), Estudio de impacto del FOSIS. Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) segundo componente. Evaluación de impacto Programa FOSIS. CIEPLAN, julio.
- Espinoza, Vicente (1998) Tipología de microempresas, FOSIS
- FOSIS (1997) Estudio de Clima Laboral FOSIS, mayo .
- FOSIS (1998), Propuesta interna del Departamento de Evaluación de Impacto. Documento de circulación restringida.
- Gestión y Economía de Organizaciones – Consultores (1999), Diseño del sistema de evaluación de la Gestión FOSIS, enero
- FOSIS (1998), Informe de autoevaluación técnica: antecedentes en la postulación al Premio Nacional de Calidad. Chile.
- MIDEPLAN (1996), Balance de seis años de políticas sociales, 1990-96, Santiago de Chile.
- Robbins Estephen (1996), Desarrollo organizacional, Prentice-Hall, México.



Serie políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.

- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)

- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432-Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 42 Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa (en prensa).
- 42 Silvia Montoya y Pedro Luis Barros Silva, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.IV: Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (en prensa).
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina, (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G.125, (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000.
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales : tres estudios de casos, (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), noviembre 2000.
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.I, Argentina. (En prensa).
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.II, Brasil. (En prensa).
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.III, Colombia. (En prensa).
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, Vol.IV, Chile, (LC/L. 1470/Add.3-P), Número de venta, S.01.II.G.13 (US\$ 10.00), enero de 2001.


Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. I: Argentina; Vol. II: Brasil; Vol. III: Colombia y Vol. V: Paraguay, diciembre 2000.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol. I (LC/L. 1114), mayo 1998.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología para su análisis, Vol. II (LC/L.1114/Add.1), mayo 1998.

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: