

**"CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA
INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y LOS MODELOS DE GESTIÓN
ASOCIADOS A LA ENTREGA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES
SOCIALES EN EL TERRITORIO, EN EL MARCO DE UNA
INSTALACIÓN PROGRESIVA DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN
SOCIAL LOCAL"**

Informe Final

Julio 2016

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	5
III. ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL (SIPS)	6
1. ENFOQUE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE	6
2. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE	7
2.1. <i>Sistema Intersectorial de Protección Social</i>	10
3. DISEÑO LÓGICO DEL SIPS	21
4. MODELO DE GESTIÓN DE ENTREGA DE LOS SERVICIOS DEL SIPS	23
4.1. <i>Elementos de Base para Completar Diseño Modelo de Gestión del SIPS</i>	27
4.2. <i>Diseño del Modelo de Gestión Referente del SIPS</i>	34
IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y PROCESOS DE TRABAJO ASOCIADOS A LA ENTREGA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	39
1. CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS	40
1.1. <i>Clasificación de Comunas (Clustering)</i>	40
1.2. <i>Estructura Institucional Municipal</i>	47
1.3. <i>Procesos en las DIDECO</i>	58
1.4. <i>Recursos Humanos y Físicos</i>	66
1.5. <i>Aspectos facilitadores y obstaculizadores de la gestión municipal</i>	72
2. OFERTA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES A NIVEL LOCAL	73
2.1. <i>Ofertas Gubernamentales</i>	73
2.2. <i>Ofertas Propias de los Municipios</i>	75
2.3. <i>Debilidades o problemas de la Oferta para el SIPS</i>	78
V. MEJORAS A MODALIDADES DE GESTIÓN DEL NIVEL DE MUNICIPIOS EN BASE AL MODELO DE GESTIÓN REFERENTE	81
1. IDENTIFICACIÓN DE MEJORAS	81
2. PROPUESTA DE AJUSTES DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SIPS	88
2.1. <i>Ajustes en el Nivel Regional</i>	89
2.2. <i>Ajustes en el Municipal</i>	90
3. AJUSTES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL SIPS PROPUESTO	92
4. IMPLEMENTACIÓN	94
5. ANÁLISIS JURÍDICO NORMATIVO DEL MODELO PROPUESTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	95
5.1. <i>Factibilidad Legal de Cambios Propuestos</i>	95
5.2. <i>Normas que Cabría Modificar o Adaptar para Lograr el Estado Deseado</i>	98
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
1. CONCLUSIONES.....	104
1.1. <i>MDS como Responsable del Funcionamiento y Resultados del SIPS</i>	104
1.2. <i>Modalidades de Gestión del Área Social en los Municipios (DIDECO)</i>	106
2. RECOMENDACIONES	110
2.1. <i>Propuestas para Avanzar en el Fortalecimiento del SIPS a Nivel Local</i>	110
2.2. <i>Desafíos del MDS como Responsable del Diseño, Operación y Resultados del SIPS</i>	112
2.3. <i>Normativa para Implementar Mejoras</i>	113

INDICE DE FIGURAS

FIGURA Nº 1. ESQUEMA DISEÑO LÓGICO SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL	23
FIGURA Nº 2. MAPA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	28
FIGURA Nº 3. COMPONENTES DE UN PROCESO GENÉRICO.....	35
FIGURA Nº 4. PROCESO INTEGRADO DEL MODELO DE GESTIÓN REFERENTE	38
FIGURA Nº 5. CLÚSTER: VALORES CARACTERÍSTICOS POR VARIABLE	41
FIGURA Nº 6. ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES TIPO DE LAS DIDECO	50
FIGURA Nº 7. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SUPERIOR: DIDECO VALLENAR	51
FIGURA Nº 8. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SUPERIOR: DIDECO VICUÑA.....	52
FIGURA Nº 9. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SUPERIOR: DIDECO YERBAS BUENAS	53
FIGURA Nº 10. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MEJORADA: DIDECO VALPARAÍSO.....	54
FIGURA Nº 11. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MEJORADA: DIDECO PEÑALOLÉN.....	55
FIGURA Nº 12. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MEJORADA: DIDECO LA LIGUA	56
FIGURA Nº 13. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MEJORADA: DIDECO SAN NICOLÁS	57
FIGURA Nº 14. PROCESO INTEGRADO DEL MODELO DE GESTIÓN REFERENTE DEL SIPS A NIVEL LOCAL.....	82
FIGURA Nº 15. FASE 1: INCORPORACIÓN Y REGISTRO.....	83
FIGURA Nº 16. FASE 2: CONTACTO Y CONFIGURACIÓN DE LA SOLUCIÓN	84
FIGURA Nº 17. FASE 3: GESTIÓN DE LA ENTREGA	86
FIGURA Nº 18. FASE 4: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	87
FIGURA Nº 19. AJUSTES A NIVEL REGIONAL	89
FIGURA Nº 20. AJUSTES A NIVEL MUNICIPAL.....	91

INDICE DE TABLAS

TABLA Nº 1. HITOS DE CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	8
TABLA Nº 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS ARTICULADORES DEL SUBSISTEMAS CHCC.....	15
TABLA Nº 3. PROGRAMAS DE LA OFERTA GARANTIZADA Y PREFERENTE	16
TABLA Nº 4. PROGRAMAS DEL SUBSISTEMA SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES.....	18
TABLA Nº 5. UBICACIÓN DE UNIDADES DE ATENCIÓN DE LOS PROGRAMAS.....	19
TABLA Nº 6. PROGRAMAS DE LA OFERTA GARANTIZADA Y PREFERENTE	19
TABLA Nº 7. ESTRUCTURA DEL SIPS: SUBPROGRAMAS, PROGRAMAS,	26
TABLA Nº 8. TIPOLOGÍA DE COMUNAS: CLÚSTER / SUB-CLÚSTER.....	42
TABLA Nº 9. COMUNAS 100% RURALES (CLÚSTER 4)	45
TABLA Nº 10. LOCALIZACIÓN SUGERIDA PARA PLATAFORMA DE SERVICIOS.....	45
TABLA Nº 11. CAPITALES PROVINCIALES SUGERIDAS PARA PLATAFORMA DE SERVICIOS.....	46
TABLA Nº 12. FUNCIONES O ÁREAS TEMÁTICAS PRESENTES EN LOS MUNICIPIOS.....	48
TABLA Nº 13. Nº ENCUESTAS CON INFORMACIÓN PARA CARACTERIZACIÓN DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	49
TABLA Nº 14. TIPOLOGÍA DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES DE LAS DIDECO	50
TABLA Nº 15. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA ABRIENDO CAMINOS	67
TABLA Nº 16. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA CALLE	67
TABLA Nº 17. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA VÍNCULOS.....	68
TABLA Nº 18. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA FAMILIAS.....	68
TABLA Nº 19. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	69
TABLA Nº 20. RECURSOS HUMANOS EN DIDECO: PROGRAMA FIADI.....	69
TABLA Nº 21. INFRAESTRUCTURA EN DIDECO	72
TABLA Nº 22. TIPOS DE CONVENIOS PRESENTES EN LOS MUNICIPIOS	74
TABLA Nº 23. OFERTAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS	75
TABLA Nº 24. HERRAMIENTAS JURÍDICAS A EMPLEAR PARA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO PROPUESTO.....	101

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las prioridades establecidas por el actual Programa de Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social tiene como desafío fundamental el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social, retomando la lógica de protección social fundada en derechos para reducir pobreza y enfrentar diversas formas de desigualdad, para la construcción de una sociedad más cohesionada. Esto con el objetivo de contribuir a "Garantizar umbrales mínimos, ampliar oportunidades, y mejorar el dominio de personas y comunidades sobre sus propios proyectos de desarrollo".¹

Sin embargo, uno de los mayores desafíos en este ámbito dice relación con las dificultades para implementar una lógica de acción intersectorial en el territorio, esto es, un sistema de protección social implementado de manera descentralizada que opere desde lo local como un circuito integrado de servicios sociales, promoviendo una efectiva gestión de redes de protección en el marco de heterogeneidad de municipios y territorios.

En este sentido el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ha decidido explorar alternativas de descentralización de funciones y recursos en las municipalidades para la implementación efectiva del Sistema Intersectorial de Protección Social Local, reconociendo que las Municipalidades son actores claves en el territorio y la puerta de acceso más relevante y cercana a la información de beneficios y servicios para la ciudadanía. En consecuencia, con este estudio el MDS está buscando antecedentes de la modalidad de gestión de los municipios en lo relativo a las acciones del área social, que permita iniciar este proceso de implementación efectiva del Sistema Intersectorial de Protección Social Local que asegure servicios y prestaciones sociales integradas.²

Conforme a lo señalado, en el marco de una instalación progresiva de un Sistema Intersectorial de Protección Social Local, el presente estudio se enfoca en la caracterización y análisis de la estructura institucional municipal y los modelos de gestión asociados a la entrega de servicios y prestaciones sociales en el territorio. Con este Estudio el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) espera disponer de antecedentes relevantes para la institucionalización de una Red Local de Intervención en Protección Social, que permita promover una gestión integrada en el territorio, donde se articulen servicios especializados de acompañamiento, oferta de programas garantizados y preferentes y prestaciones monetarias, considerando la diversidad municipal en términos de características territoriales, económicas y de gobernanza.

Este documento corresponde al Informe Final del Estudio contratado y da cuenta de la información levantada, su sistematización y el análisis realizada para dar cuenta del pedido. Los resultados de dicho trabajo se presentan en cinco Capítulos con el siguiente contenido:

- Primer capítulo, contiene esta introducción
- Segundo capítulo, contiene los objetivos del estudio.
- Tercer capítulo, contiene los antecedentes del sistema de protección social en Chile poniendo énfasis en el enfoque estratégico vigente del Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) y el nivel de diseño e implementación de los elementos constitutivos de un Modelo de Referencia para la Gestión del SIPS para la entrega de los servicios y prestaciones a nivel local. Se propone el diseño de los elementos constitutivos faltantes.

¹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018.

² Se entiende por gestión integrada en el territorio la articulación de: i) servicios especializados de acompañamiento, ii) oferta de programas garantizados y preferentes, y iii) prestaciones monetarias.

- Cuarto capítulo, presenta la información, sistematización y análisis, de la gestión actual de los Subsistemas del SIPS a nivel local, de los Servicios Públicos del área social que conforman la oferta pública del área social a nivel local y la forma de gestionar de los Municipios la oferta social.
- Quinto capítulo, se desarrollan los procesos del Modelo de Gestión de Referencia el SIPS para la entrega de servicios y prestaciones con énfasis en el nivel local y se contrasta con la gestión actual en dicho nivel, identificando las mejoras requeridas y proponiendo los ajustes de funcionamiento a nivel nacional, regional y local, necesarios para una implementación efectiva. El capítulo cierra con un análisis jurídico normativo para la implementación de las mejoras propuestas.
- Sexto capítulo y final, contiene los resultados del desarrollo del modelo de observación que se propuso, para dar respuesta de acuerdo a una lógica ordenada de análisis a los requerimientos de los Términos de Referencia del Estudio respecto del sistema intersectorial de protección social a nivel local. Estos resultados se presentan en forma de Conclusiones y Recomendaciones ordenados de la siguiente forma:
 - ✓ Conclusiones que se agrupan en:
 - MDS como responsable del Funcionamiento y Resultados del SIPS
 - Modalidades de Gestión del Área Social en los Municipios
 - ✓ Recomendaciones que se agrupan en:
 - Propuestas para Avanzar en la Consolidación del SIP a Nivel Local
 - Desafíos del MDS como Responsable del Diseño, Operación y Resultados del SIPS
 - Normativa para Implementar Mejoras

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Objetivo General:

Caracterizar y analizar la estructura institucional municipal y los modelos de gestión asociados a la entrega de servicios y prestaciones sociales en el territorio, en el marco de una instalación progresiva de un Sistema de Protección Social Local.

Objetivos Específicos:

1. Caracterizar la estructura institucional Municipal (Direcciones de Desarrollo Comunitario), donde se inserta la implementación de servicios y prestaciones sociales y los recursos (económicos, humanos, materiales) e instrumentos de gestión asociados en las comunas del país.
2. Identificar la oferta de servicios y prestaciones sociales de los municipios del país.
3. Identificar los modelos de gestión local en el área de desarrollo social considerando variables, tales como distinción urbano-rural, dispersión geográfica, cantidad de población, porcentaje de dependencia del Fondo Común Municipal (FCM), porcentaje de pobreza comunal, disponibilidad de recursos humanos, entre otras.
4. Identificar factores facilitadores y obstaculizadores para el funcionamiento integrado de los departamentos/unidades/oficinas/áreas que implementan los programas, servicios y prestaciones sociales que otorga el municipio.
5. Identificar los principales elementos jurídicos y administrativos que debiesen ser considerados para una propuesta de instalación de un departamento/unidad/oficina/área que dé cuenta del Sistema Protección Social dentro de los municipios del país, que articule un circuito integrado de servicios y prestaciones sociales.
6. Elaborar recomendaciones en torno a la instalación de un departamento/unidad/oficina/área que dé cuenta del Sistema Protección Social en las municipalidades del país, con modelos y/o estrategias de gestión pertinentes a las tipologías de municipalidades identificadas.
7. Analizar experiencias de modelos de transferencias de recursos públicos y privados que utilicen los municipios para el desarrollo de iniciativas de carácter social pertinentes a las necesidades territoriales, generando una propuesta que se ajuste a la normativa vigente para las transferencias de recursos del ministerio.

III. ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL SISTEMA INTERSECTORIAL DE PROTECCIÓN SOCIAL (SIPS)

1. Enfoque de la Protección Social en Chile

El enfoque de Protección Social considera que la pobreza tiene múltiples dimensiones y, por tanto, no es posible abordarla desde una perspectiva que tienda exclusivamente a lograr una mejora en los ingresos económicos de una persona o familia. Desde esta mirada, la pobreza es una situación (no una condición estanca) que imposibilita que las personas puedan alcanzar su máximo desarrollo y ser partícipes del mismo. Por otra parte, en la actualidad, no es la pobreza el único problema social, sino también la vulnerabilidad o la fragilidad de los hogares no pobres de la sociedad, así como la desigualdad socioeconómica y en la calidad de las prestaciones y servicios a los que pueden acceder. Lo anterior obliga a transitar desde la lógica de la satisfacción de las necesidades básicas, dirigida esencialmente a la superación de la pobreza, hacia la protección a toda la población.³

Entonces, la protección social se configura no sólo para atender a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, sino también a aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Esta situación de vulnerabilidad implica, que la capacidad de control sobre las condiciones que enfrentan las personas en su cotidianidad se ve fuertemente disminuida, generando una incertidumbre que se refleja precisamente en la sensación generalizada de no poder anticipar el curso de acontecimientos de la vida propia y el entorno cercano. En particular, esta incertidumbre dice relación con el futuro laboral, la situación de salud, la cobertura de seguridad social y la disponibilidad de ingresos familiares.

Este fenómeno que ha emergido con fuerza en la última década está vinculado con los crecientes sectores sociales que, no siendo pobres de acuerdo a la línea de pobreza, presentan condiciones de fragilidad socioeconómica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean éstas externas o familiares. De este modo, si bien la pobreza es una prioridad que no puede ser abandonada debido a su condición dinámica y multidimensional, ha dejado de ser el único problema social a enfrentar en la actualidad, cobrando relevancia también las inseguridades y vulnerabilidades a las que se ven expuestos los hogares no pobres de la sociedad, como resultado de los altos niveles de desigualdad socioeconómica que caracterizan a nuestro país.

En este contexto, el concepto de protección social generalmente se relaciona con el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MSR), entendido como el abordaje de situaciones, ya sean naturales o provocados por el ser humano, que pueden afectar a las personas constituyéndose en un riesgo y dejándolas más vulnerables para la solución de las mismas. El enfoque del MSR habla de un “aseguramiento comprensivo” o sistémico que vincula las diferentes esferas institucionales que contribuyen a **prevenir o a mitigar** los riesgos,⁴ incluyendo la esfera de acción de los individuos.

Lo que está en la base de esta idea de protección social es: cómo apoyar a las personas, familias o comunidades para enfrentar situaciones, que han implicado o pueden implicar en el futuro una pérdida sustancial de su nivel actual de bienestar y, asimismo, cómo hacer para mejorar los niveles de bienestar de la población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Por tanto, el soporte y la red social que posibilita protegerlas y que entrega herramientas para

³ Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018; Informe Desarrollo Social 2014, Ministerio Desarrollo Social.

⁴ Manejo Social del Riesgo: Contempla **prevención** o reducción del riesgo, en situaciones que pueden amenazar el bienestar de las personas, **mitigación**, en el caso en que ciertas situaciones ya estén afectando a la población, disminuyendo su posible efecto y **rehabilitación** o superación del riesgo, para aliviar su impacto una vez que este se ha producido.

enfrentar los riesgos a los que las personas se ven enfrentados, no dependen exclusivamente de la acción de una entidad pública en particular. Se requiere de la acción mancomunada de una red integrada de servicios y prestaciones.

La forma en que la oferta de prestaciones y servicios se organizan a lo largo del ciclo vital de las personas, permite que el Estado, a través de sus distintos organismos, ponga a disposición de las familias y las personas acciones de prevención (para evitar la ocurrencia del riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para atender los impactos negativos producto de la ocurrencia del riesgo).⁵ Las acciones antes señaladas son ejecutadas por diferentes actores del Estado en los distintos niveles de gestión.

Luego la protección social se define como "un conjunto amplio de políticas e instrumentos que se orientan a la reducción del riesgo y las vulnerabilidades de las personas en diferentes etapas del ciclo vital, e incluye todos los mecanismos y estrategias que van en apoyo de comunidades, hogares y personas para que puedan prevenir, manejar y superar estos riesgos y vulnerabilidades".⁶

Por lo tanto, para producir estrategias que otorguen una protección social efectiva a la población se requiere el diseño de instituciones y políticas que permitan:

- Producir y asignar los recursos necesarios para dar cobertura a la población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad.
- Que las políticas sociales se articulen y coordinen para funcionar en red.
- Utilizar mecanismos de gestión que permitan concertar a diferentes instituciones para dar respuestas combinadas a las necesidades de las poblaciones que presentan demandas emergentes o que necesitan que su capital humano sea protegido.

2. Sistema de Protección Social en Chile

El Sistema de Protección Social en Chile está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales, que apoyan a las personas y familias a lo largo de su ciclo de vida a enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Para lo anterior el Estado pone a disposición de las personas y las familias acciones de prevención (para evitar la ocurrencia del riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para atender los impactos negativos producto de la ocurrencia del riesgo).

El fortalecimiento de la mirada de la protección social se instaló en el Estado a partir del año 2000 con el diseño de políticas de protección, buscando pasar a un sistema que garantizará derechos sociales básicos y que fuera dando inicio al acceso universal a atenciones, de salud, educación, pensión, desempleo y cuidado infantil. Para ello el sistema contemplaba prestaciones de mayor cobertura y otras focalizadas, de caracteres contributivo y no contributivo, atendiendo los riesgos sociales específicos que se dan a lo largo del ciclo vital y focalizado en la población de mayor vulnerabilidad.⁷

Es así como se inició un proceso de potenciamiento de la mirada inclusiva de la protección social como por ejemplo en:

- Salud: se crea el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas AUGE (2004)
- Trabajo y Previsión Social: se instala la Reforma Previsional (2008)

⁵ Informe Desarrollo Social 2014, Ministerio Desarrollo Social.

⁶ "Fundamentos para la Operación de un Sistema Intersectorial de Protección Social", Ministerio de Planificación (2008):

⁷ Informe de Desarrollo Social 2014, Antecedentes del Sistema de Protección Social, Pág. 17 – 22. Ministerio de Desarrollo Social.

- Infancia: se implementa el Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo (2007)
- Pobreza: se amplía Chile Solidario de los sectores más pobres a sectores vulnerables (adultos/as mayores, personas en situación de calle, y niños/as y adolescentes con adultos significativos privados de libertad).

El hito más importante ocurre en el 2009 con la creación del Sistema Intersectorial de Protección Social que posteriormente es fortalecido con la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el 2011, Secretaría de Estado que tiene la responsabilidad de administrar, coordinar, supervisar y evaluar la implementación de dicho Sistema.

La Tabla siguiente muestra la secuencia de hitos relevantes a partir del año 2000, que han ayudado a ir consolidando el Sistema de Protección Social.

Tabla N° 1. Hitos de Consolidación del Sistema de Protección Social

Hito Relevante	Normativa	Descripción
Creación del Sistema Chile Solidario	Ley N° 19.949 (2004)	Dirigido a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza para incorporarlos a las redes sociales y, de este modo, mejorar sus condiciones de vida.
Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE)	Ley N° 19.966 (2004)	Garantiza a toda la población el acceso oportuno a la atención de un conjunto de patologías de alto impacto social, reduciendo las inequidades que se producían en atenciones de alto costo.
Reforma del Sistema Previsional	Ley N° 20.255 (2008)	Crea un sistema solidario de pensiones que beneficia a la población adulta mayor, personas en situación de discapacidad y personas que no lograron ahorrar lo suficiente para su pensión.
Sistema Intersectorial de Protección Social	Ley N° 20.379 (2009)	Define un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional con mayor vulnerabilidad socioeconómica y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida. Este Sistema queda constituido por subsistemas que articulan políticas no contributivas del Sistema de Protección Social. El Sistema Intersectorial de Protección Social se crea con los subsistemas: 1) Chile Crece Contigo de atención a la infancia y 2) Chile Solidario de atención a las familias en situación de pobreza extrema.
Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Ley N° 20.530 (2011)	Se crea el MDS con la responsabilidad de administrar, coordinar, supervisar y evaluar la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social, velando porque las prestaciones de acceso preferente o garantizadas, que contemplen los subsistemas propendan a brindar mayor equidad y desarrollo social, en el marco de las políticas, planes y programas establecidos.
Subsistema de Protección y Promoción Social: Seguridades y Oportunidades	Ley N° 29.595 (2012)	Brinda seguridades y oportunidades y promueve el acceso a mejores condiciones de vida a las personas y familias que se encuentren en situación de extrema pobreza.

La Ley N°20.379 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS), que lo define como un "modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional con mayor vulnerabilidad socioeconómica y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida".

Así mismo dicha Ley estableció que:

El Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) quedó integrado por **Subsistemas que articulan las políticas no contributivas del Sistema de Protección Social**. Cada Subsistema se focaliza en un grupo de personas y/o familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, constituyendo de este modo los ejes fundamentales de protección social para los grupos más pobres y vulnerables. Por tanto, de acuerdo a la ley, se entiende por un subsistema el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Con la implementación de estos subsistemas se buscó establecer una coordinación intersectorial de la oferta pública de modo de lograr una mayor eficiencia y eficacia de la intervención del Estado, constituyendo un conjunto integrado de servicios y prestaciones que impacten de manera articulada en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias o personas más vulnerables.

Los subsistemas deberán cumplir los siguientes requisitos copulativos para incorporarse al Sistema:

- a) Atender a un grupo de familias y/o personas, de carácter homogéneo, claramente identificable y vulnerable socioeconómicamente, según lo determine el instrumento de caracterización socioeconómica.
- b) Poseer un programa eje, esto es, una acción o prestación social base que determine tal acceso.
- c) Entregar prestaciones o beneficios sociales específicos que hayan sido creados por ley.
- d) Diseñar y llevar a cabo acciones y prestaciones sociales que requieran de una gestión coordinada intersectorialmente por distintos órganos públicos, y cuya ejecución sea preferentemente municipal.
- e) Responder a criterios de pertinencia en las prestaciones.
- f) Considerar procedimientos de medición y evaluación de, a lo menos, resultados a nivel de producto, tales como cobertura de las atenciones prestadas, focalización y calidad. El subsistema deberá diseñar y poner en funcionamiento el mecanismo de información que permita contar con antecedentes relevantes y pertinentes para el seguimiento de los avances y resultados de su implementación.
- g) Contemplar mecanismos de retiro gradual de los beneficiarios del subsistema.
- h) Disponer de un análisis regional del impacto social del subsistema y sus necesarias adecuaciones a la realidad de cada región.

A la fecha de su creación, el SIPS quedó conformado por dos Subsistemas: el Subsistema Chile Solidario⁸ y el Subsistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo.⁹ Posteriormente, mediante la Ley N° 20.595, promulgada el año 2012, se creó el Subsistema de Seguridades y

⁸ Chile Solidario se crea el año 2002, institucionalizándose como Subsistema del SIPS con la promulgación de la Ley 19.949 el año 2004.

⁹ Ley 20.379, de 2009 Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".

Oportunidades, el que comienza a implementarse en todas sus etapas en 2013 con el Programa de Ingreso Ético Familiar.¹⁰

2.1. Sistema Intersectorial de Protección Social

El SIPS busca atender la pobreza desde todas sus dimensiones, utilizando un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y al emprendimiento, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, mitigando la desigualdad y respetando los enfoques definidos para el desarrollo humano e inclusión social.^{11,12}

De acuerdo con lo anterior, se identifican los siguientes enfoques como orientadores del proceso de gestión del SIPS y sus Subsistemas.¹³

Enfoques:

- **Enfoque de Derechos para el Desarrollo Humano:** El enfoque de derechos remite a la responsabilidad de considerar a la población en condición de pobreza como protagonista y agente de su propia visión de progreso y movilidad social. Es así que el ciudadano es sujeto y centro, y no objeto marginal, del accionar público. Por ello, el SIPS es concebida y será implementado colocando a la ciudadanía en el centro, y articulando sobre sus derechos los mandatos y acciones interinstitucionales, lo cual implica ver más allá de las ofertas programáticas existentes hacia la realización conjunta de condiciones esenciales para que los individuos, las familias y las comunidades fortalezcan su capacidad de agencia para optar por una visión de desarrollo acorde con sus aspiraciones.
- **Enfoque Sistémico de Protección:** Frente a la pobreza el Estado es uno solo, y como tal todas sus instituciones deben responder a los retos comunes, lo cual implica un abordaje integral y articulado por parte de las instituciones públicas. Esto significa que se intervendrá a las familias en condición de pobreza bajo una única estrategia de selección, atención y seguimiento, manteniendo visibles las acciones que cada institución ejerce en función de su mandato y su quehacer administrativo.
- **La oferta programática del Estado,** debe ser amplia, tanto en programas garantizados como preferentes y debe ser presentar coherencia, sistematicidad, y complementariedad. En este esfuerzo es fundamental el trabajo con poblaciones comunes (meta compartida) y secuencias programadas de intervención.
- **Enfoque Territorial para la Intervención:** El enfoque territorial debe ser la base para la intervención desde lo local, incidiendo en las características propias de cada territorio, como son: la concentración de pobreza, la presencia de oportunidades, las fuentes de ingresos, el ambiente, el hábitat, la cultura y las redes de soporte social e institucional; para efectos de consolidar condiciones sociales y económicas acordes con las necesidades de la población en situación de pobreza.
- **Enfoque de Ciclo de Vida para la Intervención Familiar:** Las necesidades de los individuos que conforman las familias cambian a lo largo de su ciclo vital. Es así, como al transcurrir el ciclo de

¹⁰ Ver Anexo N°1 con detalle de la Normativa del SIPS y Subsistemas.

¹¹ Informe de Desarrollo Social 2014, MDS.

¹² Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 – 2018.

¹³ Si se concibe la pobreza como el resultado de un proceso socio-histórico de múltiples factores cuyas manifestaciones son diversas, es preciso que el Estado defina en su abordaje una serie de enfoques que transversalicen la intervención de las instituciones, en un marco garante del ejercicio de los derechos. Ver referencia bibliográficas en Anexo N°2.

vida el ser humano se enfrenta a factores de riesgo que se agudizan al asociarse con la condición de pobreza. En este sentido, el Estado debe crear una oferta de protección social amplia, que sea concebida de manera sistémica y que guarde una secuencia que atenúe este riesgo o vulnerabilidad social. En ese sentido, se necesita la conciliación de las ofertas institucionales con las demandas de la población en situación de pobreza, considerando las necesidades de los distintos grupos poblacionales a lo largo de su ciclo de vida como un factor determinante de su condición de pobreza.

A continuación se describe cada uno de los Subsistemas/Programas actuales del SIPS.

2.1.1. Subsistema Chile Solidario

Chile Solidario surge el año 2002 como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema, reconociendo esta situación no sólo por la falta o precariedad de ingresos, sino también, por la presencia de contingencias adversas que colocan a quienes lo viven en una situación de vulnerabilidad respecto de su entorno. Esta estrategia pone a las familias como el foco de la intervención y, reorganiza las prestaciones sociales, definiendo a Chile Solidario como la única puerta de entrada al sistema de provisión de servicios y beneficios sociales del Estado para esta población.

El diseño de Chile Solidario partió del diagnóstico de desconexión y desconocimiento de las familias respecto a la oferta pública, por lo que consideró como objetivo principal su vinculación e incorporación a la red social, la cual se organizó en torno a tres componentes:

- Programa Puente y Bono de Protección: Se trata de un acompañamiento psicosocial personalizado a familias de extrema pobreza, mediante un profesional denominado "Apoyo Familiar", quien durante 24 meses le entrega un servicio de orientación, consejería, intermediación y vinculación con la red social.
- Subsidios Monetarios: Paralelo a la participación en el Programa Puente, las familias reciben en forma preferencial o garantizada, según corresponda, los subsidios monetarios del Estado. Entre estos se encuentran el Subsidio Familiar, la Pensión Básica Solidaria, la Pensión Asistencial de Invalidez, el Subsidio al Agua Potable, la Subvención Protección Escolar y Subsidio a la Cédula de Identidad.
- Acceso preferente a Programas Sociales: A través de la suscripción de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social, instituciones y servicios públicos de las áreas de educación, salud, trabajo, infancia, entre otros, dan prioridad en la entrega de beneficios a las personas y familias de Chile Solidario, con el propósito de ofrecer prestaciones que contribuyan a cumplir las condiciones mínimas de calidad de vida definidas por el Programa Puente.

En la actualidad, el Subsistema Chile Solidario se encuentra en su última etapa de implementación, quedando un grupo de 50.683 familias activas y que egresarán en su mayoría el año 2017. Desde hace algunos años este subsistema no acepta nuevos beneficiarios, las personas y familias solo pueden ingresar al Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

2.1.2. Subsistema Chile Crece Contigo

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" surge para responder y atender de manera oportuna y pertinente las necesidades del desarrollo de niños y niñas de primera infancia, de sus familias y de la comunidad, organizando e integrando de manera coherente un conjunto de prestaciones de apoyo al desarrollo infantil, provistas por una amplia gama de servicios públicos, cuya implementación permite realizar un seguimiento a través del ciclo vital de la primera infancia. Cabe señalar que, si bien la implementación de Chile Crece Contigo (ChCC) comenzó el 2007, se institucionalizó en 2009 a través de la Ley N° 20.379. En esta Ley se

define ChCC como un subsistema de protección integral a los niños, niñas¹⁴ y sus familias, que provee acompañamiento y seguimiento a la trayectoria de desarrollo de cada niño o niña, a partir de su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición. A partir del año 2016, se decidió ampliar el rango de edades hasta 8 años lo que aumentará la oferta de servicios de apoyo y prestaciones para la infancia y podrá atender otros requerimientos esenciales para el desarrollo y bienestar de los niños y niñas de Chile.

Los objetivos declarados del Subsistema son:

Objetivo General

Lograr un óptimo desarrollo integral de los niños y niñas menores de 4 años de edad, mediante la consolidación de un subsistema de protección integral a la primera infancia,¹⁵ de cobertura nacional y expresión comunal.

Objetivos Específicos

- Generar un ambiente familiar, comunitario y social favorable al desarrollo infantil temprano, que contribuya a que los niños y niñas desplieguen al máximo sus potencialidades.
- Acompañar y apoyar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde la gestación y hasta su inserción en el sistema escolar, de manera oportuna y pertinente a las necesidades particulares de cada niño o niña.
- Apoyar el desarrollo de competencias parentales favorables al desarrollo integral de los niños y niñas.
- Detectar tempranamente los riesgos y potenciales rezagos en el desarrollo de los niños y niñas para su intervención oportuna.
- Ampliar la red nacional de servicios de apoyo al desarrollo infantil temprano.
- Instalar y consolidar redes comunales de protección social, con foco en la primera infancia, que permitan articular oportunamente las prestaciones y servicios que los niños, niñas y sus familias necesiten, y garantizar la pertinencia de dichas prestaciones y servicios respecto de las características culturales y sociales en las que los niños y niñas se desenvuelven.

Chile Crece Contigo, ofrece a los niños/as y sus familias intervenciones sociales (programas, prestaciones, y servicios) integradas y adecuados a las necesidades de cada niño, niña y su familia. La articulación de la oferta garantizada en pos de satisfacer las necesidades y demanda de los niños(as) y sus familias, considera dos Ministerios: Salud y Desarrollo Social. Corresponde a estos Ministerios definir y otorgar las prestaciones y servicios que son dirigidas a niños y niñas y sus familias, articulando la oferta garantizada y preferente en virtud del acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas y sus familias.

El Subsistema ChCC para cumplir con su objetivo de articular los servicios de la oferta institucionales del sector social de acuerdo con las demandas y necesidades de las familias en pobreza, desarrolla dos planos de gestión:

¹⁴ Prestaciones para todos los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud.

¹⁵ La integralidad de Chile Crece Contigo consiste en un conjunto de intervenciones, prestaciones y beneficios articulados en el territorio en un trabajo en red, a través de mecanismos de atención y derivación. En el subsistema están consideradas prestaciones de gran cobertura y otras diferenciadas que se combinan para atender en forma oportuna las necesidades particulares de apoyo de cada uno de los niños y niñas cubiertos por el sistema.

Plano 1 de Atención a Nivel Local: De atención a los niños, niñas y sus familias, para identificar sus demandas y necesidades y articular la oferta garantizada y preferente¹⁶ disponible a nivel local, para que los niños(as) y sus familias reciban las prestaciones y servicios pertinentes a sus demandas y necesidades. Para esto se desarrollan los siguientes programas:

1. Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial – PADB (Programa EJE o puerta de entrada de los niños al Subsistema)

Descripción: El programa se ejecuta desde los Servicios de Salud y constituye la puerta de entrada a Chile Crece Contigo, desplegando su oferta de prestaciones y servicios a partir del primer control de gestación. Las acciones de salud comprometidas en este Programa vienen a complementar lo que regularmente se realiza en el control prenatal, atención del parto/nacimiento y control de niño sano; reforzando temáticas psicosociales tales como: i) detección temprana de riesgos, ii) preparación a la maternidad y paternidad, iii) pautas de apoyo al desarrollo infantil, iv) estimulación inicial y v) la crianza respetuosa, promoción del apego seguro, entre las principales.

Objetivo: Su objetivo es articular y desplegar el seguimiento a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas en su primera infancia, a fin de lograr que alcancen su máximo potencial de desarrollo. A partir del acompañamiento que se realiza en los controles de salud de este programa, se realizan las pesquisas pertinentes para la gestión de todo el sistema, activando mecanismos de alerta que involucrarán las acciones de la red básica y la red ampliada conformadas en los territorios comunales, gestionadas a través del municipio respectivo.

2. Programa de Fortalecimiento Municipal

Descripción: El programa del MDS es de alcance nacional, es decir, apoya a todas las redes comunales posibilitando que todas las instituciones que participan en la Red Comunal pongan en conocimiento y a disposición de los demás integrantes de la red y de los usuarios, la oferta de servicios disponible para la atención oportuna y pertinente de las necesidades de cada niño, niña y su familia.

¹⁶ Prestaciones y Servicios Garantizados: prestaciones sociales o programas que son provistos por el Estado como un derecho para sus ciudadanos. Éstas pueden ser universales o focalizadas en algún segmento de la población de acuerdo a la caracterización y requisitos contemplados en los respectivos cuerpos legales.

Prestaciones y Servicios Preferentes: programas o prestaciones sociales entregadas por el Estado y/u otros actores públicos o privados que pese a no contar con una garantía que haga exigible su cumplimiento desde el punto de vista legal, constituye un apoyo que contribuye a la realización y ejercicio de los derechos de determinados grupos o segmentos de la población vulnerable. Ambas definiciones según documento interno sobre el SIPS (MDS, 2105).

Las prestaciones están aseguradas mediante Convenios Institucionales aprobados por Comité Interministerial de Desarrollo Social (CIDS) y financiados por Presupuesto nacional (via Glosa). "El Comité Interministerial de Desarrollo Social, creado en la ley N° 20.530, enviará, a más tardar, en el mes de agosto de cada año un oficio al Ministro de Hacienda. En dicho oficio se especificarán las acciones y prestaciones a las que sería recomendable que los usuarios del Subsistema tengan acceso preferente. El Ministro de Hacienda podrá, en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, establecer a cuáles acciones y prestaciones tendrán acceso preferente".

Art 13 Ley 20.370 que crea el SIPS y SchCC "Artículo 13.- El subsistema "Chile Crece Contigo", de conformidad con lo que disponga el reglamento, considerará las múltiples dimensiones que influyen en el desarrollo infantil, otorgando, a iguales condiciones, acceso preferente a las familias beneficiarias de la oferta de servicios públicos, de acuerdo a las necesidades de apoyo al desarrollo de sus hijos, en programas tales como nivelación de estudios; inserción laboral dependiente o independiente; mejoramiento de las viviendas y de las condiciones de habitabilidad; atención de salud mental; dinámica familiar; asistencia judicial; prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil. El acceso preferente estará dirigido a aquellas familias beneficiarias que pertenezcan a hogares que integren el 40% más vulnerable socioeconómicamente de la población, según lo determine el instrumento señalado en el artículo 5°, y que reúnan los requisitos para acceder a la oferta de servicios públicos señalada en el inciso anterior."



Objetivo: Apoyar la gestión de las Redes Comunes Chile Crece Contigo

En la tabla siguiente se detallan las características de estos dos programas articuladores de necesidades y demanda de niños(as) y sus familias con la oferta disponible para satisfacer dichas necesidades y demandas.

Tabla N° 2. Características de los Programas Articuladores del Subsistemas ChCC

Subsistema / Programa	Población Beneficiaria	Beneficio que se entrega	Institución responsable de la entrega del beneficio	Rol municipio
1. Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial	Niños y niñas a partir de la gestación hasta los 4 años de edad, que se atienden a través de los Centros de Salud (Consultorios) y Maternidades.	<p>Fortalecimiento del desarrollo prenatal: busca fortalecer los cuidados prenatales, brindar atención integral a familias en situación de vulnerabilidad psicosocial y entregar educación a la gestante y su pareja o acompañante.</p> <p>Atención personalizada del proceso de nacimiento: se entrega atención personalizada del parto y puerperio.</p> <p>Atención al desarrollo integral del niño y niña hospitalizado: se entregan servicios de atención integral al recién nacido hospitalizado en neonatología o al niño o niña hospitalizado en pediatría.</p> <p>Fortalecimiento del desarrollo integral del niño y niña: se busca el fortalecimiento del control de salud de los niños para su desarrollo integral y se realizan intervenciones educativas de apoyo a la crianza.</p> <p>Atención de niños y niñas en situación de vulnerabilidad: se traduce en el fortalecimiento de las intervenciones en niños en situación de vulnerabilidad, rezago y/o déficit en su desarrollo integral.</p>	Los Servicios de Salud complementados con la entrega de oferta regular de los establecimientos de salud primaria y los hospitales públicos.	Coordinación de la Red Comunal de Apoyo para solución de necesidades de niños y niñas y sus familias.
2. Programa de Fortalecimiento Municipal	Redes Comunales Chile Crece Contigo (Red Básica y/o Red Ampliada)	<p>Financia:</p> <p>Realización de jornadas o talleres de trabajo que cuenten con la participación de los integrantes de la Red Comunal (Red Básica y/o Red Ampliada).</p> <p>Realización de reuniones periódicas de trabajo.</p> <p>Modalidades de formación y/o capacitación, en materias referidas a la gestión y articulación de Redes.</p> <p>Actividades de difusión del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia.</p> <p>Diseño y reproducción de material de trabajo de la Red Comunal Chile Crece Contigo y/o de material básico de difusión de la Red Comunal.</p> <p>Otras acciones, siempre y cuando estén estrechamente vinculadas con el fortalecimiento de la gestión de la Red Comunal Chile Crece Contigo.</p>	El programa es ejecutado a través de un convenio suscrito entre las municipalidades y la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social. Se ejecuta en coordinación con el Departamento de Salud Municipal.	DIDECO es la unidad encargada de la gestión a nivel municipal

Plano 2 de Orientación a Nivel Nacional: Para identificar y comprometer a los Ministerios y Servicios Públicos que producen la oferta garantizada y preferente, para disponer oportunamente de las prestaciones y servicios que requieren o demandan los niños y niñas y sus familias, en el nivel local.

En la tabla siguiente se presentan los principales programas que conforman la oferta garantizada y preferente del Subsistema CHCC:

Tabla N° 3. Programas de la Oferta Garantizada y Preferente¹⁷
Subsistemas ChCC

Institución / Programa	Tipo de Oferta	Fuente
JUNJI		
Centros Educativos Culturales de la Infancia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Conozca a Su Hijo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
SERNAM		
Programa de 4 a 7	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Subsecretaría de Servicios Sociales		
Centro para Hijos con Cuidadores Principales Temporeros	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa de Apoyo al Recién Nacido	Garantizada	http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/que-ofrece/
Programa continuidad del Ciclo Educativo de Estudiantes, Padres, Madres y Embarazadas (MDS/JUNAEB)	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Educativo del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo	Garantizada	http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/que-ofrece/
CONADI		
Fondo Cultura y Educación: Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe.	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016

2.1.3. Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO)

El Subsistema Seguridades y Oportunidades se creó en el año 2012 mediante la Ley N°20.595 y comienza a implementarse en todas sus etapas en el año 2013. Este Subsistema tiene por objeto brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias más vulnerables, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida.

Este Subsistema toma como base el trabajo que venía desarrollando el Sistema Chile Solidario en relación a la población en situación de extrema pobreza y los grupos vulnerables, orientándose en promover el acceso a mejores condiciones de vida a las familias que se encuentren en situación de pobreza extrema (Programa Familias en Extrema Pobreza (Ex IEF)) y, aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir con cualquiera de las siguientes condiciones: i) tener 65 o más años de edad y vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza (Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor - Vínculos), ii) encontrarse en situación de calle

¹⁷ Ver Anexo N°3 con la descripción detallada de los programas de esta oferta, y en Anexo N°4 el detalle de la normativa relacionada con los programas de la oferta.

(Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle) o iii) ser niño/a menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad (Programa Abriendo Caminos).

El modelo de intervención de todos estos programas del Subsistema comprende los siguientes componentes:

- Componente Programa Eje: El Programa Eje busca brindar acompañamiento a la trayectoria de las y los beneficiarios durante toda su participación en el programa a través de las etapas de diagnóstico, seguimiento y evaluación del desempeño y logros alcanzados por las familias.
- Componente Acompañamiento: Este componente tiene como objetivo entregar servicios especializados de acompañamiento para las familias o personas de acuerdo a sus necesidades particulares, tanto en el ámbito psicosocial como socio laboral. En el caso del Acompañamiento Psicosocial el objetivo es promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo. Por su parte, el Acompañamiento Socio laboral tiene por objeto mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos de forma autónoma y mejorar sus condiciones de empleabilidad y de participación en el ámbito laboral.
- Componente de Transferencias Monetarias: Las Transferencias Monetarias a las que acceden los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades tienen como objetivo de corto plazo aliviar las consecuencias de la extrema pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos familiares, y en el mediano plazo, fortalecer el capital humano, estableciendo incentivos para acceder a prestaciones de salud y educación. Las Transferencias Monetarias contempladas en el Subsistema son de carácter transitorio. Su otorgamiento permite generar una plataforma de seguridad así como promover una disposición positiva para involucrarse en la propia superación de la pobreza.
- Componente de Oferta Preferente y Garantizada: Este componente tiene por objeto facilitar el acceso de las familias participantes del programa a la red institucional y oferta local de programas y servicios sociales para apoyar el proceso de habilitación y desarrollo iniciado por las familias, tanto en el ámbito psicosocial como socio laboral.

Este modelo de intervención presenta algunas variantes en la implementación de los componentes en cada Programa, según se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla N° 4. Programas del Subsistema Seguridades y Oportunidades
Modelo de Intervención**

Componente	Programas de Subsistema SS y OO			
	Abriendo Caminos	Apoyo a Personas en Situación de Calle	Apoyo Integral al Adulto Mayor - Vínculos	Familias en Extrema Pobreza (Ex IEF)
Programa Eje	Diagnóstico y elaboración de Plan de Intervención, seguimiento y evaluación de los beneficiarios.	Diagnóstico y elaboración de Plan de Intervención, seguimiento y evaluación de los beneficiarios.	Diagnóstico y elaboración de Plan de Intervención, seguimiento y evaluación de los beneficiarios.	Diagnóstico y elaboración de Plan de Intervención, seguimiento y evaluación de los beneficiarios.
Acompañamiento Psicosocial y/o Acompañamiento Socio laboral	Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) Cuidadores de Niños, Niñas y Adolescentes.	Persona en Situación de Calle.	Adulto Mayor.	Niños y Adultos del grupo familiar.
Transferencias Monetarias	Prestaciones sociales de cargo fiscal (TTMM no condicionadas).	Prestaciones sociales de cargo fiscal (TTMM no condicionadas).	Prestaciones sociales de cargo fiscal (TTMM no condicionadas).	Prestaciones sociales de cargo fiscal (TTMM condicionadas y no condicionadas).
Oferta Preferente	Acceso de los beneficiarios a programas sociales y otros servicios Complementarios.	Acceso de los beneficiarios a programas sociales y otros servicios Complementarios.	Acceso de los beneficiarios a programas sociales y otros servicios Complementarios.	Acceso de los beneficiarios a programas sociales y otros servicios Complementarios.
Operación				
Normativa específica	Orientaciones de Implementación y Ejecución, Metodologías de Intervención y Procedimientos de Gestión General del Modelo de Intervención para Usuarios Menores de Edad, cuyo Adulto Significativo se encuentre Privado de Libertad (Resolución Exenta N°599, 2015), Subsecretaría de Servicios Sociales – MDS.	Orientaciones de implementación y ejecución, metodologías de intervención y procedimientos de gestión generales del Modelo de Intervención para Personas en Situación de Calle (Resolución Exenta N° 644, 2015), Subsecretaría de Servicios Sociales – MDS.	Orientaciones de Implementación y Ejecución, Metodologías de Intervención y Procedimientos de Gestión General del Modelo de Intervención para" Personas Mayores de 65 años (Resolución Exenta N° 0893, 15 de Octubre de 2015, Subsecretaría de Servicios Sociales – MDS).	Norma técnica (mayo 2015).
Selección beneficiarios	MDS identifica a NNA a partir de Listado de Personas Privadas de Libertad enviado por Gendarmería.	Identificados por ejecutores del Programa seleccionados por la SEREMIA del MDS mediante concurso público.		MDS identifica en base a RSH y verifica en Bases Administrativas y elabora lista prelada

Para cumplir con su objetivo de articular las prestaciones y servicios de la oferta institucional del sector social de acuerdo con las demandas y necesidades de las familias o personas en pobreza extrema o de vulnerabilidad, en cada uno de los programas se deben desarrollar dos planos de gestión:

Plano 1 de Atención a las Familias o Personas a Nivel Local: Para identificar sus demandas y necesidades y articular oferta garantizada y preferente disponible a nivel local para que las familias o personas reciban las prestaciones y servicios pertinentes a sus demandas y necesidades (Corresponde al Componente Acompañamiento y Componente de Oferta Preferente y Garantizada).

Con este propósito los cuatro programas disponen de una Unidad de Atención de las familias o personas que se hacen cargo de la componente de Acompañamiento Psicosocial y/o Acompañamiento Socio laboral, con las características que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla N° 5. Ubicación de Unidades de Atención de los Programas Subsistema SSyOO

Subsistema / Programa	Unidad de Atención
1. Programa Familia	Unidades en Municipios. Son supervisadas por FOSIS.
2. Programa Abriendo Caminos	Unidades en Municipalidades o Instituciones privadas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, a través de un convenio de transferencia de recursos con el MDS. Son supervisadas por la Encargada del Programa de la Unidad de Coordinación Social de la SEREMIA correspondiente.
3. Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle	Unidades en Municipalidades o Instituciones privadas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, a través de un convenio de transferencia de recursos con el MDS. Son supervisadas por la Encargada del Programa de la Unidad de Coordinación Social de la SEREMIA correspondiente.
4. Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor- Vínculos	Unidades en Municipalidades o Instituciones privadas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, a través de un convenio de transferencia de recursos con el MDS. Son supervisadas por la Encargada del Programa de la Unidad de Coordinación Social de la SEREMIA correspondiente.

Plano 2 de Orientación a Nivel Nacional: Para identificar y comprometer a los Servicios Públicos que produzcan la oferta garantizada y preferente, de modo de disponer oportunamente de las prestaciones y servicios que requieren o demandan las familias o personas en el nivel local.

En la tabla siguiente se presentan los principales programas que conforman la oferta garantizada y preferente para los programas del Subsistema SSyOO:

Tabla N° 6. Programas de la Oferta Garantizada y Preferente Subsistemas SSyOO¹⁸

Institución / Programa	Oferta	Fuente
CONADI		
Fondo de Desarrollo Indígena	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo de Protección Ambiental	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo de Tierras y Agua	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa de Defensa Jurídica	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Promoción e Información de los Derechos Indígenas	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016

¹⁸ Ver Anexo N°3 con la descripción detallada de estos programas, y en Anexo N°4 el detalle de la normativa relacionada con los programas de la oferta.

FOSIS		
Programa Acceso al Microcrédito	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Autoconsumo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Educación Financiera	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Fortalecimiento de la Acción Comunitaria	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Fortalecimiento de la Vida en Comunidad	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Fortalecimiento de la Vida en Familia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Iluminemos con Eficiencia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Vive tu Huerto	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Yo Emprendo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Yo Emprendo Semilla	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Yo Trabajo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Yo Trabajo Jóvenes	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
INJUV		
Infocentros	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
País Joven Público	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
País Joven Social	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
SENADIS		
Apoyo a la Implementación de Centros Comunitarios de Rehabilitación (CCR)	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Articulación Intersectorial para la Inclusión de Personas con Discapacidad	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Ayudas Técnicas	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos (FONAPI)	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
SENAMA		
Buen Trato al Adulto Mayor	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Centros Diurnos	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Condominio / Conjunto de Viviendas Tuteladas	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Cuidados Domiciliarios	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Envejecimiento Activo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Escuela de Formación para Dirigentes Mayores	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Establecimientos de Larga Estadía de Adultos Mayores	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo Concursable ELEAM	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fondo Nacional del Adulto Mayor	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Turismo Social para el Adulto Mayor	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Voluntariado Asesores Senior	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Voluntariado Te Acompaño	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016

SERNAM		
Apoyo a Mujeres Jefa de Hogar	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Fundación de la Familia FUNFA	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Mujer, Asociatividad y Emprendimiento	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Mujer, Ciudadanía y Participación	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Prevención Integral de Violencia Contra las Mujeres	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
PRODEMU	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Subsecretaría de Servicios Sociales		
Piloto Salud Mental	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Apoyo a Familias para el Autoconsumo	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa de Apoyo al Microemprendimiento Indígena Urbano	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Habitabilidad (Chile Solidario)	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Programa Noche Digna (Centros para la Superación y Plan de Invierno)	Preferente	MDS Ley de Presupuesto 2016
Subsidio al Consumo de Agua Potable	Garantizada	http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/seremi/metropolitana/beneficios-sociales/

3. Diseño Lógico del SIPS

El diseño lógico del Sistema Intersectorial de Protección Social establece la coherencia de arriba hacia abajo de los objetivos del SIPS con los objetivos superiores del Sistema de Protección Social del país que declara el Ministerio de Desarrollo Social. Esta coherencia se genera a partir de la alineación vertical y horizontal en los 3 niveles de la planificación del país (estratégico, programático y operativo).

- Nivel estratégico Superior: Corresponde al diseño y evaluación de Planes y Políticas del nivel estratégico superior, que se refiere a la planificación de largo plazo expresada por ejemplo en un Plan Nacional, donde se identifican principalmente decisiones que definen políticas y marcos legislativos, que por un lado orientan la acción pública y por otro lado la regulan. Los instrumentos de planificación de nivel estratégico son:
 - ✓ Plan de Desarrollo Nacional
 - ✓ Estrategias de Desarrollo Territoriales
 - ✓ Estrategias de Desarrollo en los ámbitos social y productivo
- Nivel Estratégico Programático: Corresponde al diseño y evaluación de Programas de intervención sectoriales, especiales o locales. En este nivel corresponde identificar y complementar los objetivos a nivel sectorial o territorial o de grupos específicos de la población, en coherencia con los objetivos a nivel estratégico superior y, determinar las responsabilidades institucionales para su logro, expresados en compromisos, ojala vinculantes, que orienten la priorización de proyectos y programas de inversión y la asignación de recursos al tercer nivel operativo o de ejecución. A este nivel se diseñan y evalúan:
 - ✓ Programas sectoriales o regionales o locales
 - ✓ Compromisos programáticos de dependencias y entidades públicas
 - ✓ Instancias de coordinación intersectorial
 - ✓ Planes Plurianuales de Inversiones de los sectores o regiones o municipios

- Nivel Estratégico Operativo: Corresponde a la ejecución de iniciativas de inversión acorde con los lineamientos que bajan de los programas sectoriales o especiales o locales (Nivel programático). En este nivel es donde se manifiesta directamente la intervención del Estado en el grupo de la población o sector objetivo o territorio. Dicha intervención significa una intervención (programas y proyectos de inversión) en un territorio o grupo de personas, que utilizan recursos económicos y humanos, generando infraestructura, bienes o servicios, que implica ejecutar funciones, tareas, instrumentos, personal que labora y equipamiento empleado, donde los resultados están sujetos a metas, debiendo los impactos de este accionar aportar al logro de los objetivos definidos en el nivel programático que aporta en forma importante al logro de los objetivos del nivel estratégico de la región y sectores.

A partir de la presentación de los principios y normativa que sustentan el Sistema de Protección Social y el Sistema Intersectorial de Protección Social realizada en los acápite 1 y 2 anteriores, la consultora construyó el diseño lógico del SIPS que se presenta a continuación. Para esta construcción se tuvo como referencia el Enfoque de Matriz de Marco Lógico en Cascada.¹⁹

Objetivos del Nivel Estratégico Superior:

Los principales lineamientos estratégicos respecto al Sistema de Protección Social y al Sistema Intersectorial de Protección Social se declaran en el Plan de Gobierno actual y se resumen en el recuadro N°2 siguiente:

**Recuadro N° 2 Resumen de Lineamientos Estratégicos del Plan de Gobierno Presidenta Bachelet
Política de Protección Social**

El Plan de Gobierno propone como desafío:

“Fortalecer y ampliar el Sistema de Protección Social retomando la lógica de protección social fundada en derechos para combatir la pobreza y hacer frente a las distintas formas de desigualdad que afectan a la sociedad Chilena.”

Respecto a la superación de pobreza se señala:

- “Las políticas y programas públicos orientados a reducir la pobreza deben apuntar simultáneamente a **garantizar umbrales mínimos, a ampliar oportunidades**, y mejorar el dominio de personas y comunidades sobre sus propios proyectos de desarrollo. Las iniciativas a desarrollar deben reconocer e incorporar en sus lineamientos no sólo los déficits, sino también, y con particular fuerza, los recursos disponibles en las personas, co-responsabilizando a los ciudadanos mediante un estilo de participación renovado, propio de este nuevo ciclo político”

Los Lineamientos Estratégicos Globales declarados son:

- Desarrollo más **integral**, sostenido, **inclusivo** y sustentable, que se traduzca en mejores condiciones de vida para toda la población.
- Articulación permanente entre políticas sociales y económicas, reconociendo que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, **desigualdad y la exclusión social**.
- Reasignar recursos públicos hacia aquellas áreas que tengan un carácter distributivo más progresivo, como aquellas destinadas a la educación y la salud.
- Fortalecer y ampliar el Sistema de Protección Social que permita continuar con la reducción de la pobreza extrema, pero que de forma simultánea permita abordar el fenómeno más estructural de las **distintas formas de desigualdad** que afectan a la población.

Objetivos del Nivel Programático:

Los objetivos del nivel programático (que a veces se denominan tácticos) corresponden a los objetivos declarados en cada Subsistemas del SIPS hasta el nivel de programa específico cuando existe (Por ejemplo el Subsistema SSyOO tiene cuatro programas específicos y el Subsistema ChCC no tienen programa específicos).

Objetivos Operativos:

Siguiendo la lógica hacia abajo, a los objetivos de cada subsistema o programa específico se asocian los objetivos de los componentes (que corresponden a los productos finales) y a estos

¹⁹ En Anexo N°5 se presenta la Base Conceptual del Enfoque de Marco Lógico en Cascada.

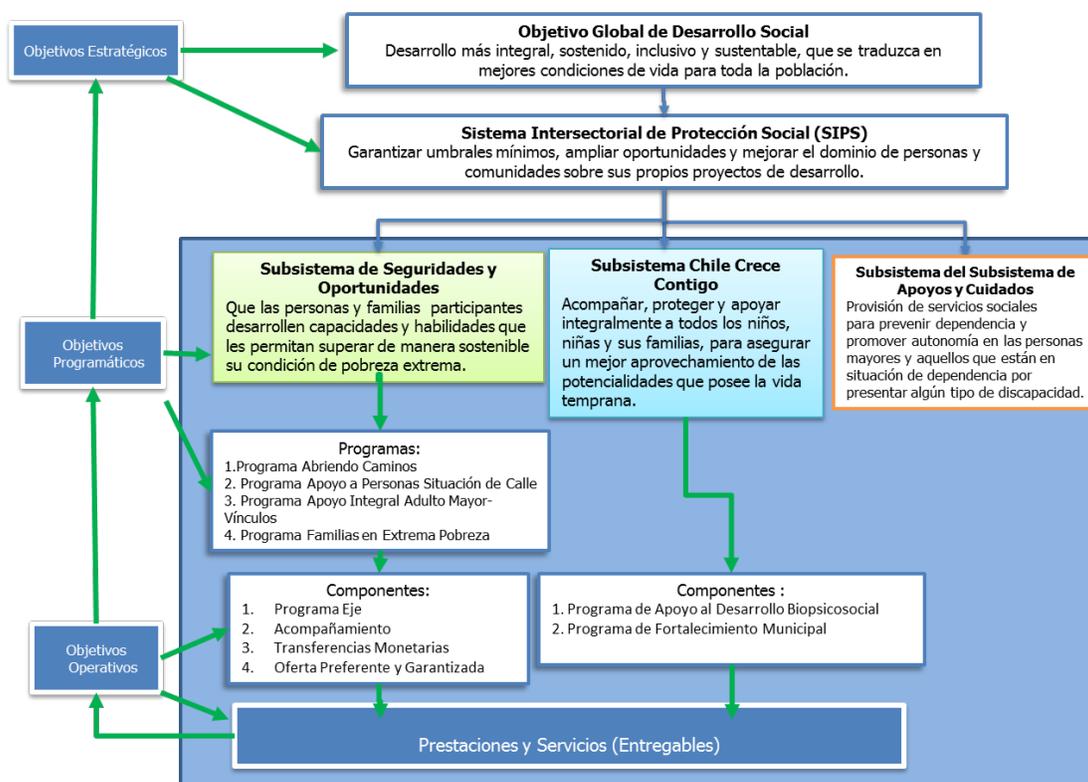
componentes se asocian las actividades necesarias y suficientes para generar el producto respectivo.

En general los componentes de los Subsistemas o Programas específicos son los siguientes:

- Componente 1: Atención a familias o personas o niños(as), para generar Plan de Soluciones.
- Componente 2: Gestión de Redes para generar la articulación de la oferta garantizada y preferente y entrega de prestaciones y servicios a las familias o personas atendidas de acuerdo al Plan de Soluciones.
- Componente 3: Entrega de Transferencias monetarias a las familias o personas atendidas.

En la Figura siguiente se muestra esquemáticamente la alineación de los objetivos de los tres niveles de planificación del Sistema Intersectorial de Protección Social.

Figura N° 1. Esquema Diseño Lógico Sistema Intersectorial de Protección Social



Fuente: Elaboración Propia

4. Modelo de Gestión de Entrega de los Servicios del SIPS

Para efectos de este Estudio **entenderemos por "Sistema de Gestión",²⁰ un conjunto de elementos relacionados** formal y productivamente, capaz de generar resultados predecibles y evaluables, distintos y de mayor valor que el que pueden generar sus elementos en forma individual. En el ámbito de la administración los elementos se pueden asociar a los agentes o

²⁰ Gareth R. Jones, Teoría Organizacional, Diseño y cambio de las organizaciones; José Antonio López Suárez, Ensayo sobre Administración de Organizaciones.

unidades organizacionales y las relaciones al conjunto de reglas de operación (facultades, roles, responsabilidades).

La definición de los elementos constitutivos de un Modelo de Gestión de servicios sociales son los siguientes:

1. Principios que guían la búsqueda de resultados compartidos.
 - Se trata de la existencia de un cuerpo de Principios que guían la búsqueda de resultados compartidos. Entendiendo como tales, declaraciones valóricas/normativas emanadas de una autoridad competente, normalmente contenidas en la ley o en los Programas de Gobierno que definen el marco de acción de los programas de inversión o acciones específicas.
2. Racionalidad o foco de la acción
 - Identificación de la Racionalidad o foco de la acción declarado por la autoridad o las leyes y verificación cuan compartido está por todos los involucrados. Es la declaración de objetivo central en el cual deberán organizarse las actividades de un programa, proveyendo de orientación para el diseño de actividades y medición del logro buscado.
3. Propósito /valor agregado específico buscado
 - Identificación del Propósito /valor agregado específico buscado por el sistema definido como el estado final o deseado que se espera obtener como resultado del adecuado funcionamiento del sistema.
4. Poblaciones objetivo o de impacto conocida
 - Determinación precisa de la cuantía y caracterización de la población sobre la cual se actúa, su situación de base así como avances o mejoras esperadas en el tiempo.
5. Actores, roles y responsabilidades eficaces para ordenar los recursos y acciones.
 - Identificación unívoca de actores o agentes participantes, sus roles y responsabilidades, mediante arreglos institucionales que le otorga a cada uno la capacidad para actuar, las reglas de operación para todos los procesos y las consecuencias de su no cumplimiento.
6. Modelo o mecanismos de provisión (producción y entrega)
 - Corresponde a la definición de los procesos mediante el cual se realiza la provisión de las prestaciones y servicios y, requiere definir al menos:
 - ✓ Los productos (soluciones) asociadas a las subpoblaciones específicas (población objetivo), caracterizándolas en lo posible por clases o agrupaciones de servicios o prestaciones, incluyendo estándares de calidad de servicio y su margen de tolerancia (Condiciones de satisfacción).
 - ✓ Los procesos necesarios para generar y entregar los servicios y prestaciones.
 - ✓ Las instancias de seguimiento y evaluación de progreso/ egreso los beneficiarios.
 - ✓ Las instancias de organización y coordinación intra y extra sistema.
7. Proceso de observación y evaluación de la gestión de la provisión en su conjunto, incluyendo metodologías, métricas y consecuencias de la evaluación.

Se puede decir que estamos en presencia de un Modelo de Gestión bien diseñado cuando todos estos elementos constitutivos están identificados o diseñados y el sistema está funcionando sistémicamente, es posible monitorear las actividades de los procesos de producción y de apoyo, y dar seguimiento y evaluar sus productos y la generación de valor. Parte importante de un Modelo de Gestión es también la documentación de su diseño.

Definir un modelo de gestión para una intervención permite asegurar: i) la eficacia en la ejecución, ii) logro del impacto deseado y iii) la evaluación de resultados²¹ y retroalimentación.

En base a la documentación disponible del SIPS y, considerando la información acumulada en la observación de campo²² llevada a cabo en este Estudio, así los elementos identificados en la revisión bibliográfica realizada,²³ la consultora considera que los elementos constitutivos del 1 al 5 se pueden identificar claramente y, su declaración es la siguiente:

1) Principios

- Promover la igualdad del ejercicio de sus derechos a familias y personas más vulnerables, asegurando un umbral mínimo de derechos.
- Fomentar la auto cuidado y progreso auto sostenido de las personas/ familias más vulnerables.
- Proveer facilidades que le permitan aprovechar oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad al resto de la población.
- Maximizar el uso de los recursos evitando el desperdicio y revirtiendo los ahorros en mayores y mejores servicios.

2) Racionalidad o foco del Modelo

El foco del Modelo de Gestión del SIPS a nivel local debe estar en la “solución del caso”. Esto es:

²¹ Resultados que pueden ser de Producto, Intermedios y Finales o de Impacto.

²² Entrevistas a actores claves en todas a las regiones, encuesta a municipios y talleres y entrevistas a actores de municipios.

²³ Ver revisión bibliográfica y conclusiones en Anexo N° 2. La bibliografía revisada, agrupadas por temáticas, fue: i) Entrega e integración de servicios sociales a nivel municipal: C. de Moura Castro, R. Deutsch, R. Hausmann, W. Savedoff, “Supporting Reform in the Delivery of Social Services: A Strategy”, Social Programs Division of the Social Programs and Sustainable Development Department, and the Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, 1996; C. Molina, Entrega de Servicios Sociales: Modalidades y cambios recientes en América Latina, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002; D. Richardson y P. Patana, “Integrating service delivery: why, for who, and how?”, Discussion paper Draft, OCDE Social Policy Division, 2012; Departamento de Desarrollo Social, “Integrated Service Delivery Model”, Ministerio de Desarrollo Social, República de Sudáfrica, 2005; KPMG International, “The Integration Imperative: reshaping the delivery of human and social services”, 2013; M. Fernández, La gestión de redes locales de protección social: restricciones y límites para políticas integrales, XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013; N. Cunill-Grau, M. Fernández, M. Thezá, El diseño del modelo de la acción intersectorial en el Sistema Intersectorial de Protección Social. Alcances y límites, Informe Proyecto FONDECYT N° 1120893, 2013; N. Cunill-Grau, M. Fernández, M. Thezá, La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile, Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 36, 2013, p. 289-314; S. Devarajan, R. Reinikka, Making Services Work for Poor People, World Bank, World Development Report 2004; Sur Profesionales Consultores S.A., “Levantamiento de Experiencias Locales de Gestión y Provisión Público-Privada de Servicios de Atención Especializada a Población Vulnerable”, 2014; T. Matus, F. Cortez-Monroy, P. Hermansen, F. Sabatini, C. Silva, Migración y municipios. Construcción de una propuesta de política pública de gestión municipal para la población inmigrante, Doce Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas, 2012; ii) Criterios para la Agrupación de Municipios: T. Matus, M. Quezada, R. Flores, R. Funk, A. Orellana, L. Fuentes, M. Sepúlveda, J.C. Arriagada, G. Valdivieso, T. Vidal, Identificando municipios efectivos: análisis de cuatro componentes transversales en la gestión municipal de la Región Metropolitana, Doce Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2010; iii) Sistemas o Modelos de Gestión Municipal: F. Bernstein, J. Inostroza, Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura, artículo en Un mejor Estado para Chile Descentralización; Consorcio para la Reforma del Estado, C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009, capítulo 2, p. 265-301; F. Poblete, S. Araya, T. Pantoja, F. Torres, Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local, Doce Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2006; J. Montero, N. Majluf, J. Corbalán, C. Herrera, C. Mansilla, B. Peñaloza, V. Rojas, Elementos claves para la implementación de un modelo de gestión en la salud municipal, Doce Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2011.

Organizar los esfuerzos para lograr la modificación del estado inicial (indeseado) de una particular unidad familiar o persona en situación de vulnerabilidad, a un estado pronosticado (esperado), mediante la aplicación de la mejor combinación de prestaciones y servicios posibles.

Esto implica concentrar los esfuerzos en los efectos e impactos de los servicios entregados, mediante la observación y búsqueda de la mejor manera de obtener el progreso y egreso de la unidad intervenida previamente pronosticado. Consecuente con lo anterior obliga a que el sistema articule los servicios de las diferentes ofertas institucionales del sector social de acuerdo con las demandas y necesidades de las familias o personas atendidas.

3) Propósito

Derivado del foco y atendiendo los principios del sistema, se establece que el propósito o valor agregado del Modelo de Gestión a nivel local debe ser que:

Los servicios/prestaciones del SIPS, son producidos y entregados a las personas / familias según lo requerido por ellas, en tiempo y forma, contribuyendo eficientemente a la solución integral de los problemas que dieron lugar a la intervención, y cuyos resultados son observados según indicadores de progreso establecidos inicialmente por el Sistema.

4) Poblaciones objetivo /servicios

La estructura del SIPS, concibe en el futuro la existencia de tres subsistemas, con objetivos programáticos y poblaciones objetivo específicas, las cuales pueden recibir distintos servicios o prestaciones, según detalla en la tabla siguiente:

Tabla N° 7. Estructura del SIPS: Subprogramas, Programas, Población Objetivo, Prestaciones y Servicios

SUBSISTEMAS			
	SEGURIDADES Y OPORTUNIDADES	CHILE CRECE CONTIGO	APOYOS Y CUIDADOS
OBJETIVOS DE SUBSISTEMAS	Que las personas y familias participantes desarrollen capacidades y habilidades que les permitan superar de manera sostenible su condición de pobreza extrema.	Acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños y sus familias, para asegurar un mejor aprovechamiento de las potencialidades que posee la vida temprana	Provisión de los servicios sociales para prevenir la dependencia y promover autonomía en las personas mayores y aquellos que están en situación de dependencia por presentar algún tipo de discapacidad.
POBLACION OBJETIVO DE LOS PROGRAMAS	<ol style="list-style-type: none"> Familias en situación de pobreza extrema. Grupos vulnerables: <ul style="list-style-type: none"> Personas en Situación de Calle. Adulto de 65 años o más años de edad, que vive solo con una persona y está en situación de pobreza. Niño/a menor de edad y su familia cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. 	Todos los Niños/as que nacen en los Hospitales Públicos y sus familias.	Adultos Mayores y discapacitados dependientes en situación de pobreza.
BIENES Y SERVICIOS PROGRAMADOS	Garantizados: Pueden ser universales o focalizadas en algún segmento de la población de acuerdo a la caracterización y requisitos contemplados en los respectivos cuerpos legales. Preferentes: Pese a no contar con una garantía que haga exigible su cumplimiento desde el punto de vista legal, constituye un apoyo que contribuye a la realización y ejercicio de los derechos de determinados grupos o segmentos de la población vulnerable. Estas prestaciones están aseguradas mediante Convenios Institucionales aprobados por Comité Interministerial de Desarrollo Social (CIDS) y financiados por Presupuesto nacional (vía Glosa).		

TRANSFERENCIAS MONETARIAS	<p>Base: Asociados a un Programa. Condicionados: entregados si se cumplen determinadas actividades o metas. Por Logro: entregados por cumplimiento o logro de un resultado comprometido o programado.</p>
SERVICIOS PARA AJUSTAR PERTINENCIA	<p>Servicios complementarios: uso de fondos especiales para ajustar pertinencia en la aplicación de los programas (solo en Chile Crece Contigo).</p>

El SIPS, en consecuencia, atiende con sus distintos subsistemas, a la población más vulnerable caracterizada según: i) el Ciclo de Vida: Niños o adolescentes, juventud, adultos y adultos mayores; ii) Género: Mujer; iii) Personas o grupos con vulnerabilidad especial: discapacitados o no autovalentes, menores con adultos significativos privados de libertad y sus familias, personas en situación de calle.

Los elementos constitutivos del modelo de gestión números 5, 6 y 7 requieren ser desarrollados, ya que no existen los elementos de diseño que permitan identificarlos. El diseño de estos tres elementos conforma en esencia la organización de los procesos de producción de los servicios que entrega el SIPS. Para el diseño de estos elementos proponemos tener como punto de partida los siguientes elementos de base.

4.1. Elementos de Base para Completar Diseño Modelo de Gestión del SIPS

4.1.1. Modelo General de Gestión del Sector Público

En el modelo de gestión pública el concepto de “agregación de valor público” es el principio organizativo con un foco de carácter más de “finalidad o resultados”, de modo que los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio que se entrega, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor y no al restringido cumplimiento de la norma propia de la visión más estrechamente burocrática de las organizaciones.

El ciclo de operación completo del modelo de gestión pública, es un proceso retroalimentado en que se comienza por la formulación de políticas públicas y estrategias (o Planes) de Desarrollo de largo plazo, se continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional, presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo se cierra con una evaluación ex post que retroalimenta todo el ciclo.

En este proceso las instituciones que participan se diferencian en instituciones públicas que tienen un mandato de diseño y evaluación de políticas y estrategias (o Planes) de Desarrollo, que corresponden a los Ministerios Políticos y Sectoriales (más Gobiernos Regionales) y, las instituciones de ejecución de políticas que corresponden a los Servicios Públicos que son los responsables finales de producir los bienes y servicios que el sector público entrega a la población.

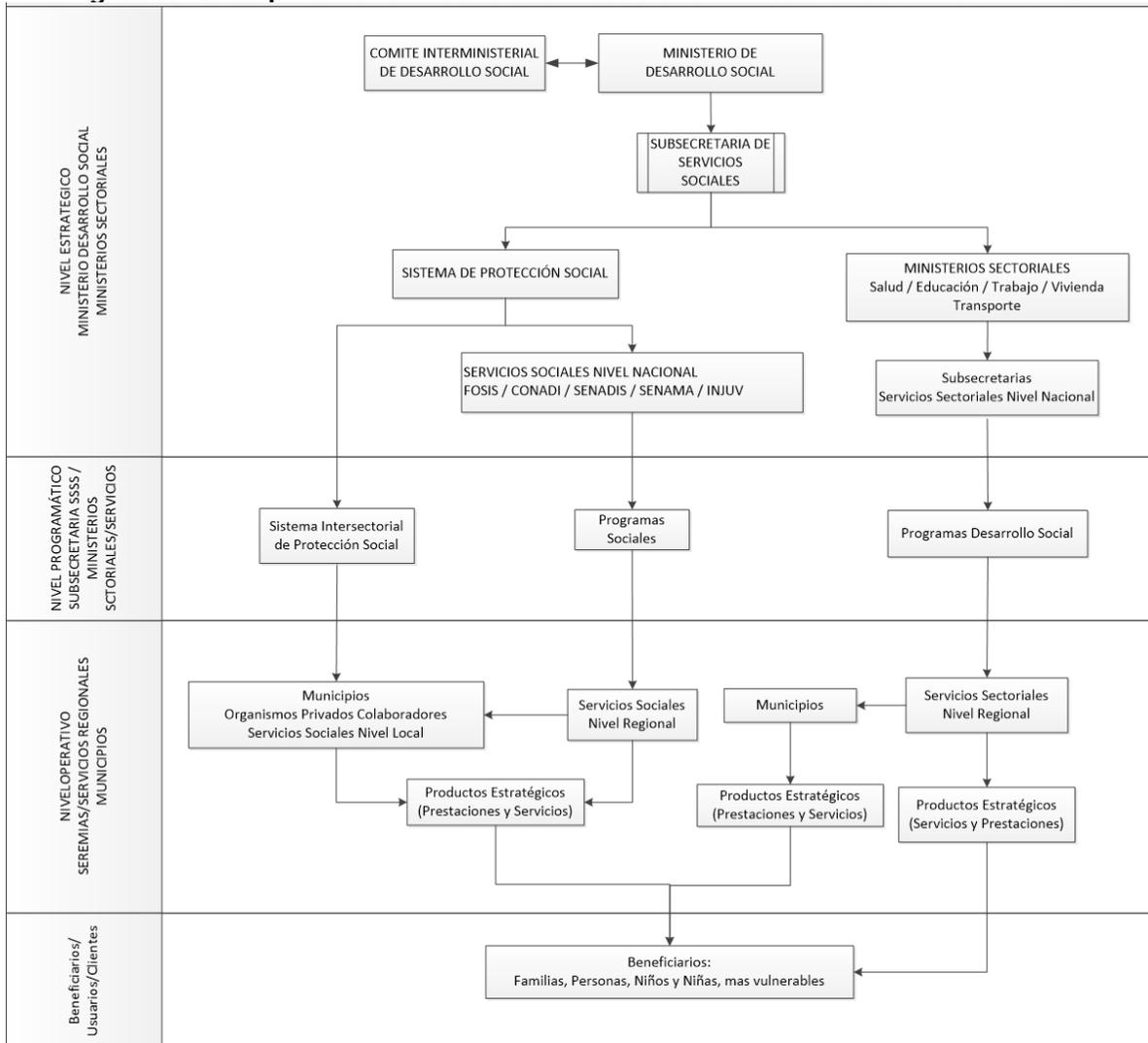
En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social diseña la política y estrategia (o plan) social del país que es referente para todos los ministros sectoriales y Servicios del sector social. A la vez, los ministerios sectoriales, tienen como mandato diseñar las políticas y estrategias (o planes) de desarrollo sectoriales, que pasan a ser referente para los servicios públicos relacionados para elaborar su planificación estratégica institucional que oriente a los servicios a nivel regional para la

producción y entrega de bienes y servicios a los beneficiarios o clientes o usuarios. Por último, los Gobiernos Regionales tienen como mandato diseñar las políticas y estrategias (o planes) de desarrollo de la región, que también se deben considerar como referentes para planificación de la inversión de los servicios a nivel regional.

Considerando la anterior, el diseño del modelo de gestión pública en Chile es necesariamente “recursivo”, considerando además que el grado de centralización o descentralización de estas funciones constituye otra esencia del modelo de agregación de valor público.²⁴

En este contexto de gestión del sector público, se identifica como mapa institucional pertinente para diseñar el Modelo de Gestión del SIPS, el que se muestra en la figura siguiente:

Figura N° 2. Mapa Institucional del Sistema Intersectorial de Protección Social



A continuación se presenta la Misión,²⁵ Objetivos Estratégicos y las Responsabilidades²⁶ definidas para los actores institucionales de los tres niveles de decisión del modelo de gestión pública que

²⁴ Ver detalle del Modelo General de Gestión Pública en Anexo N°6.

están directamente relacionados con el SIPS, que marcan la base para definir las responsabilidades y asignar funciones a los actores a los distintos niveles de gestión del Modelo de Gestión Referente del SIPS.

Comité Interministerial de Desarrollo Social

Mandato Legal: Este comité es sucesor del Comité que administraba inicialmente el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS).²⁷ Tiene como función asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política social del Gobierno.²⁸ En esta ley se define al Comité como “una instancia de coordinación, orientación, información y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran”.

Constituido por el Ministro de Desarrollo Social (quien lo preside), y los Ministros de Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Secretaría General de la Presidencia, Trabajo y Previsión Social, Hacienda y por la Ministra de la Mujer y Equidad de Género.²⁹

Responsabilidades principales: a) Proponer al Presidente de la República los **lineamientos y objetivos estratégicos de las políticas de equidad y/o desarrollo social**. b) Proponer al Presidente de la República políticas **públicas, planes y programas sociales de aplicación o cobertura interministerial**. c) Conocer las metas estratégicas definidas anualmente por cada Ministerio por cuyo intermedio se ejecuten programas sociales en materia de equidad y/o desarrollo social y su cumplimiento, **además de su coherencia con los lineamientos y objetivos estratégicos a que se refiere la letra a)** precedente. d) Conocer los informes elaborados por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social a que se refiere la letra d) del artículo 3°. e) Aprobar los criterios de evaluación para determinar, entre otros, la consistencia, coherencia y atingencia de los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente por los ministerios o servicios públicos, así como su coordinación y complementación con otros programas sociales en ejecución o que planteen implementarse propuestos por el Ministerio. f) Proponer la reformulación, el término o la adopción de medidas para potenciar programas sociales, según corresponda, en base a las evaluaciones que sobre los mismos se encuentren disponibles o que el Comité haya propuesto realizar. g) Cumplir las demás funciones y tareas que ésta u otras leyes o el Presidente de la República le encomienden, en el ámbito de sus funciones.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Misión Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS):

Ejecutar e implementar las políticas, planes y programas sociales del Ministerio, articulando y coordinando de manera integrada las acciones de los organismos e instituciones públicas, con el fin de erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas y grupos vulnerables, promoviendo su integración y desarrollo social en el tiempo.

Objetivos Institucionales de la SSS:

- Fortalecer la red de seguridades que otorga el Sistema Intersectorial de Protección Social, mejorando la coordinación de los programas que lo integran y de los servicios públicos, para la consecución de los objetivos gubernamentales en materia de protección social.
- Implementar un nuevo modelo de asignación de beneficios sociales, sobre la base de un sistema de Protección Social Universal que excluya los sectores de mayores ingresos, complementado por un modelo de diagnóstico social que permita la re-evaluación de casos excluidos.

²⁵ Tomada de las Definiciones Estratégicas vigentes periodo 2015 – 2018 de cada institución (Formulario A1) del proceso presupuestario.

²⁶ Tomadas de la Ley orgánica vigente de cada institución.

²⁷ Creado mediante la Ley N°20.379.

²⁸ Ver Título II, Artículo 11°, de la Ley N°20.530, que crea el MDS.

²⁹ A partir de la fecha de inicio de funcionamiento de este Ministerio, que se espera para junio de 2016.

- Establecer políticas, planes y programas para el otorgamiento de los beneficios sociales a los que deberán ceñirse los organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, así como también realizar seguimientos y evaluaciones de su gestión.

Funciones y atribuciones:³⁰ i) Administrar, coordinar, supervisar y evaluar la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social establecido en la ley N° 20.379; ii) Promover el mejoramiento constante en la gestión del Sistema Intersectorial de Protección Social, de los subsistemas que lo integran y de los servicios públicos relacionados o dependientes del Ministerio de Desarrollo Social; iii) Impartir instrucciones y ejecutar cualquier otra **acción necesaria para que exista coherencia funcional entre las políticas, planes y programas sociales ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes** del Ministerio de Desarrollo Social y coordinar su ejecución; iv) **Establecer las políticas, planes y programas a que deberán ceñirse los organismos e instituciones dependientes** del Ministerio de Desarrollo Social, o que se relacionen con el Presidente de la República por su intermedio, los cuales, anualmente, deberán elaborar un informe que dé cuenta de la implementación de las políticas señaladas; v) Celebrar convenios de desempeño con los jefes de los servicios dependientes o relacionados del Ministerio de Desarrollo Social; vi) Solicitar a los demás ministerios, servicios o entidades públicas la entrega de la información disponible y que el Ministerio de Desarrollo Social requiera para el cumplimiento de sus funciones; vii) Asesorar técnicamente a los Intendentes, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, en las materias de competencia del Ministerio de Desarrollo Social que tengan aplicación regional.

SEREMIAS del MDS

Funciones y atribuciones:³¹ entre otras las siguientes, i) Colaborar con el Subsecretario de Evaluación Social en la **efectiva coordinación de los programas sociales** que se desarrollen a nivel regional; ii) Colaborar con el Subsecretario de Servicios Sociales en la **coordinación de la acción de los servicios públicos relacionados o dependientes** del Ministerio de Desarrollo Social; iii) Colaborar con el Subsecretario de Servicios Sociales en la **coordinación regional y, en caso de ser necesario, en la coordinación local de los subsistemas** que forman parte del Sistema Intersectorial de Protección Social regulado en la ley N° 20.379; iv) Promover el **mejoramiento constante en la ejecución de las políticas y programas sociales** y propender a un trabajo coordinado entre los servicios públicos relacionados o dependientes del Ministerio de Desarrollo Social a nivel regional; v) Colaborar con la Subsecretaría de Evaluación Social en la realización de estudios y análisis permanentes de la situación social regional y mantener información actualizada sobre la realidad regional; vi) Colaborar con la Subsecretaría de Evaluación Social en la identificación de las personas o grupos vulnerables de la Región.

Servicios Públicos dependientes o coordinados por MDS (Como ejemplo solo se presentan dos Servicios)

FOSIS

Misión:

Liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa.

Objetivos Estratégicos:

- Contribuir a la superación de la pobreza y vulnerabilidad a través del diseño implementación y evaluación de estrategias con perspectiva territorial.
- Promover la participación ciudadana a través de espacios e instancias adecuadas en las estrategias de intervención del FOSIS.

³⁰ Artículo 3° y 6° de la Ley 20.530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social.

³¹ Artículo 8° de la Ley 20.530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social.

- Promover el desarrollo del capital humano, social y físico de personas, familias y comunidades mediante estrategias de inversión con perspectiva territorial, en el marco del sistema de protección social.
- Incrementar la eficacia y eficiencia de los procesos de la institución fortaleciendo el modelo de gestión en el marco de la mejora continua.
- Aportar a la mejora continua de las estrategias de intervención a través de la instalación de procesos de investigación, evaluación y gestión del conocimiento.
- Potenciar las capacidades y competencias de las personas que trabajan en el FOSIS a través de la gestión del conocimiento.

Objetivos y facultades: la finalidad del FOSIS es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado;³² Entre otras facultades, a FOSIS le corresponde diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas.³³

SENAMA

Misión:

Fomentar el envejecimiento activo y el desarrollo de servicios sociales para las personas mayores, fortaleciendo su participación y valoración en la sociedad, promoviendo su autocuidado y autonomía, y favoreciendo el reconocimiento y ejercicio de sus derechos; por medio de la coordinación intersectorial, el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas.

Objetivo Estratégicos:

- Impulsar la constitución y articulación de una red de servicios sociales y de cuidados, dirigida a personas mayores en situación de vulnerabilidad y/o que presentan distintos niveles de dependencia, por medio del desarrollo de acciones directas o intersectoriales, que contribuyan a la implementación de un sistema nacional de cuidados en el marco del Sistema de Protección Social.
- Fomentar la participación de las personas mayores en diferentes espacios sociales, mediante la implementación de acciones y programas, con la finalidad de fortalecer sus capacidades, aprovechando su experiencia y conocimientos en beneficio del país.
- Promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores en la sociedad, mediante la generación y difusión de conocimiento e información sobre el envejecimiento y la vejez, la formación de recursos humanos especializados, posibilitando una visualización pública positiva de esta etapa del ciclo vital.
- Fortalecer la gestión territorial del SENAMA, sobre la base de la autonomía, coordinación y complementariedad con otros servicios de la región, con la finalidad de mejorar la distribución, oferta y calidad de los servicios dirigidos a este grupo etario, mediante un proceso continuo de mejoramiento de las capacidades técnicas, materiales y humanas de la Institución en regiones.

MUNICIPIOS

Funciones y atribuciones: i) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo³⁴ cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; ii) La promoción del desarrollo comunitario;³⁵ iii) Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la educación y la cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; **la asistencia social** y

³² Artículo 7º, Ley 18.989 (1990) que creó el Ministerio de Planificación y Cooperación y el FOSIS.

³³ Artículo 9º, Ley 18.989 (1990).

³⁴ Artículo 7º, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades: El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

³⁵ Artículo 3º, Ley N° 18.695.

jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.³⁶

Los siguientes preceptos son atinentes de considerar: i) Las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad;³⁷ ii) La coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados.³⁸

4.1.2. Complejidad de la Articulación de la Oferta Gubernamental a Nivel Local

Se observa del mapa institucional que el origen institucional de la oferta programática disponible a nivel local es diverso, con definición de criterios de producción y entrega a nivel central y, en consecuencia, las características del acceso a cada una de ellas también son variadas e inflexibles, cuestión que debe tenerse presente al diseñar el modelo de gestión del SIPS a nivel local.

Es sabido que los mecanismos institucionales de asignación de recursos existentes hacen fluir soluciones a problemas específicos de las personas o familias (abandono, baja empleabilidad, falta de acceso a servicios sociales, etc.) a través de Servicios Públicos sectoriales o especializados que las diseñan y entregan a partir de metas y desafíos de su sector o especialidad cumpliendo así sus mandatos a nivel agregado. Este mecanismo general de la administración, siendo legítimo y necesario, no se coordina automáticamente con los mandatos sustantivos del SIPS, el cual requiere una organización de las prestaciones y servicios, a partir de la búsqueda de soluciones específicas para las personas o familias beneficiadas. Esto requiere flexibilidades operacionales o de prácticas de trabajo, que permitan la coordinación eficiente de ambas realidades, que en general no es posible.

En consecuencia, la menor o mayor complejidad de la gestión de la oferta programática a nivel local dependerá de los siguientes elementos:³⁹

- Disponibilidad de información oportuna de la oferta de servicios y prestaciones.
- Criterios de elegibilidad de beneficiarios.
- Pertinencia de criterios de acceso a los servicios o prestaciones y posibilidades de flexibilizarlos.
- Capacidad técnica e institucional del municipio para gestionar redes de Servicios centralizados.

A priori se puede decir que la complejidad de la articulación de la oferta programática a nivel local será menor en el caso de aquella diseñada y ejecutada por la Subsecretaría de Servicios Sociales del MDS (garantizada) y más compleja aquella oferta programática diseñada y ejecutada por los Servicios relacionados con el MDS (preferente).

4.1.3. Planos de Gestión

La reducción de la complejidad del sistema es un requisito para buscar su eficiencia y eficacia, lo cual implica que el Modelo de Gestión Referente del SIPS se deba sustentar en: i) una política de articulación desde el más alto nivel gubernamental que permita enfocar e integrar de manera eficiente los esfuerzos de las instituciones públicas y, ii) en la capacidad de gestión local para producir la articulación de la oferta como el mecanismo por excelencia para impactar de manera

³⁶ Artículo 4º, Ley N° 18.695.

³⁷ Artículo 9º, Ley N° 18.695.

³⁸ Artículo 10, Ley N° 18.695.

³⁹ Antecedentes surgidos de las entrevistas realizadas con actores del nivel regional.

sostenible en las condiciones socioeconómicas de las familias más vulnerables. Se definen, entonces, dos planos de gestión:

1. Gestión del SIPS a nivel local que determine el momento y la población que se beneficiará con la oferta garantizada y preferente disponible a nivel local.

Las instituciones que tienen responsabilidades y funciones a este nivel son:⁴⁰

- ✓ Municipios, Servicios de Salud e Instituciones privadas sin fines de lucro, con la responsabilidad y funciones para ejecutar la atención a las familias, personas y niños(as) y, articular la oferta garantizada y preferente para entregarles soluciones pertinentes.
- ✓ SEREMI de MDS, con la responsabilidad y funciones para coordinar, supervisar y evaluar el progreso de la atención a las familias o personas o niños(as).

2. Gestión del SIPS a nivel central que debe desarrollar una política de articulación que oriente la oferta gubernamental, desde el más alto nivel gubernamental, que se materializa mediante la definición y formulación de compromisos para su cumplimiento y seguimiento (Convenios).

Las instituciones que tienen responsabilidades y funciones a este nivel son:

- ✓ Comité Interministerial de Desarrollo Social, con la responsabilidad y funciones para definir y ejecutar una política de articulación que oriente la producción de oferta preferente de los Servicios del área social.
- ✓ MDS/Subsecretaría de Servicios Sociales, con la responsabilidad y funciones del Ministerio para dar coherencia funcional entre las políticas, planes y programas sociales ejecutados por los Servicios Públicos relacionados o dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y coordinar su ejecución. Además de establecer las políticas, planes y programas a que deberán ceñirse los organismos e instituciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social,
- ✓ Servicios del área Social, con la responsabilidad y funciones para producir la oferta preferente y garantizada bajo las orientaciones del comité Interministerial.

4.1.4. El Municipio como Responsable del Modelo de Gestión a Nivel Local

Consistente con lo declarado en la Ley que creó el SIPS, y como el mismo MDS lo reconoce,⁴¹ a priori se define que los municipios son los actores claves para lograr una ejecución óptima de los Subsistemas ChCC y SS y OO.

Cabe señalar que en la normativa municipal, la gestión de la acción social municipal se concentra principalmente en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) las que, a su vez, pueden presentar diversas configuraciones internas.⁴² Estas direcciones, a través de sus distintos Departamento u Oficinas o Unidades o Encargados(as), articulan una serie de roles y funciones, las que básicamente dicen relación con la administración e implementación de programas propios y gubernamentales orientados a la atención de poblaciones específicas (mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacidad, entre otras) mediante: i) la entrega de prestaciones y servicios sociales, ii) la promoción de la participación ciudadana a través del desarrollo de organizaciones comunitarias y iii) la aplicación de instrumentos de estratificación y focalización. Además de mantener una vinculación con las áreas de gestión en salud, educación, vivienda, empleo, fomento productivo, entre otras. En este contexto, es claro, que es a nivel de los municipios y en especial en la DIDECO

⁴⁰ Esto en el marco de las responsabilidades y funciones que se definen en la Ley Orgánica de cada institución en el acápite 4.1.1.

⁴¹ En los Antecedentes de los Términos de Referencia de este Estudio se declara que “Los municipios constituyen el primer nivel de contacto entre la institucionalidad pública y la población, y se encuentran en una privilegiada posición operativa y de intervención en el territorio”.

⁴² Ver Anexo N°7 con Normativa que rige Actuación de Municipios.

donde se presentan las mejores condiciones para instalar el Modelo de Gestión del SIPS a nivel local.

En este contexto se debe tener en consideración que la gestión del SIPS a nivel municipal, además de la complicación de gestión intersectorial con los servicios que se expresan en este nivel, enfrentará al menos dos complejidades propias de la gestión municipal: i) la complejidad socio territorial que se visualiza en los municipios por sus propios niveles de: pobreza, educación, ingresos, ruralidad, asilamiento relativo y ii) las debilidades en la gestión de los municipios, que se visualizan en las brechas de capacidades de gestión y de recursos humanos y tecnológicos, presentes en una heterogeneidad de tamaños y estructuras organizacionales de los municipios.⁴³

4.1.5. Objetivos de la Gestión del SIPS

- Articular los servicios de las diferentes ofertas institucionales del sector social de acuerdo con las demandas y necesidades de las familias o personas más vulnerables para lograr una atención integral.⁴⁴
- Unificar la forma de medir y diagnosticar la situación de pobreza de las familias más vulnerables, por parte de todas las instituciones involucradas, así como el uso de las herramientas definidas para la intervención, que permitan identificar una población meta compartida para todos los Servicios donde converja la oferta articulada y complementaria para lograr el máximo impacto.
- Monitorear permanentemente el desarrollo de acciones para impactar a la población objetivo, e instaurar un sistema de seguimiento y evaluación unificado de los resultados del SIPS.

4.2. Diseño del Modelo de Gestión Referente del SIPS

Para completar el diseño del Modelo de Gestión del SIPS se presenta continuación el desarrollo de los elementos constitutivos incompletos (5, 6 y 7).

El **Modelo de Gestión de Referencia** que se propone a continuación se enfoca en el plano 1 de gestión del sistema (nivel local) que es donde se desarrollan los procesos de entrega de las prestaciones y servicios y, es también, donde están las potencialidades de mejora de gestión respecto del “cómo” se realiza la planificación, entrega, control y evaluación de las prestaciones y servicios que ofrece o promete el SIPS a sus beneficiarios.

Para el plano 2 (nivel nacional) de gestión sólo se harán referencias en el caso que se requiera para mantener una visión global de la gestión del SIPS a nivel local.

1. Funciones de Actores Principales

Funciones del Consejo Ministerial de Desarrollo Social y MDS

- Definir política de articulación que oriente a los Servicios Públicos en la producción de la oferta de prestaciones y servicio que se ofrece a nivel local.
- Estudios de caracterización de la población más vulnerable del país que apoye la función de definir la política de articulación de la oferta de Servicios del sector social.

Funciones de las Subsecretaría de Servicios Sociales

⁴³ Ver en Anexo N°7 Normativa de Municipios, punto 2, el articulado sobre organización municipal.

⁴⁴ La atención integral busca la respuesta a la generación de capital humano, usando el ingreso como el sustento básico, pero aprovechando el condicionamiento de la transferencia para alcanzar logros en educación, salud y capacitación, entre otros.

- Control de Estado: Responsable funcionamiento de plataformas únicas de información respecto a: i) identificación y caracterización de las familias y personas que corresponden a la población objetivo del SIPS, ii) Seguimiento de los casos de atención a los beneficiarios y iii) Seguimiento y evaluación del progreso de las familias y personas atendidas.
- Generar listado prelado de beneficiarios del SIPS por comuna.

Funciones de la Subsecretaría de Evaluación Social

- Seguimiento y Evaluación de Resultados e Impactos del SIPS
- Diseño y funcionamiento de Instrumento de Focalización

Funciones de las Secretarías Regionales Ministerial de MDS

- Coordinación de la ejecución de los subsistemas/Programas del SIPS.
- Supervisión de Unidades de Atención a beneficiarios del SIPS.
- Evaluación del progreso de beneficiarios del SIPS.

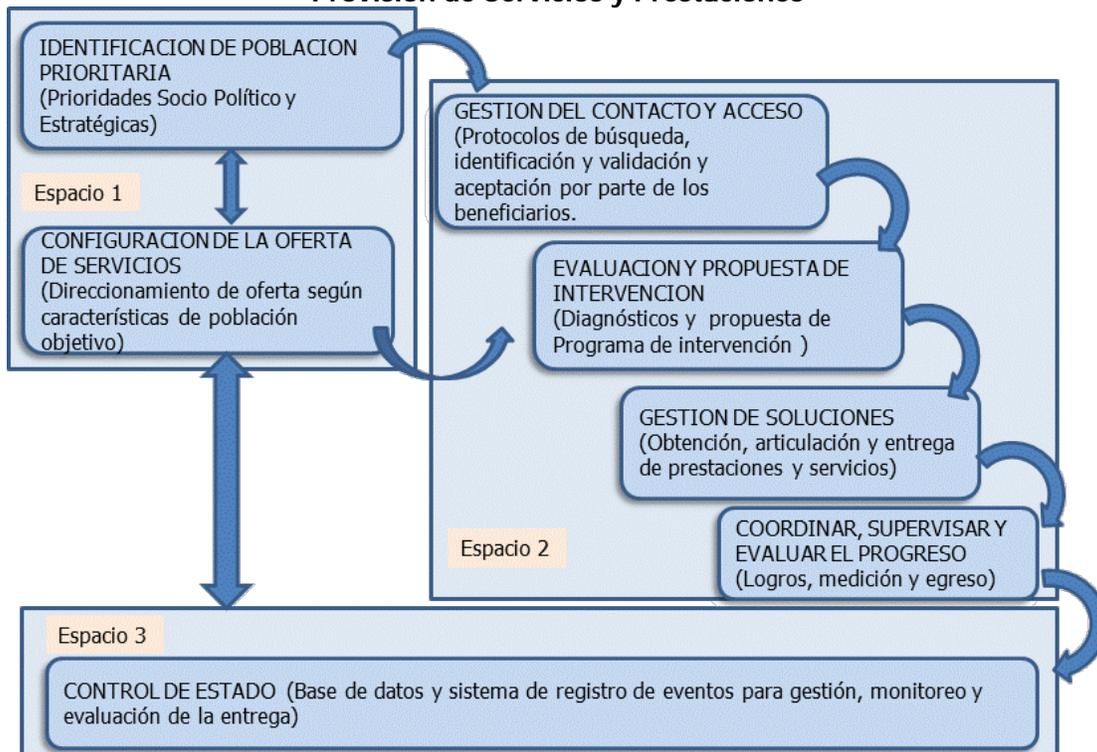
Funciones de las Unidades de Articulación a nivel Local de soluciones para los beneficiarios (Unidades Municipales o Instituciones privadas sin fines de lucro)

- Atención a las personas o familias.
- Gestión de redes para producir la articulación de soluciones para entregar a las familias o personas beneficiarias.

2. Componentes de un proceso genérico de provisión de servicios públicos individuales

Como marco de diseño del proceso de provisión de los servicios proponemos la organización de los subprocesos típicos, que se esquematizan y explican a continuación.

**Figura N° 3. Componentes de un Proceso Genérico
Provisión de Servicios y Prestaciones**



Este patrón de los procesos de provisión de servicios se ordena mediante subprocesos que se relacionan sistémicamente en tres espacios de gestión:

1. En primer lugar, se configura un espacio de planificación donde se resuelve la configuración de los servicios a entregar (oferta) a la población en función de las características y necesidades de la población (demandas). En este espacio se define, no solo el “que” proveer sino a quién entregarlos. Esto corresponde al espacio de gestión a nivel nacional cuya responsabilidad recae en el Comité Interministerial de Desarrollo Social.
2. En segundo lugar, se configura un espacio de generación y entrega de los servicios y prestaciones, que incluyen los subprocesos típicos de: gestión del contacto y acceso como una relación de conocimiento, traspaso de información, orientación y aceptación de la población; la configuración de la soluciones, en función de diagnósticos individuales precisos y las disponibilidades de oferta posibles en el periodo planificado; la gestión de la intervención (entrega de servicios programados) velando por la calidad, oportunidad e integralidad de la misma y; la vigilancia de la evaluación del progreso de las personas o familias según la ruta de desarrollo prevista o programada.
3. En tercer lugar, se configura un espacio de control de estado, que corresponde a un sistema de registro, monitoreo y evaluación. Este proceso genera (a partir de registros fuente) los insumos (reportes) necesarios para controlar la entrega de servicios y evolución de los casos.

Como se visualiza en el esquema estos subprocesos deben contener una relación bidireccional por cuanto se refieren a procesos dinámicos que pueden modificarse endógenamente. Así, en el ámbito de la planificación, la configuración de la oferta le sigue a la identificación de la población objetivo, esta última puede ser cambiada a partir del mejor conocimiento de cómo operan los sistemas y mecanismos de oferta disponibles, que a su vez puede esta alimentado por señales enviadas por el subproceso de control de estado.

En el espacio de generación y entrega de servicios, la secuencia: contacto, plan de intervención, gestión de la entrega, evaluación de progreso, también admite relaciones de retro alimentación, de manera que la información que fluye de cada subproceso puede modificar las de los otros. A manera de ejemplo, dificultades de especificación de la gestión de la entrega, puede llevar a modificar el plan de intervención como los indicadores de progreso que deban monitorearse. Asimismo esa información fluyendo hacia el control de estado, resulta en un insumo para eventuales cambios en la configuración de la oferta.

3. Requerimientos Básicos de los Procesos

Para realizar una entrega de los servicios del SIPS, que genere una solución integral de las necesidades de las personas o familias atendidas, se deben cumplir los siguientes requerimientos básicos de coordinación y trabajo en red:

- a) Coordinación en función de la entrega. Dado la multiplicidad de la oferta y de las demandas específicas, el sistema debiera considerar al menos los siguientes criterios de coordinación:
 - ✓ Concentración local de la atención: convergencia de todas las agencias que prestan los servicios en un solo punto de atención a la población objetivo, para reducir el costo de transacción del usuario y posible sobre-intervención en los beneficiarios (desperdicio de recursos).
 - ✓ Colaboración: los Servicios trabajan juntos compartiendo información y capacitación, creando una red de Servicios para mejorar la experiencia del usuario, mediante una correcta y oportuna derivación y optima intervención.

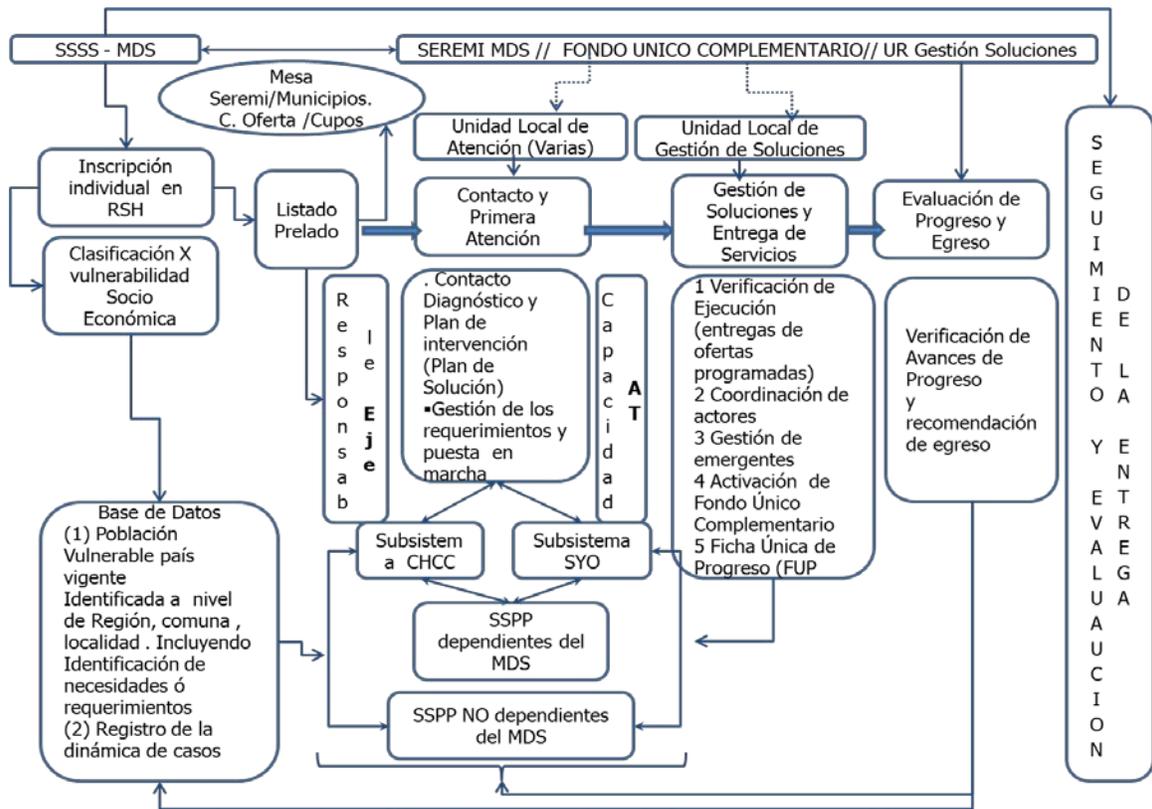
- ✓ Cooperación: los profesionales de distintos Servicios se comunican y trabajan juntos sobre la base de casos de beneficiarios de servicios.

- b) Integración de la Gestión. Para hacer posible los niveles de coordinación descritos, se requiere que funcionen dos tipos de coordinación institucional:
 - ✓ Vertical: integración dentro de distintos niveles de organización y complejidad de un mismo servicio (por ejemplo, salud).
 - ✓ Horizontal: integración entre distintos servicios (su organización y profesionales) y a través de distintos sectores (salud, trabajo, vivienda, etc.).

- c) Resolución de la tensión complejidad /capacidad. La heterogeneidad de soluciones necesarias, en especial en casos extremos que se dan en poblaciones o localidades específicas donde eventualmente se carece, inicialmente, de capacidades de gestión o recursos, requiere que el sistema tenga capacidad de resolver adecuadamente, en el ámbito territorial, la tensión por:
 - ✓ Las complejidades de la población objetivo con requerimientos específicos según población/territorio: Pobreza, Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, pertinentes para localidad/ territorios específicos
 - ✓ Las posibilidades efectivas de mejorar capacidades de gestión municipal, para hacerse cargo de entregas complejas, especialmente en términos de capacidades y competencias de las personas, la fortaleza de las Áreas Sociales, la calidad de la Coordinación Intersectorial, y la eficacia de la Participación Comunitaria.

En la figura siguiente se presenta el Proceso Integrado que se propone, su desarrollo en detalle se presenta en el Capítulo V:

Figura N° 4. Proceso Integrado del Modelo de Gestión Referente SIPS a nivel Local



3. Proceso de observación y evaluación de la gestión de la provisión en su conjunto, incluyendo metodologías, métricas y consecuencias de la evaluación.

Este proceso corresponde a la evaluación de los resultados finales en la población después de varios años de terminada la intervención (Egresado). Corresponde la medición de los impactos logrados en un grupo de población tratada.

Esta evaluación debe ser realizada por un entidad distinta a la responsable de la ejecución del SIPS, es decir de la SSS. En este caso es la Subsecretaría de Evaluación Social a quien le correspondería realizar este tipo de evaluación de resultados. El desarrollo de este elemento esta fuera del alcance del Estudio.

IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y PROCESOS DE TRABAJO ASOCIADOS A LA ENTREGA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES

En este capítulo se identifica cómo están funcionando los subsistemas del SIPS en lo relativo a la entrega de sus prestaciones y servicios a nivel local, y la oferta gubernamental disponible a este nivel. Esto es parte del paso 2 del modelo de observación del estudio.

Para analizar el funcionamiento de los subsistemas en lo relativo a la entrega de prestaciones y servicios del SIPS a nivel local, se levantó información desde las unidades ejecutoras en los municipios (DIDECO) y algunos ejecutores privados (instituciones sin fines de lucro).

Para analizar la oferta gubernamental disponible para las familias y personas beneficiarias, se levantó información de los Servicios del sector social que producen y entregan esta oferta a nivel local.

Con este propósito, se utilizaron distintas metodologías e instrumentos de recolección de información, que se resumen a continuación:

- a) Aplicación de entrevistas a actores claves regionales,⁴⁵ 115 en total, a:
 - ✓ Directivos de instituciones Públicas Responsables de la Oferta de Prestaciones y Servicios Sociales
 - ✓ Coordinación Área Social - Secretarías Regionales de Desarrollo Social
 - ✓ Directivos de Instituciones Públicas vinculadas a Descentralización y/o Fortalecimiento Local (Unidades Regionales SUBDERE y Gobernaciones Provinciales)
 - ✓ Profesionales, Expertos o Académicos regionales
 - ✓ Ejecutores o Proveedores de Servicios Sociales en las regiones
 - ✓ Asociación de Municipalidades
- b) Aplicación de una encuesta⁴⁶ a Directores de DIDECO de 345 municipios del país, de las cuales se obtuvieron 89 encuestas terminadas, y 77 no terminadas (respuestas parciales y sin finalizar el proceso de respuesta).⁴⁷ Estas últimas no se consideraron para el análisis de las encuestas.
- c) Realización de entrevistas a profesionales de DIDECO⁴⁸ en municipios del país que respondieron la encuesta y participaron en talleres de validación del modelo propuesto.
- d) Análisis de estructuras organizacionales tipo, sobre la base de 71 organigramas de municipios que respondieron la encuesta.⁴⁹

Por último, para dar cuenta del pedido contenido en los TDR, de identificar modelos de gestión local en el área de desarrollo social de los municipios a partir de variables estructurales, que supone la hipótesis de existencia de características de la gestión municipal distintas para distintos grupos o tipologías de municipios, se realizó un ejercicio de clasificación de municipios mediante la técnica de clustering, que luego se aplicó a los distintos análisis de la gestión en los municipios para comprobar o no la hipótesis. La caracterización de municipios consideró variables estructurales de pobreza, ruralidad y capacidad del municipio para generar ingresos propios.

⁴⁵ Actores entrevistados, pautas de entrevista, calendario de entrevista y reportes de las entrevistas se encuentran en el Anexo N°8.

⁴⁶ El formato de la encuesta y sus resultados se presentan en el Anexo N°9.

⁴⁷ La diferencia entre el total de 89 encuestas terminadas y las 77 utilizadas para este análisis, corresponde precisamente a las DIDECO que no entregaron información de recursos humanos y procesos de trabajo en los subsistemas Seguridades y oportunidades y Chile Crece Contigo.

⁴⁸ En Anexo N°10 se presenta el contenido desarrollado en los talleres. Estas entrevistas se realizaron en conjunto con la realización de los talleres en 18 municipios.

⁴⁹ Ver organigramas de municipios en Anexo N°11.

Con la información levantada se realizó un análisis de la organización y funcionamiento de los municipios, respecto de los recursos humanos, equipamiento e infraestructura y procesos de trabajo asociados a la gestión en los subsistemas Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo en el nivel local.

1. Caracterización de Municipios

En esta sección se presenta una clasificación de comunas, para enseguida desarrollar una caracterización de las DIDECO respecto de las estructuras organizacionales, los procesos y recursos humanos y físicos que tienen para el funcionamiento del SIPS a nivel local.

1.1. Clasificación de Comunas (Clustering)

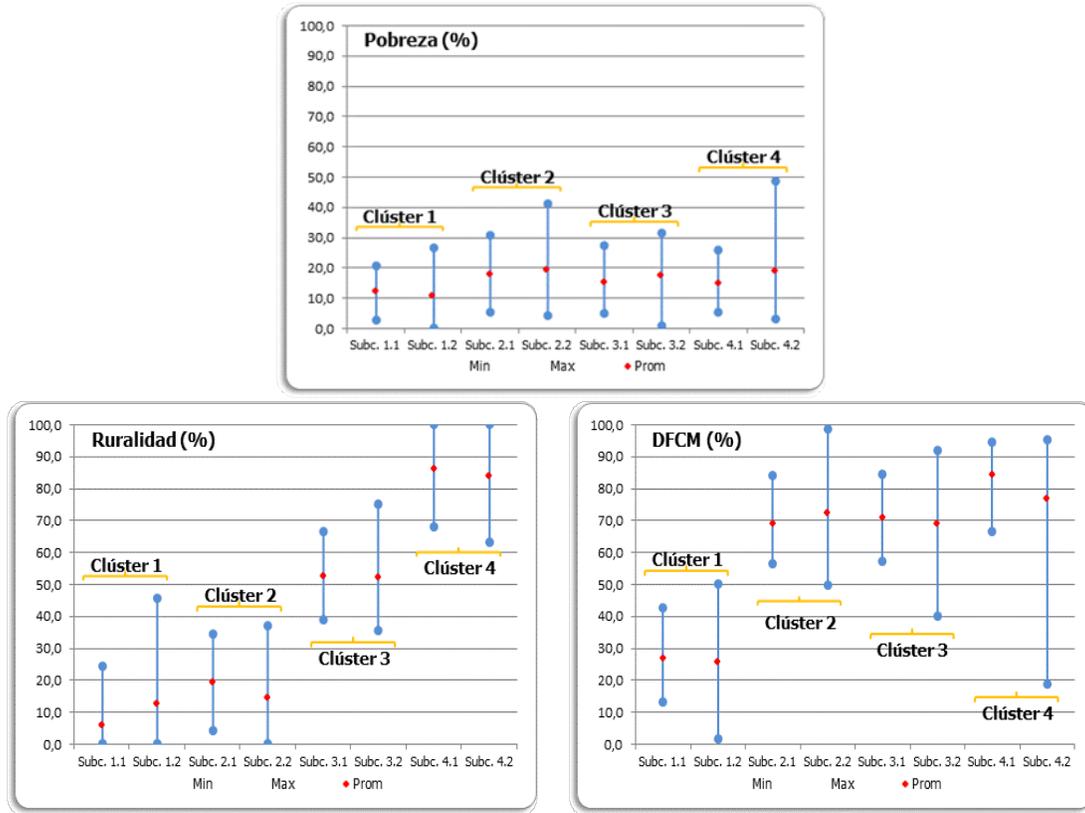
Después de una primera clasificación de comunas utilizando variables para tres dimensiones, territorio, población y gestión municipal, se procedió a realizar un ajuste en dicha clasificación simplificando el número de variables inicialmente utilizadas. Los diversos análisis realizados en la clasificación de comunas permitieron establecer que las variables claves que mejor definen son tres: Población comunal bajo la línea de pobreza, Dependencia del Fondo Común Municipal (DFCM) sobre los Ingresos Propios y Grado de ruralidad.⁵⁰

El resultado del análisis estadístico de clúster con estas tres variables tiene la capacidad de reconocer cuatro clústeres que muestran una importante dispersión intra clúster donde, desde un punto de vista analítico, es posible reconocer tanto agrupaciones de comunas relativamente similares en las tres variables, como pequeñas agrupaciones de comunas y municipios muy característicos.

Los clústeres identificados dan cuenta de un continuo de las tres variables en conjunto, por lo que no se trata de agrupaciones “puras”, donde, por ejemplo en el clúster 1 se encuentren sólo las ciudades de mayor tamaño poblacional, muy autónomas del FCM y sin pobreza, y en el otro extremo sólo las ciudades muy rurales, más pequeñas, muy dependientes del FCM y con los mayores niveles de pobreza. Al contrario, lo que se observa son conjuntos de comunas donde **predominan** características de urbanidad o ruralidad con cierto tamaño poblacional, grado de autonomía del FCM y niveles de pobreza. Los rangos de las variables claves (ruralidad, DFCM y pobreza) permiten visualizar que las agrupaciones de comunas son asociables a tipologías. Además, los valores característicos de las variables clave (promedio, mínimo, máximo) permiten distinguir dos subgrupos al interior de cada clúster:

⁵⁰ Detalles del procedimiento utilizado se presenta en el Anexo N°12.

Figura N° 5. Clúster: Valores Característicos por Variable



Como se puede apreciar en la figura anterior, a pesar que existe cierta dispersión entre los valores máximos y mínimos, la pobreza por sí sola no es una variable claramente diferenciadora entre las comunas del país, ya que para todos los clústeres definidos se mantiene dentro de un rango acotado. Al contrario, las variables ruralidad y DFCM presentan valores bien diferenciados entre los grupos.

Consistente con lo anterior, la clasificación de municipios permite identificar segmentaciones al interior de los cuatro clústeres que contienen grupos más homogéneos (subclústeres), considerando las variables “Ruralidad” y “Dependencia del Fondo Común Municipal”. Esta conformación de grupos altamente homogéneos sigue los siguientes criterios:

- Cada subclúster se ordena de menor a mayor según la variable “Ruralidad” y se define un segmento superior y uno inferior utilizando como línea de corte el promedio de ruralidad del subclúster en cuestión.
- Cada segmento se ordena de menor a mayor según la variable “Dependencia del Fondo Común Municipal” (DFCM) y se define un segmento superior y uno inferior utilizando como línea de corte el promedio de DFCM del subclúster en cuestión.

Esta clasificación en clústeres, subclústeres y grupos al interior de éstos se mantendrá como estructura a efectos de los análisis siguientes, de manera que no sólo se caractericen los modelos de gestión, los recursos y la gestión de prestaciones y servicios sociales a nivel de los municipios, sino que permita establecer si existen o no diferencias entre municipios agrupados por las variables estructurales consideradas (pobreza, ruralidad, DFCM).

De acuerdo a lo anterior se han tipificado los clústeres y subclústeres de modo que sea más intuitivo asociar el tipo de comuna al subclúster de pertenencia. Así, la tipología de comunas es la siguiente:

Tabla N° 8. Tipología de Comunas: Clúster / Sub-clúster

Clúster / Sub-clúster	Nº comunas
1. Urbana - Autónoma FCM ⁵¹ - Baja pobreza ⁵²	80
1.1 Urbana / Intermedia mayor ⁵³ - Autónoma FCM - Baja pobreza	38
1.2 Urbana / Intermedia mayor y menor - Autónoma FCM - Baja pobreza	42
2. Urbana - Dependiente FCM - Alta pobreza	93
2.1 Urbana / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza	44
2.2 Urbana / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza	49
3. Urbano Rural – Dependiente FCM - Baja pobreza	109
3.1 Urbano Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza	54
3.2 Urbano Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza	55
4. Rural – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza	63
4.1 Rural / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza	38
4.1 Rural profunda ⁵⁴ / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza	25
Total	345

Clúster 1, comunas Urbanas, Autónomas FCM con Baja pobreza: presentan, respecto de los otros clústeres, menor ruralidad (Subclúster Urbana / Intermedia mayor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 6% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y menor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 13%), menor dependencia del FCM, siendo comunas más autónomas en la generación de sus ingresos (Subclúster Urbana / Intermedia mayor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 27% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y menor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 26%), y pobreza bajo el promedio nacional (Subclúster Urbana / Intermedia mayor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 12% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y menor, Autónoma FCM con Baja pobreza promedio 11%). La pobreza de estas comunas es urbana, con dinámicas de centros metropolitanos y ciudades mayores, que típicamente presenta complejidades de la marginalidad social. Las comunas de este clúster son las siguientes:

- Subclúster Urbana / Intermedia mayor, Autónoma FCM con Baja pobreza: Antofagasta, Buin, Calama, Cerrillos, Colina, Concón, Copiapó, Coquimbo, Diego de Almagro, Huasco, Independencia, La Cisterna, La Serena, Machalí, Macul, María Elena, Mejillones, Mostazal, Osorno, Papudo, Peñalolén, Pica, Puchuncaví, Pudahuel, Puerto Montt, Punta Arenas, Quilicura, Quinta Normal, Rancagua, Recoleta, Renca, Rinconada, San Pedro de la Paz, Talca, Talcahuano, Taltal, Temuco, Valparaíso.

⁵¹ Dependencia del Fondo Común Municipal (DFCM): i) Autónoma si el porcentaje de ingresos provenientes del FCM sobre los ingresos totales no es superior al 30%; ii) Dependiente si el porcentaje de ingresos provenientes del FCM sobre los ingresos totales está entre 30% y 70%; iii) Muy dependiente si el porcentaje de ingresos provenientes del FCM respecto de los ingresos totales está sobre 70%.

⁵² Pobreza: i) Baja pobreza si es inferior al promedio nacional (15,9%); Alta Pobreza si es superior al promedio nacional.

⁵³ Clasificación de "ciudad" según criterio del MINVU (Febrero 2007), que considera los siguientes tamaños por rangos de número de habitantes: i) Metropolitanas, mayores a 300.000 hab.; ii) Intermedias Mayores, 100.000 a 300.000 hab.; iii) Intermedias Menores, 20.000 a 99.999 hab.; iv) Pequeñas, 5.000 a 19.999 hab. La consultora diferencia estas últimas como Pequeñas Mayores, 10.000 a 19.999 hab. y Pequeñas Menores, 5.000 a 9.999 hab.

⁵⁴ "Territorios rurales profundos" son los más distantes (aislados), con menor densidad poblacional, con ciclos productivos cerrados debido a su aislamiento, son economías de subsistencia, donde hay una importante falta de recursos humanos y tecnológicos, y de acceso a servicios de todo tipo, fuentes de trabajo y mercados.

- Subclúster Urbana / Intermedia mayor y menor, Autónoma FCM con Baja pobreza: Algarrobo, Arica, Aysén, Calera de Tango, Casablanca, Chañaral, Chillán, Concepción, Conchalí, Coyhaique, Curicó, Estación Central, Hualpén, Huechuraba, Iquique, La Reina, Lampa, Las Condes, Lo Barnechea, Natales, Ñuñoa, Padre Hurtado, Paine, Pirque, Pozo Almonte, Providencia, Pucón, Puerto Varas, San Antonio, San Bernardo, San Fernando, San Joaquín, San José de Maipo, San Miguel, Santiago, Santo Domingo, Tierra Amarilla, Tocopilla, Valdivia, Viña del Mar, Vitacura, Zapallar.

Clúster 2, comunas Urbanas, Dependientes FCM con Alta pobreza: presentan niveles de ruralidad un poco superiores al Clúster 1 (Subclúster Urbana / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 19% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 15%) pues se trata de ciudades urbanas intermedias y pequeñas que tienen proximidad y mejor acceso a ciudades mayores, cuyos municipios tienen una menor capacidad para generar ingresos propios respecto de los municipios del Clúster 1 (Subclúster Urbana / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio DFCM 69% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 15%) DFCM promedio DGCM 72%), con pobreza sobre el promedio nacional (Subclúster Urbana / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 18% y Subclúster Urbana / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 19%). En suma, se trata de municipios problemáticos de la pobreza urbana y con menores capacidades para atender dichos problemas que los municipios del clúster anterior. Las comunas de este clúster son las siguientes:

- Subclúster Urbana / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza: Ancud, Angol, Arauco, Cabildo, Cartagena, Castro, Cauquenes, Chillán Viejo, Cochrane, Constitución, Coronel, Curacautín, Curanilahue, Doñihue, El Monte, El Quisco, El Tabo, Graneros, Guaitecas, Illapel, La Cruz, La Ligua, Laja, Limache, Linares, Llaillay, Llanquihue, Los Vilos, Molina, Mulchén, Nacimiento, Nogales, Olmué, Ovalle, Parral, Peñaflor, Pichilemu, Porvenir, Quintero, Talagante, Tomé, Tucapel, Victoria, Yungay.
- Subclúster Urbana / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza: Alto Hospicio, Andacollo, Cabo de Hornos, , Cabrero, Caldera, Calera, Cañete, Cerro Navia, Chiguayante, Chile Chico, Collipulli, Corral, El Bosque, Futaleufú, Hualqui, Isla de Maipo, Isla de Pascua, Juan Fernández, La Florida, La Granja, La Pintana, La Unión, Lanco, Lautaro, Lebu, Lo Espejo, Lo Prado, Loncoche, Los Álamos, Los Andes, Los Ángeles, Lota, Maipú, Pedro Aguirre Cerda, Penco, Puente Alto, Purranque, Quillota, Quilpué, Quirihue, Renaico, Rengo, San Felipe, San Ramón, San Rosendo, Traiguén, Vallenar, Villa Alemana, Villarrica.

Clúster 3, comunas Urbano Rurales, Dependientes FCM con Baja pobreza: presentan niveles de ruralidad superiores a los clústeres anteriores (Subclúster Urbano Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 53% y Urbano Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 52%), típicamente se trata de ciudades menores que conectan a los centros metropolitanos o ciudades mayores a través de ciudades intermedias. Son comunas con una dependencia importante del FCM, semejante al Clúster 2 (Subclúster Urbano Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 71% y Urbano Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 69%), y por lo tanto tienen poca autonomía financiera para resolver los problemas de pobreza de su territorio, aunque se trata de una pobreza de naturaleza distinta a la del Clúster 2. Estas comunas tienen niveles de pobreza semejantes al Clúster 1 (Subclúster Urbano Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 15% y Urbano Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza promedio 18%), pero de una naturaleza distinta, que corresponde a pobreza rural no urbana. Las comunas de este clúster son las siguientes:

- Subclúster Urbano Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza: Calbuco, Calle Larga, Catemu, Chaitén, Chanco, Chépica, Chimbarongo, Chonchi, Codegua, Coltauco, Cunco,

Dalcahue, Freirina, Fresia, Futrono, Hijuelas, Hualañé, Licantén, Litueche, Lolol, Los Lagos, Los Muermos, Máfil, Mariquina, Maule, Maullín, Monte Patria, Nancagua, Paillaco, Panguipulli, Panquehue, Pemuco, Petorca, Peumo, Pinto, Punitaqui, Putaendo, Quilleco, Quillón, Quinta de Tilcoco, Rauco, Río Bueno, Río Negro, San Clemente, San Esteban, San Fabián, San Javier, San Pablo, San Rafael, San Vicente, Santa Bárbara, Vicuña, Vilcún, Villa Alegre.

- Subclúster Urbano Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza: Alhué, Antuco, Bulnes, Carahue, Cisnes, Coelemu, Coinco, Colbún, Combarbalá, Contulmo, Curacaví, Empedrado, Florida, Frutillar, Gorbea, La Estrella, La Higuera, Las Cabras, Los Sauces, Malloa, Marchigüe, Melipeuco, Melipilla, Negrete, Nueva Imperial, Olivar, Padre las Casas, Pelarco, Pelluhue, Peralillo, Perquenco, Pitrufoquén, Puerto Octay, Purén, Putre, Puyehue, Queilén, Quellón, Quilaco, Quinchao, Requínoa, Romeral, Sagrada Familia, Salamanca, San Carlos, San Nicolás, San Pedro de Atacama, Santa Cruz, Santa Juana, Santa María, Teno, Teodoro Schmidt, Tiltil, Vichuquén, Yumbel.

Clúster 4, comunas Rurales, Muy Dependientes FCM con Alta pobreza: presentan los mayores niveles de ruralidad respecto de los clústeres anteriores (Subclúster Rural / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 86% y Subclúster Rural profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 84%), y corresponden en una gran mayoría a comunas con grandes dificultades de acceso a servicios. Los niveles de DFCM son significativos en todo el clúster (Subclúster Rural / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 84% y Subclúster Rural profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 77%), mientras que los niveles de pobreza (Subclúster Rural / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 15% y Subclúster Rural profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza promedio 19%), si bien se asemejan a los del Clúster 2, a diferencia de éste corresponde a pobreza rural, en zonas típicamente remotas o francamente aisladas. Las comunas de este clúster son las siguientes:

- Subclúster Rural / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza: Alto Biobío, Cobquecura, Cochamó, Colchane, Curaco de Vélez, Curarrehue, Curepto, Galvarino, General Lagos, Hualaihué, Lago Ranco, Laguna Blanca, Longaví, Navidad, Ninhue, Ñiquén, Ollagüe, Paihuano, Palena, Pencahue, Pichidegua, Placilla, Portezuelo, Primavera, Pumanque, Puqueldón, Quemchi, Ránquil, Retiro, Río Claro, Río Hurtado, San Ignacio, San Juan de la Costa, Timaukel, Torres del Paine, Tortel, Trehuaco, Yerbas Buenas.
- Subclúster Rural profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza: Alto del Carmen, Camarones, Camiña, Canela, Cholchol, Coihueco, El Carmen, Ercilla, Freire, Huara, Lago Verde, Lonquimay, Lumaco, María Pinto, O'Higgins, Palmilla, Paredones, Río Ibáñez, Río Verde, Saavedra, San Gregorio, San Pedro, Sierra Gorda, Tirúa, Toltén.

Los datos que aporta la clasificación de municipios permiten identificar dos clústeres particularmente más críticos de abordar, considerando que la complejidad relativa para atender los problemas de pobreza en cada uno de los territorios es diferenciada, y probablemente más dificultosa para la mayoría de las comunas del Clúster 2 y del Clúster 4.

El clúster 2 se compone de comunas con pobreza altamente concentrada en centros urbanos, en volúmenes significativos (Nº población) y con componentes de alta marginalidad.

El clúster 4 se compone de comunas con pobreza rural, localizadas en zonas remotas, donde tanto la atención de la población que habita estos territorios como la articulación de ofertas públicas en esas localidades presenta mayores desafíos de gestión que en otras comunas.

Comunas 100% Rurales (Clúster 4)

Dentro del clúster 4 se encuentra un grupo de comunas 100% rurales, las que por el grado de aislamiento y dispersión de sus habitantes presentan desafíos particulares para la implementación de un modelo de gestión de prestaciones y servicios sociales.

Estas comunas, 100% rurales, en total son 26 y se encuentran distribuidas a lo largo del país. No obstante, hay una relativa concentración de éstas en las regiones de Tarapacá (12%), Los Lagos (15%), Aysén (15%) y Magallanes (19%). Tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla N° 9. Comunas 100% rurales (Clúster 4)

Región	Comuna
Tarapacá	Camíña, Colchane y Huara
Antofagasta	Sierra Gorda y Ollagüe
Atacama	Alto del Carmen
Coquimbo	Paihuano y Río Hurtado
O'Higgins	Pumanque
Maule	Yerbas Buenas
Bío Bío	Ñiquén
Los Lagos	Cochamó, Curaco de Vélez, Puqueldón y Palena
Aysén	Lago Verde, O'Higgins, Tortel y Río Ibáñez
Magallanes	Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Primavera y Timaukel
Metropolitana	San Pedro
Arica y Parinacota	Camarones

Una primera aproximación para abordar la implementación de un modelo de gestión de prestaciones y servicios sociales sería considerar la concentración de recursos en puntos geográficamente próximos a estas comunas, a modo de una "plataforma" de servicios que serviría a una o varias comunas remotas. Un análisis preliminar de distancias y tiempos de traslado a estas comunas muestra que en la mayoría de los casos (73% comunas) la implementación de estas plataformas de servicios debiera privilegiar su localización en capitales provinciales, y sólo en algunos casos en capitales regionales (27% comunas). La propuesta es la siguiente:

Localización sugerida plataforma servicios

Tabla N° 10. Localización sugerida para plataforma de servicios

Comuna	Pob. Pobre (N° personas 2015)	Ciudad de referencia: Capital Regional		Ciudad de referencia: Capital Provincial		Localización sugerida plataforma servicios
		Distancia (Kms)	Tiempo viaje (Hrs.)	Distancia (Kms)	Tiempo viaje (Hrs.)	
Camíña	81	194	2,7	148	2,0	Cap. Provincial
Colchane	363	262	4,5	56	0,8	Cap. Provincial
Huara	184	77,6	1,0	32	0,4	Cap. Provincial
Sierra Gorda	117	147	1,8	70	1,0	Cap. Provincial
Ollagüe	59	413	6,3	198	4,0	Cap. Provincial

Alto del Carmen	358	191	2,5	43	0,8	Cap. Provincial
Paihuano	730	88	1,5	99,7	1,7	Cap. Regional
Río Hurtado	129	99,8	2,5	80,4	2,0	Cap. Provincial
Pumanque	215	143	2,0	88,1	1,4	Cap. Provincial
Yerbas Buenas	118	50,1	0,7	13,1	0,3	Cap. Provincial
Ñiquén	556	152	2,3	56,1	1,2	Cap. Provincial
Cochamó	361	111	1,8	111	1,8	Cap. Regional
Curaco de Vélez	532	171	3,7	38,2	1,1	Cap. Provincial
Puqueldón	315	240	7,5	38	4,5	Cap. Provincial
Palena	358	400	13,0	145	3,5	Cap. Provincial
Lago Verde	185	349	7,3	349	7,3	Cap. Regional
O'Higgins	125	561	18,0	231	9,0	Cap. Provincial
Tortel	119	454	13,1	125	4,2	Cap. Provincial
Río Ibáñez	182	217	5,8	164,6	4,5	Cap. Provincial
Laguna Blanca	68	96	1,2	96	1,2	Cap. Regional
Río Verde	109	97	1,5	97	1,5	Cap. Regional
San Gregorio	57	111	1,7	111	1,7	Cap. Regional
Primavera	135	216	3,2	128	1,8	Cap. Provincial
Timaukel	56	335	4,6	144	3,5	Cap. Provincial
San Pedro	317	114	1,5	39,2	0,7	Cap. Provincial
Camarones	88	106	1,6	106	1,6	Cap. Regional

Para las tres regiones que agrupan la mayoría de estas comunas las capitales provinciales son:

Tabla N° 11. Capitales Provinciales sugeridas para plataforma de servicios

Comuna	Capital Provincial
Camíña	Pozo Almonte (El Tamarugal)
Colchane	
Huara	
Cochamó	Puerto Montt (Llanquihue)
Curaco de Vélez	Castro (Chiloé)
Puqueldón	
Palena	Chaitén (Palena)
Lago Verde	Coyhaique (Coyhaique)
O'Higgins	Cochrane (Capitán Prat)
Tortel	
Río Ibáñez	Chile Chico (General Carrera)
Laguna Blanca	Punta Arenas (Magallanes)
Río Verde	
San Gregorio	
Primavera	Porvenir (Tierra del Fuego)
Timaukel	

1.2. Estructura Institucional Municipal

En esta sección se caracteriza la estructura institucional municipal de las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO), donde se inserta la implementación de servicios y prestaciones sociales.

Para caracterizar la estructura institucional se recopiló, procesó y analizó la información oficial de los municipios respecto de su estructura organizacional,⁵⁵ la información aportada por los municipios en las entrevistas y la encuesta aplicada en este estudio a las DIDECO sobre sus procesos de trabajo y recursos. En este sentido, el análisis realizado parte desde las estructuras organizacionales observadas, y luego analiza aspectos de funcionamiento de las DIDECO.

El análisis de las estructuras organizacionales de las DIDECO señala que no hay una relación entre la pertenencia a algún clúster o subclúster y las formas de gestión que se observan en los municipios. Es decir, que la pertenencia de una comuna a alguna tipología la predefine o identifique con algún modelo de gestión en particular. La clasificación de municipios revela aspectos estructurales de la comuna (ruralidad, escasez relativa en la generación de ingresos propios, niveles de pobreza), y no se relaciona directamente con la gestión del municipio. Se observan estructuras organizacionales "superiores"⁵⁶ a través de las distintas tipologías de comunas.

El conjunto de información recopilada muestra deficiencias e inconsistencias a tener en cuenta. Por un lado, la información de la estructura organizacional⁵⁷ de los municipios, y las DIDECO en particular, está contenida en organigramas de diverso grado de actualización. Por otro lado, se observa en los organigramas, especialmente de municipios de menor tamaño y recursos, la aplicación de un patrón o plantilla, tanto del organigrama mismo como de los reglamentos internos. Por último, se verifica que las respuestas de procesos entregadas en las encuestas no coinciden fielmente con lo observado en los organigramas oficiales, lo que indicaría un funcionamiento real distinto de lo oficial, ya sea porque ha sido rediseñada la estructura, porque está en proceso de transición en su implementación, o (como lo muestran algunas entrevistas en municipios) la realidad exige cierta división del trabajo (roles y responsabilidades) la cual no está plenamente relacionada con los cargos formalmente definidos. El efecto es que la organización se adapta a las tareas que se deben cumplir, pero formalmente se declara lo que reglamentaria o normativamente corresponde. Estas condiciones sugieren ser cautos a la hora de implementar el modelo de gestión propuesto.

Como señala la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), la estructura organizacional de los municipios contempla una unidad encargada del cumplimiento de funciones relacionadas con el desarrollo comunitario, con amplias funciones que incluyen la promoción del desarrollo comunitario, fomento y desarrollo de organizaciones comunitarias, y la ejecución de acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, **la asistencia social** y jurídica; capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo. Se indica además que en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la educación y la cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; **la asistencia social** y jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; la

⁵⁵ A partir de los organigramas y reglamentos internos publicados en la sección transparencia activa de los sitios web de cada municipio, y de la información recopilada de algunos municipios en la encuesta complementaria (marzo-abril 2016).

⁵⁶ Se denominan "superiores" a las estructuras organizacionales que recogen de mejor modo el concepto de modelo de gestión que se propone en este estudio. Más adelante se desarrolla esta idea.

⁵⁷ En términos generales, un organigrama especifica la forma en que una organización agrupa funciones de naturaleza similar o que requieren coordinación directa, además de señalar la cadena de mando y control para la toma de decisiones.

construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.⁵⁸

En este contexto, la gestión de la acción social a nivel municipal se concentra en la práctica en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO),⁵⁹ en unidades organizacionales que presentan diversas configuraciones a partir del conjunto de funciones y áreas temáticas que efectivamente atienden. La revisión de las estructuras vigentes en los municipios analizados incluye las siguientes funciones o áreas temáticas:

Tabla N° 12. Funciones o áreas temáticas presentes en los municipios

• Adulto Mayor	• Medio ambiente
• Asistencia social	• Mujer
• Asuntos Religiosos	• Organizaciones comunitarias
• Asuntos Indígenas	• Programa Autoconsumo
• Becas	• Programa Chile Crece Contigo
• Biblioteca municipal	• Programa Habitabilidad
• Comunicaciones (del ámbito social)	• Programa Adulto Mayor
• Cultura	• Programa Ingreso Ético Familiar
• Deportes	• Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar
• Desarrollo Rural	• Programa Vínculos
• Discapacidad	• Salud Municipal
• Educación Municipal	• Seguridad y emergencia
• Empleo, información e intermediación laboral (OMIL)	• SENDA
• Estratificación Social (RSH - ex FPS)	• Servicios Sociales
• Fomento productivo, asistencia y asesoría empresarial	• Subsidios
• Infancia	• Turismo
• Intervención familiar	• Uniones comunales (oficina)
• Mesas Barriales (oficina)	• Vivienda

Las respuestas válidas de las encuestas a municipios, esto es, con información de recursos humanos y procesos de trabajo para los programas del SIPS, suman 71, las cuales representan a municipios de 13 regiones del país, con la siguiente distribución:

⁵⁸ Ver en Anexo N° 2, lo referido al Párrafo 4°, Organización interna, Artículo 15 y Artículo 22 del DFL 1 (2006), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695.

⁵⁹ Excepcionalmente denominadas DIDESO, Dirección de Desarrollo Social.

Tabla N° 13. N° Encuestas con información para caracterización de estructura institucional

Región	N° municipios
2	4
3	3
4	4
5	12
6	7
7	5
8	9
9	4
10	5
11	1
12	3
13	12
14	2
Total	71

Fuente: elaboración propia

A partir del análisis de las encuestas se distinguen tres tipos de estructuras organizacionales:⁶⁰

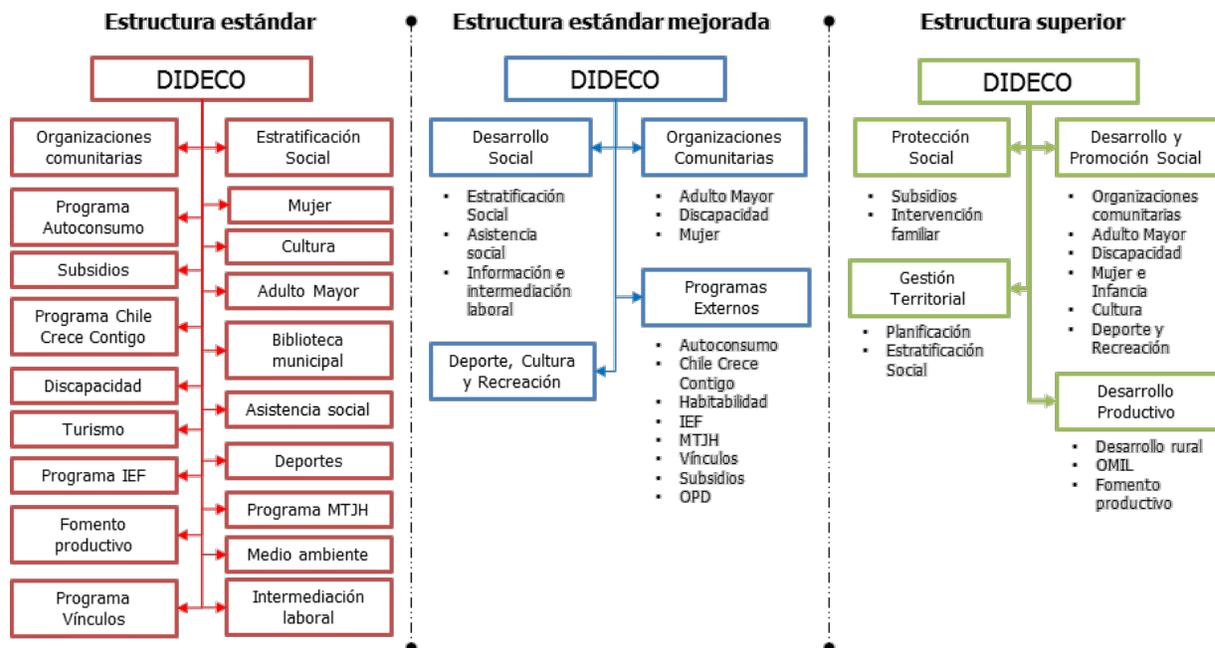
- a) Estructura estándar: corresponde a la que comúnmente se observa en las DIDECO, que es una colección de programas, oficinas y departamento que dependen directamente del jefe DIDECO, donde no se refleja una visión de prestación de servicios ni de orientación al SIPS. Estas estructuras presentan el inconveniente de centralización de las decisiones en una persona y de serias dificultades para el control, debido a que el ámbito de control de la jefatura es tan extenso que en la práctica no es factible su ejercicio. Casos como Talcahuano, Pedro Aguirre Cerda, Futrono y Navidad representan este tipo de estructura.
- b) Estructura estándar mejorada: supera a la estructura estándar agrupando funciones con algún criterio, suelen ser cuatro o cinco departamentos u oficinas (por ejemplo, social / asistencial, deporte-cultura, organizaciones comunitarias, programas externos, fomento productivo), pero no reflejan una visión del SIPS ni de orientación a la prestación de servicios. Respecto de las ofertas gubernamentales, todo señala que son agregadas a la estructura como unidades, oficinas o programas (por ejemplo, PMJH, Vínculos, etc.) en la medida que exista el respectivo

⁶⁰ De acuerdo a Jay R. Galbraith ("Designing organizations, An executive briefing on strategy, structure and process", 2002), la finalidad de una estructura organizacional es establecer un sistema de roles que han de desarrollar los miembros de la organización para trabajar juntos de forma óptima para alcanzar las metas fijadas en la planificación. Para el diseño y evaluación de una estructura organizacional se consideran cuatro dimensiones: i) Segmentación: Se refiere a los criterios básicos para conformar las unidades de trabajo y distribución de responsabilidades. Típicamente se distinguen: por Procesos de trabajo, por Funciones, por Productos, por Clientes (beneficiarios), por Territorios. En la práctica muchas veces se utilizan varios criterios simultáneamente, entonces se habla de "segmentación mixta"; ii) Especialización y Competencias: Se refiere al tipo y número de especialidades utilizadas para desempeñar un trabajo; iii) Forma: Se refiere al número de personas que conforman los departamentos en cada nivel de la estructura (refleja el ámbito de control), lo cual permite asimismo dimensionar la cantidad y características de los recursos humanos involucrados y las brechas existentes respecto a los perfiles de los cargos definidos; y, iv) Distribución del poder: En un sentido vertical se refiere al grado de centralización o descentralización. En el sentido horizontal se refiere al movimiento del poder hacia el departamento que trata más directamente con los asuntos críticos para la misión organizacional. Este análisis permite evaluar si la estructura organizacional es un buen contenedor de los procesos, estrategias y personas. A efectos del análisis realizado a las estructuras de las DIDECO se han considerado esencialmente los criterios de segmentación y distribución del poder (jerarquización).

financiamiento. Casos como Valparaíso, Peñalolén, San Rafael y Puqueldón representan este tipo de estructura.

- c) Estructura superior: que consideramos una buena práctica. Reconoce una separación o tratamiento diferenciado entre demanda y oferta por servicios sociales, existe una orientación a la prestación de servicios y se advierte en la estructura y en el relato de los reglamentos organizacionales internos una mirada de procesos. Este tipo de estructuras recogen el concepto de modelo de gestión propuesto en este estudio. Casos como Vallenar, Vicuña y Yervas Buenas representan este tipo de estructura.

Figura N° 6. Estructuras organizacionales tipo de las DIDECO



Fuente: elaboración propia

Esta clasificación aplicada a los municipios analizados entrega el siguiente resultado:

Tabla N° 14. Tipología de Estructuras Organizacionales de las DIDECO

Tipo de estructura	N° municipios	% / total municipios
Estándar	38	54%
Estándar Mejorada	23	32%
Superior	3	4%
No clasificable ⁶¹	2	3%

⁶¹ "No clasificable" incluye a Hualaihué y Primavera. Hualaihué tiene una estructura no estándar (pero no Mejorada), sin DIDECO, con un Encargado de Programas Sociales, un Departamento Social y un Departamento Organizaciones Comunitarias (que dependen directamente del Alcalde) y una oficina de Pesca, OMIL, Vivienda y SENCE (que depende del Administrador Municipal). Primavera tiene la particularidad que del Jefe de Personal dependen las un conjunto de unidades operativas del municipio (Inventarios, Oficina de Partes, Cultura, Turismo, Deportes, Aseo y Ornato, Medio Ambiente, Servicios Menores, Maestranza Municipal), DIDECO, Secretaria Comunal de Planificación, Finanzas y Tránsito.

Sin información ⁶²	5	7%
Total	71	100%

Fuente: elaboración propia

A continuación se presenta un breve análisis para estructuras del tipo Superior y Estándar mejorada. En este último caso la atención estará puesta en casos cuya complejidad o modalidad de segmentación de la estructura son de interés particular para el estudio.

1.2.1. Estructuras Superiores

Las estructuras clasificadas como superiores presentan las siguientes características de interés:

Vallenar

Figura N° 7. Estructura organizacional Superior: DIDECO Vallenar

Fuente: www.vallenartransparente.cl/index.php/nuestra-organizacion/organigrama/direccion-de-desarrollo-comunitario

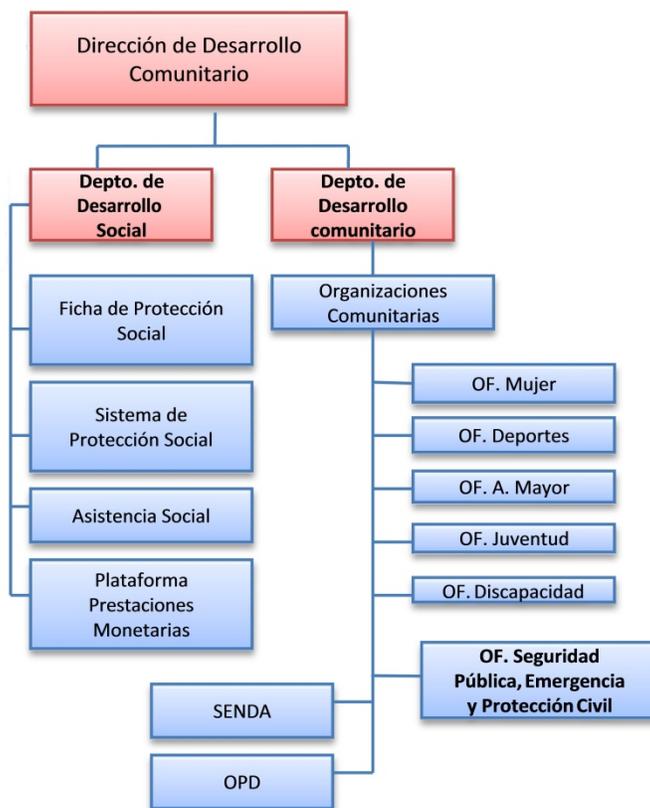
Según el Reglamento Interno la Dideco no tienen unidades dependientes solo una encargada, aunque el organigrama del web site municipal indica que de la DIDECO depende la Oficina de Protección Civil.

⁶² "Sin información" sobre organización de la DIDECO incluye a los municipios de Calama, La Cruz, Coronel, El Quisco y San Carlos.

La DIDECO de la municipalidad de Vallenar presenta una estructura organizacional compleja, orientada a la prestación de servicios, que reconoce la diferenciación de oferta (Programas Sociales en Convenio) y demanda (Programas del SIPS). De acuerdo a la encuesta aplicada, en el Departamento de Protección Social radican los programas Vínculos y Familias, a cargo de la Sección Programas del SIPS, y Chile Crece Contigo está a cargo de la Oficina de Asistencialidad. Para estos programas la DIDECO realiza todo el espectro de procesos (gestión de información,⁶³ focalización,⁶⁴ provisión de servicios,⁶⁵ evaluación de servicios, coordinación,⁶⁶ gestión de convenios⁶⁷), participando con mayor o menor intensidad en su ejecución.

Vicuña

Figura N° 8. Estructura organizacional Superior: DIDECO Vicuña



Fuente: www.transparenciavicuna.cl/?cat=535

⁶³ Incluye procesos como: Gestión de información para identificación de potenciales beneficiarios; y Acreditación y verificación de antecedentes de beneficiarios.

⁶⁴ Incluye procesos como: Priorización y definición de cobertura comunal; Selección de beneficiarios (Elaboración de nóminas).

⁶⁵ Incluye procesos como: Ingreso de beneficiarios al programa; Diagnóstico de situación del beneficiario; Formulación de plan de acción, familiar o individual; Ejecución (de plan) de acción; Seguimiento (de plan) de acción; Verificación del acceso efectivo a los servicios y prestaciones preferentes.

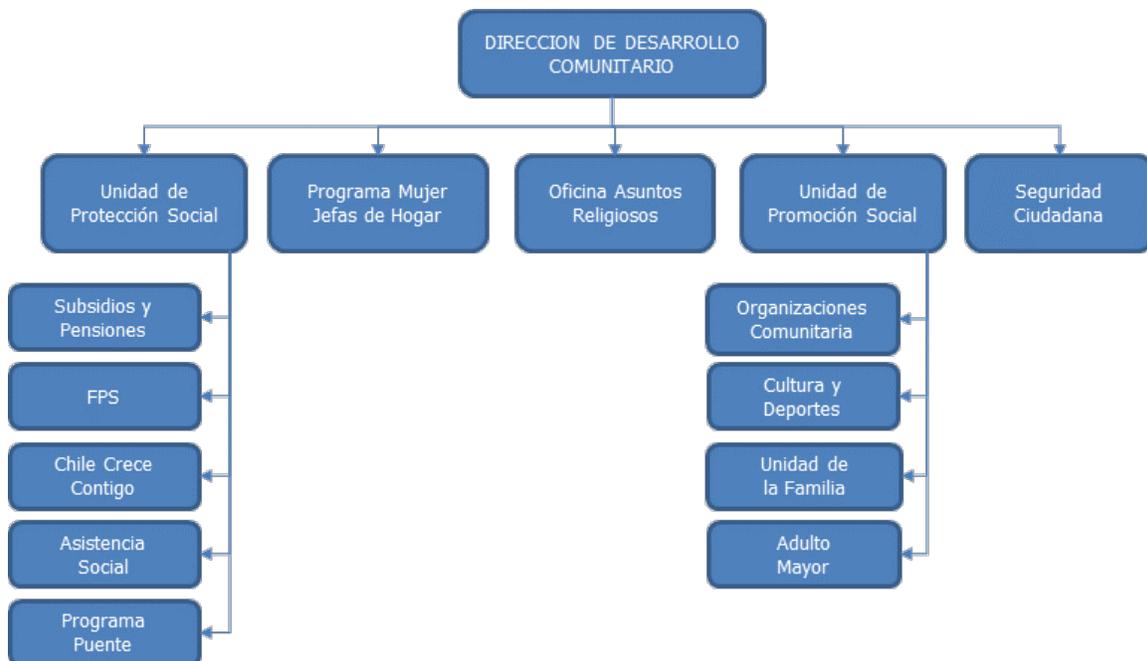
⁶⁶ Incluye procesos como: Coordinación con red local del programa; Coordinación con oferta MDS (prestaciones sociales); Coordinación con otras ofertas preferentes y garantizadas.

⁶⁷ Incluye procesos como: Gestión de Convenio de transferencia de recursos; Gestión de Convenio de colaboración; Gestión de Convenio de prestación de servicios.

La DIDECO de la municipalidad de Vicuña tiene cierta semejanza con la de Vallenar. El criterio de segmentación es una mezcla de procesos y prestación de servicios a poblaciones específicas (mujeres, adulto mayor, jóvenes). La DIDECO se conforma de dos departamentos, Desarrollo Social, que contiene al SIPS (la demanda), y Desarrollo Comunitario (las ofertas). La sencillez de esta organización sería un caso a observar especialmente para municipios relativamente pequeños y rurales. El programa Vínculos opera en el Departamento de Desarrollo Social, probablemente en la unidad SIPS; Familias lo hace en el mismo departamento, en la unidad Programa Familia, Seguridades y Oportunidades; y Chile Crece Contigo también opera en el Departamento de Desarrollo Social. Para estos programas la DIDECO concentra su acción en procesos de provisión de servicios, de evaluación de servicios y de coordinación. Este tipo de segmentación sería una buena práctica de gestión de servicios sociales.

Yerbas Buenas

Figura N° 9. Estructura organizacional Superior: DIDECO Yerbas Buenas



Fuente: www.muniyerbasbuenas.cl/index.php/estructura-organizacional/file/4084-organigrama

La DIDECO de la municipalidad de Yerbas Buenas se organiza en dos departamentos, una oficina y una coordinación: Departamento de Protección Social (Subsidios y Pensiones, Ficha de Protección Social, Programa Chile Crece Contigo, Programa Chile Solidario, Oficina de Vivienda), Departamento de Promoción Social (Organizaciones Comunitarias, Deporte y Cultura, Oficina Familia y Adulto Mayor), oficina Seguridad Ciudadana y Coordinación del Programa Mujeres Jefas de Hogar. En el Departamento de Protección Social radican los programas Adulto mayor, Autoconsumo, Chile Crece Contigo, Discapacidad, Infancia y juventud, Mujeres (Centro de Madres), Pensiones, Programa asistencial, Programa Puente, Sistema de Protección Chile Solidario, subsidios SAP y SUF. En este contexto en el Departamento de Protección Social estaría la gestión de la demanda y en el Departamento de Promoción Social la gestión de la oferta. Este departamento tiene entre sus responsabilidades organizar, planificar y ejecutar el plan de trabajo de la Red Comunal de Protección a la Familia. Los programas Caminos, Vínculos, Chile Crece Contigo (FFM y FIADI) están a cargo del Departamento de Protección Social. Para estos programas la DIDECO concentra su

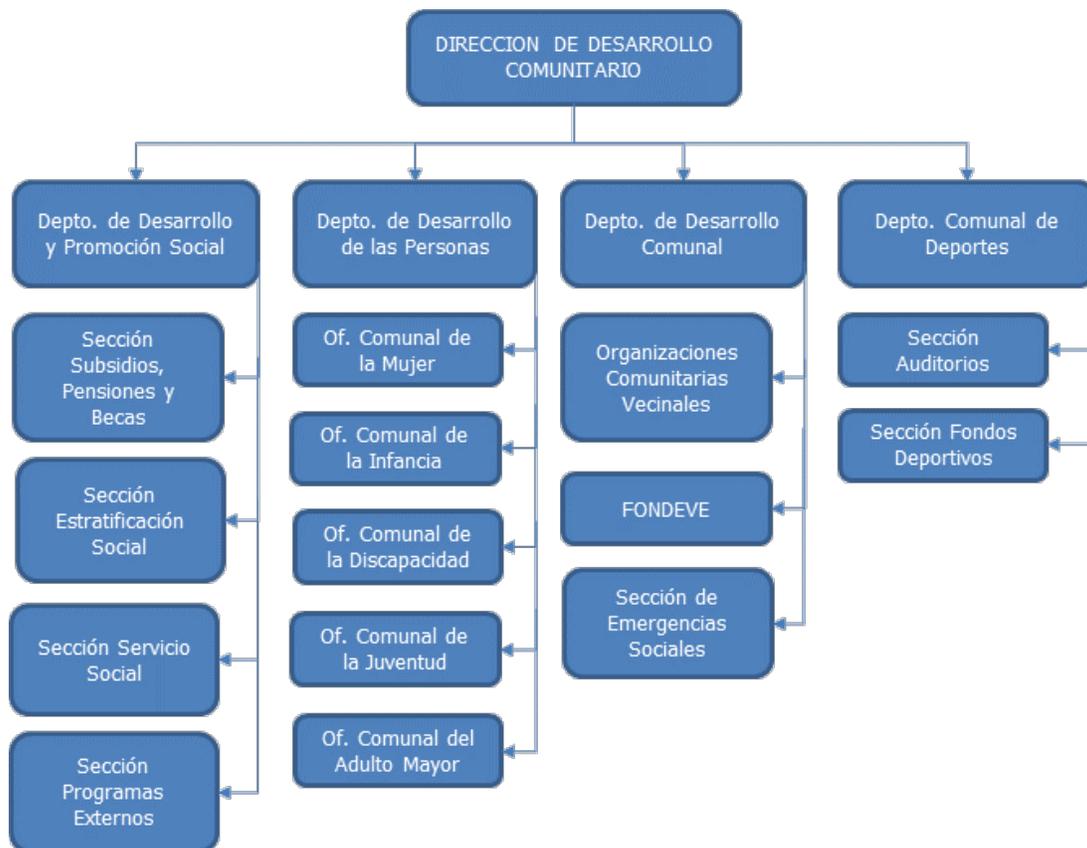
acción en procesos de focalización, provisión de servicios y de coordinación, y en menor medida en la evaluación y gestión de convenios.

1.2.2. Estructuras Mejoradas de interés

El análisis de las estructuras organizacionales de las DIDECO también reveló casos de organizaciones que sin representar “estructuras superiores”, su complejidad y tamaño relativo aconseja observarlos con mayor detenimiento. Es el caso de los municipios de Valparaíso y Peñalolén, los cuales presentan una estructura organizacional más compleja que el resto de los municipios de su subclúster – grupo, enfocándose a la provisión de servicios. En la DIDECO de Valparaíso, por ejemplo, Familias está dentro de un departamento de “Programas Externos”, con carácter ejecutor, que reúne las ofertas de servicios. Por su parte, la DIDECO de Peñalolén agrupa una problemática en una “Gerencia de Comunidad y Familia”. En términos de procesos, Valparaíso señala realizar todos los procesos para todos los programas que tiene en ejecución, mientras que Peñalolén ejecuta todos los procesos sólo en el caso del FIADI y el FFM, para Vínculos es provisión de servicios y para Familias es provisión de servicios y coordinación.

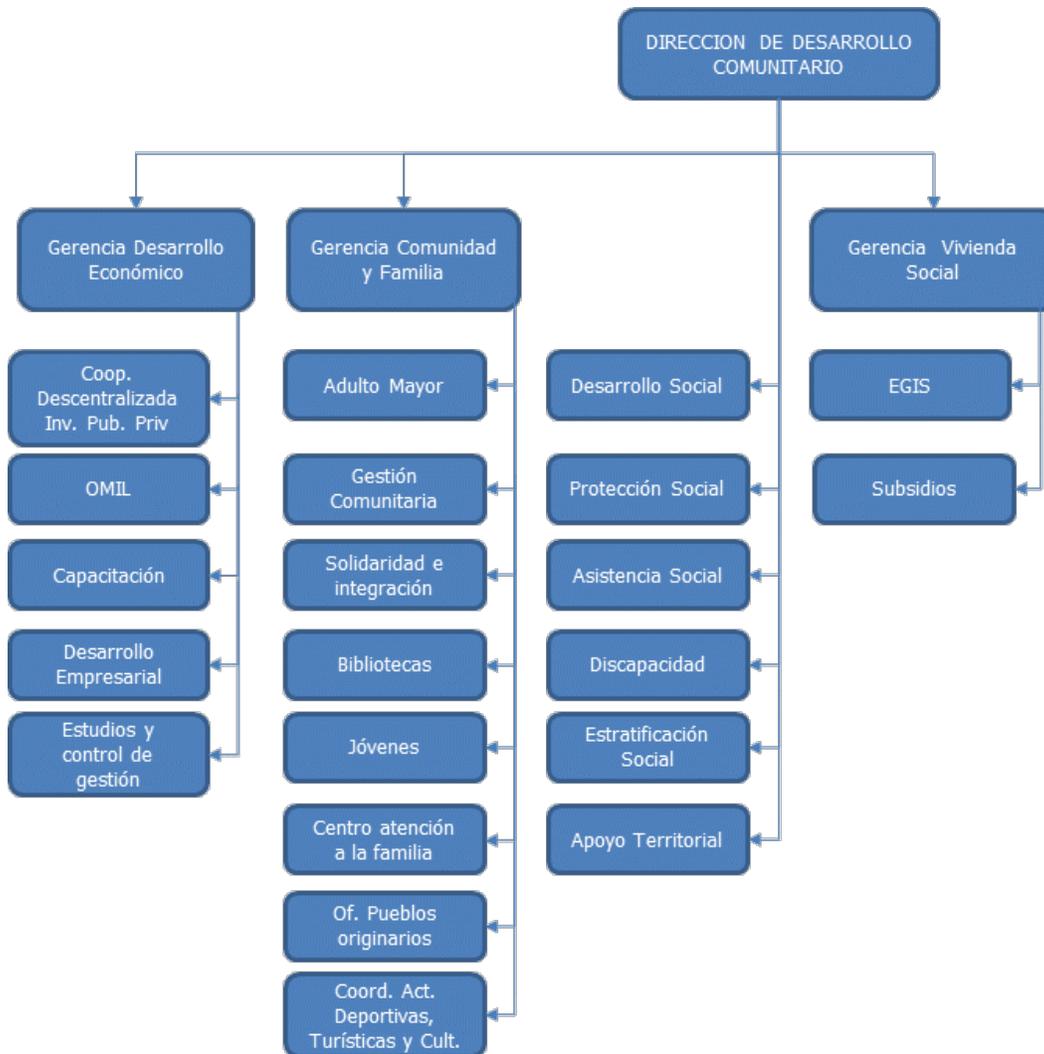
Ambas estructuras son versiones que favorecerían una implementación más ágil de un modelo de gestión de SIPS con las características deseadas. No obstante esta buena orientación, las estructuras organizacionales de las DIDECO de estos municipios no recogen de buena forma los conceptos de gestión de oferta (soluciones a requerimientos de la demanda) y de gestión de demanda (identificación de requerimientos por familias o personas).

Figura N° 10. Estructura organizacional Mejorada: DIDECO Valparaíso



Fuente: Informe Gestión Anual DIDECO Valparaíso (2015)

Figura N° 11. Estructura organizacional Mejorada: DIDECO Peñalolén



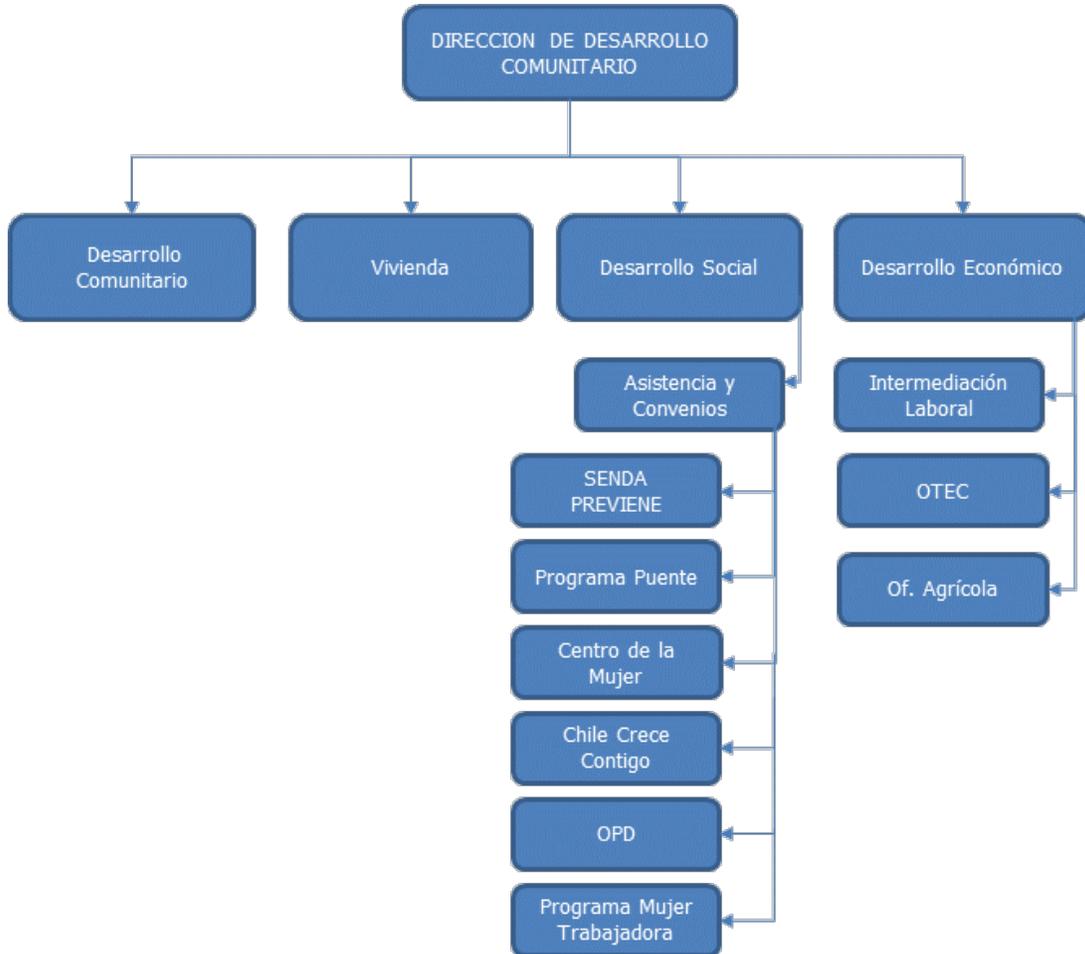
Fuente:

http://transparencia.penalolen.cl/01_Estructura_Organica/02_Facultades_funciones_y_atribuciones_de_cada_unidad-organo_interno/Organigrama_ABRIL_2016.pdf

La municipalidad de La Ligua presenta una estructura de la DIDECO segmentada en cuatro áreas, bajo una perspectiva de “ámbitos de desarrollo”: Desarrollo Comunitario, Desarrollo Social (Asistencia y Convenios: Puente y Chile Crece Contigo, entre otras unidades), Desarrollo Económico (OMIL, OTEC, Oficina agrícola) y Vivienda. Desde el Departamento Social se coordinan y ejecutan los programas de la red social del Estado. Desde el Departamento Comunitario se coordinan y ejecutan programas comunitarios relacionados con poblaciones específicas relacionadas al ciclo de vida: juventud, adulto mayor, mujeres, menores y otros. La estructura organizacional de la DIDECO en este municipio despliega una opción de tratamiento de la oferta gubernamental más compleja que en los otros municipios de su subclúster – grupo: intervenciones de largo plazo, bajo la modalidad de convenios, e intervenciones para poblaciones específicas. El programa Vínculos se ejecuta en la Oficina Adulto Mayor del Departamento Comunitario, y Familias y Chile Crece Contigo en el Departamento Social (unidad “Programa Puente” y unidad “Chile Crece Contigo”)

respectivamente). Este municipio señala realizar todos los procesos en todos los programas que tiene en ejecución.

Figura N° 12. Estructura organizacional Mejorada: DIDECO La Ligua



Fuente: www.laligua.cl/transparencia/organigrama-interactivo.php

La DIDECO de la municipalidad de San Nicolás correspondería a un caso en transición de una estructura mejorada, mediante agrupaciones que tienden a diferenciar ámbitos de desarrollo (la comunidad y las personas), y se agrega una instancia de coordinación intersectorial a nivel municipal (sector social, salud y educación). La estructura de la DIDECO se compone de tres departamentos: Departamento de Desarrollo Comunal (Organizaciones Comunitarias, OMIL, Deportes y Recreación, Cultura y Turismo), Departamento de Desarrollo de las Personas (Oficina de la Mujer, Violencia Intrafamiliar y maltrato Infantil, Oficina del Adulto Mayor, Discapacidad y Minusválidos, Alcoholismo y Drogadicción) y Departamento de Desarrollo y Promoción Social (Estratificación Social-FPS, Subsidios, Asistencia Social, EGIS – PSAT, Vivienda y Saneamiento de Títulos). A esta estructura se agrega la existencia de una Unidad de Coordinación de la Red Solidaria Comunal (compuesta por los Departamentos municipales de salud, educación y DIDECO). La organización de la DIDECO es compleja, y refleja un intento por configurar una acción más sistémica y coordinada en lo social. El programa Vínculos depende de Oficina del Adulto mayor; Familias depende del Departamento de Desarrollo y Promoción Social; Chile Crece Contigo (FFM y FIADI) depende del Departamento de Salud Municipal. Este municipio ejecuta todos los procesos en

el caso del FIADI, Vínculos y Familias; y para el FFM es provisión de servicios, evaluación, coordinación y gestión de convenios.

Figura N° 13. Estructura organizacional Mejorada: DIDECO San Nicolás



Fuente: <http://transparencia.municipalidadesannicolas.cl/organigramaMunicipalidad.php>

El análisis realizado permite señalar, por otro lado, que no es extraño encontrar en municipios de comunas turísticas (Natales, Zapallar, Pucón, Viña del Mar) una configuración de la estructura organizacional del municipio donde el área social (DIDECO) tiene una expresión sencilla, mientras que el área de desarrollo productivo está separada en otro departamento, de mayor presencia, donde su estructura refuerza el foco en el fomento productivo, la gestión del turismo, la gestión medio ambiental y la intermediación laboral.

Estas realidades organizacionales son condicionantes importantes a tomar en cuenta a la hora de la implementación del modelo de gestión local que se proponga, el cual está basado en una gestión de la demanda de familias y personas y una gestión de oferta intersectorial e integral que da respuesta a sus requerimientos. Pero debe tenerse en cuenta que la estructura organizacional y los procesos de trabajo son algunos de los elementos de una organización, y otros aspectos también juegan en determinar el desempeño organizacional, como el liderazgo (una jefatura empoderada y con la autoridad suficiente puede hacer la diferencia), la oportunidad y calidad de los recursos y sistemas disponibles.

El análisis previo indica la presencia de tres modalidades de organización presentes en las DIDECO de los municipios del país:

- La estructura estándar, como la más común de todas, que se ubica debajo de la dependencia directa de la jefatura de la DIDECO, y se compone de un conjunto de programas, funciones o cargos dependientes, sin mayor distinción, clasificación o agrupación, y se organizan de manera paralela sin funciones adicionales de control, apoyo o supervisión. La ventaja de esta forma de

organización es que en apariencia existe una comunicación directa con la jefatura de la DIDECO, no existiendo mayor burocracia de supervisión, coordinación y control. La desventaja de esta forma de organización se manifiesta a medida que aumentan las unidades que dependen de la jefatura de la DIDECO, dificultando en la práctica su coordinación, dirección y control desde la DIDECO.

- La estructura estándar mejorada se presenta cuando a partir de una estructura estándar se ha aplicado una agrupación por algún criterio de afinidad, ya sea por oficinas o departamentos (como social, deporte, cultura, organizaciones comunitarias, programas externos, etc.). La ventaja de este tipo de estructura por sobre la estructura estándar proviene de la agrupación realizada, lo que desde el punto de vista de la gestión permite dar mayor coherencia y foco al trabajo que se realiza, optimizar recursos y tiempos en la asignación de tareas, coordinación y reportes con la jefatura. La desventaja puede surgir cuando la propia agrupación agrega burocracia de coordinación, control y reporte, o cuando un departamento que agrupa diversas funciones toma tal relevancia o autonomía sobre la jefatura que provoca conflictos o desvía los focos de atención de la visión unificada de la DIDECO.
- La estructura superior es aquella donde se agrupan ciertas funciones en oficinas o departamentos, distinguiendo áreas focalizadas de trabajo donde se diferencia la oferta de la demanda de servicios y prestaciones sociales. Esta distinción básica posibilita una mejor implementación del SIPS a nivel local, asociando procesos de distinta naturaleza en una lógica de trabajo diferenciada. La desventaja podría darse en municipios pequeños, donde una extrema burocratización y separación de funciones, termine dificultando la coordinación, control y reporte.

Como se anticipó, las modalidades de organización analizadas no son representativas o atributo de alguna tipología de municipio en particular, pues las estructuras tipificadas se observan a través de los distintos clústeres. Es así que se encuentran estructuras estándares, estándares mejoradas y superiores en todos los clúster, subclúster y grupos. Las estructuradas mejoradas destacadas anteriormente pertenecen a los clúster Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia mayor - Autónoma FCM - Baja pobreza, Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza y Subclúster Comunas Urbana Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza, respectivamente. Por su parte, las estructuras superiores destacadas anteriormente pertenecen a los Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza, Subclúster Comunas Urbana Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza y Subclúster Comunas Rurales / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza, respectivamente. En otras palabras, a medida que nos movemos desde el clúster Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza hacia el clúster Comunas Rurales - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza no se encuentran necesariamente mejores (o peores) modalidades de organización.

1.3. Procesos en las DIDECO

La información sobre procesos de trabajo, recopilada en las encuestas y las entrevistas realizadas a nivel regional y DIDECOs, muestra que no existen diferencias entre los distintos municipios en las formas de trabajo asociadas a determinadas tipologías de municipios. Hay buenas prácticas en municipios urbanos y rurales, con gran y con baja concentración de población, con mayor y menor capacidad para generar ingresos propios.

Las entrevistas muestran que el juicio de los distintos Servicios relacionados a MDS a nivel regional respecto del desempeño del municipio en materias de protección social es transversal en todas las regiones: "...hay municipios buenos en gestión... y otros muy deficientes".

En términos de funciones organizacionales, las DIDECO tienen en general dificultades para la planificación, la que se incrementa en municipios de menor tamaño. En el ámbito de la protección social, la falta de información específica y actualizada sobre la población potencial a intervenir es una restricción a la capacidad para planificar, pero también se observa que la mayoría de la oferta gubernamental está diseñada en el nivel central de los Servicios y del MDS, por lo cual esta función no se desarrolla. La función de producción y entrega de prestaciones y servicios es la más requerida y desarrollada en las DIDECO. Es así que para la entrega de prestaciones y servicios el MDS y los Servicios suelen requerir del municipio un rol de ejecutor de programas, y en menor medida de co-financiador, quedando suscrito en convenios. La función de control (seguimiento, evaluación) por lo general está ausente o minimizada, ya que descansa en el Servicio o el MDS, responsable del programa para el cual se ha convenido su ejecución.

La función de producción y entrega de prestaciones y servicios en la DIDECO está mediatizada por la normativa técnica que despliega la oferta gubernamental, la cual exige el cumplimiento de determinados estándares operativos, la mayoría documentada en normas o guías técnicas y manuales de procedimientos definidos por los Servicios y Ministerios a nivel central. Esto se refleja, particularmente, en que la encuesta a las DIDECO revela que no hay variaciones en los procesos que ejecutan para los programas de los subsistemas del SIPS.

Dichas directrices operativas suelen estar acompañadas de un cierto programa de capacitación de los equipos de trabajo en las DIDECO para su implementación. Las entrevistas en municipios señalan que el buen funcionamiento de los equipos locales se relaciona con la experiencia acumulada de trabajo conjunto (equipos estables en el tiempo), el desarrollo de redes profesionales personales (contactos en Servicios) y el compromiso individual que logra afianzar quien lidera la organización.

No obstante esta cierta homogeneidad de los procesos técnicos implementados en el nivel local, se observa que los procesos de trabajo realizados en el marco de la protección social, presentan debilidades necesarias de observar y atender para un mejor funcionamiento del sistema. Estas debilidades dicen relación con aspectos de identificación de población vulnerable, la formulación de diagnósticos para la intervención, las coordinaciones entre los distintos planos de gestión (central y local), las modalidades de canalización de las ofertas programáticas, las condiciones de las ofertas (poco sensibles a la población pobre o vulnerable), y el seguimiento y evaluación de las intervenciones, que a continuación se desarrollan.

- a) Caracterización de la población objetivo: las entrevistas realizadas muestran que los municipios no disponen de mejor información, sistemática y comparable, respecto de potenciales beneficiarios del SIPS que la que poseen los Servicios centralizado, por lo cual no es esperable ganancias en calidad de información mediante el uso de información local.

Por su parte, las entrevistas también evidencian que ningún Servicio dispone de estimaciones de necesidades de protección social a nivel comunal, éstas suelen tener carácter nacional, o alguna representatividad regional. Con estos datos a nivel central es donde se elaboran las caracterizaciones de la población y se definen programas, que son canalizados hacia el nivel local.

La situación de los Servicios es la siguiente:

- ✓ CONADI no tiene sistema de registro de las necesidades de su población ni diagnósticos, sólo tienen registro (ficha) de los postulantes a proyectos de desarrollo beneficiados.
- ✓ FOSIS, no tiene instrumentos propios, y hacen esfuerzos por desagregar la CASEN para construir diagnósticos a nivel comunal.

- ✓ INJUV, no dispone de estimaciones.
- ✓ JUNJI utiliza datos que procesa el sistema de salud y el sector educación.
- ✓ SENADIS, existe un estudio de la discapacidad del año 2004, y se está actualizando el 2015. Una de las formas de aproximarse a la discapacidad ha sido a partir de información del SRCEI respecto de personas que solicitan su cédula de identidad y el registro de la condición de discapacidad. El Servicio señala que la información de CASEN no es apropiada porque no utiliza criterios de clasificación internacionalmente aceptados (OECD).
- ✓ SENAMA trabaja con datos CASEN, mientras que los municipios tienen información en DIDECO respecto de adultos mayores constituidos en organizaciones jurídicas (Clubes AM). Pero los municipios no levantan información específica sobre problemáticas de los adultos mayores.

Pocos municipios disponen de sistemas de registro y sistematización de información que levantan de la población pobre o vulnerable. Por ejemplo, Peñalolén aplica una ficha "check list" a toda persona que es atendida, y les permite mapear rápidamente su estado en relación al SIPS (¿tiene cédula de identidad? ¿tiene FPS/RSH? ¿cobra alguno de los siguientes beneficios...?, etc.). Esta información está disponible en el municipio, pero no se conecta con los sistemas de los programas de la oferta pública, y a su vez los sistemas de ésta oferta tampoco lo hacen. Los municipios, sin excepción, plantean que es clave superar esta deficiencia, y con todos los resguardos de privacidad de la información de las personas estiman que es necesario que los equipos DIDECO tengan acceso a toda esa información, y no sólo a la que deben cargar en los sistemas gubernamentales.⁶⁸

Asimismo, los equipos DIDECO consideran que un defecto importante a superar del SIPS a nivel local vigente es el hecho que cada programa gubernamental tenga su propio registro de necesidades y requerimientos de los beneficiarios, y que a partir de ello se genera un plan de intervención con foco sectorial. Es una de las causas de la fragmentación de la atención y de la sobre intervención en las familias. Por ello, las DIDECO consideran que el enfoque de casos (familia) que recomienda la Consultora es más apropiado. Por la naturaleza del trabajo social, las atenciones (salvo raras excepciones) se realizan a los núcleos familiares u hogares,⁶⁹ y no a individuos aislados de su núcleo familiar.

- b) Formulación de Diagnósticos del Programa Familias: la implementación del Programa implica la formulación de diagnósticos realizados por equipos externos al municipio (Programa Eje - FOSIS), donde no participan los equipos DIDECO. No considerar el conocimiento previo que existe en los equipos DIDECO sobre las familias y su historia de apoyo que han recibido es una debilidad para generar buenos diagnósticos.

No sólo las DIDECO conocen a las potenciales familias o personas beneficiarias, sino que también conocen malas prácticas de ciertas familias para lograr un diagnóstico más favorable que mejore sus condiciones de participación en el programa. Las familias en su aprendizaje sobre el sistema, también entregan distintas versiones en los primeros contactos, por lo cual se requiere disponer de un registro integrado, que contenga los apoyos, servicios y prestaciones que han recibido con anterioridad.

Hay pleno consenso en las DIDECO que se requieren diagnósticos integrados, que supere el actual problema de múltiples diagnósticos especializados y sectoriales (por programa), con

⁶⁸ Muchos municipios tienen un sistema de gestión SAS, que tiene un módulo social donde es posible registrar la información de caracterización de la población objetivo. Sin embargo, no ha sido útil porque los Servicios no registran información en forma constante.

⁶⁹ El RSH define hogar como aquella "persona o grupos de personas, unidas o no por vínculo de parentesco, que comparten un presupuesto de alimentación común".

distintos enfoques, formatos y metodologías que dificultan la unificación o integración de diagnósticos.

- c) Coordinaciones existentes: respecto de la relación Servicios – MDS: las entrevistas muestran que, en general, los Servicios en el nivel regional se relacionan poco con las SEREMI del MDS, excepto en las instancias formales donde coinciden (mesas). Lo que revelan las entrevistas, transversalmente a todo el país, es que las coordinaciones Servicios / MDS han ocurrido, casi sin diferencias, mediante una proliferación de mesas de trabajo, a nivel regional y territorial.

En el nivel regional se instalan mesas del sector social, que involucran a Servicios y actores como GORE (intendentes) y Gobernaciones Provinciales, donde el trabajo de coordinación se caracteriza por la comunicación de los respectivos planes de trabajo. Pocas son las instancias de coordinación estratégica efectivas que se instalan y perduran en el tiempo. No se observan coordinaciones de ofertas públicas.

En el último tiempo, los entrevistados dan cuenta de una profusión de instancias convocadas desde las Gobernaciones Provinciales, en virtud de sus facultades y responsabilidades en el nivel provincial, y el evidente nexo Servicios – municipios, que no son efectivas sino protocolares.

Otro aspecto deficitario que observan los Servicios del nivel regional es la excesiva centralización en la toma de decisiones de sus propias instituciones, no participando en ninguna coordinación o conversación estratégica que lleva adelante el nivel superior.

Se observa, sin embargo, que existen diferencias en dicha relación según el Servicio involucrado:

- ✓ CONADI no tiene relación directa con el SIPS, y baja o nula relación con MDS a estos efectos.
- ✓ FOSIS tiene una relación estrecha con MDS. En el marco del subsistema SSyOO desarrolla un enfoque acorde a las directrices del MDS, y cumple tareas relevantes para la implementación de dicho subsistema. Lo más relevante de esta relación es que FOSIS, siendo ejecutor que intermedia servicios técnicos entre el MDS y los municipios (a estos efectos, las Unidades de Acompañamiento), tiene mejor conocimiento que el propio MDS respecto de la evolución y resultados de la intervención en las familias. Esta relación, que se ha potenciado desde que se trasladó el programa Eje de Familias desde SEREMI MDS hacia el FOSIS, ha significado que el Ministerio ha ido perdiendo capacidad de seguimiento de la ejecución.
- ✓ INJUV con MDS realizan acciones de difusión de la oferta pública disponible para la juventud, que no está enfocada a población vulnerable, sino que a la población joven en su conjunto. Esta es probablemente de las coordinaciones más débiles con el MDS a efectos del sistema de protección social actual, y es consistente con la falta de ofertas específicas del Instituto para la población pobre y vulnerable.
- ✓ JUNJI tienen una prioridad por la población (infancia) vulnerable, básicamente aquella que pertenece a los dos primeros quintiles, siendo un actor relevante en toda discusión a nivel de territorio que involucra a infantes. El referente institucional de JUNJI es el MINEDUC, por lo cual las coordinaciones JUNJI-MDS se dan en el plano de las instancias formales (mesas técnicas) del nivel regional.
- ✓ SENADIS, tiene relación directa con el sistema de protección social actual, anteriormente a través de Chile Solidario, con el Programa de Ayudas Técnicas en su componente financiado por MDS. En lo cotidiano, SENADIS está presente en todas las mesas del nivel regional donde la temática discapacidad tiene un tratamiento de componente transversal. Las Direcciones Regionales del SENADIS tienen equipos profesionales pequeños (4 a 5

personas), por lo que el foco de la acción está orientada a la coordinación y difusión y sensibilización de la temática discapacidad.

- ✓ SENAMA, tiene relación en cuanto al rol que el Servicio desempeña como contraparte técnica de los ejecutores del Programa Vínculos. Por su parte, el grueso de la oferta propia del SENAMA está dirigida a los adultos mayores del país, sin un foco específico en la población vulnerable. Esta condición hace que SENAMA tenga una relación fuerte con MDS, pero que se expresaría mayormente a nivel central que regional. Las Direcciones Regionales del SENAMA tienen equipos profesionales reducidos y enfocan su acción en la ejecución de las líneas programáticas (fondos, concursos) y el cumplimiento de las metas asociadas.
- ✓ SERNAM atiende a una población amplia, por lo que el foco de la acción es desde la perspectiva de género. Se reconoce en el nivel regional, tanto por este Servicio como por los otros, que el impulso del PMG enfoque de género ha posicionado con fuerza al Servicio en las regiones y municipios, impulsando con el tiempo convenios SERNAM-Municipio para la instalación de oficinas de la mujer. Estas iniciativas tienden resolver el problema del Servicio para acceder a la población objetivo en el nivel local, pero complejiza la solución integral desde la perspectiva caso-familia en el contexto del SIPS.

Respecto de las coordinaciones que ocurren en la relación Servicio / MDS - Municipios las entrevistas y la encuesta revelan modalidades de coordinación y de funcionamiento comunes, independiente de la tipología del municipio. Los mecanismos de coordinación que más utilizan estos municipios son: Mesas de trabajo, de periodicidad mensual y trimestral, mesas técnicas más esporádicas, redes de trabajo mayormente basadas en redes profesionales, y lo más permanente vía contacto telefónico y correo electrónico. Las diferencias que se observan entre municipios se relacionan al volumen de procesos en que estos participan. Así, municipios que operan con una oferta amplia, diversificada, están expuestos a una mayor intensidad de actividades de coordinación, las que, según sus propias palabras, muchas veces son protocolares más que útiles a efectos de aportar soluciones a casos específicos. Esto hace que en el nivel operativo (relación Servicio-municipio) se instalen múltiples mesas y operen sobre todo las coordinaciones profesionales, a nivel personal.

Los requerimientos de coordinación de los Servicios van imponiendo en los equipos DIDECO la necesidad de formalizar ciertas instancias de coordinación, que en el nivel local suele comenzar como una "mesa de protección social", en la que participan las autoridades del municipio (Alcalde y Directores del área social, educación y salud) y autoridades de los Servicios, del nivel regional o local si corresponde.

La sustentabilidad en el tiempo de estas instancias de coordinación depende, según la información recopilada, esencialmente de la capacidad resolutoria que alcance la mesa y de la presencia permanente de los titulares en ésta. En la medida que la mesa comienza a ser más bien protocolar o los participantes no tienen capacidad (o facultad) resolutoria para tomar acuerdos, dicha instancia deja de ser relevante y suele dejar de funcionar. En la práctica, las instancias municipales dan cuenta que a corto o mediano plazo estas mesas de coordinación dejan de ser útiles y cesan su funcionamiento.

- d) Canalización de la oferta programática gubernamental a nivel municipal: Las necesidades de implementar la oferta programática de los Servicios establecen dos escenarios:
- ✓ El municipio como "ejecutor" de alguna oferta del Servicio: la relación es formal, mediante la suscripción de un convenio de transferencia de recursos o de prestación de servicios. En casos donde el Servicio no encuentra capacidad o voluntad política del alcalde, opta por ejecutores tipo ONGs o fundaciones para que ejecuten su oferta de programas en la comuna.

- ✓ El Servicio decide instalar estratégicamente una temática de su incumbencia (mujer, discapacidad, adulto mayor, infancia, etc.), y debe establecer una “alianza” con el municipio, acordando el aporte de recursos (profesionales y físicos) para su instalación y desarrollo. En este último caso, suele desarrollarse una relación más amplia que la asociada a un ejecutor, que involucra instalar capacidades profesionales y de coordinación Servicio-Municipio.

Las entrevistas muestran que SERNAM es la institución que más experiencia tiene al respecto, y ha logrado establecer una relación de más largo plazo con los municipios (en opinión de varios entrevistados la existencia en el sector público de un PMG de género ha ayudado a la instalación de dicha temática). SENADIS ha seguido este modelo, a través del desarrollo de estrategias de inclusión local (EDLI), bajo la modalidad de implementar pilotos en algunas comunas que más sensibilidad y disposición a la temática discapacidad han mostrado /en particular la autoridad edilicia).

En cualquiera de las dos alternativas, un tema central es de recursos humanos. Las entrevistas y la encuesta aplicada a DIDECOs muestran que tiende a existir continuidad en el tiempo de los equipos profesionales, sin embargo la mayoría está contratada a honorarios según las reglas del convenio que financia dichos recursos. Esto produce problemas para la gestión de recursos humanos a nivel municipal: es difícil mantener una gestión de RRHH homogénea, i) en términos de la definición de perfiles (cada Servicio define el adecuado para su oferta programática, no para el funcionamiento del área social municipal); ii) en términos de la gestión de las recompensas por el trabajo (remuneraciones, aguinaldos, reajustes, vacaciones). Lo anterior se reduce o aminora si el municipio tiene capacidad para financiar las diferencias, que son la minoría de casos; y, iii) los Servicios suelen exigir dedicación exclusiva y responsabilidad administrativa, y como el personal de planta es muy reducido suele ocurrir que pocos funcionarios están formalmente a cargo de un conjunto amplio de compromisos suscritos para implementar las ofertas programáticas, con la sobrecarga administrativa que ello conlleva, y, por otro lado, los profesionales contratados bajo los convenios suscritos en la práctica son multi-tarea, con varias responsabilidades al mismo tiempo.

La instalación específica de una “Oficina” tampoco resuelve el dilema anterior, pues siempre presenta dificultades desde el punto de vista de la permanencia de los recursos humanos profesionales y de la voluntad política de la autoridad edilicia para instalar el tema y desarrollarlo. Los recursos profesionales asignados a cargo de una “Oficina de...” suelen compartir otras responsabilidades en el marco de los programas sociales que se estén ejecutando en la comuna. En definitiva, la existencia o no de una “Oficina de...” no es una señal clara de la consolidación de una temática relacionada a la protección social en un municipio.

Sobre este último punto, la instalación de oficinas en los municipios, las entrevistas con directivos de Servicios en el nivel regional muestran lo siguiente:

- ✓ CONADI tiene una cobertura a nivel nacional, reforzando su presencia en las regiones VIII, IX y XV mediante subdirecciones nacionales. En varios municipios existe la Oficina de Asuntos Indígenas, pero tienen un foco en lo productivo, no en lo social. CONADI no tiene relación directa con el SPS, la población indígena accede a los programas como cualquier ciudadano, el SPS no tiene ninguna variable que considere especialmente a la población indígena.
- ✓ FOSIS no tiene oficinas en los municipios, aunque a través de sus programas, particularmente Familias de SSyOO, tiene un vínculo estrecho con equipos profesionales de municipios.

- ✓ INJUV tiene la intención que existan oficinas en municipios y trabaja para acordar con Alcaldes su instalación. Por su parte, INJUV no está concentrado en el SPS, a lo más poseen algunas ofertas (talleres) para sectores vulnerables, pero no es oferta preferente.
- ✓ JUNJI no tiene oficinas en municipios, suele tener direcciones regionales en las capitales regionales y se relaciona más directamente con municipios (DEM) en la medida que tenga ofertas propias (jardines y salas cuna) y deba cumplir ciertas metas programáticas, definidas en el nivel central (CECI-PMI, CASH).
- ✓ SENADIS ha desarrollado iniciativas para que existan oficinas municipales de la discapacidad, es una manera de instalar la temática a nivel territorial. En algunos casos existen "oficinas municipales", pero pueden corresponder a profesionales encargados de la temática y los programas que se ejecuten en el territorio, definidos en el nivel central (por ejemplo Ayudas Técnicas).
- ✓ SENAMA ha desarrollado iniciativas para que existan oficinas municipales del adulto mayor, y en muchos casos son recogidas en las estructuras organizacionales de los municipios, pero lo que opera más bien son profesionales encargados de la temática y de la ejecución de programas definidos en el nivel central.
- ✓ SERNAM ha definido la instalación de oficinas de la mujer en municipios, que en algunos casos ha significado la instalación de infraestructura física y equipos profesionales. En varios municipios la temática "mujer" es conjunta a la de "infancia" (Oficina / Encargado de Mujer e Infancia).

e) Oferta programática en protección social que se ejecuta en los municipios:

Al indagar con directivos de Servicios en regiones respecto de cómo visualizan que el municipio articule la oferta de su institución con otras ofertas del sistema de protección social, para producir una respuesta integral al beneficiario, se señala que hay dificultades por: i) falta de pertinencia de la oferta diseñada desde el nivel central "Hay mucha rigidez, no hay pertinencia territorial", y, ii) que en los municipios en general el problema no es de recursos, sino de gestión, y esta es heterogénea dentro de una misma región o provincia.

La canalización de ofertas públicas (servicios y prestaciones) hacia el nivel local en el ámbito de la protección social no tiene reglas distintas que las establecidas en los programas desde el nivel central de cada Servicio, donde los criterios de acceso para los potenciales beneficiarios son transversales a todo el país (cumplimiento de requisitos que activan un derecho o que permiten la postulación, evaluación y selección). Las ofertas se definen en todos los casos en el nivel central de los Servicios, los niveles regionales tienen poca o nula injerencia en la definición de líneas programáticas y asignación de cupos y presupuestos.

Para la oferta preferente, en el caso de FOSIS, en algunas regiones se han implementado criterios adicionales para distribuir cupos a beneficiarios de los subsistemas del SIPS (por ejemplo, se considera adicionalmente hacinamiento, N° miembros familia), criterios que no se aplican a las líneas regulares del FOSIS en los concursos abiertos a toda la población. Sin embargo, otros criterios, como el cofinanciamiento requerido (líneas de emprendimiento) y modalidades de control y reporte se mantienen igual para toda población que participa en estas ofertas, sea o no población objetivo del SIPS.

Sobre la difusión de las ofertas, los Servicios recurren a diversos soportes: impresos, mail, web institucional, radio, contacto con equipos de municipios, sin existir un "consolidador" de todas las ofertas.⁷⁰ Desde el punto de vista de los municipios, la profusión de material que genera y envían los Servicios desde el nivel central constituye más bien un problema que un beneficio,

⁷⁰ El "Mapa de Oportunidades" que gestionan las Gobernaciones Provinciales no pasa de ser un directorio o agenda, en opinión de los profesionales de los Servicios.

debido a las restricciones de espacio de las DIDECO, y estas Direcciones plantean serias dudas respecto que este material efectivamente sea utilizado por las personas (vulnerables).

Los municipios observan este proceso como uno que afecta la oportunidad de la intervención. Señalan que los programas llegan a las familias según los calendarios de ejecución sectorial, el cual no necesariamente coincide con los tiempos de la familia. Para tener resultados en una familia deben darse ciertas condiciones: que los miembros que la componen estén dispuestos a trabajar bajo las metodologías definidas y a hacer los esfuerzos que se supone deben realizar para mejorar su condición de pobreza. “Una primera aproximación a esa disposición debe identificarse en el diagnóstico, pero si llegas a una familia, que ya está en una cierta prelación, con un set de intervenciones que son derechos, y éstos incluyen bonos, aunque la familia tenga una situación muy complicada (padre /madre preso, hijo no asiste al colegio, el abuelo postrado) ¿crees que la familia te dirá vuelva cuando estemos listos?”. Falta mejorar de manera importante la pertinencia y la oportunidad de lo que se está haciendo, y los equipos municipales tienen mejor información y conocimiento para ello, porque conocen a las familias y sus dinámicas.

- f) Seguimiento y Evaluación: Desde el punto de vista del MDS, como responsable del SIPS y sus resultados, este proceso tiene un componente administrativo que predomina en la práctica por sobre el componente técnico. La existencia de múltiples convenios de ejecución y de desempeño de los Servicios que ofrecen los programas, incluido el propio MDS, es un elemento que termina privilegiando el control de desembolsos, de la realización de actividades financiadas con los respectivos recursos, y del cumplimiento de metas (por ejemplo, N° de beneficiarios atendidos), más que de los avances y resultados que se puedan observar en las familias y personas apoyadas por el Sistema. A lo anterior se suma, el hecho que los programas no definen resultados específicos, en términos de logros diferenciales de las familias o personas apoyadas, lo cual dificulta particularmente la evaluación.

Al indagar en los equipos municipales de las DIDECO respecto de cuáles son las exigencias de organización y gestión que tienen en la actualidad para realizar su trabajo derivadas de la gestión de las ofertas gubernamentales, se señala ampliamente que los encargados de los programas solicitan mensualmente a los municipios, en tanto ejecutores, informes financieros que son revisados técnica y administrativamente, y ello constituye una sobrecarga que va en directa relación al número de convenios que suscriba el municipio. La supervisión de carácter más técnica, en terreno, por los encargados de los programas es más esporádica y va en directa relación al grado de ruralidad y aislamiento del municipio.

No sólo la presencia de múltiples convenios Servicios / MDS con Municipios, sino que la presencia de distintos esquemas de ejecución (definidos por cada oferta) también inciden en el seguimiento y evaluación. Por ejemplo, en Familias del subsistema SSyOO se observa que MDS no tiene factibilidad real de realizar un seguimiento de los usuarios del programa, pues los sistemas de información no son útiles a tal efecto y la información más detallada y actualizada es consolidada por FOSIS. Otros Servicios con menor capacidad (recursos humanos) que FOSIS, como SENADIS o SENAMA traspasan el costo de transacción al municipio, haciendo que, por ejemplo, las coordinaciones técnicas o las instancias de capacitación se realicen en la sede regional, obligando al personal del municipio a trasladarse.

En el caso del FOSIS, se observa que esta institución está en mejor posición para evaluar la intervención realizada. Por otro lado, FOSIS no percibe como responsabilidad del Programa Eje, el seguimiento y evaluación de las familias, indicando que el MDS no ha definido una metodología para estas funciones.

En cuanto al contenido del seguimiento y la evaluación, la visión de los municipios es negativa: Hoy no se hace una evaluación de progreso y recomendación de egreso. “Y los municipios saben que se producen ciertas clientelas, que son personas que dan vuelta en el sistema, lo conocen, y está claro que después de más de algún periodo de apoyo, no debieran seguir siendo sujetos de estas atenciones. Requieren otra cosa”.

1.4. Recursos Humanos y Físicos

En esta sección se caracterizan los recursos humanos de los programas de Subsistemas del SIPS y el aporte respectivo de los municipios, así como los recursos físicos (espacio y equipamiento) de las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y el dedicado a los Subsistemas del SIPS.

La metodología utilizada al efecto incluye la información aportada por los municipios en la encuesta aplicada en este estudio a las DIDECO sobre los recursos humanos y físicos. La información disponible para este análisis se refiere a 71 encuestas con datos válidos de recursos humanos y 58 encuestas con datos válidos de infraestructura y equipamiento.

La baja tasa de respuesta en el ítem de infraestructura y equipamiento, en muchos casos un solo municipio, no permite establecer como característica para el clúster, menos para los subclústeres, lo declarado por dicho municipio. Por ello se ha optado por analizar posibles tendencias en el uso de recursos a nivel de programas de cada subsistema del SIPS. En este análisis se aplicaron algunos estadígrafos⁷¹ para aislar tendencias significativas de aquellas menos significativas a partir de la regresión lineal de cada variable analizada.

Las variables utilizadas corresponden a los datos entregados por los municipios respecto de:

- % RRHH contratados por el Programa que son profesionales
- % Horas dedicadas al mes por los profesionales
- % Horas de aporte del Municipio respecto del Total de horas (profesionales y no profesionales).
- N° recintos
- m² totales

De este análisis, se concluye, que no es posible establecer un comportamiento característico en el uso de recursos por clúster, tanto a nivel específico como agregado, no obstante se observan algunas tendencias a nivel de variables específicas a tener en cuenta, las que se analizan a continuación por programa, haciendo referencia al clúster, subclúster y grupo cuando corresponda.

1.4.1. Recursos Humanos

En esta sección se analizan los recursos humanos que las DIDECO disponen para la realización de las labores requeridas por los programas de los subsistemas Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo, tanto los que aportan (cofinancian) los propios programas como los que aporta el municipio, sean dependientes de las DIDECO como de otras unidades del municipio (por ejemplo, SECPLA, Administración y Finanzas, u otras).

⁷¹ Se utilizó el coeficiente “m” de la ecuación de regresión lineal “y=mx+n” para determinar si la tendencia es positiva o negativa en el comportamiento en el uso de recursos por programa según se recorre cada clúster y el coeficiente “R cuadrado” para validar la consistencia de la regresión lineal.

1.4.1.1. Subsistema Seguridades y Oportunidades

Programa Abriendo Caminos

Es el programa de menor ejecución en los municipios, por lo cual no existen datos suficientes que permitan establecer tendencias en el uso de recursos. Solo se puede señalar que en los casos que el programa se ejecuta, los valores promedio por variable son:

Tabla N° 15. Recursos Humanos en DIDECO: Programa Abriendo Caminos

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	89%	No hay datos suficientes
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	88%	No hay datos suficientes
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	31%	No hay datos suficientes

En los casos que este programa se ejecuta existe un alto porcentaje de profesionales y dedicación de los mismos, no obstante existe un bajo aporte (horas) del municipio respecto del total de horas. Este comportamiento se explicaría debido a que el programa puede ser ejecutado externamente, por ejemplo, a través de una ONG, no requiriéndose recursos del municipio.

Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle

Es el segundo programa con menor ejecución en los municipios, por lo cual no existen datos suficientes que permitan establecer tendencias en el uso de recursos. Solo se puede señalar que en los casos que el programa se ejecuta, los valores promedio por variable son:

Tabla N° 16. Recursos Humanos en DIDECO: Programa Calle

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	84%	Aumenta
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	68%	No hay datos suficientes
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	31%	No hay datos suficientes

En los municipios donde este programa se ejecuta existe un alto porcentaje de profesionales que aumenta en función del tamaño de municipio, lo cual es esperable, especialmente para municipios urbanos, pero se observa una menor dedicación horaria de los mismos. Esto es, no se observa una dedicación de jornada completa para estos recursos humanos. Por otra parte, existe un bajo aporte de horas de dedicación de recursos aportados por el municipio, respecto del total de horas. Este comportamiento se explicaría debido a que el programa cuenta con una modalidad de ejecución que incluye a ONG o fundaciones que utilizan, además de los profesionales a cargo, horas de personal técnico, inclusive apoyo de voluntarios.

Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor - Vínculos

Este programa tiene una ejecución significativa en los municipios, por lo que los datos permiten identificar dos tendencias:

Tabla N° 17. Recursos Humanos en DIDECO: Programa Vínculos

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	85%	Aumenta
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	87%	No hay tendencia
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	31%	No hay tendencia

Los recursos humanos para la ejecución de este programa están dentro de los rangos de los programas anteriores del subsistema SSyOO. Básicamente, los recursos profesionales que aporta el programa son los que se utilizan, no existiendo otro tipo de recursos (por ejemplo, técnicos) ni aportes importantes del municipio.

Respecto al porcentaje de horas de aporte del Municipio, este es relativamente bajo (31%) sin marcar tendencia a aumento o disminución por clúster. Se verifica que a mayor porcentaje de ruralidad y dependencia del fondo común la proporción de aporte del municipio respecto al total de horas al programa es estable, privilegiándose para esos casos a personal profesional.

Programa Familias en Extrema Pobreza - Ex Ingreso Ético Familiar

Este programa tiene una ejecución significativa en los municipios y pese a que los datos no permiten establecer tendencias, es posible establecer un porcentaje promedio relativamente estable para cualquier tipo de municipio.

Tabla N° 18. Recursos Humanos en DIDECO: Programa Familias

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	87%	No hay tendencia
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	87%	Disminuye
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	30%	No hay tendencia

Los datos indican que si la bien la dedicación del porcentaje de horas del municipio es bajo (30%) este se mantiene para cualquier tipo de municipio y que en estos casos se posee un alto porcentaje de profesionales (87%) que va en disminución en función del tamaño del municipio, los cuales dedican gran parte de su jornada al programa (87%). Esto significaría que los aportes que hace el programa son fundamentales para su ejecución, y a medida que el municipio disminuye en tamaño los recursos humanos profesionales van cambiando hacia técnicos. Esto sería así, ya que este programa es el único que por normativa tiene un estándar de atención (N° familias por N° profesionales), lo cual incide en que los equipos profesionales de Familias tiendan a ser numerosos acorde el número de familias usuarias que existan en una comuna, compuestos sólo por profesionales o una mezcla de profesionales y técnicos. Nuevamente, se aprecia que los recursos que aporta el programa son esencialmente los que lo ejecutan, no existiendo un aporte significativo del municipio al respecto. Por último, las entrevistas realizadas en municipios muestran que los equipos profesionales de Familias tienden a ser los más numerosos en comparación a otros programas, y suelen tener dedicación exclusiva, situación que en otros programas consiste en recursos compartidos, multi-programas.

1.4.1.2. Subsistema Chile Crece Contigo

Programa de Fortalecimiento Municipal

Este programa tiene una ejecución significativa en los municipios. Los datos permiten establecer una tendencia en disminución y otras dos en porcentajes constantes:

Tabla N° 19. Recursos Humanos en DIDECO: Programa Fortalecimiento Municipal

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	73%	No hay tendencia
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	71%	No hay tendencia
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	38%	Disminuye

Los datos indican que a mayor porcentaje de ruralidad y dependencia del fondo común, que en general se trata de comunas con menos habitantes y municipios de menor tamaño, existe menor aporte de recursos humanos del municipio para el programa. En estos casos, el porcentaje de profesionales y dedicación de los mismos se mantiene proporcional al tamaño del municipio. Se observa. También, que en este programa (y el FIADI) los municipios tienden a hacer mayores aportes de recursos humanos que en los programas del subsistema SSyOO, lo que se refleja en que el porcentaje de horas dedicadas por profesionales sea inferior al porcentaje de este tipo de recurso. Por otro lado, la tendencia decreciente en el aporte del municipio a medida que disminuye su tamaño, situación que es consistente con su menor tamaño financiero pero que enciende una alerta respecto de la capacidad de los municipios para recibir recursos para su fortalecimiento. Esto es, si el propio programa no contempla estos recursos (contrapartes municipales) es posible que el fortalecimiento tienda a focalizar más en municipios de mayor tamaño.

Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil

Este programa tiene una ejecución significativa en los municipios. Los datos permiten establecer una tendencia en disminución y otras dos en porcentajes constantes:

Tabla N° 20. Recursos Humanos en DIDECO: Programa FIADI

Variable	Promedio	Tendencia
% RRHH contratados por el Programa que son profesionales	78%	Disminuye
% Horas dedicadas al mes por los profesionales	75%	No hay tendencia
% Horas de aporte del Municipio respecto Total de Horas	47%	No hay tendencia

Los datos indican que el porcentaje de aporte del municipio al programa se mantiene constante, independiente del tipo de municipio (rural vs. urbano y con vs. sin capacidad de generación de ingresos propios). No obstante, a mayor porcentaje de ruralidad y dependencia del fondo común, que en general se trata de comunas con menos habitantes y menor tamaño de municipio, se verifica que existe un menor porcentaje de profesionales dedicados al programa. Esto significaría que sistemáticamente se utilizan menos profesionales para este programa respecto de otros programas en función del tipo de municipio.

Un análisis adicional realizado en función de las tipologías de municipios (clústeres y subclústeres) consigna los resultados de la relación recursos humanos – beneficiarios para los programas de los subsistemas del SIPS.

Como se aprecia en las tablas siguientes, de los cuatro programas del subsistema Seguridades y Oportunidades, Familias en Extrema Pobreza cuenta con una definición explícita de un estándar para la carga de trabajo incremental de los profesionales que prestan apoyo psicosocial y sociolaboral, en los siguientes términos:⁷²

- Cada Apoyo Familiar debe recibir en promedio 25 familias nuevas en el año.
- Cada Apoyo Laboral debe recibir en promedio 40 participantes nuevos en el año.

Los datos de la encuesta muestran que existe un efecto acumulado en los equipos del programa Familias, superando en todos los tipos de comunas dicho estándar. Se observa una mayor relación de beneficiarios / RRHH en comunas de los clúster de Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza y Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza.

Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza

Programa	Comunas Urbanas / Intermedia mayor - Autónoma FCM - Baja pobreza	Comunas Urbanas / Intermedia mayor y menor - Autónoma FCM - Baja pobreza
Programa Abriendo Caminos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	20	s.d.
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	31	s.d.
Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle		
1. N° Benef. / N° total RRHH	7	77
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	10	93
Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor- Vínculos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	26	13
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	33	14
Programa Familias en Extrema Pobreza		
1. N° Benef. / N° total RRHH	52	17
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	63	17

Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza

Programa	Comunas Urbanas / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza	Comunas Urbanas / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza
Programa Abriendo Caminos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	28	10
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	28	10
Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle		
1. N° Benef. / N° total RRHH	s.d.	7

⁷² Ver Normas Técnicas para Familias en Situación de Extrema Pobreza, MDS, 2014.

2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	s.d.	18
Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor- Vínculos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	20	32
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	8	27
Programa Familias en Extrema Pobreza		
1. N° Benef. / N° total RRHH	18	58
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	20	64

Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza

Programa	Comunas Urbana Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza	Comunas Urbana Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza
Programa Abriendo Caminos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	75	52
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	75	69
Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle		
1. N° Benef. / N° total RRHH	s.d.	39
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	s.d.	39
Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor- Vínculos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	19	19
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	21	17
Programa Familias en Extrema Pobreza		
1. N° Benef. / N° total RRHH	46	28
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	63	34

Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza

Programa	Comunas Rurales / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza	Comunas Rurales profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza
Programa Abriendo Caminos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	78	s.d.
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	78	s.d.
Programa Apoyo a Personas en Situación de Calle		
1. N° Benef. / N° total RRHH	123	s.d.
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	123	s.d.
Programa Apoyo Integral al Adulto Mayor- Vínculos		
1. N° Benef. / N° total RRHH	24	23
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	24	18
Programa Familias en Extrema Pobreza		
1. N° Benef. / N° total RRHH	42	61
2. N° Benef. / N° total RRHH Prof. + Técnico	48	69

1.4.2. Espacio físico

Las variables de espacio físico fueron evaluadas para el total del sistema de protección social sin distinguir programa:

Tabla N° 21. Infraestructura en DIDECO

Variable	Promedio	Tendencia
N° recintos	49%	No hay tendencia
m ² totales	39%	Aumenta levemente

Los datos indican que en promedio se utiliza el 49% de los recintos para los programas, sin tendencia según tipo de municipio, y que del total de metros cuadrados se dedican un 39%, con una leve tendencia al aumento. Estos indicadores muestran que los programas del SIPS inciden de manera sustantiva en el uso de los recursos físicos locales, mucho más en términos de instalaciones (número de recintos) que en el uso de los espacios (m²). La tendencia creciente en los m², señala que el esfuerzo relativo que hacen los municipios más pequeños es mayor respecto de municipios de mayor tamaño. Al contrario, al no verificarse tendencia alguna respecto de los recintos utilizados no puede decirse que la implementación de los programas del SIPS implique necesariamente gastos adicionales para los municipios más pequeños, lo que se reflejaría, por ejemplo en arriendo de recintos adicionales.

1.5. Aspectos facilitadores y obstaculizadores de la gestión municipal

Desde la perspectiva de los municipios, los aspectos facilitadores y obstaculizadores presentes en la gestión de éstos que afectan a una buena gestión del SIPS (funcionamiento para la entrega de prestaciones y servicios sociales de calidad, oportunas e integradas), la tipología de comunas permite identificar ciertas recurrencias, asociadas a la relativa disponibilidad de recursos, humanos y materiales, y en menor medida a prácticas de trabajo:

- Para las Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza (clúster 1), que incluye en su mayor parte a comunas urbanas, suelen ser factores facilitadores para un funcionamiento integrado de la entrega de las prestaciones la disponibilidad de equipamiento y servicios de telefonía e internet y la existencia de redes de apoyo institucional, especialmente para derivaciones de casos, y la no presencia de restricciones críticas respecto de disposición de espacio físico, equipamiento y mobiliario. Al contrario, como factores obstaculizadores para un funcionamiento integrado de la entrega de las prestaciones, transversal a todos los municipios de este clúster, son los vehículos de uso exclusivo para realizar labores de terreno. Pocos municipios señalan como otros aspectos obstaculizadores la falta de unificación de procesos de cada unidad o departamento, que afecta la coordinación global del trabajo e incide en una duplicación de la atención de las familias o personas.
- Para las Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza (clúster 2), se encuentran aspectos facilitadores similares al clúster 1, referido a un buen equipamiento y tecnología; pero aparece como obstaculizador la falta de sistemas eficientes de conexión a Internet y comunicación (celulares),⁷³ a lo que se agrega transversalmente en todos los grupos que componen este clúster la restricción de vehículos de uso exclusivo, ya que la gestión en terreno requiere de largos desplazamientos en el territorio.
- Para las Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza (clúster 3), se señala recurrentemente por los municipios como elementos facilitadores, la buena disponibilidad de

⁷³ Esta aparente contradicción se entiende en el contexto que si bien se dispone de equipos adecuados, el servicio del proveedor de acceso a internet y comunicación celulares no es de buena calidad.

equipos de profesionales con adecuada experiencia en grupos vulnerables, buena coordinación, buen trabajo de supervisión y evaluación a nivel de programa y buena coordinación intersectorial. Como elementos obstaculizadores destacan la limitada disponibilidad de vehículos para la gestión en terreno de todos los programas y el insuficiente recurso humano para abordar la dispersión geográfica de los beneficiarios en el territorio.

- Para las Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza (clúster 4), al contrario de los clústeres anteriores, los elementos facilitadores mencionados están asociados a la “escasez” de recursos, humanos principalmente, lo que se suple con facilidad de coordinación y de planificación de actividades en algunos equipos de trabajo, inclusive para la utilización de equipamiento para la realización de actividades en terreno, y se agrega una buena coordinación con los Servicios y con las redes de apoyo (DAEM, Liceos, OPD, CESFAM). Como elementos obstaculizadores en estos municipios, localizados en territorios con alto grado de ruralidad, se indica como limitantes más recurrentes la disponibilidad para uso exclusivo de teléfonos y vehículos que permitan largos desplazamientos para la ejecución de actividades en terreno. A lo anterior se agrega la falta de profesionales, y especialistas, y por último, la falta de infraestructura adecuada.

2. Oferta de Servicios y Prestaciones Sociales a Nivel Local

En esta sección se identifica la oferta de servicios y prestaciones sociales de los municipios del país, tanto propias como las gubernamentales asociadas al SIPS.

2.1. Ofertas Gubernamentales

Las ofertas gubernamentales se materializan mediante convenios de algún tipo entre la institución a cargo del programa y los municipios. Los datos de la encuesta indican que estas ofertas están presentes en mayor medida en los municipios de los clúster de Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza y de Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza, y mayoritariamente en este último. Predominan los convenios de transferencia de recursos, seguidos de los convenios de colaboración.

Los de menor recurrencia son los convenios de prestación de servicios. Esto reflejaría que la relación entre las instituciones y los municipios se caracteriza por intereses asimétricos: por una parte, predomina el interés de las instituciones por ejecutar sus ofertas en el territorio (convenios de transferencia de recursos), típicamente en los municipios de los clúster de Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza y de Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza; por otra parte, hay un interés mutuo de que concurren determinados servicios en el territorio, siendo la situación más común en los clúster de Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza y de Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza.

Por último, es principalmente interés del municipio que se localicen servicios en su territorio (convenios de prestación de servicios), que se observa con mayor acento en los municipios del clúster de Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza.

La distribución de los tipos de convenios por clúster se resume en la siguiente tabla:

Tabla N° 22. Tipos de Convenios presentes en los Municipios

Clúster	N° municipios	Tiene Convenio (no especifica tipo)	Tipo de Convenio		
			Transferencia de Recursos	Colaboración	Prestación de Servicios
Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza	17	30	91	95	14
Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza	17	15	71	45	17
Comunas Urbanas Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza	20	12	151	169	35
Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza	17	11	54	31	0

Los convenios permiten la existencia de determinadas ofertas en los territorios, que junto a las ejecuciones directas desde los niveles centrales – regionales de las instituciones, configuran las ofertas que en la práctica llegan al nivel local.⁷⁴

Un análisis de los convenios por Servicio y clúster permite señalar lo siguiente:

- En los subclústeres Comunas Urbanas / Intermedia mayor - Autónoma FCM - Baja pobreza, Subclúster Comunas Urbana Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza y Comunas Urbana Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza se observa la mayor disponibilidad de ofertas en convenio, mientras que en los subclústeres Comunas Urbanas / Intermedia mayor y menor - Autónoma FCM - Baja pobreza, Comunas Rurales / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza y Comunas Rurales profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza está la menor oferta en convenio.
- Las 62 ofertas de programas en convenio se concentran, sin embargo, en menos de la mitad de dicha oferta (29 programas).
- Las instituciones más relevantes desde el punto de vista de concentración de la oferta a nivel local son la Subsecretaría Servicios Sociales (28% de la oferta de programas), FOSIS y SERNAM (21% de la oferta de programas cada una). Le siguen SENADIS y SENAMA (10% de la oferta de programas cada una).
- Los programas con mayor presencia en municipios, comunes a todos los subclústeres son los siguientes:
 - ✓ FOSIS: Programa Autoconsumo, Programa Educación Financiera, Programa Yo Emprendo, Programa Yo Emprendo Semilla, Programa Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral y Programa Yo Trabajo Jóvenes
 - ✓ JUNJI: Programa Conozca a Su Hijo
 - ✓ SENADIS: Apoyo a la Implementación de Centros Comunitarios de Rehabilitación, Articulación Intersectorial para la Inclusión de Personas con Discapacidad y Ayudas Técnicas.
 - ✓ SENAMA: Buen Trato al Adulto Mayor, Fondo Nacional del Adulto Mayor y Turismo Social para el Adulto Mayor.
 - ✓ SERNAM: Apoyo a Mujeres Jefa de Hogar, Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres, Mujer, Asociatividad y Emprendimiento, Mujer, Ciudadanía y Participación, PRODEMU y Programa de 4 a 7.

⁷⁴ Ver en Anexo N°13 los Convenios según tipología de comunas.

- ✓ Subsecretaría Servicios Sociales: Centro para Hijos con Cuidadores Principales Temporeros, Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia, Programa Apoyo a Familias para el Autoconsumo, Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Programa de Apoyo al Recién Nacido, Programa Educativo del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, Programa Habitabilidad (Chile Solidario) y Subsidio al Consumo de Agua Potable.
 - ✓ Superintendencia de Seguridad Social: Subsidio Familiar (Ley 18.020; Dto. 53) y Subsidio para las personas con discapacidad mental menores de 18 años.
- No existe una clara relación entre cantidad y tipo de ofertas y pertenencia a clústeres, sin embargo, como podría esperarse, se verifica una menor oferta en el clúster Comunas Rurales - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza (ambos subclústeres), particularmente para las ofertas de FOSIS, SENADIS y SENAMA. Esto no se verifica en el caso de las ofertas de SERNAM, Subsecretaría Servicios Sociales y Superintendencia de Seguridad Social, situación interesante porque se trata de ofertas tanto preferentes como garantizadas.
 - Por último, las ofertas disponibles cubren en todos los clústeres a todos tipos de población, adultos mayores, mujeres, niños y personas con discapacidad, pero hay una notoria baja oferta para la población joven. En el caso del INJUV la oferta existente es Infocentros, y se verifica que esta concentra su disponibilidad en los primeros dos grupos de cada clúster, en los clúster de Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza, Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza y Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza, y está ausente en el clúster de Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza.

2.2. Ofertas Propias de los Municipios

Las ofertas propias de servicios y prestaciones sociales de los municipios se resumen en la siguiente tabla:

Tabla N° 23. Ofertas propias de los municipios

Clúster	Total municipios	Promedio Ofertas por municipio	Tipo de prestación		
			Prestaciones Monetarias	Asistencia Técnica	Ayudas Técnicas
1	17	7	2	5	4
2	17	4	1	2	3
3	20	6	2	4	3
4	17	5	2	2	2

En general, los municipios tienen disponibles en promedio entre 4 y 7 ofertas propias, principalmente apoyos técnicos (orientación, capacitación, entre otras) y ayudas técnicas (alimentos, materiales, medicamentos, entre otras), y en menor medida prestaciones monetarias. Son los municipios del clúster Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza y Comunas Urbana Rurales – Dependiente FCM - Baja pobreza los que presentan mayores capacidades para generar ofertas propias, seguidos de los municipios del clúster Comunas Urbanas - Dependiente FCM - Alta pobreza y luego el clúster Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza .

Para niveles de pobreza dados, la mezcla de niveles de ruralidad con el grado de autonomía en la generación de ingresos propios (DFCM) determina que en comunas más rurales y de menores ingresos propios las prestaciones propias se enfocan en proporcionar apoyos técnicos a su población (orientación, asesoría, capacitación), lo cual es consistente con las características

esperadas de la pobreza, mientras que en comunas más urbanas y de menores ingresos propios predomina la provisión de ayudas técnicas a la población (medicamentos, alimentos, materiales para reparación de viviendas, etc.).

En términos cualitativos estas ofertas se componen de la siguiente manera por clúster y subclúster:

Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia mayor - Autónoma FCM - Baja pobreza:

- Grupo 1 y 2: En los municipios de los grupos 1 y 2 las Ayudas técnicas y el Apoyo técnico suman aproximadamente 80% del mix de prestaciones y servicios, el resto son prestaciones monetarias. Del 80% se puede decir que los municipios del Grupo 1 son fuertemente orientados a las ayudas técnicas en cambio los del Grupo 2 son preferentemente orientados al apoyo técnico. La ayuda que preferentemente entrega el Grupo 1 son subsidios destinados a cubrir requerimientos de primera necesidad (medicamentos, alimentos, materiales para reparación de viviendas) y los del Grupo 2 corresponden a servicios especializados para movilizar o crear capacidades (asesoría / orientación, capacitación).
- Grupo 3 y 4: En el Grupo 3 se observa una clara orientación a la provisión de servicios de apoyo técnico (68% del mix de servicios y prestaciones) y luego ayudas técnicas (23%). El Grupo 4 no tienen municipios con encuestas terminadas, pero se observa que tiene mayor dependencia del FCM y mayor pobreza que el Grupo 3, se puede asumir que tendría una mayor intensidad en prestaciones y servicios de tipo ayudas técnicas.

Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia mayor y menor - Autónoma FCM - Baja pobreza:

- Grupo 1 y 2: Se observa que ambos grupos están haciendo esfuerzos por disminuir la pobreza, mediante apoyo técnico y prestaciones monetarias (90% mix de servicios). Por el tipo de municipios se trataría de esfuerzos por atender pobreza urbana, encaminados a aumentar los ingresos de las personas.
- Grupo 3 y 4: No se dispone de información respecto de la proporción del mix de servicios, por lo que no hay comentario al respecto. Lo claro es que no se realiza apoyo técnico (en Zapallar)

Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia menor y Pequeña mayor - Dependiente FCM - Alta pobreza:

- Grupo 1 y 2: Estos dos grupos son diferentes: el Grupo 1 presenta menor dependencia FCM y menor pobreza que el Grupo 2, donde el mix de servicios se concentra en apoyo técnico y prestaciones monetarias. En el grupo 2, con municipios con mayor pobreza y menor capacidad para disponer de recursos propios, focaliza más sus esfuerzos en las ayudas técnicas.
- Grupo 3 y 4: Estos dos grupos presentan diferencia en la dependencia FCM (Grupo 3 es 64%, vs. Grupo 4 es 74%). Esta diferencia no logra explicar el diferente mix de servicios que proveen. Las comunas del Grupo 3 están cerca de urbes intermedias y metrópolis (Santiago y Viña-Valparaíso, Concepción) y por lo mismo con cercanía de Servicios como SENCE o FOSIS, no así las del grupo 4. Es posible que la presencia de dichas urbes tractoras en el primer caso hagan focalizar el esfuerzo en población estudiantil, mientras que las comunas del grupo 4 no presentan esta dinámica (becas estudiantiles), y se enfocarían en apoyo técnico a poblaciones vulnerables específicas (adultos mayores y discapacitados).

Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia mayor y Pequeña menor - Dependiente FCM - Alta pobreza:

- Grupo 1 y 2: Estos grupos son similares respecto del tipo de pobreza, predominantemente urbana, pero se diferencian en su autonomía para generar ingresos propios y en los volúmenes de pobreza que deben gestionar. El grupo 1 tiene menor dependencia FCM y significativamente menores contingentes de pobreza (Nº personas), respecto del grupo 2.
- Grupo 3 y 4: A pesar que los datos de encuesta disponibles son para una comuna, los datos estadísticos permiten señalar lo siguiente: Las comunas del grupo 3 tienen una capacidad muy

diferenciada para generar ingresos propios (DFCM promedio 61%) respecto del grupo 4 (DFCM 86%), aunque los niveles de ruralidad son similares (30%) y pobreza diferenciada (grupo 3 es 19% y grupo 4 es 25% en promedio). Un elemento común es que en su mayoría son comunas de las regiones 8^a y 9^a (50% grupo 3 y 70% grupo 4). La relativa falta de capacidad para generar ingresos propios y los niveles de pobreza hacen consistente con una focalización importante en ayudas técnicas-. Considerando que las comunas del grupo 4 son más pobres y sus municipios cuentan con menores recursos propios es factible que la focalización en brindar ayudas técnicas sea similar o se intensifique.

Subclúster Comunas Urbana Rural / Pequeña mayor - Dependiente FCM - Baja pobreza:

- Grupo 1 y 2: Los datos señalarían que las capacidades institucionales de los municipios del grupo 1 serían mayores que las del grupo 2, y han logrado establecer acuerdos o convenios con Servicios para la instalación de programas y oficinas (adulto mayor, discapacidad, mujeres, etc.), y sería la oferta que canalizan a la población, que en ambos casos es similar, en sus niveles de pobreza y ruralidad. Por su parte, los municipios del grupo 2, a pesar que serían mucho más frágiles en su capacidad para generar recursos propios, mostrarían también alguna capacidad de gestión, ya que gestionan prestaciones y servicios en los ámbitos mujeres, turismo y prestaciones sociales desde la perspectiva de la población.
- Grupo 3 y 4: Los datos estadísticos muestran que ambos grupos no son sustancialmente diferentes, en pobreza (volumen y porcentaje) y ruralidad, y sí con una diferencia en la DFCM (66% vs 77% promedio por grupo). Los datos de la encuesta hacen más sentido para el grupo 3 que para el grupo 4. Los datos de este último podrían estar distorsionados por la presencia de servicios públicos relevantes como es el caso de CORFO e INDAP en Monte Patria e INDAP en Los Muermos.

Subclúster Comunas Urbana Rural / Pequeña menor - Dependiente FCM - Baja pobreza:

- Grupo 1 y 2: Los datos muestran que las comunas del grupo 1 son más autónomas en sus ingresos (DFCM 54% promedio) y con menor pobreza (13% promedio) respecto de las del grupo 2 (DFCM 81%, pobreza 24%, ambos promedios). Ambos grupos tienen similar ruralidad (41% promedio). Las diferencias entre ambos grupos se relacionarían a capacidades de gestión (recursos) diferenciadas, mayores en el grupo 1.
- Grupo 3 y 4: Los datos de los grupos 3 y 4 muestran comunas diferenciadas en sus recursos propios (DFCM 51% vs 83% promedio grupo) y pobreza (11% vs 19% promedio grupo) y levemente diferentes en su ruralidad (67% vs 62% promedio grupo). En este contexto se estima que el grupo 4 lograría gestionar mejor sus recursos, ya que en un ambiente con mayor pobreza y menor capacidad para generar ingresos propios logra canalizar servicios más complejos (apoyo técnico) en una mayor proporción que el grupo 3.

Subclúster Comunas Rurales / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza:

- Grupo 1 y 2: En general en el subclúster 4.1 las comunas son bastante menos autónomas (DFCM) que en los otros clústeres. Los datos muestran que las comunas del grupo 1 son relativamente menos dependientes en la generación de sus ingresos (DFCM 76% promedio) y con menor pobreza (12% promedio) respecto de las comunas del grupo 2 (DFCM 91%, pobreza 22%, promedio grupo). Ambos grupos tienen una similar y alta ruralidad (76% vs 74% promedio del grupo). Las del grupo 1 son comunas de la zona sur del país concentradas en las regiones 6^a y 7^a) mientras que las del grupo 2 se concentran en las regiones 8^a y 9^a. En ambos casos los contingentes de población pobre son reducidos (Nº población pobre: 1.480 vs 1.880, respectivamente) por lo que, dada la baja autonomía en ingresos propios, se esperaría un esfuerzo equilibrado en la provisión de servicios del tipo apoyo técnico, ayudas técnicas y subsidios monetarios.
- Grupo 3 y 4: Los datos muestran que no obstante los altos niveles de dependencia de ingresos no propios, las comunas del grupo 3 son relativamente menos dependientes en la generación

de sus ingresos (DFCM 79% promedio) y tienen menor pobreza (14% promedio) respecto de las del grupo 4 (DFCM 90%, pobreza 13%, ambos promedios). Ambos grupos tienen una similar y muy alta ruralidad (97% vs 98% promedio del grupo). La presencia de comunas altamente rurales y contingentes de pobreza relativamente reducidos (Nº pobres: 300 vs 700 respectivamente) y con baja capacidad para generar ingresos hacen razonable esperar que los servicios entregados por el municipio sean de tipo paliativo (víveres, alimentación y salud complementarias, equipamiento habitacional, entre otros) en lugar de apoyos técnicos.

Subclúster Comunas Rurales profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza:

- Grupo 1 y 2: En general en el subclúster 4.2 se encuentran situaciones más heterogéneas en las comunas, con mayor dispersión en las variables claves (DFCM y pobreza) pero con marca mayor ruralidad que en el resto de las comunas. En DFCM los datos son diferenciadores entre subclústeres (58% vs 88%), pero más en pobreza (14% vs 30%) y ruralidad (81% vs 68%). En el grupo 1 se compone de dos comunas aisladas (Palmilla y Canela) y en el grupo 2 predominan las comunas aisladas de la 9ª región. A pesar que no se tiene porcentajes de los servicios propios entregados se esperaría un acento en la provisión de ayudas técnicas. El caso de Cholchol podría ser una excepción a lo esperado para el grupo 2.
- Grupo 3 y 4: En DFCM los datos son diferenciadores entre subclústeres (53% vs 91%), pero más en pobreza (9% vs 11%) y ruralidad (98% vs 100%). En estos grupos es claro que se trata de pobreza rural, donde los apoyos técnicos pertinentes son más bien específicos que estandarizados, lo más pertinentes a la realidad local, que por lo general son servicios que los municipios no disponen y a los Servicios gubernamentales les cuesta más colocar en estas comunas. En este sentido se esperaría que los municipios focalicen más en la provisión de ayudas técnicas.

2.3. Debilidades o problemas de la Oferta para el SIPS

Las entrevistas a directivos regionales de los Servicios relacionados al MDS entregaron antecedentes que permiten identificar aspectos o elementos que constituyen debilidades o problemas de la oferta para el SIPS. La siguiente tabla organiza estas debilidades o problemas de la oferta para cada Servicio:

CONADI

- En el rol institucional dentro del SIPS: Como la institución tiene un enfoque de desarrollo productivo y cultural, no está inserta en el sistema de desarrollo social, y canaliza su oferta de manera muy centralizada. Las Oficinas de Asuntos Indígenas existen en contados municipios del país.⁷⁵
- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: No tiene relación directa y permanente con los municipios, salvo con los que tienen oficina de asuntos indígenas, para abordar temas de fomento productivo, no de protección social. Falta de mecanismos que le permitan a la institución diagnósticos e incorporar (derivar) a personas indígenas dentro de la población objetivo del SIPS (actualmente CONADI tienen una connotación más bien de tipo productiva y no social).
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: La CONADI considera que la forma de trabajar del SIPS es muy estandarizada y por tanto, no aplica a la realidad indígena. Considera necesario mantener un diálogo de tipo estratégico con MDS que apunte a una adecuación de la oferta social al pueblo indígena.

FOSIS

⁷⁵ Calama, Isla de Pascua, Santiago y Punta Arenas. A las que se suman 22 del Programa de Promoción e Información de los Derechos Indígenas (PIDI).

- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: FOSIS identifica como un problema la poca infraestructura y capacidad de personas que presentan los municipios para abordar la alta demanda que tienen (déficit de personal y alta rotación en los municipios).
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: No tienen diagnóstico o estudios específicos de detección de necesidades de su población objetivo relacionadas con su oferta programática. Se hacen esfuerzos por desagregar la CASEN para obtener información relevante.
- En el proceso de egreso de los beneficiarios: En los programas ligados a emprendimiento y fomento productivo la dificultad está en el egreso de los beneficiarios puesto que estos tienden a repetirse en algunos programas debido a que su condición final no es distinta de la inicial.

INJUV

- En el rol institucional dentro del SIPS: INJUV no está concentrado en el SIPS, a lo más poseen talleres para sectores vulnerables. No tiene una oferta preferente. El acceso a cultura y entretenimiento es amplio, no sólo para jóvenes del SIPS.
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: No poseen ningún registro de beneficiarios, tampoco son consultados a nivel central ni tampoco tienen los mecanismos para poder hacerlo. La única instancia de consulta/diagnóstico es la encuesta nacional a la juventud que es dirigida desde el nivel central.

SENADIS

- En el rol institucional dentro del SIPS: Todo se define a nivel central (programas, criterios de postulación, fechas, etc.). Las Direcciones Regionales principalmente difunden la oferta que define el nivel central. Asimismo la programación presupuestaria es definida a nivel central sin la participación de las regiones. Todo esto representa un largo camino burocrático y administrativo que retrasa la llegada del apoyo.
- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: Se hace notar que hay varios municipios que no presentan muy buena disposición a trabajar con SENADIS, más bien privilegian la acción directa municipal. SENADIS declara que a nivel regional no hay una identificación clara con el SIPS, por cuanto SENADIS trabaja una temática transversal y cuenta escasos recursos como ofertas programáticas específicas.
- Institucionalmente, el Servicio está impulsando una modalidad de instalación en las comunas similar a SERNAM, mediante la creación de "oficinas de la discapacidad". Como se ha advertido previamente, esta estrategia es funcional a los objetivos de la institución pero no lo es en el contexto de un sistema como el SIPS, que requiere integración, y no duplicaciones.
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: No existe identificación de necesidades o diagnóstico actualizados. La encuesta CASEN no es válida para discapacidad, porque los criterios de clasificación no son los apropiados, de modo que los diagnósticos vigentes son aproximaciones gruesas a la realidad de la discapacidad en el nivel local. Esto ha incidido en que ofertas más específicas no sean levantadas y validadas por el Ejecutivo.

SENAMA

- En el rol institucional dentro del SIPS: SENAMA es una institución totalmente centralizada, al punto de que no cuenta con direcciones regionales. El rol de SENAMA a nivel regional es secundario en relación al Sistema de Protección Social y las necesidades de los adultos mayores, sin contar con mayores recursos para hacer intervenciones con mayor impacto.
- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: SENAMA no tienen relación institucional permanente con los municipios. Si bien existe un encargado del Adulto mayor en la mayoría de los municipios, no hay coordinación con SENAMA ya que esta institución declara que el enfoque

del municipio es sólo en actividades recreativas y /o líneas asistenciales para mercadería o medicamentos.

- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: No existen diagnósticos claros de las necesidades de la población objetivo, se hacen estimaciones según los siguientes instrumentos: encuestas a adultos mayores, datos de la DIDECO o información CASEN.

JUNJI

- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: Señala que las municipalidades carecen de estructura organizacional adecuada para relacionarse con la institucionalidad de la educación de la infancia. El municipio en general requiere de mayores capacidades para manejo de presupuestos, es una institución territorial que no da abasto con tanto convenio.
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: No existen diagnósticos oficiales sistematizados a nivel de región. No obstante los profesionales que actúan a nivel regional conocen con gran detalle la realidad local, detectando claramente las brechas en la aplicación de instrumentos y programas estandarizados en realidades con niños que no responden a situaciones promedio.

SERNAM

- En el rol institucional dentro del SIPS: SERNAM no tiene oferta preferente ni servicios financiados por MDS. Declara que es muy necesario establecer instancias de coordinación y fomentar la intersectorialidad.
- Relacionada con la institucionalidad local y regiones: Con los municipios se ha desarrollado una relación fundamental tanto en la recepción de necesidades como en el traspaso y ejecución de programas. SERNAM ha fortalecido su presencia en el nivel local mediante la instalación de oficinas dedicadas. Este modelo de acceso a los beneficiarios SERNAM, tiene réditos para el Servicio, pero impone una dificultad para el SIPS, que requiere integración, y procesos compartidos entre programas desde la perspectiva de una intervención basada en casos-familia, más que en individuos (mujeres).
- En el mecanismo de registro, diagnóstico y derivación de beneficiarios: El nivel central no dispone de diagnósticos de su población objetivo. En la región hacen diagnósticos a partir de la información que manejan los municipios. SERNAM tiene un sistema de registro por programas que no están integrados entre sí ni con otros sistemas de otras instituciones regionales y tampoco con los municipios.

V. MEJORAS A MODALIDADES DE GESTIÓN DEL NIVEL DE MUNICIPIOS EN BASE AL MODELO DE GESTIÓN REFERENTE

1. Identificación de Mejoras

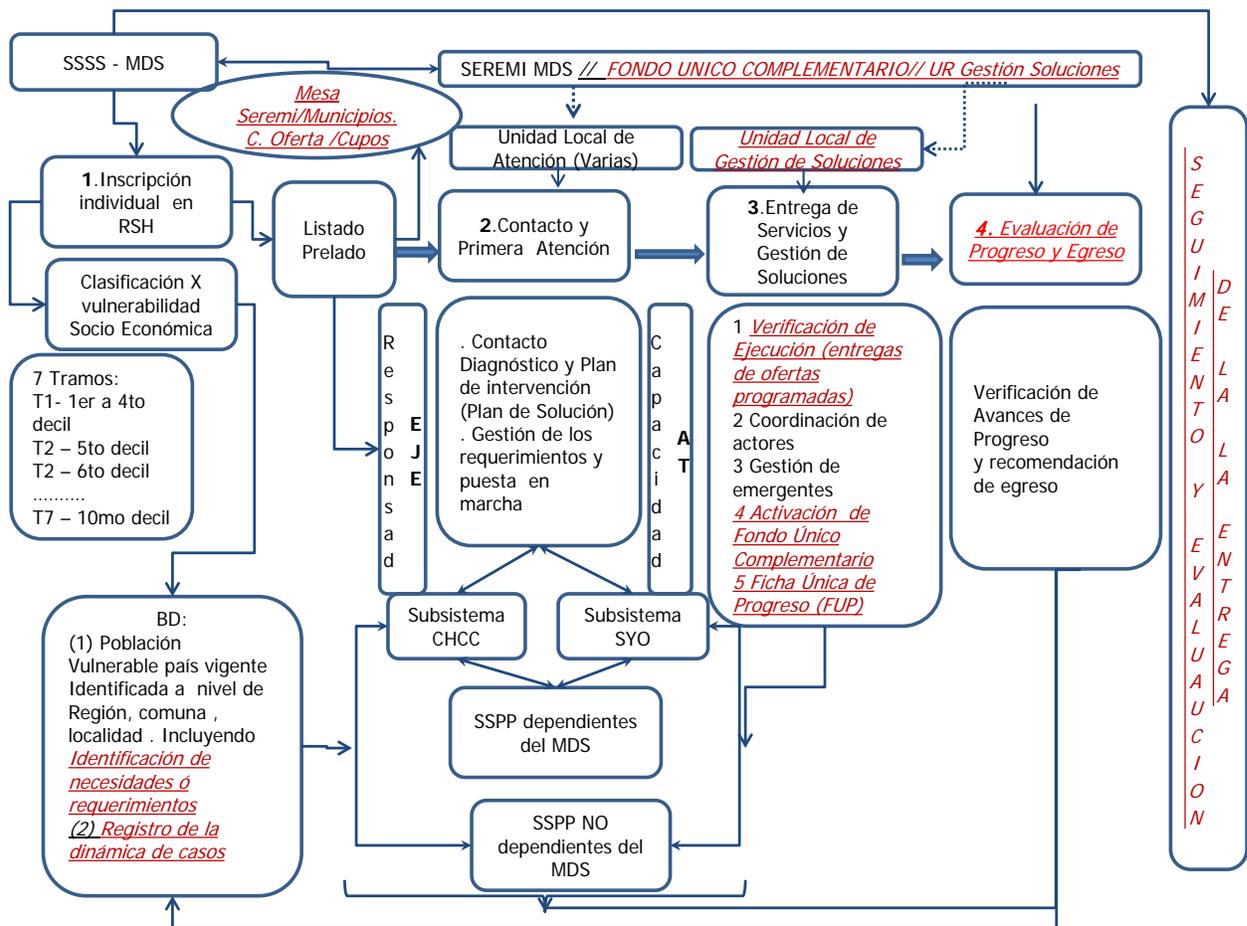
A partir de lo desarrollado en la sección 4.2 del capítulo III, y tomando como base el patrón de los procesos de provisión de servicios propuesta (Figura N°4) siguiendo la secuencia básica de cuatro fases: 1) Incorporación y Registro; 2) Contacto y Configuración de la Solución 3) Gestión de la Entrega y 4) Seguimiento y Evaluación; proponemos la organización de los procesos de entrega de soluciones del **Modelo de Gestión Referente del SIPS a nivel local**,⁷⁶ mediante un proceso integrado basado en un “ajuste” de las modalidades de gestión utilizadas por el SIPS, que permita re-orientar los esfuerzos operativos en la gestión de las soluciones.⁷⁷ Por tanto, el modelo de gestión referente se ordena mediante cuatro fases que se relacionan sistémicamente según se muestra en la siguiente figura.

Es importante destacar que aunque el foco del análisis está en la gestión local, es indispensable identificar aquellos factores críticos que a nivel Regional o Nacional se advierten como condicionantes de los resultados esperados. De esta manera en algunos casos hemos identificado mejoras en los procesos de nivel nacional o regional en la medida que estimamos que tales mejoras son condiciones de borde (necesarias pero no suficientes) para el correcto funcionamiento del Sistema.

⁷⁶ El Modelo presentado corresponde a la versión final obtenida después de haber sido validado en talleres y reuniones de trabajo donde se indagó su consistencia las siguientes preguntas: ¿Hay acuerdo sobre las mejoras propuestas? , ¿Se puede destacar alguna práctica que ha superado alguna de las falencias (causa basales) descritas?, ¿Existe alguna práctica inadecuada que ha impedido el buen funcionamiento del sistema?

⁷⁷ Las implicancias organizacionales de estas mejoras, se describen en la sección siguiente, tanto para los casos más generales donde existen Municipalidades más bien grandes o poblaciones más concentradas, como aquellos casos de las más pequeñas y dispersas.

Figura N° 14. Proceso Integrado del Modelo de Gestión Referente del SIPS a nivel Local



En el esquema anterior se destaca en color rojo aquellos procesos o instancias que o no se encuentran desarrolladas o que manifiestan debilidades que impactan en la prestación adecuada de los servicios, y por lo tanto se proponen mejoras. Siguiendo este ordenamiento hemos destacado las mejoras que recomendamos incorporar en cada fase del proceso como explicamos detalladamente a continuación:

Fase 1: Incorporación y Registro (Identificación de Población Objetivo)

En esta primera Fase se grafica el proceso mediante el cual el SIPS identifica su población objetivo y la transforma en elegible, mediante un sistema centralizado que permite, a partir de un registro individual electrónico de los interesados (Registro Social de Hogares (RSH)),⁷⁸ integrar información administrativa respecto del perfil de las familias o personas, además de la auto declaración de las familias o personas.⁷⁹

Este proceso se inicia con la inscripción por parte de los beneficiarios (1), cuya información declarada más la administrativa que agrega el sistema en forma automática, permite clasificar al

⁷⁸ Registro que reemplazó a partir de Enero 2016 la Ficha de Protección Social (FPS).

⁷⁹ Para los beneficiarios antiguos no es necesario reinscribirse pues se incorpora la información proveniente de la FPS.

hogar según vulnerabilidad económica relativa (percentiles) (1.1), y generar listas preladadas de hogares por región (1.2). Adicionalmente, la Base de Datos dispone de información máxima para la planificación de requerimientos, análisis evolutivos, y gestión de la operación del Sistema (1.3).

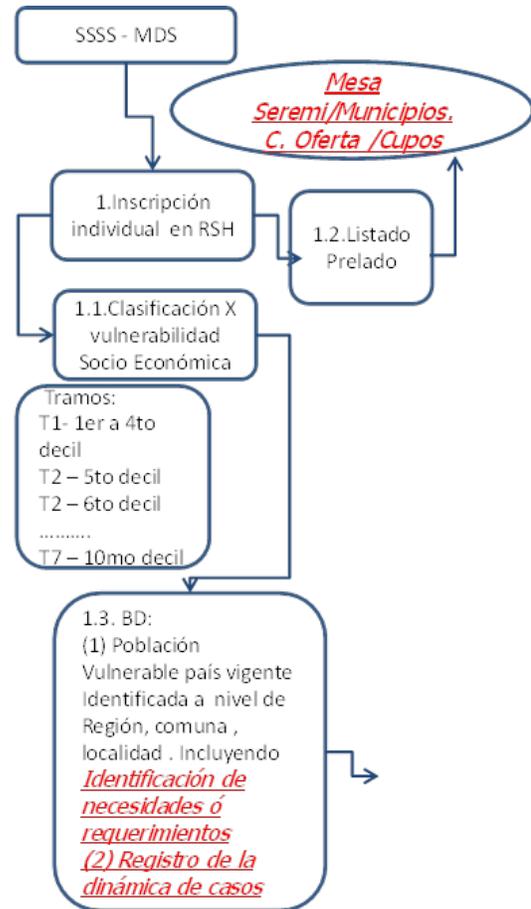
Figura Nº 15. Fase 1: Incorporación y Registro

A Nivel Nacional

- Inscripción individual en Registro Social de Hogares (RSH) . /Absorbe FPS
- Resultado:
 - ✓ Población Vulnerable país, vigente
 - ✓ Identificada a nivel de Región, comuna , localidad . Incluyendo
 - ✓ *Identificación de necesidades ó requerimientos*
 - ✓ *Registro de la dinámica de casos*
 - ✓ Listado prelado por programas (intervenciones)

A nivel Regional

- Mecanismo de coordinación para la ejecución:
 - ✓ *Mesa de Coordinación Seremis / Municipios*
 - *Calibración Demanda Prelada / Capacidades*
 - *Acuerdos vinculantes*
 - *Operación semestral*



En esta fase identificamos como mejoras necesarias las siguientes:

A Nivel Nacional

- Identificación de necesidades requerimientos: Incorporar en las fases tempranas del registro el máximo de información sobre requerimientos y demandas especiales, que pueda ser auto reportada por los beneficiarios⁸⁰, lo que facilitaría y enriquecería el proceso de planificación con información más fina y enriquecería los perfiles familiares permitiendo mejores diagnósticos.
- Registro de la dinámica de casos: Incorporar en la Base de Datos todos los hitos críticos de diagnóstico, tratamiento y evaluación individual de los casos, de manera de disponer de datos fuente validados para el uso los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de casos y sistema.⁸¹

⁸⁰ El módulo de actualización del registro permanece disponible, por lo tanto este es el instrumento posible de utilizar para mantener actualizada permanentemente la información individual.

⁸¹ A nivel Nacional, el sistema debe registrar modificaciones que pueden provenir: 1) de la atención a las familias que hace el ejecutor del programa y 2) del seguimiento a la familia que hace el Eje.

A Nivel Regional

- Mesa de Coordinación Seremis / Municipios: Instalar la instancia única de coordinación SEEREMI-MDS Municipio, con la capacidad de ejecutar la calibración Demanda Prelada / Capacidades de Ejecución de municipios (Cobertura), que permita optimizar la satisfacción de la demanda considerando levantar restricciones de capacidades puntuales, mediante acuerdos vinculantes que obliguen solidariamente a todos los actores. Se recomienda operación semestral.

Fase 2: Contacto y Configuración de la Solución

En esta segunda fase se identifica el proceso en cual el SIPS produce el contacto directo con los beneficiarios y se configura la propuesta de solución. En el modelo propuesto se identifican tres momentos claves para este proceso: 2.1 Primer contacto/identificación, 2.2. Contacto/ diagnóstico y elaboración de plan de soluciones y 2.3 Gestión de los requerimientos y puesta en marcha del plan.

En la actualidad las actividades asociadas a (2.1) y (2. 2) son ejecutadas independientemente por los programas de los subsistemas de Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades, y algunos programas sectoriales, pudiendo actuar cada uno sobre un mismo beneficiario sin un enfoque común. El riesgo de esta práctica es que el diagnóstico tiende a ser múltiple y no unificado.

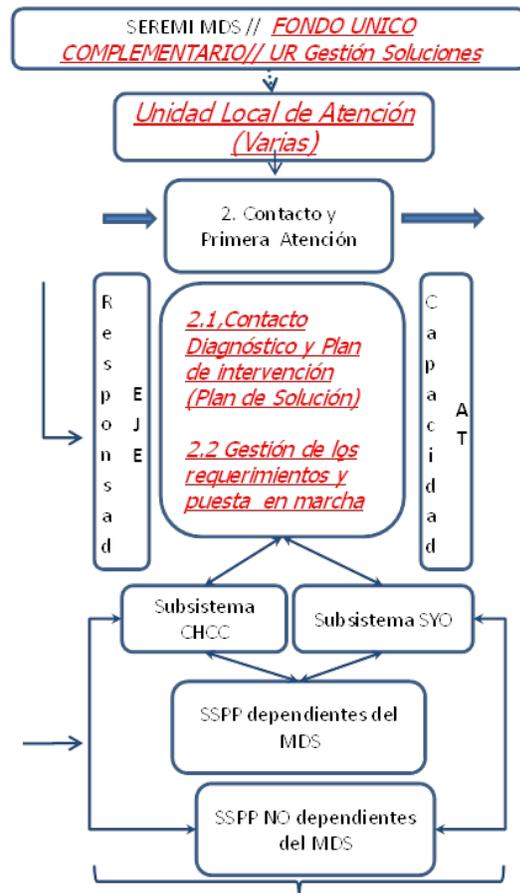
Figura N° 16. Fase 2: Contacto y Configuración de la Solución

Nivel Regional

- Mecanismo de Coordinación para ejecución
 - ✓ *Fortalecimiento capacidad de supervisión y control de calidad de las AT*
 - ✓ *Recursos para estudios y diagnósticos específicos*
 - ✓ *Capacidades de apoyo del SEREMI*
 - ✓ *Fondos para Estudios y Diagnósticos*
 - ✓ *Responsable : Unidad Regional de Gestión de Soluciones*

Nivel Local

- Contacto y validación de antecedentes
 - ✓ A cargo de cada Sub sistema (vía ejecutores)
- *Diagnóstico Integrado en profundidad y Plan de intervención (Plan de Solución) y pronóstico de progreso y egreso.*
 - ✓ *Unidad de SS S y O (Único para todos los SS)*
- Gestión de los requerimientos y puesta en marcha
- Mecanismo de coordinación
 - ✓ *Unidad Local de Atención*
 - *Verifica la oportunidad de ejecución de diagnóstico y*
 - *Apoya la gestión de requerimientos de los planes , por parte de los ejecutores*



En esta segunda fase identificamos como mejoras necesarias las siguientes:

Nivel Regional

- Aumentar la capacidad del SEREMI para supervisar, capacitar y control de calidad de la Asistencia Técnica (AT).
- Crear una función específica de Gestión de Soluciones SEREMI-MDS, que puede tener el carácter de “Unidad Regional de Gestión de Soluciones”.
- Fondos para estudios y diagnósticos específicos

Nivel Local

- Unificar el mecanismo de primer contacto y validación de antecedentes incorporados en el Registro, dejando como responsable al Subsistema (a través del Eje) que haya sido la puerta de entrada del beneficiario, el cual tendría la responsabilidad de validación de las modificaciones observadas respecto de la información adicional.
- Producir un Diagnóstico Integrado en profundidad de cada familia o persona (“Caso”) y elaborar un Plan de Solución que incluya el pronóstico de progreso y egreso con sus respectivos indicadores y metas. Este diagnóstico Integrado y Plan de Soluciones sería responsabilidad de Unidades Especializadas de las SEREMIAS o delegadamente en las AT (con la adecuada supervisión y apoyo metodológico), y se constituiría en el referente para la gestión de oferta de todos los servicios.
- La responsabilidad es de las SEREMIAS que ejecuta a través de las Unidades Locales de Atención (de cada subsistema)⁸².

Mecanismos de Coordinación

- Se incorpora como responsabilidad permanente de la Unidad Local de Atención, la gestión oportuna de ejecución de Diagnóstico y Plan de Soluciones y el apoyo a la gestión de requerimientos de los planes de soluciones.

Como lo representan **las líneas de conectores** en el esquema, estos procesos individuales de diagnóstico y plan de soluciones, están generando y recibiendo información dinámicamente, tanto con las Unidades Locales de Atención de los programas de los Subsistemas como con los Servicios Públicos oferentes, de manera que apoyen sistémicamente los procesos de planificación, seguimiento y evaluación del SIPS.

Fase 3: Gestión de La Entrega

En esta tercera etapa se esquematiza el proceso de entrega de las prestaciones y servicios programados ya sean estos pecuniarios o no pecuniarios. Entendemos que este es un proceso dinámico que requiere de una unicidad en su gestión, pues debe estar vigilante no solo de la correcta sincronía de la entrega de diferentes prestaciones y servicios a un mismo beneficiario, sino atento a la calidad de las entregas y a la evolución del progreso del caso, verificando e incorporando toda aquella información.

En este proceso el Modelo propone distinguir cinco actividades fundamentales: 3.1 Verificación de Ejecución (entregas de ofertas programadas) que implica el seguimiento individual de las entregas comprometidas en tiempo y forma, 3.2 Coordinación de actores como elemento crítico de factibilizar soluciones, 3.3 Gestión de emergentes, que considera la resolución de problemas o

⁸² Entendemos genéricamente como Unidad Local de Atención (ULA) a la instancia donde cada Subsistema realiza el primer contacto con el beneficiario.

requerimientos que por su singularidad no están previstos en las ofertas disponibles, 3.4 Activación de Fondo Único Complementario, que implica requerir del uso de fondos flexibles para acompañar y completar soluciones para que tenga el impacto esperado, y 3.5 Asegurar el mantenimiento de una Ficha Única de Progreso (FUP) del caso. En la actualidad se observa mayor debilidad en los puntos 3.1, 3.4 y 3.5.

Figura N° 17. Fase 3: Gestión de la Entrega

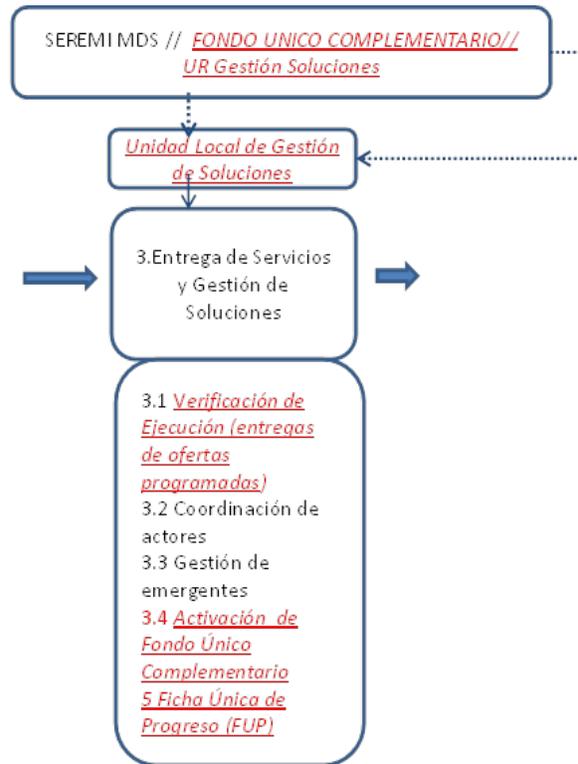
A nivel Regional

• **Mecanismo de coordinación para la ejecución:**

- ✓ Supervisión de unidades locales de Gestión de Soluciones por parte del SEREMI
- ✓ Coordinación con Municipios
- ✓ Coordinación Intendencia como para alineamiento de SSPP
- ✓ Capacidades de apoyo del SEREMI
 - Administración de Fondo Único para necesidades emergentes
 - Supervisión de compromisos de los Ejecutores
- ✓ Responsable: Unidad Regional de Gestión de Soluciones

Nivel Local

- Monitoreo y Verificación de Ejecución de las entregas de ofertas según el plan, por los ejecutores
- Verificación de registros de avances y proceso
- Coordinación de actores para evitar duplicación y suplir falencias
- Gestión de actividades o casos emergentes
- Activación del Fondo Único Complementario
- Mecanismo de coordinación
 - ✓ Unidad Local de Gestión de soluciones
 - A cargo que se cumplan las actividades necesarias para la solución propuesta y
 - Se verifiquen los progresos relativos de cada Plan



En esta tercera fase identificamos como mejoras necesarias las siguientes:

A nivel Regional

Mecanismo de coordinación para la ejecución:

- Se establece la Unidad Regional de Gestión de Soluciones, con las siguientes responsabilidades:
 - ✓ Supervisión de Unidades Locales de Gestión de Soluciones.
 - ✓ Coordinar con los Municipios las actividades que den soporte y complemento a la oferta sectorial.
 - ✓ Coordinación con el Gobierno Regional (Intendencia)/Gobernación para fortalecer la coordinación de los SSPP en los territorios.
- Creación de un Fondo Único Complementario para resolver necesidades emergentes que permita incorporar micro soluciones flexibles para atenciones no entregadas por los estándares sectoriales.
- Aumentar las Capacidades de apoyo de las SEREMI, de manera que sea eficaz en:
 - ✓ La Administración de Fondo Único para necesidades emergentes.
 - ✓ El fortalecimiento y supervisión de las unidades de AT.

- ✓ La supervisión de compromisos de los Ejecutores.

Nivel Local

Mecanismo de coordinación:

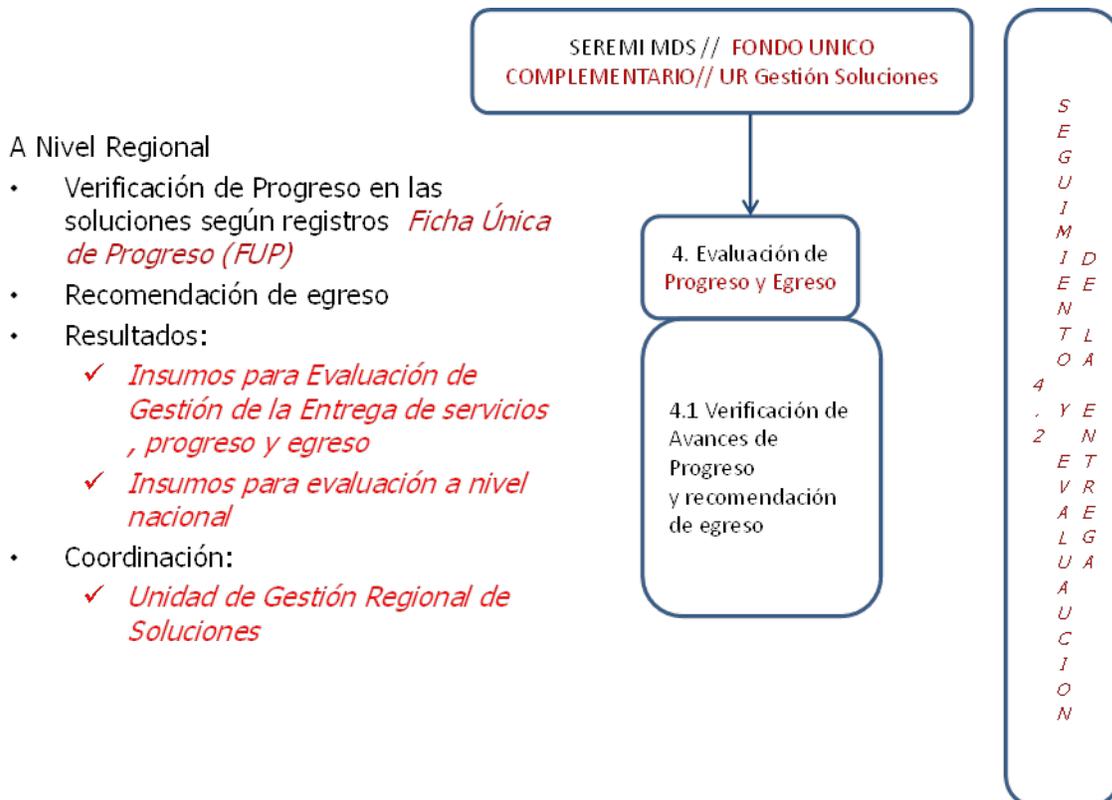
- Crear la Unidad Local de Gestión de Soluciones que tendrá la responsabilidad de gestionar:
 - ✓ La ejecución de las entregas de ofertas según el plan, por los ejecutores.
 - ✓ Verificar la incorporación de los registros de avances y proceso.
 - ✓ Coordinar actores para evitar duplicación y suplir falencias.
 - ✓ Gestión de actividades o casos emergentes.
 - ✓ Activar el Fondo Único Complementario.

Esta Unidad de Gestión de Soluciones, depende directamente del MDS, por intermedio del SEREMI, y sería coordinada por la Unidad Regional de Gestión de Soluciones de cada SEREMI. Dependiendo del tamaño y complejidad del Municipio, éstas podrán estar adscritas a uno o más Municipios.

Fase 4: Seguimiento y Evaluación

En esta cuarta fase se presenta el subproceso de seguimiento y evaluación del progreso y egreso de los beneficiarios al SIPS (4.1), que debe ser originado a nivel local y gestionado a nivel Regional y, la evaluación de la gestión de la entrega (4.2) como mecanismo de mejora continua, de responsabilidad del ejecutivo central.

Figura N° 18. Fase 4: Seguimiento y Evaluación



En esta cuarta fase se identifican como mejoras necesarias las siguientes:

A Nivel Nacional

- Verificación del comportamiento comparado por regiones del funcionamiento el Sistema a nivel Local.
- Identificar ámbitos de mejora comparada entre distintas experiencias por región localidad (benchmarking interno).
- Evaluar la contribución de los distintos mecanismos de entrega a los resultados finales de progreso y egreso esperado.

Nivel Regional

- Verificación de Progreso en las soluciones según registros Ficha Única de Progreso (FUP).
- Identificación de procesos o actividades que dificultan sistemáticamente el progreso o egreso.
- Identificación de eventos críticos que aumentan el costo o reducen la calidad de la entrega.
- Resultados esperados:
 - ✓ Insumos para Evaluación de Gestión de la Entrega de servicios , progreso y egreso
 - ✓ Insumos para evaluación a nivel nacional
- Coordinación:
 - ✓ Unidad de Gestión Regional de Soluciones

2. Propuesta de Ajustes de las Estructuras Organizacionales⁸³ para el Funcionamiento del SIPS

El modelo de gestión presentada en la sección anterior organiza de manera sintética los procesos necesarios para asegurar la pertinencia, oportunidad y calidad de los servicios de protección social que recibe la población objetivo a nivel local. Este diseño se orienta bajo el principio que una intersectorialidad efectiva de la oferta se logra mejor cuando esta es conducida (o tensionada) desde la demanda o requerimientos de los beneficiarios.

Ahora bien los procesos requieren ser operados desde la estructura de la institución. Las modificaciones estructurales asociadas a los procesos indicados que se recomiendan es lo que se presenta a continuación.

Para la aplicación local del SIPS descrito se identifican dos ámbitos de estructura que son afectados:

- a) a nivel regional se organizan las acciones del Poder Ejecutivo o Administración Central, representado por las SEREMI, y especialmente la SEREMI del MDS, donde se requiere el reforzamiento organizacional necesario para hacerse cargo de los procesos asociados a la planificación, coordinación, evaluación y disponibilización de los servicios a nivel local de todas las instituciones o programas oferentes, y,
- b) a nivel municipal o territorial donde la estructura debe hacerse cargo de un proceso fino destinado a resolver los “casos” específicos que presenta cada uno de las unidades familiares o individuales vulnerable que requieren ser atendidas.

Es importante destacar que tanto el modelo del Capítulo III, como esta propuesta de ajuste de estructura aquí presentada, es aplicable directamente en todos aquellos territorios para el tamaño de los Municipios que justifica un nivel de especialización adicional para segmentar las funciones asociadas la gestión del SIPS (clústeres 1, 2, 3 y parte del 4). Sólo se identifica como caso particular aquellos municipios rurales, muy pequeños, con población dispersa (la parte 100% rural

⁸³Seguimos la regla que, la organización sigue a los procesos, así como estos siguen a la estrategia.

del clúster 4), que utilizan en su operación unidades unipersonales o bipersonales, multi funcionales, y que, dada la magnitud de la carga de trabajo adicional que se demandaría, no justifica la creación de unidades específicas en el municipio. Para ese caso se identifica una variante que resuelve este obstáculo.

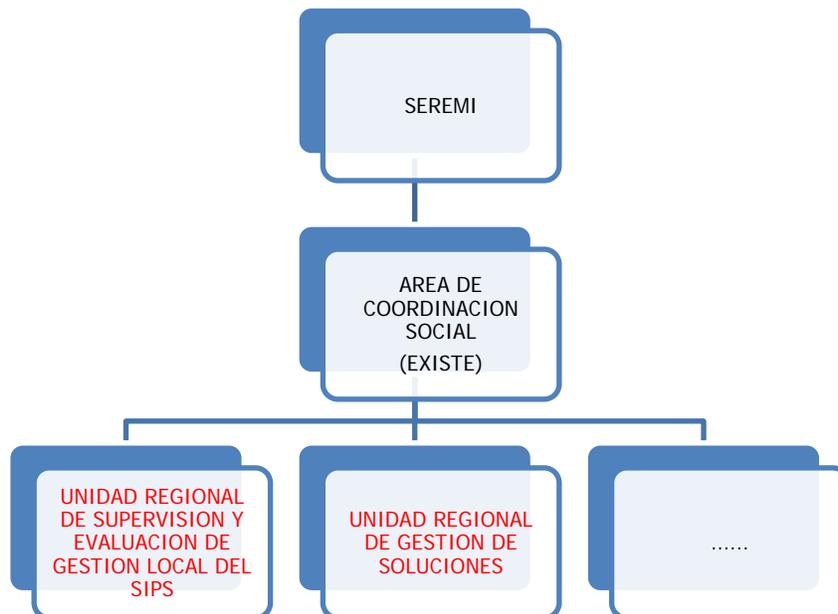
2.1. Ajustes en el Nivel Regional

Los cambios en los procesos propuestos implican el reforzamiento y concentración de esfuerzo específicos de los cuadros profesionales de la SEREMI, en coordinar las acciones de todos los actores para obtener soluciones para los usuarios del Sistema, usando todos los recursos disponibles en la Región respectiva. Para ellos se modelo requiere:

- Crear una Unidad Regional de Supervisión y Evaluación de Gestión Local del SIPS, con la función de realizar la supervisión y evaluación de las intervenciones del Sistema en su conjunto. Esta unidad como tal no existe hoy en día. No obstante, el Área de Coordinación Social de cada SEREMI debe supervisar la ejecución de programas como Calle y Caminos, cuya ejecución se encarga a ONGs o municipios. Para el Programa Familias estas funciones de Supervisión y Evaluación, que hoy realiza FOSIS, serían absorbidas por esta Unidad.⁸⁴
- Crear la Unidad Regional de Gestión de Soluciones, con la función de coordinar y resolver nivel regional/sectorial las demandas de las Unidades de Gestión Local de gestión de Soluciones.

Ahora bien, con el fin de no atomizar innecesariamente la acción del SEREMI, se recomienda que estas dos unidades queden bajo la supervisión del Área de Coordinación Social, reorganizando su mandato y quehacer.

Figura N° 19. Ajustes a Nivel Regional



⁸⁴ La factibilidad legal de esta modificación se discute en la sección 6 de este Capítulo.

Los perfiles para los encargados de la Unidad de Protección Social y sus unidades dependientes debieran considerar como mínimo las siguientes competencias y habilidades:

Competencias en:

- Políticas públicas, planificación social, diseño y ejecución de programas sociales
- Enfoques de protección social: enfoque de derechos, enfoque de género, enfoque, enfoque de capital social, enfoque de redes sociales, enfoque intercultural, enfoque sistémico familiar, entre otros.
- Manejo de aplicaciones de productividad (Office, entre otros), a nivel de usuario avanzado.

Experiencia en:

- Trabajo en equipo
- Capacidad de liderazgo, conocimientos y habilidades para conducir equipos de trabajo interdisciplinarios y para generar un clima organizacional adecuado.
- Capacidad en planificación y aplicación de estrategias de seguimiento, supervisión y evaluación de desempeño.
- Experiencia en trabajo intersectorial, articulación de redes.
- Experiencia en desarrollo y promoción de acciones con actores regionales y territoriales diversos, públicos y privados.
- Trabajo con poblaciones específicas diversas: pobre y vulnerable, mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, discapacitados.
- Gestión de convenios sectoriales.
- Gestión de modalidades de financiamiento y fondos.

2.2. Ajustes en el Municipal

Según se estableció en el capítulo IV existen múltiples acercamientos organizacionales mediante los cuales los Municipios estructuran sus roles, funciones y responsabilidades⁸⁵. En esas diversas estructuras se localizan de distinta forma la atención de los requerimientos del SPS, las cuales se han ido generando en forma relativamente espontánea (no planeada).⁸⁶

Aunque es facultad de los gobiernos locales la forman que se organizan (adopta estructuras organizacionales) para dar cuenta de sus mandatos, el modelo de gestión propuesto parte de la base que los arreglos institucionales entre el gobierno central y local (típicamente Convenios), permiten al MDS acordar condiciones organizacionales mínimas que den garantías que el mandato de gestionar la entrega de los servicios que el SPS requiere.⁸⁷

Considerando lo anterior, los cambios recomendados implican acordar entre el MDS y los Municipios los siguientes ajustes organizacionales⁸⁸, que se reseña en el diagrama, los cuales son aplicables a las tipologías de municipios 1, 2, 3 y parte de 4 son:

- La existencia, al interior de la DIDECO de una Unidad de Protección Social concentrada en la coordinación local del SPS, separada de las unidades específicas de oferta preferente (que ya existen para la entrega de las ofertas sectoriales). Estas unidades solo existen en algunas Municipalidades que disponen de un modelo más evolucionado.⁸⁹ De esta Unidad dependería las dos siguientes.

⁸⁵ Una forma de visualizar estas estructuras son los organigramas.

⁸⁶ Esta multiplicidad organizacional está amparada por la flexibilidad que le permite la ley orgánica de Municipalidades, como se ve en la sección 6 de este Capítulo.

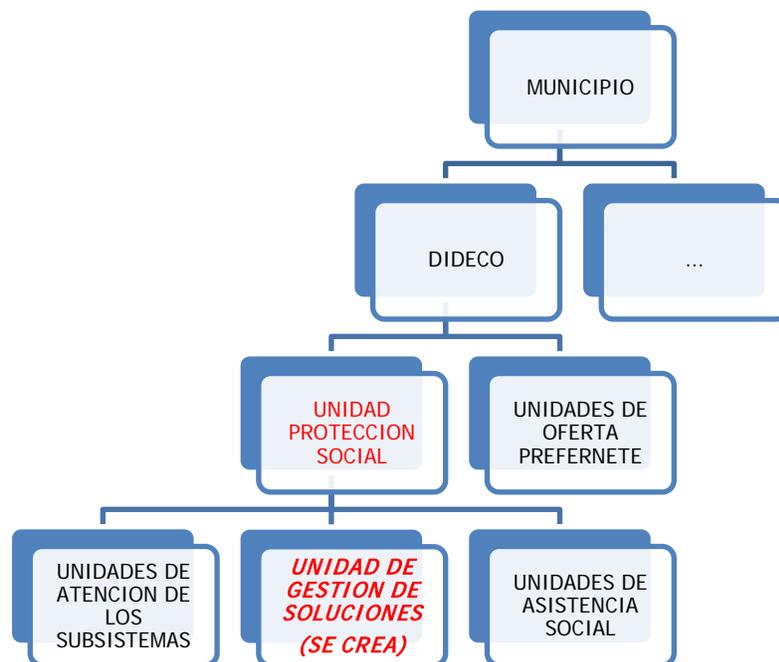
⁸⁷ El análisis de factibilidad legal de esta alternativa se prueba en la Sección 6 de este capítulo.

⁸⁸ Mantendremos la numeración correlativa para facilitar la unidad de análisis.

⁸⁹ Ver Capítulo IV Sección 1.2.

- En la mayoría ya existen las Unidades de Atención de los Subsistemas SSyOO, Programa Familias, y Chile Crece Contigo (CHCC). En este último existe convenio de Transferencia de Recursos y de Colaboración entre el Municipio y el MDS. En el caso de Familias existe un Convenio de Transferencia de Recursos entre el FOSIS y el Municipio, y uno de Colaboración entre MDS y Municipios.
- La nueva Unidad de Gestión de Soluciones. Esta nueva unidad sería el motor de coordinación de oferta para satisfacer todos los requerimientos de los casos. Esta unidad no existe como tal, no obstante el Subsistema ChCC ha incorporado la función del Gestor de Redes, la cual debiera ser absorbida y superada por esta nueva unidad, cuya acción se extiende a todo el SIPS.

Figura N° 20. Ajustes a Nivel Municipal



Los perfiles para los encargados de la Unidad de Protección Social y sus unidades dependientes deberían considerar como mínimo las siguientes competencias y habilidades:

Competencias en:

- Políticas públicas, planificación social, diseño y ejecución de programas sociales
- Gestión municipal
- Enfoques de protección social: enfoque de derechos, enfoque de género, enfoque, enfoque de capital social, enfoque de redes sociales, enfoque intercultural, enfoque sistémico familiar, entre otros.
- Manejo de aplicaciones de productividad (Office, entre otros), a nivel de usuario avanzado.

Experiencia en:

- Trabajo en equipo
- Capacidad de liderazgo, conocimientos y habilidades para conducir equipos de trabajo interdisciplinarios y para generar un clima organizacional adecuado.

- Capacidad en planificación y aplicación de estrategias de intervención social, y manejo de metodologías participativas.
 - Experiencia en trabajo intersectorial.
 - Experiencia en desarrollo y promoción de acciones con actores municipales y territoriales diversos.
 - Trabajo con poblaciones específicas diversas: pobre y vulnerable, mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, discapacitados.
 - Trabajo con actores del nivel comunitario.
-
- Como se señaló en la introducción de esta sección, existen razones prácticas que hacen inviable la aplicación del modelo general en la componente local para los municipios rurales, pequeños, con población dispersa y muy dependientes del FCM. Específicamente, no se puede esperar que estos municipios rurales del clúster 4 tengan la capacidad para crear unidades organizacionales especializadas, para la atención personalizada de casos que requieren gestionar soluciones que implican un alto costo de transacción (grandes distancias, tamaños sub óptimos de atención y, por tanto, alto precio, etc.).

Para estos municipios se recomienda crear la Unidad de Gestión de Soluciones en las Gobernaciones Provinciales que atenderían a un grupo de éstos. Dichas unidades realizarían las mismas funciones que aquellas radicadas en los municipios. Las Unidades de Protección Social de cada municipio mantendrían las Unidades de Atención de los Subsistemas y las Unidades de Asistencia Social.

3. Ajustes para el Funcionamiento del Modelo de Gestión del SIPS Propuesto

El modelo propuesto requiere de incorporar algunos ajustes de funcionamiento a nivel nacional, regional y local, que resultan indispensables para que su despliegue sea efectivo.

A Nivel Nacional

El fortalecimiento del rol de dirección general del modelo propuesto, supone que además de relevar los procesos de planificación, control y evaluación del sistema en su conjunto, y de la administración del "Sistema de Apoyo a la selección de Usuarios de Prestaciones Sociales"; incorporar algunos ajustes de funcionamiento a nivel nacional, regional y local, que resultan indispensables para que el despliegue del modelo sea efectivo. Los ajustes en este nivel, serían:

Registro dinámico único de datos: la reciente puesta en marcha del Registro Único de Hogares, donde confluye la información de ingreso auto reportada con la información administrativa de las unidades beneficiarias atendida, requerirá ir configurando una carpeta única (expediente), en el cual se registran y eventualmente se reportan donde corresponda, toda la información de la evolución de la unidad tratada, incluyendo los indicadores de progreso y su cumplimiento y los incidentes relevantes a cada caso.

Estandarización y Apoyo Metodológico. Reforzar las funciones generales de simplificación y estandarización de instrumentos administrativos y metodológicos (Convenios de colaboración, Compromisos sectoriales, Términos de Referencia para contratación, Procesos de funcionamiento de Mesas).

Inteligencia de Datos: obtener reportería estratégica y utilizar los microdatos obtenidos por el sistema, para generar información de seguimiento, control, evaluación y ajustes del nivel de servicios del SISP.

La responsabilidad sobre la realización de estos cambios corresponde a la Subsecretaría de Servicios Sociales, que debe coordinar con la Subsecretaría de Evaluación Social.

Nivel Regional

Las SEREMI del MDS reforzarían: i) el cuidado de la entrega eficaz de los servicios finales a los usuarios, debiendo supervisar los procesos de contacto, programación, entrega y evolución de los casos (rol supervisor), y ii) las tareas de arbitrar los desajustes oferta/demanda, gestionar los acuerdos con los involucrados, y normalizador de aplicaciones administrativas y metodologías (rol coordinador).

Incorporar con precisión las funcionalidades necesarias (creación de cargos y asignación de recursos). Específicamente la creación la Unidad Regional de Gestión de Soluciones, conlleva la identificación en un punto organizacional en cada SEREMI, con foco en los casos, distinto de los coordinadores de subsistemas (oferta interna). Esta unidad debería depender de la Coordinación del área Social de cada Región.

La mesa de Coordinación Seremis / Municipios, resuelve los desajustes oferta/demanda que afectan unidades específicas, debe ser asistida técnicamente (secretaría ejecutiva) por la Unidad Regional de Gestión de Soluciones.

La gestión de un Fondo Único Complementario, es una nueva herramienta e implica a su vez una nueva tarea que debe asumir el Seremia, que involucra crear ciertos protocolos y procesos de trabajo, a cambio de disponer de un aumento de recursos para gestionar soluciones específicas a las unidades tratadas, y mejorar su capacidad de asistencia técnica a los involucrados.

Fortalecer la capacidad de supervisión de la SEREMI, incluyendo en su cobertura a las nuevas Unidades Locales de Gestión de Soluciones, y por su intermedio la coordinación con los Municipios.

Fortalecer la capacidad del SEREMI de coordinar acciones en el Gobierno Regional, tendientes a alinear la oferta de otros Servicios Públicos con los requerimientos del SIPS.

Nivel Local

El modelo propuesto reconoce como válido los mecanismos de provisión descentralizada existente, pero requiere reconfigurar la relación sustantiva MDS / Municipio de manera que emerja como una “administración delegada del SIPS en la localidad” que encarga el Ministerio a la Municipalidad.

Esta reconfiguración conlleva los siguientes cambios de funcionamiento:

Un Convenio de Administración delegada para la Gestión del SIPS en la localidad, organizará las relaciones de todos los organismos dependientes del Ministerio, a través de la SEREMI, con la Municipalidad para efectos de cumplimiento de los resultados del SIPS, con la debida contraprestación económica.

El nexa organizacional para esta relación será la Unidad Local de Gestión de Soluciones, formalmente constituida en la DIDECO, con el encargo de obtener el mejor set de servicios para cada uno y todos los casos el Municipio, y mantener al SEREMI al tanto del estado de situación de los beneficiarios en el sistema. Es nuestra impresión que una unidad de este tipo debiera evolucionar hacia una Unidad Local de Protección Social que concentre la resolución de los problemas de la población pobre o carenciada, gestionando el SIPS nacional en la localidad y complementándolo con las soluciones locales provistas por la Municipalidad.

Las características mínimas exigibles de esta Unidad deberán estar establecidas en el Convenio de Administración antes señalado.

4. Implementación

A nivel general

Como se señala en la sección subsiguiente de análisis normativo, existen las facultades administrativas para ejecutar los cambios propuestos, dependiendo su ejecución del convencimiento de los niveles ejecutivos del Gobierno.

Por otra parte, de la investigación sobre tipologías de Municipios no es posible inferir que se requieran clases distintas de modelos de gestión según las características de los Clúster encontrados. No obstante, es necesario tener en cuenta que existe una gradiente de complejidad relativa para la implementación de este tipo de cambios desde los Municipios de Estándar, en la medida que las variables de acceso de la población y autonomía de recursos se va haciendo más aguda.

Puesta en Marcha / Piloto

No obstante ser conceptualizados como ajustes al modelo existente, los cambios sugeridos son suficientemente fuertes para producir tensiones importantes en la marcha del Sistema, por lo que se recomienda implementarlo previo una fase de pilotaje. En términos prácticos se recomienda seleccionar dos regiones que tengan Municipios con experiencias promisorias en cuanto a organización funcional cercana a la propuesta. Para una primera prueba se recomienda un ejercicio en la Región de Coquimbo, con las municipalidades de Vallenar y Vicuña; y en la Región Metropolitana con las comunas de Peñalolén e Isla de Maipo.

Por cierto esta selección a nivel local, implica intervenir también en el nivel regional y nacional, para lo cual será necesario realizar un encargo específico para su ejecución a algún responsable de la Subsecretaría de Desarrollo Social y de las respectivas comunas.

5. Análisis Jurídico Normativo del Modelo Propuesto de Prestación de Servicios

Los cambios de procesos y su correspondencia organizacional propuestos deben ser posibles dentro de la normativa vigente, y en caso contrario se debe identificar las modificaciones que la hagan factible. De esto trata esta sección.

La propuesta de gestión contempla la creación de unidades de gestión de soluciones, dentro de unidades de protección social radicadas en la DIDECO de cada municipalidad, coordinadas por unidades regionales de gestión de soluciones y de supervisión/evaluación dependientes del MDS a través de la SEREMI respectiva, y evaluadas por unidades regionales de supervisión y evaluación de gestión local del SIPS, en la misma SEREMI.

Implementar estas unidades implica que las facultades de coordinación que la Ley asigna al MDS se ejerzan a nivel local (municipalidades) y regional (SEREMI), de manera de centralizar la gestión de asignación, seguimiento y evaluación de entrega de beneficios.

Desde un punto de vista legal, para implementar estas unidades es necesario analizar los siguientes factores, que a continuación se analizan en detalle:

- Si la normativa vigente permite que el SIPS contemple unidades de gestión de soluciones, con las atribuciones propuestas.
- Si la normativa vigente permite que existan instancias regionales de coordinación y supervisión/evaluación, y si éstas pueden estar radicadas en el SEREMI del MDS.
- Si la normativa vigente permite que los subsistemas de protección social sean coordinados en el nivel local/municipal.
- Si la normativa municipal permite que las municipalidades operen unidades de gestión, tomando en consideración el estatus legal de las Direcciones de Desarrollo Comunitario.
- En todos los casos, qué normas cabría modificar o adaptar para lograr el estado deseado.

5.1. Factibilidad Legal de Cambios Propuestos

5.1.1. Posibilidad de que la normativa vigente habilite al SIPS para contar con unidades de gestión de soluciones, con las atribuciones propuestas

Según el modelo de gestión vigente del SIPS, regulado por las Leyes N°20.379, N°20.530 y el Decreto Supremo N°22, el MDS tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema.

En la Ley que crea el SIPS y regula específicamente este sistema (N°20.379), se determinan los subsistemas que integran el SIPS desde su creación (artículo 3°), los requisitos copulativos para que se incorporen nuevos subsistemas, entre los que se encuentra, en la letra d), que la ejecución sea preferentemente municipal (artículo 4°), el instrumento de caracterización socioeconómica (artículo 5°), y la habilitación expresa para que el ministerio competente (MDS) pueda *“celebrar convenios con municipalidades, con otros órganos de la Administración del Estado o con entidades privadas sin fines de lucro para el funcionamiento del Sistema”* (artículo 8°).

Lo anterior permite en términos amplios al MDS la celebración de convenios con municipalidades para que el SIPS pueda funcionar. Sin embargo, el artículo 1° de la Ley que crea el SIPS deja a cargo del MDS la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del

sistema, con lo que los convenios no pueden importar el traspaso de una función pública propia a otro organismo, sino más bien detallando tareas asociadas a las funciones antes descritas.

Tomando en cuenta lo señalado, el MDS cuenta con habilitación legal expresa para celebrar convenios con municipalidades para el funcionamiento del SIPS. Lo anterior, de acuerdo con principios de derecho público, en términos que no impliquen traspaso de función pública fuera de los términos que establecen las leyes antes citadas.

5.1.2. Posibilidad que existan instancias regionales de coordinación y supervisión/evaluación radicadas en el SEREMI del MDS

La Ley N°20.530 en su artículo 8° señala que en cada región habrá una SEREMI de Desarrollo Social, dependiente del MDS, que asesorará al Intendente y velará por la coordinación de los programas sociales a nivel regional.

Dentro del mismo artículo se señala, en la letra d), que les corresponderá en especial *“d) Colaborar con el Subsecretario de Servicios Sociales en la coordinación regional y, en caso de ser necesario, en la coordinación local de los subsistemas que forman parte del Sistema Intersectorial de Protección Social regulado en la ley N° 20.379”*.

De esta forma, la normativa vigente no sólo permite, sino que mandata a las SEREMIS del MDS a coordinar regional y hasta localmente los subsistemas que forman parte del SIPS.

5.1.3. Posibilidad de coordinar los subsistemas de protección social en el nivel local/municipal

Según el punto anterior, sí se permite una instancia de coordinación local, pero en principio la Ley, en caso de ser necesario, entrega esa función a las SEREMIS del MDS, que como se señaló no puede ser delegada en términos absolutos.

Esta coordinación de programas, implica armonizar su asignación y ejecución de manera conjunta, de manera de potenciar el alcance, eficiencia y eficacia de cada subsistema de protección social, mediante la interacción de cada uno de ellos y la gestión de su información de manera conjunta, lo que deberá efectuarse a nivel municipal, a instancias de la coordinación regional llevada a cabo desde el SEREMI de Desarrollo Social.

Por su parte, en la práctica, esto debe hacerse manteniendo el principio de legalidad del gasto público, que consiste en que los fondos asignados a cada subsistema o programa determinado (lo que se efectúa mediante la Ley de presupuestos de cada año), **deberán ejecutarse y rendirse estrictamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley**, con lo que el espacio para consolidar el presupuesto y gastos de los programas es limitado, salvo que se contemple en la Ley de presupuestos respectiva, aunque en ese caso también podrían generarse dificultades interpretativas que terminarían siendo objeto de consultas o dictámenes de la Contraloría General de la República.

Debido a lo anterior, el gasto asociado a cada programa deberá ejecutarse y rendirse conforme al presupuesto del mismo y a las normas de ejecución presupuestaria y rendición de gastos del año correspondiente.

5.1.4. Habilitación a las Municipalidades para que Operen Unidades de Gestión

Sin perjuicio de la forma legal que adquiera finalmente esta unidad, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades habilita, en su artículo 4°, a desarrollar de manera directa o con otros órganos

de la Administración del Estado funciones relacionadas con educación, salud, asistencia social y jurídica, capacitación y fomento del empleo, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, en general, de actividades de interés común en el ámbito local.

Además, cabe considerar que las municipalidades están consideradas de manera explícita en la legislación del SIPS y del MDS, con lo que tienen facultades más que suficientes para desarrollar actividades vinculadas estrechamente con el SIPS, tales como su ejecución o colaborar en su coordinación.

A su vez, la propuesta contempla de manera expresa que la operación de estas unidades de gestión de soluciones esté radicada en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de cada comuna, dentro de una unidad de protección social en dichas direcciones.

En ese sentido, la organización interna de toda municipalidad, así como las funciones de sus unidades respectivas, deben ser reguladas en un reglamento municipal dictado por el alcalde, con acuerdo del Concejo, el que debe partir de la normativa que establece la Ley de Municipalidades en el Párrafo 4º de su Título I.

Este párrafo señala que las municipalidades deben organizarse en unidades que sólo pueden recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina, considerando la importancia y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función. Para los efectos de la organización interna la Ley de Municipalidades atiende al número de habitantes de la comuna. Cuando la población es superior a 100.000 habitantes, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y, a lo menos, las unidades encargadas del **desarrollo comunitario**, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Por su parte, en las comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes, la organización interna incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades mencionadas anteriormente, según las necesidades y características de la comuna respectiva.

Sumado a lo anterior, dos o más de estas municipalidades pueden, mediante convenio celebrado al efecto, compartir entre sí una misma unidad, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

De esta forma, todas las municipalidades cuya población supere los 100.000 habitantes deben contar con una unidad de desarrollo comunitario, y las que no superen esa cantidad de habitantes, pueden disponer unidades que incluyan esta función o compartir esta unidad con otras municipalidades.

En los hechos, y debido a sus funciones ejecutivas, las unidades de desarrollo comunitario han sido mayoritariamente responsables en las municipalidades de administrar programas sociales, no existiendo ningún obstáculo legal para que gestionen unidades de gestión de soluciones como las propuestas.

En el caso de los municipios de menor tamaño y complejidad, la solución jurídica puede adaptarse a las soluciones propuestas, partiendo de la base de que en estos casos no será posible a los municipios contar con unidades propias de gestión de soluciones y, por ende, la SEREMI de Desarrollo Social deberá involucrarse de manera más directa en la coordinación y entrega de las prestaciones.

Esto puede lograrse mediante dos vías: celebrando convenios con entidades privadas sin fines de lucro para la ejecución de los programas en dichas comunas, bajo la coordinación de la SEREMI, o bien instando por la suscripción de convenios entre grupos de municipalidades para compartir una oficina de gestión de soluciones, y suscribir convenios con estas oficinas compartidas.

En ese sentido, la propuesta es que se instalen oficinas de gestión de soluciones en las Gobernaciones Provinciales donde estén emplazados estos municipios con menores capacidades. Para ello, basta con las facultades de coordinación del Ministerio de Desarrollo social y sus SEREMI, ya reseñadas, y las atribuciones de las Gobernaciones Provinciales, detalladas en el artículo 45 de la Ley N°19.175, en particular las siguientes atribuciones contenidas en dicho artículo:

- a) Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia;
- c) Asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten;
- e) Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y, especialmente, de los programas de infraestructura económica y social básica;

5.2. Normas que Cabría Modificar o Adaptar para Lograr el Estado Deseado

Analizados los aspectos de factibilidad normativa, corresponde enfocarse en cada una de las facultades propuestas para esta Unidad Local de Gestión de Soluciones, para analizar su pertinencia legal y, en caso que sea necesario, qué modificación normativa sería procedente para permitirle llevar adelante la tarea propuesta, que implica: Ejecutar la entrega de ofertas, Gestionar información vinculada a los casos (verificación, seguimiento, y otras relacionadas), Activar mecanismos complementarios de apoyo como un Fondo Único Complementario.

5.2.1. Ejecutar la Entrega de Ofertas

Centralizar la ejecución de la entrega de ofertas a nivel local es una hipótesis que ya está considerada en las leyes relevantes, pudiendo las municipalidades ejecutar directamente algunos subsistemas, con el MDS facultado a coordinar los programas.

No obstante, para instalar un programa que sistematice y estandarice efectivamente los mecanismos de entrega de ofertas, es necesario dotar de mayor contenido a la función de coordinación de esta política, dando mayor precisión a la modalidad de prestación de los subsistemas del SIPS, que si bien se refiere en varios pasajes a la eficiencia y coordinación, en realidad propende a la fragmentación en la prestación de los servicios.

Un elemento que merece atención en este contexto es que a pesar de contar con facultades legales suficientes para efectuar labores de coordinación y supervisión/evaluación a nivel regional y hasta local, las SEREMI del MDS no tienen definido en el reglamento de la Ley N°20.530, labores específicas de coordinación, sino más bien de apoyo a las Subsecretarías pertinentes respecto a esas materias, con lo que se profundiza el problema de la falta de definiciones claras sobre el alcance de la coordinación en estos casos.

Una forma de solucionar este vacío es la dictación de una instrucción ministerial que dote de contenido a esta función de coordinación de los SEREMIS del MDS, detallando qué acciones específicas de coordinación deben adoptar en el contexto de los cambios en la gestión del SIPS, tales como:

- a) La suscripción de convenios específicos con municipios, grupos de municipios o entidades privadas para la creación de unidades de gestión local, incluyendo la finalidad y contenidos mínimos que deberá tener el convenio.

- b) La generación de reportes que den cuenta del progreso de la gestión de los subsistemas de protección social a nivel municipal.
- c) Las medidas específicas de supervisión en terreno que deberán llevarse a cabo para asegurar la eficiencia y oportunidad de los cambios.
- d) Los criterios a emplear para la asignación de fondos suplementarios o de emergencia que forman parte de esta propuesta.

En la instrucción propuesta debería detallar cómo deberá efectuarse cada una de estas acciones de coordinación, en base a los objetivos asociados a los cambios en la modalidad de prestación de los subsistemas del SIPS.

5.2.2. Gestionar Información Vinculada a los Casos (verificación, seguimiento, y otras relacionadas)

El aspecto del SIPS donde más incide el modelo propuesto es en el de la gestión de la información asociada a los casos, puesto que el paradigma centrado en casos requiere que en la unidad de gestión local se pueda consultar y actualizar la información asociada a los casos y, eventualmente, hacer algunas modificaciones sobre la base de datos, añadiendo nuevos campos de información o modificando las consultas respectivas.

En primer lugar, el tratamiento de datos personales en Chile está regulado por la Ley N°19.628 de Protección de la Vida Privada, cuyo artículo 20° establece una regla general para el tratamiento de datos en el sector público, que señala que el tratamiento de datos personales por parte de organismos públicos sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia (y conforme a las disposiciones generales de la misma Ley), para que no requiera el consentimiento de los titulares de datos.

En el caso analizado, el instrumento principal de gestión de información asociada a beneficios sociales fue creado mediante el decreto supremo N°291/2006, por el Ministerio de Planificación, reglamentando el diseño, uso y aplicación de la Ficha de Protección Social. Posteriormente, la Ley N°20.379, que crea el SIPS, y la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social (continuidad del Ministerio de Planificación), disponen la existencia de un instrumento que permita la caracterización socioeconómica de la población nacional, hoy a cargo del MDS.

De esta forma, el instrumento de caracterización se regula hoy mediante el Decreto Supremo N°22/2015,⁹⁰ pasando a ser denominado "Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales", integrado por diversos componentes, donde destaca el Registro Social de Hogares, el apoyo a la selección de usuarios, y los procesos de control y supervisión del sistema de apoyo.

En relación con el modelo propuesto, cabe señalar que el Decreto es consistente con una aproximación basada en casos, agrupando cada familia o grupo beneficiario bajo el concepto de Unidad de Análisis, definidas en el decreto como "*Personas o grupos de personas, unidas o no por vínculo de parentesco, que compartan un presupuesto de alimentación común*".

Junto con lo anterior, el Decreto contempla expresamente la posibilidad de tratamiento de datos por entidades distintas al Ministerio de Desarrollo social. Lo anterior puede apreciarse en el artículo 15° del decreto, sobre seguridad de la información, que dispone su protección por vía contractual en estos casos.

⁹⁰ Que reemplaza el decreto N°291/2006.

El Decreto no sólo prevé la posibilidad de tratamiento por terceros, sino que la contempla específicamente y otorga preferencia a las Municipalidades en dicho rol. El artículo 22° del Decreto define la figura del Ejecutor, señalando que *"el Ministerio podrá designar como Ejecutor del proceso de solicitud de ingreso, actualización, rectificación, y/o complemento de la información del Registro Social de Hogares a entidades públicas o privadas sin fines de lucro, con las que el Ministerio convenga la referida ejecución, velando porque ésta sea preferentemente municipal"*.

De esta forma, en lo referente al ingreso, actualización y rectificación de la información, es completamente posible que dicha tarea la aborden municipalidades.

Ahora bien, en relación con la incorporación de nuevos tipos de información, que puedan enriquecer alguno de los componentes del sistema, dicha tarea es atribución de las Subsecretarías que componen el MDS, y específicamente de la Subsecretaría de Servicios Sociales, que está a cargo del diseño y aprobación de los formularios de recogida de información, de sus potenciales complementos de datos y del apoyo al ejecutor en la recogida de información.

Debido a lo anterior, no es posible que a nivel municipal se añadan al sistema datos no contemplados previamente,⁹¹ por lo que dicha tarea corresponderá a la Subsecretaría de Servicios Sociales, en el marco de la regulación específica del Registro Social de Hogares; y la evaluación de la calidad y protocolos de seguridad de la información corresponderá a la Subsecretaría de Evaluación Social.

Un aspecto particular que requiere mayor análisis, es el de los procesos de asignación de beneficios contemplados en cada uno de los subsistemas del SIPS, puesto que dicho proceso de adjudicación, y la información que sirve de insumo a dicho proceso, es clave para lograr un sistema integrado de asignación de beneficios sociales.

5.2.3. Capacidad de Activar Mecanismos Complementarios de Apoyo: Fondo Único Complementario

Dentro del modelo propuesto, se incluye la necesidad de contar con un mecanismo de Fondo Único Complementario que permita subsanar carencias puntuales del sistema.

En principio, la creación de un fondo de estas características, por requerir de una asignación presupuestaria específica, es materia de Ley, pudiendo legislarse en específico como subsistema o complemento de un subsistema del SIPS, o contemplarse como un programa específico en la Ley de presupuestos de cada año. Alternativamente puede originarse y mantenerse mediante la asignación anual regulada por una glosa presupuestaria.

En resumen, con base en lo analizado anteriormente, es posible concluir lo siguiente:

- La propuesta presentada gira en torno a la creación de un mecanismo de coordinación a nivel local, denominada "Unidad de Gestión Local del Programa Nacional de Protección Social". Estas unidades operarían en las direcciones de desarrollo comunitario de las municipalidades (DIDECO), en virtud de un convenio suscrito y supervisado por cada Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social. De acuerdo con la legislación vigente, el Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo la coordinación de los subsistemas de protección social que forman parte del sistema integrado de protección social, y a pesar de la falta de mayores definiciones en el reglamento de la Ley que crea el MDS, esa coordinación puede ejercerse a nivel de las Secretarías Regionales Ministeriales con que cuenta.

⁹¹ El ejercicio de estas facultades presupone el hacer consultas de la información, pero siempre de acuerdo con los fines perseguidos en el marco de los programas que se administren y del convenio respectivo, lo que podría resguardarse por vía técnica (por ejemplo, permitiendo la consulta a un conjunto limitado de registros, asociado a un usuario específico).

- Junto con lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social está expresamente habilitado para celebrar convenios con municipalidades para el funcionamiento del sistema de protección social.
- Por su parte, las Municipalidades tienen entre sus funciones la de desarrollo comunitario, y aquellas que superen los 100.000 habitantes deben contar con una unidad dedicada a la materia. Estas unidades, pueden proponer y ejecutar una serie de medidas tendientes al desarrollo comunal, y suelen administrar subsidios públicos y programas sociales.
- La regulación del sistema de información social permite que las Municipalidades puedan ser órganos ejecutores en el mismo, con la facultad de ingresar y actualizar información en el mismo. No obstante el diseño de los formularios y bases de datos es una facultad exclusiva de la Subsecretaría de Servicios Sociales, y los criterios de asignación dependen de cada subsistema del SIPS.
- Con todo lo expuesto, y sin necesidad de modificar la normativa vigente, es factible legalmente que el MDS, a nivel de sus Secretarías Regionales Ministeriales, suscriba convenios con las Municipalidades para implementar unidades de gestión de soluciones, siempre que dichos convenios regulen en detalle las tareas a cumplir, y no suponga un traspaso genérico de funciones, sino un ejercicio de las facultades de coordinación del MDS.
- No obstante que la creación de un fondo complementario es materia de reforma legal, si existe racionalidad y voluntad política para ello, el fondo puede ser gestionado mediante la asignación anual regulada por una glosa presupuestaria.
- Además, para asegurar un funcionamiento óptimo del sistema, es necesario evaluar la reglamentación e implementación de los subsistemas del SIPS, especialmente en lo referente a la asignación de beneficios, junto al diseño de los formularios y bases de datos asociados al sistema en su conjunto, lo que podría requerir algunas reformas a nivel de reglamentos legales u otros actos administrativos.

Considerando lo analizado, en la siguiente tabla se sistematizan las herramientas jurídicas a emplear:

Tabla N° 24. Herramientas Jurídicas a Emplear para Implementación del Modelo Propuesto

Reformas legales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de presupuestos: debe considerar los mecanismos de transferencia a Municipalidades y Organismos sin fines de lucro que ejecuten los programas, junto con disponer la creación del fondo suplementario que forma parte de la presente propuesta.
Actos administrativos en el nivel Central (MDS)	<ul style="list-style-type: none"> • Instructivo ministerial a SEREMIS (Ministro): instructivo ministerial complementando lo dispuesto en el reglamento de la Ley 20.530, estableciendo las tareas que deben desarrollar los SEREMIS de Desarrollo Social para implementar los cambios propuestos, en el sentido de contar con unidades regionales de gestión de soluciones y de supervisión y evaluación de gestión local del SPS dentro de las áreas existentes de coordinación social. • Diseño de formularios de recogida de información (Subsecretaría de Servicios Sociales): para el caso de añadir nuevos datos al Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, la Subsecretaría de Servicios sociales es la encargada de rediseñar el instrumento pertinente. • Revisión de contratos con usuarios del Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales (Subsecretaría de evaluación social): la Subsecretaría de evaluación Social está a cargo de revisar los contratos, cláusulas y medidas de seguridad respecto a las bases de datos que componen este sistema, para asegurar que la nueva información sea tratada conforme a los niveles de confidencialidad, integridad y disponibilidad necesarios.
Actos	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios con Municipalidades y Organizaciones sin Fines de Lucro: a nivel

<p>administrativos en el nivel SEREMI MDS</p>	<p>de Secretaría Regional Ministerial, se deben suscribir convenios con las Municipalidades y (cuando proceda, por ejemplo en el caso del grupo de municipalidades del clúster 4) con las organizaciones correspondientes para efectos de implementar localmente la modalidad de prestación de servicios propuesta. Estos convenios consistirán en el traspaso de recursos a los municipios, a cambio de hacerse cargo de la gestión local de soluciones, y para poder suscribirlos las municipalidades respectivas deberán necesariamente contar con las unidades de gestión de soluciones que forman parte de la presente propuesta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios de colaboración con otros organismos: en caso de existir sinergias y/o eficiencias entre los subsistemas administrados directamente por el MDS y otros subsistemas o programas gubernamentales que puedan resultar complementarios (muy particularmente aquellos que la Ley 20.530 define como programas sociales), los SEREMI deberán suscribir convenios de colaboración con los órganos públicos respectivos, apuntando a centralizar la asignación de los beneficios y su gestión en las unidades de gestión de soluciones los municipios.
<p>Actos administrativos en el nivel Municipalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento municipal: en el reglamento de las municipalidades respectivas deberán crearse las unidades de gestión de soluciones. Aunque el reglamento es el instrumento idóneo, es posible que en municipalidades de mayor tamaño o complejidad, existan oficinas o unidades cuya función pueda asimilarse a la presente propuesta, con lo que bastaría una instrucción del alcalde para la implementación de la oficina respectiva. • Convenios con SEREMI: ya indicados en el nivel anterior, corresponde a los convenios de traspaso de recursos que deben efectuarse entre las unidades de gestión de soluciones respectivas y los SEREMI de Desarrollo Social. • Convenios con Organizaciones sin fines de lucro: en algunos casos, aun contando con las unidades de gestión de soluciones, prestaciones o labores específicas podrían hacerse por organizaciones sin fines de lucro, para lo que estas unidades deberán suscribir los convenios de prestación de servicios correspondientes • Convenios de colaboración con otros organismos públicos: en los casos que corresponda, las unidades de gestión local deberían estar en condiciones de suscribir convenios de colaboración que permitan generar sinergias y/o eficiencias entre los subsistemas ejecutados en el nivel municipal con otros programas gubernamentales complementarios. • Convenios de colaboración e intercambio de información con Organizaciones sin fines de lucro: tal como analizamos en el último ítem (otros actos jurídicos), en algunos casos puede ser conveniente suscribir convenios con organizaciones sin fines de lucro para intercambiar información sobre las prestaciones sociales que éstas últimas prestan, con el objeto de considerarlas al momento de evaluar las prestaciones sociales a brindar.
<p>Organizaciones sin fines de lucro</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios con SEREMI: en caso que en un territorio determinado los municipios no puedan hacerse cargo de implementar el modelo de gestión propuesto, organizaciones sin fines de lucro podrían hacerlo, mediante la suscripción de convenios de prestación de servicios. • Convenios de prestación de servicios con Municipalidades: en algunos casos, aun contando con las unidades de gestión de soluciones, prestaciones o labores específicas podrían hacerse por organizaciones sin fines de lucro, para lo que estas unidades deberán suscribir los convenios de prestación de servicios correspondientes. • Convenios de colaboración e intercambio de información con municipalidades: como ya se indicó y se profundiza al final de esta tabla, podría ser conveniente en algunos casos que se suscriban convenios para compartir información sobre prestación de servicios sociales.

<p>Otros actos jurídicos (donaciones)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien el modelo propuesto apunta a mejorar la gestión de prestaciones sociales por parte del sector público, es necesario considerar los apoyos sociales brindados del sector privado, contemplados en la Ley N° 19.885, que incentiva el buen uso de las donaciones del sector privado en torno a fines sociales, brinda beneficios tributarios para estas empresas; y el DL 3063 sobre rentas municipales (existen más franquicias relativas a donaciones, pero no son pertinentes para este trabajo, disponibles en: http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/donaciones.htm#Instituciones) • Los dos instrumentos antes señalados generan franquicias tributarias para quienes efectúen donaciones: La Ley 19.885 a las donaciones efectuadas a Fundaciones o Corporaciones sin fines de lucro y el DL 3063 a determinados organismos dependientes de las municipalidades. • En particular, las donaciones de la Ley 19.885 van dirigidas a apoyar la labor de organizaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, y además de la Ley, se regulan de manera específica en el Decreto Supremo N°77/2009 y el Decreto Supremo N°18/2013. • En ambos decretos se apunta a que los proyectos se financien mediante donaciones, ya sea por vía directa o mediante el Fondo Mixto de Apoyo Social, y que estas apunten a personas de escasos recursos, definidos así por la Administración del Estado o Municipalidades. • Ahora bien, desde el punto de vista del modelo propuesto, puede ser conveniente consolidar la información sobre beneficiarios y prestaciones en el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, con el objeto de focalizar mejor las prestaciones sociales. • Esto puede lograrse mediante convenios entre las unidades de gestión local de las municipalidades y organizaciones sin fines de lucro, con el objeto de consolidar información sobre prestación de beneficios. • También podrían incorporarse incentivos en tal sentido en los decretos supremos mencionados (77/2009, 18/2013), pero ello requeriría un análisis acabado del tipo de prestaciones que brindan estas organizaciones y la conveniencia de generar un sistema orientado a consolidar esta información.
--	---

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

1.1. MDS como Responsable del Funcionamiento y Resultados del SIPS

En forma sintética nuestras observaciones e investigaciones nos llevaron a concluir que existe un desajuste importante tanto en las expectativas de los directivos y técnicos involucrados en la provisión de las prestaciones y servicios del SIPS a nivel local, y los involucrados en la planificación programática del SIPS, que se manifiesta como **importantes fallas de calidad en** la entrega de los servicios a la población objetivo. Estas fallas de calidad son fundamentalmente las siguientes:

- **Fallas de oportunidad / complementariedad en la entrega de prestaciones y servicios (canasta incompleta, en contenido o tiempo)**

En efecto, independiente de la calidad de cada uno de los servicios o prestaciones ofrecidos en particular por distintas instituciones del Estado, la dinámica multifactorial de la problemática familiar o individual requiere que en la mayoría de los casos las prestaciones o servicios a entregar por distintos Servicios deban fluir en cierta secuencia sistémica (empaquetadas en un Plan de intervención/solución) que garantice el resultado esperado para la familia o persona que se quiere apoyar. Lo observado es que en muchos casos se hace difícil y en algún caso imposible estructurar óptimamente las soluciones, aun ejecutando una adecuada gestión de redes. Esto dada las dinámicas sectoriales, que pugnan por cumplir sus agendas y metas de entrega a sus propios grupos objetivos, de sus prestaciones y servicios definidas a nivel central. De esta manera se pierde la sinergia buscada en los planes de atención familiar o individual, en la medida que se pone en riesgo recepcionar las prestaciones y servicios comprometidos, en el momento que se necesitan y/o en conexión con otras complementarias.

- **Fallas de ajuste de los servicios entregados a los requerimientos específicos de las comunidades / territorio (pertinencia específica)**

Existe un juicio generalizado en los directivos de nivel nacional regional, corroborado con todas nuestras observaciones de campo, que en muchas ocasiones la oferta preferente de prestaciones y servicios para generar soluciones, no se ajusta a realidades particulares de subpoblaciones específicas ya sea por su contenido o temporalidad. En estos casos hay baja o nula posibilidad de ajustar los servicios en forma flexible y, en general, se opta por recibirlos en la forma que viene, aun sabiendo que pueden no tener el efecto esperado, o complementarlos o sustituirlos por programas locales especiales. Esto provoca decepción y frustración en los receptores y en los equipos directivos locales a cargo y genera pérdidas de energía y recursos.

- **Fallas por sobre intervención, por la existencia de distintas fuentes de oferta con foco sectorial no coordinadas**

Fue reiterativo, a distintos niveles de observación, el hallazgo que se producen casos de entrega de beneficios paralelos a una misma unidad familiar de acciones/ soluciones no coordinados por parte de distintos organismos. No se dispone de evidencia cuantitativa para relativizar la magnitud que este fenómeno pueda tener, pero nos parece importante el hecho que sea relevado como un problema, toda vez que es un síntoma de descoordinación, que además de producir un costo innecesario, le resta confianza y prestigio al SIPS.

Siguiendo la metodología de análisis causal, buscamos identificar cuáles son las falencias de diseño o de implementación del actual SISP, que explican las fallas de entrega descritas anteriormente, las que resumimos a continuación:

Foco de la Gestión Centrado en la oferta

Un primer elemento causal que observamos es que el modelo de gestión actual a nivel local, no está focalizado en entregar soluciones a las necesidades y demandas de las familias y personas atendidas por el SIPS, miradas como unidades familiares o individuales, sino en la producción y entrega de servicios (Oferta) que se diseñan y entrega desde los Sectores o Servicios Públicos centralizados y especializados, en la atención de grupos específicos de población que se encuentran en una determinada etapa del ciclo de vida. Dicha oferta debería ser gestionada y articulada en el nivel local por las Unidades de Atención de los Subsistemas del SPIS, en función de las soluciones que requieran las unidades familiares o individuales que están siendo atendidas. En términos simplificados, la demanda debe seguir a la oferta, en vez que sea la oferta la que se estructura en función de la demanda. Más allá de las declaraciones formales, todo el esfuerzo debería estar centrado en “coordinar la oferta” o fortalecer la “intersectorialidad” de un sistema que está construido para satisfacer demandas específicas.

Débiles mecanismos de coordinación intersectorial de oferta/ demanda en la entrega de las prestaciones o servicios

Los mecanismos de coordinación observados (desde las mesas hasta los convenios de colaboración) adolecen de una debilidad central, por cuanto que no están estructurados necesariamente desde el objetivo de resolver el conjunto de necesidades individuales identificadas por el SIPS, sino más bien de ajustar la entrega lo mejor posible a las necesidades pero con el objetivo de cumplir las metas sectoriales. Lo anterior se refuerza por el hecho que la entrega de los servicios y su financiamiento (presupuesto), esta fuera del control del SIPS y con mayor razón en su expresión local, en tanto, que los Servicios tienen menos incentivos a diseños flexibles que importan una carga de control adicional.

La planificación de la oferta sectorial no considera información relevante de la demanda desagregada (local)

En base a la revisión de los procesos de planificación sectorial y lo observado en las exploraciones cualitativas a nivel regional y nacional, se puede concluir que en general, tanto el diseño como la planificación de la entrega de soluciones previstas en el ámbito sectorial, se realizan a partir de procesamiento de información de estadística socio económica, demográfica o sectorial de carácter nacional que entrega valiosa información descriptiva a veces a nivel regional o comunal (CASEN; ENEmpleo; ENSalud; etc.). Esta información es necesaria pero no suficiente para diseñar y entregar oferta pertinente y flexible a distintos niveles de demanda, y el actual sistema no tiene (hasta donde pudimos investigar) un proceso para incorporar la información que dé cuenta de la desventaja relativa al nivel subpoblaciones en especial aquellas con déficit extremos, como un elemento central de la planificación y entrega de soluciones en los niveles sectoriales.

Falta de diagnósticos pertinentes en profundidad y detalle a nivel región / territorio / comunidad, respecto de la magnitud y profundidad de los problemas específicos y su relación causal. En general, las respuestas registradas tienden a confirmar que los diseños programáticos realizados por los sectores se han realizado a partir de diagnósticos más bien generales al inicio de los programas, en las que se han utilizado valores promedio de las variables hipotéticamente interviene en un problema, no realizándose luego eventos de validación de diagnósticos en profundidad sobre el efecto esperado en las subpoblaciones abordadas y, cómo interactúan con otras soluciones entregadas por otras instituciones, perdiendo con ello la constatación de la sinergia o entropía que puede estar teniendo cada intervención. El efecto probable de esta falla produciría

un mayor desajuste del diagnóstico/realidad en las poblaciones/territorios complejos que salen de la media.

Desajuste de las capacidades y desarrollo de los profesionales locales y las necesidades de gestión de la entrega.

Mecanismo de contratación precario y fragmentarios (honorarios, jornadas parciales, horizonte de duración no superior a un año), contrastan a veces dramáticamente con la expectativa y necesidad de disponer de altos estándares técnicos y de rendimiento, que son necesarios para realizar tareas demandantes de probadas competencias profesionales, lo que se manifiesta en la alta rotación de personal y la dificultad para reclutar y mantener cuadros técnicos de alto nivel, según lo declarado contantemente por los directivos de distintos ámbitos.

Falta la implementación elementos constitutivos importantes, ya sea elementos que están declarados pero no implementados o elementos que no están diseñados ni implementados.

Esta situación se puede visualizar operativamente en las siguientes deficiencias del modelo de gestión actual:

- No está difundido y adoptado el concepto de gestión de “Casos”, cada subsistema/Programa dispone de sistemas de información distintos, hace diagnósticos distintos y entrega prestaciones y servicios en forma cerrada sin tener instancias de chequeo con la entrega que ejecutan los otros subsistemas/Programas o los Servicios del sector social con una lógica de entrega por grupos diferenciados de población (Adulto Mayor, Mujer, Discapacitado, Emprendedor(a), entre otros).
- El plano de gestión a nivel local (municipios e Instituciones privadas sin fines de lucro) no tiene bien definido el mandato para el proceso completo de la entrega de servicios, que incluya la atención de la familia o persona o niño(a) y la articulación de la oferta disponible y el aseguramiento de la materialización de la entrega de la solución oportuna e integral. El Subsistema ChCC si tiene implementados estos dos procesos, pero los programas del Subsistema SSyOO no tienen adecuadamente implementada la articulación de la oferta disponible (gestión de Redes).
- Las áreas de programas sociales de la SEREMIA en general priorizan su escaso tiempo en labores de coordinación y acompañamiento de proyectos que ejecutan las ONGs. En el caso de los municipios como ejecutores. estos profesionales realizan un control que privilegia los aspectos formales (Convenios, Metas), y en muy menor medida los aspectos más técnicos de condiciones de la entrega de la prestaciones y servicios.

1.2. Modalidades de Gestión⁹² del Área Social en los Municipios (DIDECO)

Este estudio tiene implícita la hipótesis que existen modelos de gestión local en el área de desarrollo social relacionados de algún modo a características definibles de las comunas, tales como, el tamaño poblacional, la concentración urbana / rural, el grado de autonomía para generar ingresos propios, los niveles de pobreza comunal, la disponibilidad de recursos humanos y físicos. En el trasfondo, la expectativa era que comunas de mayor tamaño poblacional, urbanas, con alto porcentaje de ingresos de generación propia, permitirían contar con mayores y mejores recursos para enfrentar la pobreza. En otras palabras, que este tipo de comunas contarían con un acervo de condiciones tal que las probabilidades de disponer de una buena gestión se incrementarían. Esta hipótesis no fue verificada.

⁹² El análisis realizado indica que actualmente tiene más sentido referirse a “modalidades de gestión” que a “modelos de gestión”. Los municipios no disponen, ni dan señales de tener algún “modelo de gestión” implementado. Las “modalidades de gestión” corresponden a modos de organizar el trabajo y a prácticas de trabajo que los municipios, y las DIDECO en particular, han implementado básicamente para hacer funcionar el área social a nivel local.

Aplicando la técnica de clusterización en base a las variables estructurales: Porcentaje de población en extrema pobreza, Índice de Ruralidad y Dependencia del Fondo Común Municipal, se configuraron cuatro grupos de municipios, que perfilan municipios que van desde urbanos, con baja dependencia del fondo común municipal (clúster 1) hasta municipios rurales con alta dependencia del fondo común municipal (clúster 4), que no se traduce en modalidades de gestión del área social en las DIDECO diferenciadas.

La caracterización realizada sólo permitió identificar respecto de la hipótesis inicial:

- Un primer grupo de municipios en el clúster 1 (Subclúster Comunas Urbanas / Intermedia mayor y menor - Autónoma FCM - Baja pobreza) que incluye a los municipios urbanos de altos ingresos propios, lo que les permite gestionar soluciones por cuenta propia y organizar el trabajo con independencia de la oferta gubernamental.
- Un segundo grupo de municipios en el clúster 4 (Subclúster Comunas Rurales / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza y Comunas Rurales profunda / Pequeña menor - Muy Dependiente FCM - Alta pobreza) que incluye a los municipios pequeños altamente rurales y con baja capacidad para generar ingresos propios, que se traduce en una restricción de recursos permanente en el tiempo que limita su capacidad para acoger ofertas gubernamentales y, al mismo tiempo, su alto grado de ruralidad y aislamiento dificulta la colocación de dichas ofertas.
- Debilidades crecientes desde el clúster 1 hacia el clúster 4 en recursos, particularmente en recursos humanos, y en la capacidad para generar ingresos propios, que condiciona la gestión de un municipio.
- Una cierta tendencia en los factores facilitadores y obstaculizadores⁹³ para el funcionamiento integrado de las estructuras que implementan los programas, servicios y prestaciones sociales a nivel local, que indica que: i) Para municipios del clúster Comunas Urbanas - Autónomas FCM- Baja pobreza, la disponibilidad relativa de estos recursos resulta ser un factor facilitador, ii) Para los municipios del clúster Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza, la carencia de estos recursos se traduce en un factor obstaculizador, iii) De manera transversal, en municipios con importante ruralidad presentan: a) que la carencia de vehículos y recursos para movilización es un factor obstaculizador relevante y b) que un factor obstaculizador adicional es la falta de capacidades de los equipos profesionales para operar mecanismos de coordinación y armar redes de coordinación. Esto incide en que las mesas de coordinación se transforman en el tiempo en instancias protocolares, redundantes y no resolutivas.

La observación realizada en este estudio permite concluir que la evolución que han tenido los municipios en la instalación de sus modalidades de gestión en las áreas sociales, ha respondido de manera principal al modo en que los recursos han sido canalizados hacia el territorio por los Ministerios sectoriales y Servicios centralizados del sector social. La mayoría mediante convenios de cada institución, y que incluye a los servicios relacionados al MDS. Estos convenios exigen condiciones que aseguren a cada Servicio la ejecución y entrega de sus prestaciones y servicios, y control de los recursos transferidos. Esta modalidad de gestión ha generado a nivel local una oferta atomizada e inflexible, que hace muy compleja la gestión intersectorial que debería realizar el municipio y también el SIPS, para cumplir sus objetivos de entrega de servicios y prestaciones pertinentes para su población.

Las modalidades de gestión encontradas, desde el punto de vista de estructuras organizacional, se clasificaron en tres tipologías de DIDECO: i) Las estructuras estándares, por lejos la más frecuentes, que tipifica a las DIDECO organizadas como colecciones de programas, oficinas y departamentos, sin una lógica del trabajo orientada a generar soluciones integrales y pertinentes a las problemáticas de las familias o personas pobres o vulnerables; ii) Las estructuras mejoradas,

⁹³ Relacionada a la disponibilidad de recursos físicos (equipamiento y servicios de telefonía e internet), espacio físico adecuado y recursos humanos profesionales.

que reflejan organizaciones bajo algún criterio de agrupación, que sin lograrlo de manera clara se orientan a la lógica de intersectorialidad que debieran gestionar los Municipios y el SIPS; iii) Las estructuras superiores, las más excepcionales entre los municipios analizados, son las que reflejan de mejor modo una organización consistente con la lógica de intersectorialidad de los Municipios y el SIPS. Estas últimas tipologías no están asociadas a alguna tendencia según características estructurales de las comunas del país (pobreza, ruralidad, capacidad para generar ingresos propios), encontrándose tanto en municipios rurales, urbanos intermedios, con mayor o menor dependencia del fondo común municipal.

En este contexto, el SIPS en el nivel local enfrenta para la gestión de la atención a las familias y personas beneficiarias de los Subsistemas/Programas, una colección de diversas ofertas sin una lógica de pertinencia y complementariedad, que pueda gestionar soluciones integrales para las familias y personas más vulnerables. En general, para las DIDECO las Unidades de Atención de Familias o Personas beneficiarios del SIPS, son una más de muchas otras que dependen de la DIDECO, y que están definidas como unidades de atención a grupos específicos de la población. En esta situación estas Unidades gozan de bastante autonomía y muy poco control de su gestión y resultados.⁹⁴

En efecto, el análisis realizado indica que en la actualidad la mayoría de las DIDECOS realizan su gestión enfocada principalmente en entregar las prestaciones o servicios que deben producir en el contexto de los Convenios realizados con los Servicios centrales.⁹⁵ La canalización de estas prestaciones o servicios hacia la población beneficiaria o usuaria, ha generado una modalidad de gestión de las DIDECO que presenta varios desafíos a enfrentar por el MDS para avanzar en la implementación del SIPS a nivel local:

- **Modalidades de estructuras:** Estas modalidades son reflejo de la variedad de programas y temáticas a cargo de la DIDECO, que se traducen en secciones, oficinas, unidades y departamentos que dependen directamente de la jefatura de la DIDECO. Cuanto más amplia esta diversidad en la modalidad de gestión, más compleja es la gestión y la coordinación del trabajo cotidiano, y probablemente, más diversos los procesos que se realizan. En este contexto, es normal que los Municipios tengan Convenios de prestación de servicios con los Servicios centralizados, y que las unidades propias del municipio relacionadas con los grupos específicos que atienden estos Servicios, sean fortalecidas y “capturadas” para ejecutar actividades del mismo Servicio. Esta situación hace a las unidades del municipio más fuertes y con protocolos de gestión bien definidos lo que hace más compleja la gestión de articulación de la oferta preferente a las Unidades de Atención y Gestión de Redes de los Subsistemas del SIPS. Esta complejidad se suma a dificultad de inflexibilidad que tiene la oferta al ser definidas en el nivel central con criterios sectorial y no considerando las particularidades de los beneficiarios del territorio.⁹⁶
- **Gestión de recursos humanos:** Para bajar las ofertas al territorio los Servicios del área social implementan acuerdos de ejecución con los municipios. Producto de estos acuerdos, se ha observado la tendencia a crear estructuras temporales (anuales), privilegiando la conformación de equipos profesionales a honorarios y en el mejor de los casos, a contrata. Estos mecanismo

⁹⁴ Esta situación es importante para la Unidad Familia y otras unidades cuando el municipio es ejecutor de los programas: Vínculos o Calle o Caminos.

⁹⁵ Además de las propias de los municipios se orientan a proveer principalmente ayudas técnicas (materiales, alimentos, entre otras), enfoque que se relaciona tanto a la relativa escasez de recursos municipales como a una mirada asistencial.

⁹⁶ Un caso a observar es el de Lo Barnechea, el cual tiene dos áreas relacionadas al SIPS: Departamento de Acción y Asistencia Social, que incluye a los programas propios y externo (donde está la ejecución de servicios y prestaciones), y Estudios y Planificación, que está a cargo de RSH (ex FPS) y gestión de red de apoyos técnicos y financieros con entidades públicas y privadas. De la encuesta no es posible establecer cómo se vincula esta área de planificación con la de ejecución de servicios, pero es una experiencia interesante de profundizar para identificar cómo el municipio gestiona y ordena la prestación de servicios a la población más vulnerable, y particularmente lo referido a la gestión de convenios y coordinaciones institucionales.

de contratación, precarios y fragmentarios (honorarios, jornadas parciales, horizonte de duración no superior a un año), contrastan con la expectativa o requisito de disponer de recursos humanos con altos estándares técnicos y de rendimiento, necesarios para realizar tareas especializadas consistentes con probadas competencias profesionales. El resultado observado a nivel local es una cierta rotación de personal efectiva y una alta percepción de rotación,⁹⁷ ambos aspectos dificultan los procesos de reclutamiento, selección y mantención de cuadros técnicos de alto nivel.

- **Procesos de Trabajo:** En cuanto a los procesos, las modalidades de ejecución que se bajan desde los Servicios a través de los Convenios, han promovido una especialización de los equipos DIDECO en la ejecución de tareas (realizar visitas, registrar en formularios, ingresar datos a un sistema), más que en desarrollo de procesos que cuiden la integralidad de la intervención. Un ejemplo de ello es la ausencia de los equipos municipales en la formulación de los diagnósticos (Programa Familias), cuya participación en la realización de estos (sin necesariamente ser responsables del resultado), enriquecería este proceso, aportando experiencia, conocimiento concreto de los beneficiarios y permitiría desarrollar mejores alternativas para la formulación de la oferta de plan de soluciones. El encargo de “tareas” a los equipos no contribuye a que éstos se apropien del desafío mayor que encarna el programa o intervención, manteniendo una cierta distancia y desapego.
- **Coordinación interinstitucional:** Las coordinaciones que requiere cualquier intervención social compleja, por definición intersectorial, y que debe surgir de una gestión de redes de la oferta programática que se canaliza a través de los municipios, bajo la forma de mesas de coordinación, en general no han sido una buena práctica. Ha sido común la profusión de instalación de mesas de coordinación, que intentan resolver los problemas de coordinación intersectorial a nivel del territorio. Por un lado, se ha observado que a las distintas mesas suelen ser convocados los mismos actores, todos incumbentes del sector social, situación que con el tiempo desgasta estas instancias, los titulares de los Servicios dejan de asistir (o asisten a una sola de ellas) y la mesa pierde sentido y al tiempo se elimina. La obsolescencia o irrelevancia de muchas de estas hace que los municipios observen con recelo o distancia a estos mecanismos de gestión.
- **Pertinencia de la Oferta:** Las soluciones específicas que los Ministerios y Servicios del sector social que ponen a disposición del nivel local, como ofertas genéricas o dentro del marco del SIPS, presentan las siguientes características:
 - ✓ Carecen de flexibilidad y adecuación a la población más vulnerable a intervenir. Suelen corresponder a ofertas construidas a partir de diagnósticos elaborados de los Servicios centralizados con escasa información del territorio, principalmente utilizando valores promedio nacional o regional de las variables intervinientes. En consecuencia, lo observado a nivel local es que con una oferta producida de esta forma, se hace muy complejo estructurar soluciones óptimas para la población intervenida. La pertinencia de esta oferta para entregar soluciones a las familias o personas más vulnerables será muy baja.
 - ✓ Desde hace un tiempo se ha ido implementando una modalidad de gestión compartida institución-municipio que profundiza la visión desde ofertas individuales, reforzando a nivel local la fragmentación de la entrega de prestaciones y servicios sociales. Esta modalidad comprende el fortalecimiento de las unidades propias de los municipios, para luego gestionarlas según las directrices estratégicas de la institución respectiva.

⁹⁷ Las entrevistas en municipios muestran que los equipos tienen una duración promedio no inferior a 3 o 4 años. Acá el problema mayor para la gestión de los RRHH está en la difícil compatibilización de distintas condiciones de trabajo para un mismo cargo, originada en las condiciones de las distintas fuentes de financiamiento que tiene el municipio para estos efectos (los convenios con diferentes Servicios).

2. Recomendaciones

2.1. Propuestas para Avanzar en el Fortalecimiento del SIPS a Nivel Local

Se proponen ajustes sistémicos que involucran al nivel local, al regional y al central, los cuales no son independientes unos de otros y tienen un soporte técnico en el diseño de un Modelo de Gestión Referente del SIPS que ha desarrollado la Consultora en base al deber ser que definen los lineamientos estratégicos de Gobierno en el tema de la Superación de la Pobreza y el enfoque que asume el MDS para el Sistema de Protección en Chile. Se entiende que este Modelo de Gestión Referente define en forma genérica “qué” trabajo se debe hacer y “cómo” se debe hacer. En especial define cómo deben entregarse las prestaciones y servicios a la población objetivo, y cuáles son los procesos que deben llevarse a cabo, pero no define cómo deben implementarse. Esto último permite dejar libertad para que se ajuste a la institucionalidad que corresponda para cada Subsistema/programa del SIPS.

Los ajustes propuestos en los tres niveles incorpora elementos o componentes estructurales (Registro dinámico único de datos sobre familias y personas, Coordinación SEREMI / Municipios, Unidad Local de Gestión de Soluciones, entre otros), que requieren planificación y tiempos de implementación adecuados. Sin embargo, el cambio más fundamental que se busca es el ajuste de la oferta gubernamental que generan las instituciones del sector social, el que ocurrirá paulatinamente en el tiempo, y será producto de un proceso recursivo de funcionamiento entre los tres niveles.

Los cambios fundamentales a realizar en los tres niveles de gestión son los siguientes:

- Nivel Central:
 - ✓ Registro dinámico único de datos sobre familias y personas.
 - ✓ Estandarización y Apoyo Metodológico para la atención de familias y personas, considerando el enfoque de ciclo de vida.
 - ✓ Aseguramiento de disponibilidad transversal de datos en los Servicios, cuidando la confidencialidad y privacidad requeridas.
 - ✓ Orientación de la producción de la oferta preferente en base a estudios permanentes de caracterización de la población más vulnerable del país, que integre información generada a nivel de territorios.
 - ✓ Diseño de nuevos Subsistemas / Programas del SIPS, fortaleciendo el enfoque de igualdad de oportunidades (en especial de pueblos indígenas) y que incluya en su diseño el Modelo de Gestión Referente Propuesto.
- Nivel Regional:
 - ✓ Incorporar con precisión las funcionalidades necesarias.
 - ✓ La mesa de Coordinación SEREMI / Municipios.
 - ✓ La gestión de un Fondo Único Complementario.
 - ✓ Fortalecer la capacidad de supervisión de las SEREMI.
 - ✓ Fortalecer la capacidad de las SEREMI de coordinar acciones en el Gobierno Regional.
- Nivel Local:
 - ✓ Un Convenio plurianual de Administración delegada para la Gestión del SIPS.
 - ✓ Un Acuerdo para crear la Unidad de Protección Social.
 - ✓ Un Acuerdo para crear la Unidad Local de Gestión de Soluciones.

Realizados los cambios en el nivel local, se debe acompañar un fortalecimiento de las DIDECO en los siguientes aspectos:

- Puesta en funcionamiento y fortalecimiento de la Unidad Local de Gestión de Soluciones, esencialmente fortaleciendo las capacidades de gestión de redes para generar la articulación de las ofertas del municipio y las gubernamentales.
- Fortalecer la estructura de las DIDECO en la lógica de aseguramiento de entrega de soluciones pertinentes a las necesidades y demandas de las familias o personas (estructura del tipo "Superior"), que comprenda una **Unidad de Protección Social**, que contenga las unidades de atención de los subsistemas del SIPS (unidades enfocada en la atención de los beneficiarios), y la unidad enfocada en la gestión de redes.

Esta implementación a nivel local se propone realizarlo en un esquema de pilotaje en los municipios que ya cuentan con estructuras superiores, y algunos con estructuras estándares.

Para municipios pequeños, tipificados en el clúster Comunas Rurales – Muy Dependiente FCM - Alta pobreza, se requiere una estrategia especial de abordaje, la cual requiere un estudio específico. Una aproximación podría ser asegurar la provisión de servicios integrales a las familias o personas más vulnerables, desde el nivel regional (SEREMI MDS) o provincial (Gobernación) considerando un acceso efectivo a la oferta gubernamental. Esto implicaría no incluir la Unidad de Gestión de Redes en la Unidad de Protección Social que se crearía en la DIDECO, y crearla en la SEREMI MDS o Gobernación correspondiente.

2.1.1. Transferencia de Recursos: Mejoras en la Gestión de Convenios

El Problema

La existencia de múltiples ofertas de servicios sociales, generados por diversos Servicios Públicos, muchos de ellos regionalizados, cuya operación de entrega debe acordarse (en el extremo) con cada una de las 345 Municipalidades, resulta en una gran masa de actividad administrativa destinada a resolver micro procesos de: elaboración y acuerdo de los términos de tales convenios, tramitación de autorizaciones (incluyendo la toma de razón de CGR cuando corresponde), control de la ejecución de las actividades convenidas y rendición de cuentas. Esta diversidad se ve acrecentada por el hecho que tanto en los servicios públicos, incluyendo el MDS, como en las Municipalidades estos temas son resueltos por diversos profesionales, que no disponen de un punto de convergencia para unificar criterios de diseño e interpretación de tales convenios.

La diversidad antes expuesta conlleva muchas veces a dificultades mayores en la ejecución, retrasando la puesta en marcha de la aplicación de los programas y reduciendo la disponibilidad de recursos humanos. Esta dificultad se produce reiterativamente año a año, toda vez que, cuando existe transferencia de recursos no es posible de comprometer su disponibilidad y uso por más de un año.

Sus causas

Considerando las restricciones estructurales de la normativa financiera y administrativa chilena hasta la fecha (presupuestos anuales, requerimientos de rendición de cuenta, mecanismo de transparencia, etc.), la causa (modificable) de este problema se identifica como sigue: existe una gran dispersión de recursos y energía institucional en procesar en tiempo y forma la gran cantidad y diversidad de convenios (e instrumentos complementarios) requerido para formalizar la entrega de servicios sociales. A su vez, esta masividad y diversidad es causada por la debilidad, cuando no inexistencia, de instancias y procesos de convergencia administrativa que tienda a unificar criterios,

homogenizar y estandarizar instrumentos e incorporar buenas prácticas surgidas en la misma u otra institución.

Solución

En consecuencia, las soluciones deben ir encaminadas a disminuir al mínimo necesario la diversidad de convenios e instrumentos, simplificar y unificar procedimientos, acordar mecanismos de control pre-formales, e identificar instrumentos tipos que en la práctica tengan validez permanente aunque formalmente requieran aprobaciones anuales.

En la práctica esta solución implica dos cambios administrativos:

- a. Simplificar y homogeneizar los instrumentos administrativos asociados a la entrega de servicios con medidas tales como:
 - Proponer y negociar con los Servicios Públicos convenios tipos
 - Estandarizar los procedimientos de rendición de cuenta
 - Coordinar con la CGR y otras instancias de control, acuerdos de revisión preventivos y de tratamiento en “vía rápida” para Convenios e instrumentos estandarizados.
- b. Para lo anterior, es necesario crear en el MDS, una instancia administrativa de convergencia, normalización y estandarización de contratos e instrumentos complementarios que faciliten la ejecución en tiempo y forma de las actividades asociadas a la entrega de servicios de del SIPS. Esta tarea es una función crítica que deben realizar las áreas de administración y jurídica del MDS actuando conjuntamente, convocando a las instancias administrativas de Sectores y Municipios.

De lo anterior, se entiende que el único actor que puede ejercer el liderazgo en esta materia es el MDS, pues es de su responsabilidad que los servicios a los usuarios finales lleguen adecuadamente y produzcan los cambios planeados.

Como se infiere de esta propuesta, no se han detectado requerimientos de modificaciones legales para producir cambios importantes en la gestión administrativa de la entrega de servicios.

En efecto, los convenios e instrumentos complementarios se pueden elaborar basados en la habilitación legal correspondiente, que según el análisis efectuado anteriormente, ya existe, y sólo resta añadir las habilitaciones correspondientes que se puedan requerir año a año por modificaciones en la Ley de presupuestos u otras.

Finalmente es conveniente recordar que la CGR, aludiendo al principio de eficiencia administrativa, mantiene canales de comunicación abiertos para producir instancias de corrección previa, de normalización y homogenización de procedimientos que faciliten la ejecución del gasto sin perder el control sobre la legalidad de las actuaciones, siendo tarea de las unidades administrativas y jurídicas gestionar estas facilidades.

Sobre lo anterior SERNAM ha desarrollado una experiencia interesante en la gestión de convenios interinstitucionales, que es recomendable revisar.

2.2. Desafíos del MDS como Responsable del Diseño, Operación y Resultados del SIPS

La aplicación de estas propuestas de mejoras tiene importantes desafíos para el MDS como responsable definitivo de la operación del Sistema de Protección Social. Entre las principales destacamos:

- El mantenimiento de un registro único dinámico de requerimientos por caso, implica esfuerzos importantes de racionalización de los sistemas existentes incorporando los mecanismos de inter-operatividad de sistemas.
- La gestión de la disponibilidad de oferta según la demanda efectiva que se configura a partir de los requerimientos individuales, implica:
 - ✓ una programación de la cantidad de oferta según demanda pronosticada localmente
 - ✓ ajustar los diseños de los servicios según demanda efectiva por criterios de pertinencia comunidad/territorio
 - ✓ fortalecer la calidad y gestión de los convenios de colaboración y coordinación inter oferentes, de manera de incluir cláusulas vinculante y exigible.
- La clarificación de roles e incentivos de los principales agentes:
En la ejecución local:
 - ✓ Municipalidad: en la actualidad es oferente, ejecutor, co-solucionador de casos, competencia y complementador de soluciones. El resultado es la dispersión de esfuerzos, personal desorientado y fugaz.
 - ✓ Fortalecer la capacidad de incorporar negociaciones ganar/ganar entre el MDS y municipios.A nivel regional:
 - ✓ Integrar como responsabilidad de las SEREMI supervisar procesos de gestión de soluciones
 - ✓ Para realizar un adecuado seguimiento y evaluación, destinado a producir mejoras de la gestión de la entrega en su conjunto, será necesario definir las metodologías y asignar recursos.A nivel Nacional:
 - ✓ Evaluación de efectividad de los Programas, Subsistemas y Global del SIPS
 - ✓ Fortalecer la capacidad de establecer en el contexto del Comité Interministerial de Desarrollo Social, una política de orientación de la oferta preferente, para asegurar su pertinencia a nivel local.
 - ✓ Asegurar la disponibilidad de recursos y de orientación técnica en los niveles regional y local, especialmente a nivel de municipios para el funcionamiento integrado del SIPS.

2.3. Normativa para Implementar Mejoras

2.3.1. En el SIPS actual

Desde un punto de vista legal se analizaron los siguientes factores:

- Si la normativa vigente permite que el SIPS contemple unidades locales de gestión de soluciones, con las atribuciones propuestas.
- Si la normativa vigente permite que existan instancias regionales de coordinación y si estas pueden estar radicadas en el SEREMI del MDS.
- Si la normativa vigente permite que los subsistemas de protección social sean coordinados en el nivel local/municipal.
- Si la normativa municipal permite que las municipalidades operen unidades locales de gestión, tomando en consideración el status legal de las Direcciones de Desarrollo Comunitario.

Del análisis jurídico normativo se concluyó que todos los cambios resultantes de la implementación del modelo referente de gestión del SIPS, se pueden realizar en el marco de la normativa vigente, teniendo los siguientes cuidados:

- Que el MDS, a nivel de sus Secretarías Regionales Ministeriales, suscriba convenios con las Municipalidades para implementar unidades locales de gestión, siempre que dichos convenios

regulen en detalle las tareas a cumplir, y no suponga un traspaso genérico de funciones, sino un ejercicio efectivo de las facultades de coordinación del MDS que la actual normativa le faculta.

- Que la creación de un fondo complementario es materia de reforma legal, pero si existe racionalidad y voluntad política para ello, el fondo puede ser gestionado mediante la asignación anual regulada por una glosa presupuestaria.
- Que para asegurar la adecuada implementación y el funcionamiento óptimo del SIPS en los tres niveles (central, regional y local), es necesario revisar y ajustar la reglamentación de los subsistemas del SIPS, incluyendo el diseño de los formularios y de las bases de datos asociados al sistema en su conjunto, lo que podría requerir algunas reformas a nivel de reglamentos legales u otros actos administrativos.

2.3.2. Nuevas iniciativas de protección de los derechos de la niñez

Sobre los mecanismos disponibles para gestionar nuevas iniciativas legales de protección de los derechos de la niñez, cabe señalar que hoy en día existen esfuerzos a nivel del gobierno central para crear un sistema de garantías de los derechos de la niñez, que a la fecha se tradujo en la creación por parte del Gobierno de un Consejo Nacional de la Infancia, y del envío de dos proyectos de ley: uno denominado "Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la ley N°20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y otros cuerpos legales que indica" (Boletín 10315-06) y otro denominado "Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez" (Boletín 10315-18).⁹⁸

Con todo, la presente propuesta no se ve afectada con dichos proyectos de Ley en su estado actual, puesto que no se altera el modelo del SIPS ni se crea un nuevo subsistema de protección, sino que se incorporan criterios de actuación en torno a los niños y un sistema de protección de sus derechos. En este sentido el Sistema puede hacer un aporte importante al considerar al niño en el contexto de una familia, resguardando el concepto de prevención de riesgos del niño y su familia como foco básico para la protección, con el MDS en el rol de disponer de prestaciones y servicios que conformen ofertas preferentes de fácil articulación en el territorio.

⁹⁸ Ambos proyectos aún se encuentran en tramitación en el Congreso y suponen la creación de un sistema articulado de garantías de los derechos de la niñez, junto a una nueva Subsecretaría del ramo. Los proyectos añaden criterios de coordinación y articulación en torno a los derechos de los niños, junto al deber de regular y coordinar la adopción de medidas administrativas en favor de los niños, creando una subsecretaría que apoye en dicha tarea.