



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**TERRITORIO, NECESIDADES SOCIALES Y DOTACIÓN DE RECURSOS
HUMANOS EN ASISTENCIA SOCIAL MUNICIPAL: DESAFÍOS FRENTE AL
COVID-19**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERA CIVIL INDUSTRIAL

CONSUELO BELÉN SALAS MUÑOZ

PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
FERNANDO ORDÓÑEZ PIZARRO
TOMÁS SOTO JARA

SANTIAGO DE CHILE
2022

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE: INGENIERA CIVIL INDUSTRIAL Y
AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

POR: CONSUELO BELÉN SALAS MUÑOZ

FECHA: 2022

PROFESORA GUÍA: MARÍA PÍA MARTIN

TERRITORIO, NECESIDADES SOCIALES Y DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN ASISTENCIA SOCIAL MUNICIPAL: DESAFÍOS FRENTE AL COVID-19

Desde su aparición en 2020, la pandemia COVID-19 en Latinoamérica, ha evidenciado, además de los efectos sanitarios, un fuerte impacto económico y social producto de la baja en la actividad económica y el empleo, con estimaciones para América Latina de alza en los niveles de pobreza y pobreza extrema en un 7%. Ello implica un retroceso en estos indicadores comparables a 14 años atrás (CEPAL, 2020a; CEPAL, 2020b; CEPAL, 2021). En Chile estas cifras se comportan de manera similar. Desde el 2017 al 2020 se vio un aumento de la pobreza y pobreza extrema por ingresos de un 2,3%, superando así el 10% de la población total del país (CASEN, 2017; CASEN, 2020). Respecto de la participación laboral hay una disminución, pasando de un 59,3% en el 2015 a un 55,3% en el 2020, siendo esta baja más profunda para sectores urbanos que rurales y en mujeres, cuya participación laboral retrocede más de 10 años (CASEN, 2020). Desde los gobiernos se ha debido dar respuesta a esta problemática, implementado diversas ayudas y apoyos tanto en transferencias (de especies y monetarias) como de programas sociales, de empleo, sanitarios y económicos. Estas ayudas han sido implementadas en su gran mayoría a través de los municipios que son las instituciones “primera línea” del Estado, las más cercanas y con mayor confianza de la población (Fuentes, 2018). Ello ha requerido un esfuerzo adicional a nivel local. Especial consideración tienen los recursos humanos con que cuentan los municipios para hacer frente a estas nuevas exigencias de provisión de bienes y servicios. En un marco en que los municipios se caracterizan por altos niveles de rotación y precariedad de sus recursos humanos (Rubilar, 2016) siendo relevante analizar la situación en asistencia social como elemento central en la capacidad de lograr eficiencia y productividad en la organización municipal en el contexto de emergencia.

Esta investigación busca analizar la relación entre las necesidades de la población en un determinado territorio comunal y las características y funciones de los recursos humanos requeridos en asistencia social. El estudio es de carácter exploratorio descriptivo. Mediante metodología cuantitativa y utilizando bases de datos descriptivas municipales de composición de recursos humanos como atención al público, y bases de datos correspondientes a los aspectos territoriales de las comunas, como desarrollo, ruralidad y vulnerabilidad, se analizan y cruzan variables de cada unidad de asistencia social con las características del territorio y población, creando tres clasificadores sobre el territorio comunal para facilitar la observación y análisis.

Los resultados muestran que en promedio más de la mitad del personal en asistencia social se encuentra a honorarios. En programa Familia aumenta a un 87%, dando cuenta de la presencia de alta rotación y precariedad laboral. A su vez este programa cuenta con un equipo de trabajo con tareas exclusivas en esta área, por sobre el 70% en promedio. Sin embargo, a medida que una comuna se hace más rural disminuye la cantidad de trabajadores en este programa. Independiente de la clasificación de las comunas existe profesionalización en asistencia social con un 60% de trabajadores especializados en esta área de atención. Se concluye que la dotación en asistencia social es desigual entre municipios rurales (con mayor pobreza y vulnerabilidad), profundizando las disparidades en atención social hacia los beneficiarios, sin que el nivel central opere con regulaciones o factores de corrección en la entrega de recursos que permitan acrecentar la eficiencia y eficacia de la respuesta municipal y menos aún en zonas rurales. Finalmente, en caso de comunas con alcaldesas se demuestra una disminución de la burocracia con respecto a sus pares alcaldes.

*A todas las personas inquietas
que ven en el servicio público una forma
de mejorar las condiciones materiales
de quienes más lo necesitan.*

Agradecimientos

Los agradecimientos de esta tesis son para el proyecto de asistencia técnica de Gestión Social Local del Banco Mundial, con quienes tuve la oportunidad de realizar mi última práctica profesional. A Veronica Silva consultora del Banco quien fue mi tutora en el trabajo, agradezco el tiempo y la dedicación para acompañar mi trabajo.

A mis amigas y amigos de Angol y Concepción que me vieron crecer y con quienes crecí y estreché los primeros lazos de amistad en el colegio.

A mis amigas y amigos de plan común y la sección 8 quienes me recibieron gratamente en la difícil y alterada ciudad de Santiago, me ayudaron y apoyaron ya sea en los ramos como a nivel personal.

A mis compañeras y compañeros de la movilización y toma feminista del 2018 por construir y luchar por los derechos de las mujeres, disidencias y una vida libre de violencia patriarcal.

A mis compañeros, compañeras y compañeros de la organización estudiantil, del CEIN 2018, CEI 2019 y FECh 2020 por levantar esperanza, proyectos y lucha en torno a las demandas de la educación pública, gratuita, de calidad y no sexista.

A mis compañeros de militancia por apoyarme en todos los momentos que lo necesité, por la formación política, la dureza para enfrentar situaciones adversas y la madurez para trabajar por una Universidad pública.

A mi familia, mi hermana, mi padre, mi madre, mis abuelas, mi abuelo, mis tías, mis tíos y mi pareja por siempre estar cuando lo necesité.

A los y las profesoras que apoyaron mi formación y creyeron en mis capacidades.

A mi profesora guía Maria Pía Martín por su apoyo, confianza y comprensión.

A todes quienes me acompañaron en este proceso académico, profesional y personal y que se pueden ver reflejadas en estas palabras.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES	3
1.1. EFECTOS SANITARIOS Y SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y CHILE	3
1.1.1. <i>Capacidad de respuesta sanitaria a la pandemia en contexto de desigualdad en AL y Chile</i>	3
1.1.2. <i>Capacidad de respuesta desde los Gobiernos</i>	5
1.1.3. <i>Consecuencias a nivel económico y social: Impacto del COVID-19</i>	6
1.2. RESPUESTA GUBERNAMENTAL A CRISIS SOCIAL	15
1.2.1. <i>Municipalidades y gobiernos locales: actores claves en la resolución de problemas</i>	19
1.3. HERRAMIENTAS QUE DISPONEN LAS MUNICIPALIDADES: RECURSOS HUMANOS	21
1.3.1. <i>Características del recurso humano municipal</i>	22
1.3.2. <i>Profesionalización del personal municipal</i>	26
1.4. DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE	27
2. METODOLOGÍA	29
2.1. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	29
2.2. BASES DE DATOS Y MUESTRA OCUPADA	29
2.2.1. <i>Muestra utilizada: Datos de Encuesta de Inicio de Proyecto GSL</i>	30
2.3. CLASIFICADORES DE LAS COMUNAS OBSERVADAS	32
2.3.1. <i>Clasificación Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM)</i>	32
2.3.2. <i>Clasificación rural: Porcentaje de población rural</i>	34
2.3.3. <i>Clasificación de vulnerabilidad: Porcentaje de personas registradas en el RSH que pertenecen al tramo de Clasificación Socioeconómica del 40% (CSE)</i>	35
2.4. VARIABLES DE INTERÉS	36
2.5. DESARROLLO DE INDICADORES PARA LA OBSERVACIÓN	38
2.5.1. <i>Indicadores</i>	38
2.5.2. <i>Escenario artificial: Unidad de Asistencia Social en conjunto con el Programa de Familias</i>	40
2.6. ALCANCES DE LA MUESTRA	41
3. RESULTADOS	43
3.1. RESULTADOS DESCRIPTIVOS	43
3.1.1. <i>Clasificación FIGEM</i>	43
3.1.2. <i>Clasificación por porcentaje de ruralidad</i>	50
3.1.3. <i>Clasificación por vulnerabilidad</i>	56
3.2. DIFERENCIA DE GÉNERO DE AUTORIDAD LOCAL MUNICIPAL: ALCALDES Y ALCALDESAS	60
3.3. PROGRAMA FAMILIAS	62
3.3.1. <i>Comparación de Asistencia Social con el Programa Familias</i>	62
3.3.2. <i>Análisis de capacidades y escenario artificial</i>	66
4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	69
4.1. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	69
4.2. CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS	80
ANEXO A. ASPECTOS QUE CONSIDERAR SOBRE LA METODOLOGÍA Y APLICACIÓN DE LA ENCUESTA CASEN EN PANDEMIA 2020 EN CHILE	80
ANEXO B. TOTAL DE PERSONAS Y HOGARES BENEFICIARIOS DEL INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA POR CADA APORTE Y MONTO TOTAL TRANSFERIDO (NÚMERO Y MONTO EN PESOS)	82
ANEXO C. TRAYECTORIA GENERAL DEL PROCESO DE ASISTENCIA TÉCNICA GESTIÓN SOCIAL LOCAL EN LÍNEA	83
ANEXO D. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE INICIO DEL PROYECTO DE GESTIÓN SOCIAL LOCAL	84

Índice de Tablas

TABLA 1. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN CHILE, MEDICIÓN CON CUATRO Y CINCO DIMENSIONES.	10
TABLA 2. TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR ZONAS Y NIVEL NACIONAL, 2006-2020 (%)	13
TABLA 3. NÚMERO DE PERSONAS DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES (RSH) DESAGREGADO SEGÚN TRAMO DE CSE POR ZONA Y TOTAL EN JUNIO DEL 2021.	13
TABLA 4. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL PARA RESPONDER A LA CRISIS SOCIAL DEL COVID19 2020-2021.	15
TABLA 5. NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES 2015-2020.	26
TABLA 6. VARIABLES POR DIMENSIÓN DEL CÁLCULO DEL CLASIFICADOR FIGEM.	32
TABLA 7. CLASIFICACIÓN FIGEM.	33
TABLA 8. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS Y LA MUESTRA GSL SEGÚN FIGEM.	33
TABLA 9. INTERVALOS Y CLASIFICACIÓN RURAL PROPUESTA.	34
TABLA 10. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS Y LA MUESTRA GSL SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	34
TABLA 11. INTERVALOS Y CLASIFICACIÓN DE VULNERABILIDAD PROPUESTA.	35
TABLA 12. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS Y LA MUESTRA GSL SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	36
TABLA 13. VARIABLES DE INTERÉS PARA DIMENSIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA UNIDAD ASISTENCIA SOCIAL.	36
TABLA 14. VARIABLES DE INTERÉS PARA DIMENSIÓN DE ATENCIÓN DE PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL.	37
TABLA 15. VARIABLES DE INTERÉS PARA DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA.	37
TABLA 16. VARIABLES DE INTERÉS PARA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA.	38
TABLA 17. VARIABLES DE INTERÉS PARA DIMENSIÓN DE CARACTERÍSTICA DE LA AUTORIDAD LOCAL MUNICIPAL.	38
TABLA 18. DISTRIBUCIÓN DE MUESTRA DEL PF SEGÚN CLASIFICACIÓN FIGEM.	41
TABLA 19. DISTRIBUCIÓN DE MUESTRA DEL PF SEGÚN CLASIFICADOR RURAL.	41
TABLA 20. DISTRIBUCIÓN DE MUESTRA DEL PF SEGÚN CLASIFICADOR DE VULNERABILIDAD.	41
TABLA 21. PROMEDIO Y RANGO DE LA CANTIDAD TOTAL DE TRABAJADORES EN AS, SEGÚN FIGEM.	44
TABLA 22. PROMEDIO Y RANGO DE LA CANTIDAD DE PERSONAS PERTENECIENTES AL TRAMO DEL 40% MÁS VULNERABLE POR TRABAJADOR Y ASISTENTE SOCIAL EN LA UNIDAD AS, SEGÚN FIGEM.	44
TABLA 23. PROMEDIO Y RANGO DEL PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE SON ASISTENTES SOCIALES EN AS (PORCENTAJE DE AS), SEGÚN FIGEM.	45
TABLA 24. PROMEDIO Y RANGO DEL PORCENTAJE DE PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO EN AS (PORCENTAJE DE TÉC. Y ADMINISTRATIVOS), SEGÚN FIGEM.	45
TABLA 25. PROMEDIO Y RANGO DE FACTOR DE EXCLUSIVIDAD EN AS, SEGÚN FIGEM.	46
TABLA 26. FACTOR DE EXCLUSIVIDAD PROMEDIO EN AS, RSH, SS Y PROGRAMA FAMILIAS.	46
TABLA 27. FACTOR DE EXCLUSIVIDAD PROMEDIO EN AS, RSH, SS Y PROGRAMA FAMILIAS, SEGÚN FIGEM.	47
TABLA 28. PORCENTAJE PROMEDIO DE PERSONAS QUE ATIENDEN PÚBLICO CON RESPECTO AL TOTAL DE TRABAJADORES EN AS, SEGÚN FIGEM.	48
TABLA 29. CANTIDAD PROMEDIO DE LA MÍNIMA, PROMEDIO Y MÁXIMA DE PERSONAS ATENDIDAS EN LA UNIDAD DE AS.	48
TABLA 30. PROMEDIO DE PERSONAS DIARIAS ATENDIDAS POR FUNCIONARIO QUE ATIENDE PÚBLICO EN AS, SEGÚN FIGEM.	49
TABLA 31. PROMEDIO DE PERSONAS DIARIAS ATENDIDAS POR FUNCIONARIO QUE ATIENDE PÚBLICO EN AS, SEGÚN FIGEM.	50
TABLA 32. CANTIDAD DE PERSONAS EN POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y EN TRAMO DEL 40% DE VULNERABILIDAD POR CLASIFICACIÓN RURAL.	52
TABLA 33. PROMEDIO Y RANGO DE LA CANTIDAD DE PERSONAS PERTENECIENTES AL TRAMO DEL 40% MÁS VULNERABLE POR ASISTENTE SOCIAL EN LA UNIDAD AS, SEGÚN CLASIFICADOR RURAL.	53
TABLA 34. PROMEDIO Y RANGO DE LA CANTIDAD DE PERSONAS PERTENECIENTES AL TRAMO DEL 40% MÁS VULNERABLE POR ASISTENTE SOCIAL EN LA UNIDAD AS, SEGÚN CLASIFICADOR DE VULNERABILIDAD.	56
TABLA 35. CARGA DE PERSONAS QUE ASISTEN POR FUNCIONARIO QUE ATIENDE PÚBLICO EN AS, SEGÚN CLAS. DE VULNERABILIDAD.	58
TABLA 36. HORAS PROMEDIO DE ATENCIÓN EN AS POR DÍA SEGÚN CLAS. DE VULNERABILIDAD.	58
TABLA 37. CANTIDAD DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS EN COMUNAS URBANAS DE GSL.	59
TABLA 38. CANTIDAD DE PERSONAS EN TRAMO DEL 40% MÁS VULNERABLE EN 2019 Y 2020 EN COMUNAS URBANAS DE GSL.	59
TABLA 39. COMPOSICIÓN DE LA UNIDAD AS EN COMUNAS URBANAS DE MUESTRA GSL.	60
TABLA 40. COMPOSICIÓN DE LA UNIDAD AS DE LAS COMUNAS SEGÚN EL GÉNERO DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL.	61

TABLA 41. PERSONAS MÍNIMAS, PROMEDIO Y MÁXIMAS ATENDIDAS EN UN DÍA EN AS SEGÚN EL GÉNERO DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL.	61
TABLA 42. CANTIDAD PROMEDIO DE TRABAJADORES EN AS Y EN PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	62
TABLA 43. FACTOR DE EXCLUSIVIDAD PROMEDIO DE LA UNIDAD AS Y EL PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	63
TABLA 44. PORCENTAJE DE RECURSOS HUMANOS FINANCIADOS POR EL MDSF DEL PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	64
TABLA 45. PORCENTAJE DE PERSONAS CONTRATADAS A HONORARIOS EN UNIDAD AS Y PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	64
TABLA 46. PROMEDIO DE HORAS ATENDIDAS POR DÍA EN UNIDA AS Y PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	65
TABLA 47. HOGARES VULNERABLES DEL 2019 Y 2020 POR FUNCIONARIO QUE TRABAJA EN AS.	66
TABLA 48. PERSONAS EN EL TRAMO DEL 40% MÁS VULNERABLE 2020 POR FUNCIONARIO QUE TRABAJA EN AS.	66
TABLA 49. RESUMEN DE LOS ASPECTOS QUE SE CONSERVAN Y SE MODIFICAN EN EL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA ENCUESTA CASEN EN PANDEMIA 2020.	81
TABLA 50. TOTAL DE PERSONAS Y HOGARES BENEFICIARIOS DEL INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA POR CADA APOORTE Y MONTO TOTAL TRANSFERIDO (NÚMERO Y MONTO EN PESOS)	82

Índice de Figuras

FIGURA 1. LA EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE EL 2000-2020 (DÓLARES POR HABITANTE A PRECIOS CORRIENTES).	6
FIGURA 2. LA EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE CHILE DURANTE EL 2000-2020 (DÓLARES POR HABITANTE A PRECIOS CORRIENTES).	7
FIGURA 3. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN EN CADA ÁREA GEOGRÁFICA) 2002 A 2020.	8
FIGURA 4. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA (PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN EN CADA ÁREA GEOGRÁFICA) 2002 A 2020.	9
FIGURA 5. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESOS EN CHILE (PORCENTAJE, PERSONAS)	10
FIGURA 6. INCIDENCIA, BRECHA PROMEDIO Y SEVERIDAD DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN (PORCENTAJE, PERSONAS)	11
FIGURA 7. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN POR ZONA URBANA Y RURAL 2006-2020	12
FIGURA 8. INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN LA POBLACIÓN POR ZONA URBANA Y RURAL 2006-2020.	12
FIGURA 9. NÚMERO DE PERSONAS DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES (RSH) EN EL TRAMO 0 - 40% DESDE JUNIO 2016 A JUNIO 2021.	14
FIGURA 10. CANTIDAD DE MUNICIPIOS POR CLASIFICACIÓN FIGEM SUBDERE.	21
FIGURA 11. DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL POR SEXO, 2020.	23
FIGURA 12. ESTRUCTURA DE PERSONAL MUNICIPAL SEGÚN TIPO DE CONTRATACIÓN AÑO 2020.	23
FIGURA 13. ESTRUCTURA DE PERSONAL MUNICIPAL SEGÚN TIPO DE CONTRATACIÓN POR CLASIFICACIÓN FIGEM AÑO 2020.	24
FIGURA 14. DISTRIBUCIÓN DE LA CANTIDAD TOTAL DE TRABAJADORES EN AS, SEGÚN FIGEM.	43
FIGURA 15. CANTIDAD PROMEDIO DE LA MÍNIMA, PROMEDIO Y MÁXIMA DE PERSONAS ATENDIDAS EN LA UNIDAD DE AS.	49
FIGURA 16. CANTIDAD PROMEDIO DE TRABAJADORES EN UNIDAD AS POR PORCENTAJE DE RURALIDAD.	51
FIGURA 17. COMPOSICIÓN DE PERFIL Y FUNCIONES DEL RECURSO HUMANO DE AS POR PORCENTAJE DE RURALIDAD.	51
FIGURA 18. CANTIDAD PROMEDIO DE LA MÍNIMA, PROMEDIO Y MÁXIMA DE PERSONAS ATENDIDAS EN LA UNIDAD AS POR PORCENTAJE DE RURALIDAD.	52
FIGURA 19. PORCENTAJE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y PERSONAS EN TRAMO DEL 40% DE VULNERABILIDAD SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	53
FIGURA 20. PROMEDIO DE PERSONAS DIARIAS ATENDIDAS POR FUNCIONARIO QUE ATIENDE PÚBLICO SEGÚN CLASIFICADOR RURAL.	54
FIGURA 21. PROMEDIO DE HORAS DIARIAS ATENCIÓN DE LA UNIDAD AS SEGÚN CLASIFICADOR RURAL.	55
FIGURA 22. CANTIDAD PROMEDIO DE TRABAJADORES EN AS SEGÚN CLASIFICADOR DE VULNERABILIDAD.	56
FIGURA 23. FACTOR DE EXCLUSIVIDAD PROMEDIO DE LA UNIDAD AS SEGÚN CLASIFICADOR DE VULNERABILIDAD.	57
FIGURA 24. PERSONAS MÍNIMAS, PROMEDIO Y MÁXIMAS ATENDIDAS EN UN DÍA EN AS SEGÚN CLASIFICADOR DE VULNERABILIDAD.	57
FIGURA 25. CANTIDAD PROMEDIO DE TRABAJADORES EN AS Y EN PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	62
FIGURA 26. FACTOR DE EXCLUSIVIDAD PROMEDIO DE LA UNIDAD AS Y EL PF SEGÚN CLASIFICACIÓN RURAL.	63
FIGURA 27. COMPARACIÓN DE CARGA PROMEDIO DE PERSONAS ATENDIDAS AL DÍA POR FUNCIONARIO QUE ATIENDE EN AS Y AS+PF, SEGÚN CLAS. RURAL	67
FIGURA 28. TRAYECTORIA GENERAL DEL PROCESO DE ASISTENCIA TÉCNICA DE GSL EN LÍNEA.	83
FIGURA 29. ESTRUCTURA Y PERSONAL DE ENCUESTA DE INICIO	83
FIGURA 30. ATENCIÓN DE PÚBLICO DE ENCUESTA DE INICIO (I)	83
FIGURA 31. ATENCIÓN DE PÚBLICO DE ENCUESTA DE INICIO (II)	84
FIGURA 32. ATENCIÓN DE PÚBLICO DE ENCUESTA DE INICIO (III)	84

FIGURA 33. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE ENCUESTA DE INICIO
FIGURA 34. ESTRUCTURA Y PERSONAL DE ENCUESTA DE INICIO

85
85

Introducción

El día 26 de febrero del 2020 se registró el primer caso de COVID-19 en América Latina, correspondiente a un hombre brasileño que había viajado recientemente a Italia (BBC News Mundo, 2020), días después, el 3 de marzo del mismo año llega a Chile el primer caso de coronavirus, una persona de 33 años quien se encontraba en un viaje por distintos países del sudeste asiático, principalmente en Singapur (MINSAL, 2020a). Desde ese entonces el país, la región y el continente se vio atravesado por una pandemia mundial que hasta el día de hoy no ha parado de crecer, siendo posible observar en la actualidad cómo el virus ha afectado a más de 190 países en todos los continentes del mundo, donde en el panorama nacional, los casos contabilizados alcanzan los 1,68 millones y el número de fallecidos sobrepasa ya las 37.000 personas (MINSAL, 2021).

La pandemia irrumpió abruptamente en los sistemas de gobierno internacionales dejando en evidencia un mundo con limitada capacidad de respuesta frente a fenómenos de tal magnitud, con múltiples consecuencias en diversas dimensiones y direcciones ya sea en la vida de las personas como sistemas públicos y privados, y dada la naturaleza del virus su primer impacto fue en los sistemas e instituciones de salud de los países. La mayor parte de los países de Latinoamérica mostraron su alta fragilidad y se vieron superados ante los grandes números de personas infectadas, dado que no se poseían los equipos suficientes, medicamentos ni personal capaz de ofrecer atención sanitaria para curarles (Enriquez & Saenz, 2021).

En el caso latinoamericano los impactos y consecuencias de la llegada de la pandemia han tenido cifras poco favorables al desarrollo, alarmando respecto a las condiciones de vida actuales de la población más carente y vulnerable de la región. En Chile, esto se ve reflejado específicamente en el aumento de la pobreza y pobreza extrema (CASEN, 2020) además de la disminución del PIB per cápita (CEPALSTAT, 2020) lo que ha originado, en primera parte, un retroceso en los avances en esta materia, trabajados y levantados desde la vuelta de la democracia en los años noventa, y en segundo lugar la extensión de las brechas de desigualdad presentes en el país.

Esta investigación busca entonces analizar y hallar relaciones entre las necesidades y características de los territorios comunales de Chile con la composición, funciones y competencias de los recursos humanos presentes en la Unidad de AS Asistencia Social (AS) municipal. Para ello se utilizó la muestra del proyecto Gestión Social Local (GSL) que reunía las características descriptivas de composición y atención al público de la Unidad AS, para luego aplicar los datos del CENSO 2017, SIMIN 2020 y RSH 2020 con la finalidad de incluir las determinantes socioeconómicas y territoriales de la población perteneciente a la comuna.

En el presente trabajo se detallan las formas de respuestas a través de políticas públicas implementadas por el Gobierno de Chile y su especial relación en lo que respecta al objeto de estudio de la presente tesis: las Municipalidades y la Unidad de Asistencia Social donde de manera más específica se analizan los recursos humanos en la Unidad de AS. La relevancia del estudio de Asistencia Social municipal en el contexto del COVID-19 recae principalmente en lo crucial que se vuelven las instituciones locales en emergencias sociales, dado que corresponden a la primera interacción de la población con el Estado en el territorio (Centro UC Políticas Públicas, 2016). Además, la confianza que la población deposita en el municipio es estable, constante y no presenta bajas en el tiempo, en comparación con otras instituciones públicas como el Congreso Nacional, presidente de la República y los partidos políticos (Fuentes, 2018).

Seguidamente, la importancia de los recursos humanos al interior de las organizaciones consiste en que de los trabajadores presentes depende en gran parte el éxito, la eficiencia y la productividad de la institución (Rubilar, 2016). Por tanto, en los recursos humanos de la Unidad de AS, sus características y composición pende una responsabilidad significativa que es la atención eficiente, efectiva y que sea capaz de llegar a las personas vulnerables que más necesiten de la acción del Estado en un contexto de crisis y emergencia.

Para lograr lo anterior, se define el objetivo general de la investigación que consiste en analizar la relación entre las necesidades de la población en un determinado territorio comunal y las características, competencias y funciones de los recursos humanos requeridos de la Unidad de Asistencia Social Municipal. Desde el objetivo central se desprenden tres objetivos específicos en donde el primero cuenta con la descripción y caracterización de datos de recursos humanos de la Unidad de Asistencia Social, incorporando información demográfica, socioeconómica y territorialidad de las comunas para diseñar una caracterización de municipios. El segundo busca hacerse cargo de identificar las características y condiciones de contratación en la Unidad de Asistencia Social de municipios de Chile en función del territorio comunal, que propicien una mejor atención al público. En el tercer propósito de investigación se encuentra el análisis de la relación entre la contratación de personal en el Programa Familias con clientelismo político, determinando si el género del alcalde disminuye la probabilidad de esta relación.

Dentro de la primera parte de este trabajo se exponen las consecuencias, efectos sanitarios y socioeconómicos que repercutieron en Latinoamérica y Chile, junto con la capacidad de respuesta desde los Gobiernos. En segundo lugar, se expone sobre la respuesta gubernamental de la crisis a nivel del gobierno local, también se explica sobre la importancia y relevancia del rol de los municipios en la resolución y asistencia de problemas públicos en el contexto del COVID-19.

En tercer lugar, se describen los recursos humanos presentes en la municipalidad a través de los datos abiertos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), se realiza un estudio sobre las características de la planta de trabajadores en el municipio, su nivel de profesionalización y se estudian sus relaciones a través de la tipología usada en el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM). Posteriormente, se finaliza con un apartado sobre los desafíos de descentralización como política nacional en Chile.

La metodología aplicada en este estudio es de carácter cuantitativa exploratoria descriptiva y busca a través de cruces con variables territoriales y socioeconómicas, tales como ruralidad, vulnerabilidad y dimensión de desarrollo, caracterizar la composición de los recursos humanos de la Unidad AS y otras (como el Programa Familias), además de analizar comportamiento de atención del área. Esto se realiza a través del diseño de tres clasificaciones que corresponden al indicador FIGEM y el rural y de vulnerabilidad que son los que se construyen para la investigación. La muestra utilizada corresponde a los resultados de Encuesta de Inicio del proyecto de GSL en el marco de la asistencia técnica realizada desde el World Bank Group hacia el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) de Chile. Esta encuesta fue contestada principalmente por los encargados de la Dirección de Desarrollo Comunitario de los municipios.

Finalmente, se muestran los resultados obtenidos y discusión de resultados a través de la presentación de los hallazgos más relevantes y una comparación con la literatura expuesta en un inicio. Además, de las conclusiones de la tesis en donde se esbozan las principales deducciones, los alcances y limitaciones, y las líneas de investigación que se abren desde la investigación de la Unidad de Asistencia Social municipal.

Capítulo 1

1. Antecedentes

En este capítulo se presentarán los antecedentes correspondientes al problema de investigación de la tesis. Se seguirá un orden que inicia con las consecuencias y efectos del COVID-19 en la región, posteriormente la respuesta gubernamental en Chile a través de políticas públicas, para luego pasar a la relevancia de las municipalidades y los recursos humanos municipales en la resolución de problemas que aquejan a la población perteneciente a las diversas comunas del país. Finalmente, se relaciona la importancia del proceso de descentralización con el rol de los municipios en la emergencia sanitaria y los desafíos que significa dicha política a nivel país.

1.1. Efectos sanitarios y socioeconómicos del COVID-19 en América Latina y Chile

1.1.1. Capacidad de respuesta sanitaria a la pandemia en contexto de desigualdad en AL y Chile

Retornando a los inicios de la pandemia y estructurando la trayectoria de esta al día 26 de febrero como la llegada del COVID-19 a la región, durante los primeros meses del virus se vio un rápido aumento en los contagios, tardando menos de un mes en expandirse por toda Latinoamérica (BBC News Mundo, 2020). Dentro de la región se dio la llamada "transmisión comunitaria", donde en el caso de Chile particularmente, se presentaron altos casos en el mes de abril del 2020, siendo ésta una situación muy similar a lo sucedido en Brasil (país con el mayor número de casos) radicando la diferencia en la baja tasa de mortalidad, siendo de un 0,5% para Chile y un 4% para Brasil (Wallace, 2020). En cuanto a esto. Los países tomaron medidas restrictivas similares para prevenir el contagio y proteger a la población, no obstante, sus efectos variaron mucho de gobierno en gobierno dado que su aplicación e implementación difirieron en momento, tiempo, y de las capacidades de cada país a llevarlas a cabo (Wallace, 2020).

Las medidas económicas y sociales en Latinoamérica presentan un desfase con respecto a las medidas sanitarias de contención epidemiológica, esto da cuenta de la debilidad en la respuesta gubernamental de la región en esta materia, situación que contrasta con la respuesta social entregada por países de Europa (Filgueira, 2020) que cuentan con sistemas de protección social y Estados de bienestar consolidados y preparados para cubrir emergencias y escenarios adversos.

En el país la respuesta del Gobierno fue unidireccional en cuanto a medidas, restricciones y políticas que fueran en línea de prevenir el contagio del virus, también en materia social la respuesta fue deficiente. Posteriormente, las municipalidades y organizaciones sociales comenzaron a exigir participación por lo que se crea la Mesa Social COVID (MINSAL, 2020d), de esta forma empezó a haber más respuesta a nivel de asistencia y ayuda social. Seguidamente, a nivel sanitario la oportuna vacunación de la población logró ir frenando la propagación del virus y los contagios y fallecidos a nivel nacional.

A fines del 2020 Maceira señala que los sistemas de salud de Latinoamérica guían su estrategia de cuidado y provisión de recursos en el presente según la experiencia previa de trabajo y atención,

ante la eventualidad del virus ningún sistema de salud pudo estar preparado para una pandemia de tal envergadura e impacto. Comúnmente la planificación a futuro “*identifica patrones epidemiológicos, incidencia y costos de necesidades prevalentes, estableciendo un plan de atención para abordarlas*” (Maceira, 2020). Además, el modelo sanitario de Latinoamérica y el Caribe se caracteriza por la inequidad, segmentación y la crisis de financiamiento al interior de las instituciones, lo que se traduce en que la generación de respuesta frente al aumento de demanda de atención, insumos y profesionales en salud se encuentra ligada al nivel de financiamiento que los países pueden otorgar a este sector, siendo las variables previamente mencionadas factores determinantes en los niveles de impacto, efectos y control de la pandemia a nivel latinoamericano.

En Chile, sumado a la situación de Latinoamérica y el Caribe previamente descrita, uno de los grandes impactos del COVID-19 en los sistemas de salud corresponde, según el informe del Colegio Médico de Chile en agosto del 2020, al desplazamiento de prestaciones de salud a otras patologías llevando con ella a una reorganización de los recursos existentes previamente a cubrir pacientes con patologías respiratorias asociadas al COVID-19. Se describe una disminución de la oferta sanitaria desde los recursos existentes en la actividad hospitalaria y la atención primaria, que se ve reflejada ya sea en el personal como en los insumos. A continuación, se detalla la situación:

“Los equipos de salud, [...], han establecido turnos rotativos de atención semanales o bisemanales, lo que repercute en una disminución de la cantidad de recursos humanos disponibles para la atención directa de pacientes. A esto se suma la indicación de aislamiento domiciliario por contagio, sospecha o contactos estrechos en el personal de salud, y la asignación de funciones no presenciales a funcionarios...” (COLMED, 2020) p. 5).

Además de las altas tasas de mortalidad registradas que el 13 de julio del 2020 posicionan a Chile en el cuarto lugar con mayor exceso de mortalidad en este grupo, por encima de países con brotes importantes como Reino Unido e Italia (Financial Times, 2020), se nota una disminución en el uso de servicios de salud como lo es el tratamiento de quimioterapia y otras prestaciones relevantes que tienen como consecuencia una elevada estimación del exceso de mortalidad por estas patologías (COLMED, 2020). Luego, otras consecuencias en el sistema sanitario de Chile que corresponde señalar se nombran a continuación: disminución en la producción de cirugías electivas, disminución en la producción de consultas de especialidad, disminución en prestaciones incluidas en garantías GES, demanda no expresada en patologías cardiovasculares GES, variación en atenciones en servicios de urgencia de alta complejidad, y aumento en tiempos de espera para patologías no incluidas en el GES.

Desde septiembre de 2020 el Gobierno de Chile comenzó a gestionar acuerdos con laboratorios y proyectos internacionales que aseguraban la obtención de potenciales vacunas contra el COVID-19. Se anunciaron acuerdos con Covax, iniciativa liderada por la OMS, con el laboratorio Pfizer-BioNtech, y la reserva de vacunas del proyecto de AstraZeneca y la Universidad de Oxford (Gobierno de Chile, 2020). Fue durante diciembre del mismo año que el Instituto de Salud Pública comienza a realizar las pruebas y autorizaciones para el uso de las vacunas en Chile para que, posteriormente, a fines del mes llegasen los primeros cargamentos de vacunas al país. Así comenzó el proceso de vacunación que tuvo en prioridad a los equipos profesionales de salud y en febrero del 2021 se inició la inoculación masiva a la población a través del Plan de Vacunación contra el COVID-19, para luego al 9 de febrero del mismo año, superar al millón de personas vacunadas.

1.1.2. Capacidad de respuesta desde los Gobiernos

El escenario fue exigente entendiendo el tamaño de los efectos que el COVID-19 estaba dejando con el paso del tiempo y sin encontrar solución o vacuna a corto plazo, por lo que la pandemia demandó a las autoridades sanitarias a nivel país a las autoridades de Gobierno correspondientes a tomar cartas en el asunto y actuar de forma eficaz y veloz, ya sea para invertir en equipamiento, insumos, tests, capacitación y reorganización del recurso humano a lo largo de las redes sanitarias, así como en la instalación de parámetros y normas comunes de acción e información que vayan en función de mitigar el contagio en la población.

Latinoamérica mostró un amplio abanico de acciones que fueron tomadas por parte de sus gobernantes, tales como el cierre inmediato de fronteras, declaración de estado de catástrofe y estrictas cuarentenas con efectos profundos en la economía (Maceira, 2020). En Chile una de las primeras medidas implementadas para fortalecer la capacidad hospitalaria fue la integración de los sistemas público y privado de salud con el objetivo de optimizar la coordinación y la eficacia de atención ante la pandemia. El 2 de abril de 2020 se contaba con 3.330 ventiladores mecánicos y alrededor de 38 mil camas hospitalarias entre el sistema público y privado (MINSAL, 2020b) dejando en evidencia el aumento en la capacidad que se financió desde el Estado y el apoyo de privados (Gobierno de Chile, 2020-2021). Además, se dispusieron 10 mil cupos en residencias sanitarias para contactos estrechos y contagiados por COVID-19.

Con respecto a las restricciones y medidas de circulación, en Chile el 25 de marzo del 2020 se anunció la primera cuarentena total para 7 comunas, en ese caso fue para las comunas de Lo Barnechea, Vitacura, Las Condes, Providencia, Santiago, Ñuñoa e Independencia, además, de la instalación de aduanas sanitarias en los principales puntos de acceso a la ciudad de Santiago (MINSAL, 2020c). Se configuraron también diversos permisos y salvoconductos de circulación individual limitados para que la población y los hogares puedan abastecerse dentro de las cuarentenas declaradas por comuna y región.

Pese a que el caso de Chile desde el 1 de mayo hasta el 30 de junio del 2020 se notó un incremento exponencial del número de contagios llegando a un peak el 14 de julio, especialistas señalan que las intervenciones implementadas en el sistema de salud pública parecen haber sido efectivas en la disminución de la propagación de la pandemia, siendo las decisiones prematuras de relajación de medidas y restricción las causantes del rebote en los casos que llevó a una rápida saturación del sistema de atención de salud (Canals, y otros, 2020).

Además, en Chile con la llegada de las vacunas se lograron mitigar los contagios, fallecidos y los efectos sanitarios del COVID-19 en la población. En cuanto a esto, a principios de marzo del 2020 Chile se convirtió en el país con la mayor velocidad de vacunación de América Latina y que los de la Unión Europea (Roura, 2021), destacándose el hecho de que en menos de tres meses desde la llegada de las vacunas se logró inocular con la primera dosis al 20% de la población objetivo, correspondiente a 3.823.200 personas. Resulta importante destacar que los principales aspectos que se enuncian como exitosos desde la perspectiva de la gestión en el plan de vacunación nacional fue el trabajo en sinergia y colaboración entre los sectores involucrados en resolver y atender la pandemia, como fue el caso de la integración del Ministerio de Ciencias con el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, así mismo con las Universidades, el Comité Asesor en Vacunas y Estrategias de Inmunización (CAVEI) que se remonta en un trabajo desde el inicio de la pandemia (Roura, 2021).

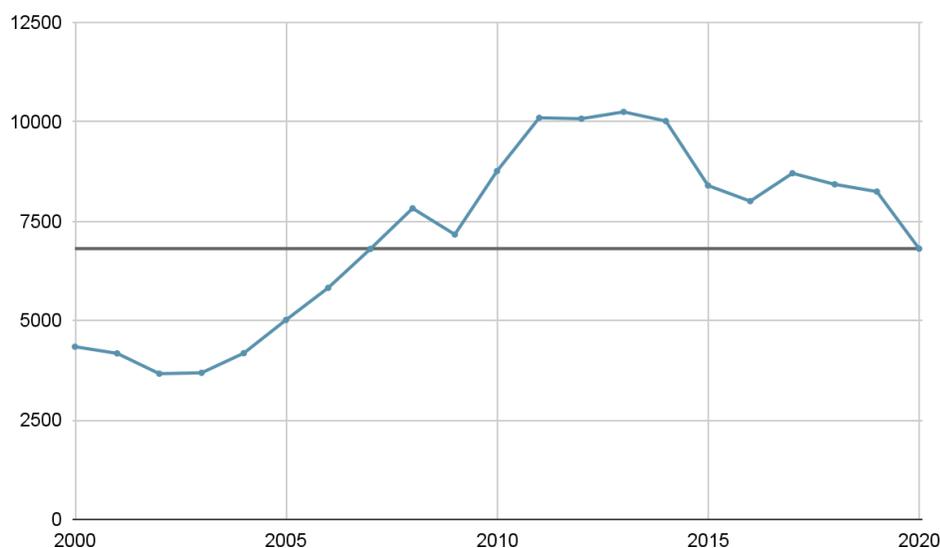
Finalmente, Chile se convirtió en el primer país de Sudamérica en concretar una tercera dosis de vacunación para la población (Montes, 2021) y ha logrado cubrir el 93,9% de la población objetivo con la primera dosis y dosis única, que corresponden a 14.274.351 personas (Gobierno de Chile, 2021). Sobre la cantidad de personas con vacunación completa a la fecha de este estudio pertenecen al 91,9% del objetivo y se traduce en 13.971.258 personas (Gobierno de Chile, 2021).

1.1.3. Consecuencias a nivel económico y social: Impacto del COVID-19

Existen dos grandes factores por los cuales la pandemia y el nivel de contagios ha afectado mayormente a Latinoamérica (Lima, 2021), lo anterior reside en que en la región las medidas para reducir el contagio (como el uso de mascarillas, aforos, distancia física, evitar aglomeraciones, entre otras) tienen una efectividad muy reducida en los países de la zona, dado que el trabajo y economía informal es el sustento de alrededor del 50% de la población, sumando además las condiciones de vida en los barrios más vulnerables de las grandes ciudades de América Latina cuentan también con constante aglomeración de personas (Lima, 2021). Por ello, lo anterior nos invita a observar las principales causas y consecuencias a nivel social y económico que el COVID-19 ha dejado en la región de América Latina.

Desde antes de la pandemia Latinoamérica mostraba un crecimiento económico a la baja, pues de 2014 a 2019 el crecimiento económico ha sido el más bajo que se ha registrado desde 1951 (0,4%) (CEPAL, 2020a). Desde la figura 1 se observa una pérdida de más de una década en términos de PIB per cápita de América Latina y el Caribe, siendo la contracción de 2019 a 2020 correspondiente a 9,1% (CEPAL, 2020a).

Figura 1. La evolución del PIB per cápita de América Latina y el Caribe durante el 2000-2020 (dólares por habitante a precios corrientes).



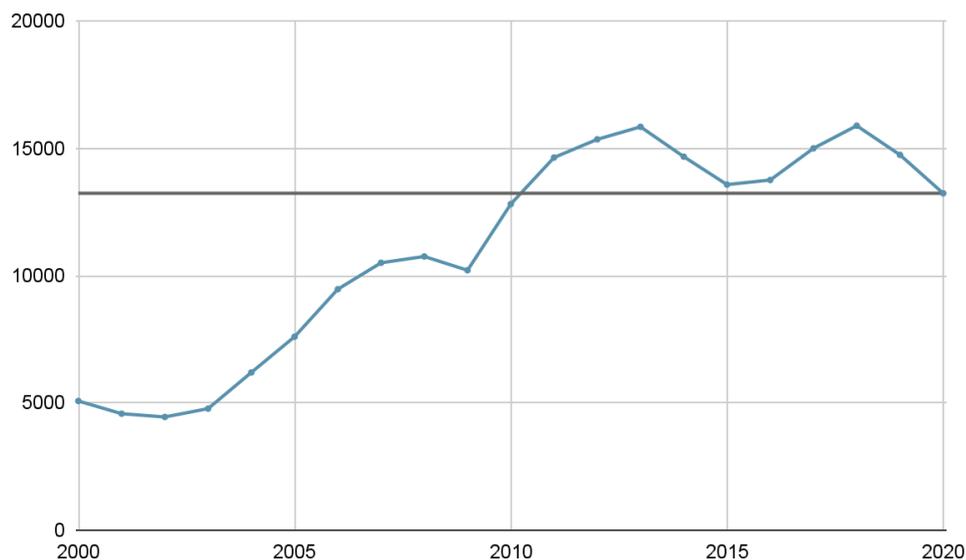
Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPALSTAT (2020).

Durante el segundo trimestre del 2020, dentro de América Latina hubo siete monedas que se apreciaron (3,4% en promedio) y once que se depreciaron (3,7% en promedio) dejando en

evidencia la volatilidad de las monedas de la región y como la pandemia da lugar a una mayor volatilidad y a depreciaciones de las economías de los países de la región (CEPAL, 2020a). Por otro lado, desde la CEPAL se estima un retroceso de 15 años en materia de pobreza, pasando a aproximadamente 231 millones de personas en situación de pobreza y 96 en pobreza extrema.

En Chile, según los datos entregados por las bases abiertas de la CEPALSTAT, el PIB per cápita chileno muestra una tendencia análoga a lo ocurrido a nivel latinoamericano. En 2010 se alcanzó un PIB per cápita de 12808 US\$, muy similar al 13232 US\$ registrado para el año 2020. En síntesis, el crecimiento económico chileno muestra un retroceso en 10 años aproximadamente.

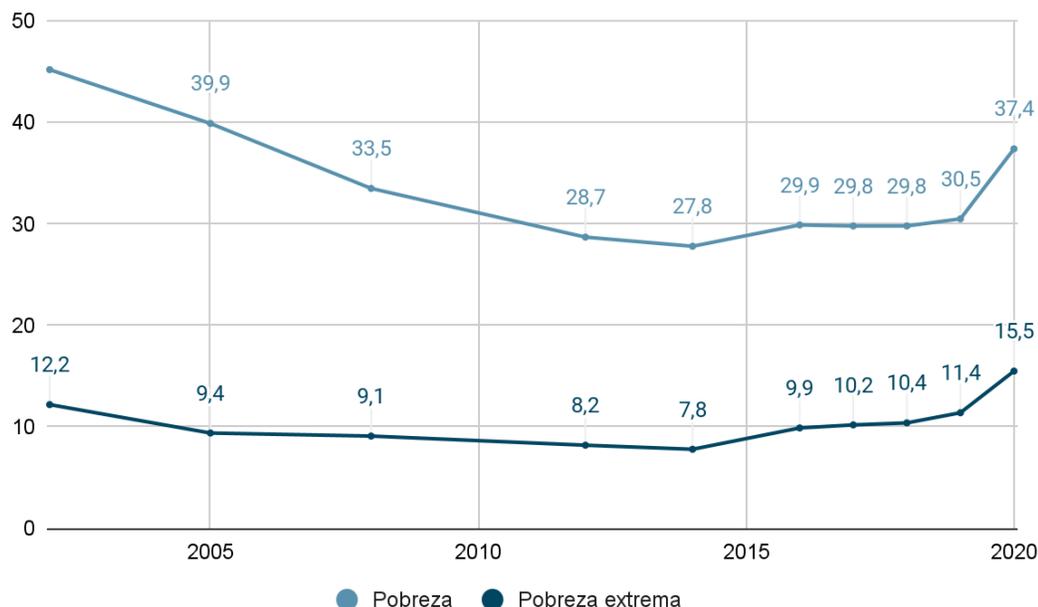
Figura 2. La evolución del PIB per cápita de Chile durante el 2000-2020 (dólares por habitante a precios corrientes).



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPALSTAT (2020).

Los efectos de la pandemia en los índices de pobreza, pobreza extrema y tasa de desocupación laboral según sexo en América Latina han mostrado aumentos significativos, que incrementan la desigualdad que ya se venía observando desde la tendencia antes del coronavirus. El estancamiento de la lucha contra la pobreza en la región desde el 2014, sumado a la llegada del COVID-19 y sus consecuencias en los aspectos socioeconómicos llevarían a crisis social con niveles de pobreza similares a los inicios del siglo (Martínez, 2020). Luego, según bases abiertas del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL en la figura 3 se muestran las cifras correspondientes a la población en situación de pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Caribe.

Figura 3. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Caribe (porcentaje del total de la población en cada área geográfica) 2002 a 2020.



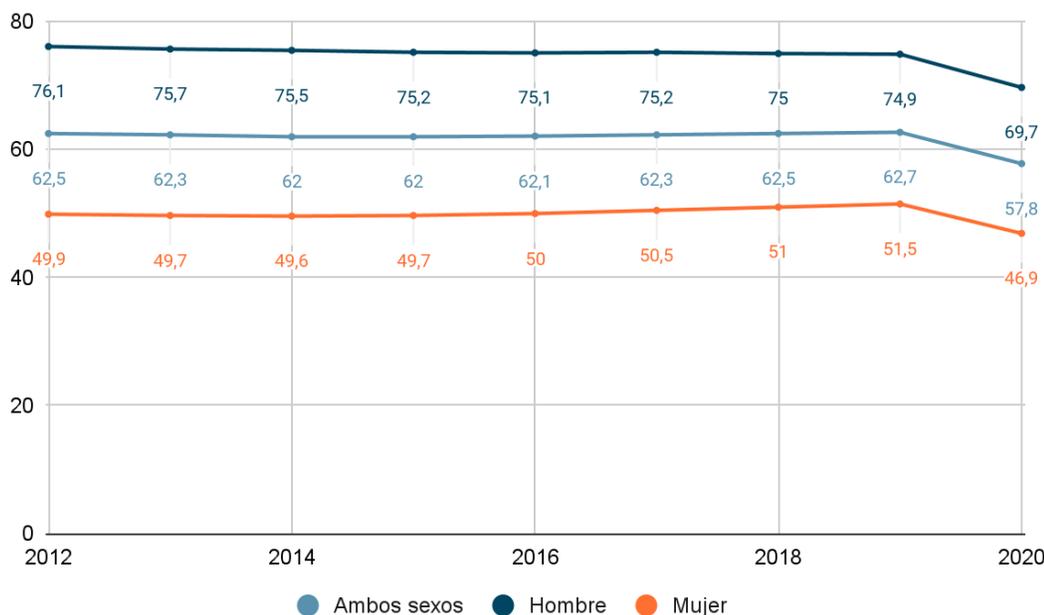
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los países BADEHOG, CEPAL (2020).

Desde la figura se desprende como el índice de pobreza aumenta en 7 puntos porcentuales aproximadamente, mientras que la pobreza extrema lo hace en 4 puntos desde el 2019 al 2020. La pobreza retrocede a los números vistos alrededor del año 2006, es decir, 14 años atrás, en el caso de la pobreza extrema se dispara a una cifra mayor a lo visto desde el 2002.

En América Latina se pueden ver brechas de desigualdad de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema según zonas geográficas y características sociodemográficas. Para el año 2019 los sectores rurales concentran un 45,7% de la pobreza y 21,2% de la pobreza extrema, mientras las zonas urbanas muestran cifras del 26,9% y 9,0% respectivamente (CEPAL, 2021). En caso de desagregar por condición étnico-racial los datos de pobreza la población indígena evidencia para el año 2019 un 46,7% de pobreza y un 17,3% de pobreza extrema, muy por diferencia de la población no indígenas ni afrodescendientes que observa un 17,3 y un 5,6% al respecto (CEPAL, 2021). Luego, cuando el nivel educativo de el o la jefa de hogar pertenece a primaria incompleta la pobreza representa el 48,5% y la pobreza extrema el 21,6% de la población para el año 2019 (CEPAL, 2021). Lo anterior deja en claro que existen diferencias según grupos y territorios que es importante observar al momento de analizar las consecuencias del COVID-19 en materia de estudio referente a las brechas y desigualdades sociales.

El empleo y la tasa de participación en América Latina muestran variaciones en el tiempo con la llegada de la pandemia, en la figura 4 se puede observar. En el caso general (línea color celeste), y según sexo la tasa de participación anual disminuye de manera significativa y sin precedente en la región, la diferencia más amplia del año 2020 con respecto al 2019 es para los hombres que presenta una caída de 5,2 puntos porcentuales. Las mujeres cuentan con el porcentaje de participación a lo largo del tiempo más bajo en comparación a los hombres, para esta oportunidad pasan de un 51,5% a un 46,9%.

Figura 4. Tasa de ocupación según sexo de América Latina, 2012 a 2020.

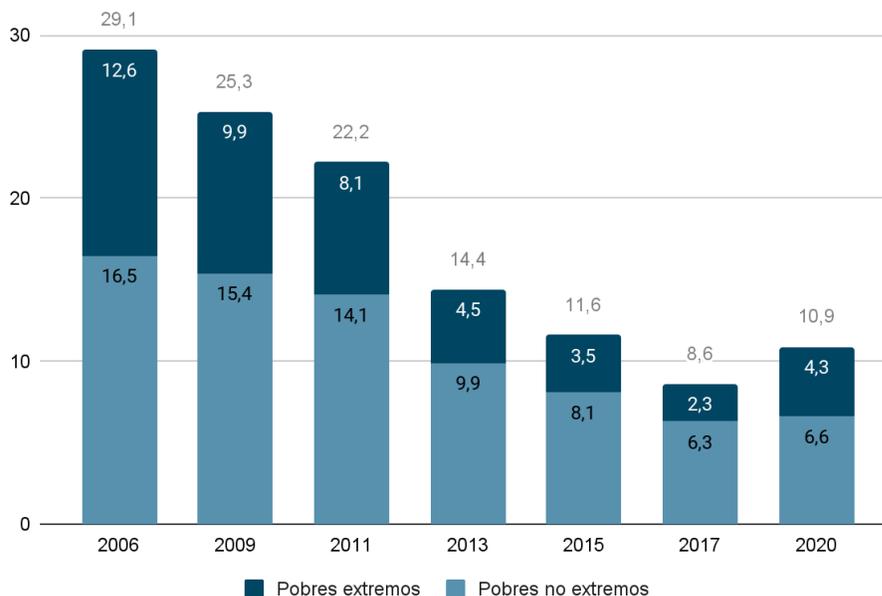


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los países BADEHOG, CEPAL (2020).

Para el caso de la pobreza en Chile, según los datos entregados por la CASEN 2020 en pandemia¹ durante el año 2021, la curva de la distribución de pobreza en el 2020 muestra aumento en comparación con los años anteriores. Lo anterior se puede ver en la siguiente figura con los resultados de las estadísticas de las encuestas CASEN realizadas desde el 2006 hasta el 2020.

¹ Es importante señalar que la CASEN 2020 en pandemia sufrió cambios metodológicos en su modalidad de aplicación en respuesta a la crisis sanitaria COVID-19, por lo que se debe tener especial cuidado con su comparación con años anteriores. Más detalles sobre la aplicación y diseño de la CASEN 2020 en el Anexo 1.

Figura 5. Distribución de las personas según situación de pobreza por ingresos en Chile (porcentaje, personas)



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas CASEN 2020 en pandemia.

Pese a que desde el 2006 a 2017 se nota una fuerte tendencia de disminución considerable de la pobreza, especialmente de los pobres extremos que pasa de un 8,1% en el 2011 a 2,3% en 7 años disminuyendo a un cuarto aproximadamente, del 2017 a 2020 se observa un fuerte aumento de la sumatoria de pobres y pobres extremos superando en total el 10% de la población chilena, siendo estas cifras parecidas a las registradas el año 2015.

Desde el 2014 a través de la encuesta CASEN se comenzó a medir la pobreza multidimensional como una forma de complementar el cálculo de la pobreza por ingresos. Este indicador fue diseñado para medir las condiciones de pobreza de la población según carencia en diferentes dimensiones y estableciendo umbrales mínimos. En un inicio se definieron 4 dimensiones que correspondían a: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda, cada una contaba con tres indicadores, lo que resultó con un total de doce. Durante el 2015 se ampliaron a 5 quedando de la siguiente forma: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entornos, y Redes y Cohesión Social (MDS, 2016).

A continuación, se muestra la tabla 1 en donde se muestran las cifras correspondientes a la pobreza multidimensional calculada para cuatro dimensiones del 2009 al 2015, y para 5 dimensiones 2015-2017. Nuevamente se corrobora el mantenimiento constante de la pobreza, en este caso la pobreza multidimensional, desde el 2014 en adelante.

Tabla 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional en Chile, medición con cuatro y cinco dimensiones.

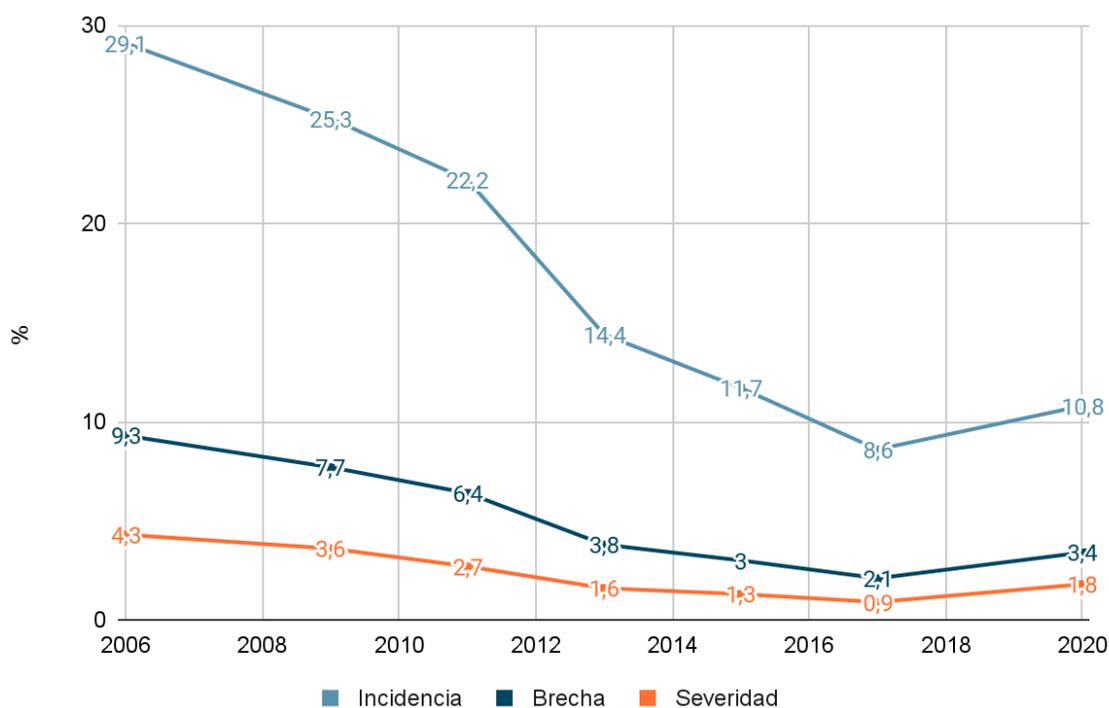
	2009	2011	2013	2015	2017
4 dimensiones	27,4	24,3	20,4	19,1	18,6
5 dimensiones	-	-	-	20,9	20,7

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los países BADEHOG, CEPAL (2020).

Al observar la incidencia, brecha y severidad de la pobreza los números siguen el mismo movimiento ya descrito, siendo clara la similitud de la incidencia de la pobreza para el año 2020 con el año 2015, con un 10,8% y 11,7% respectivamente. A su vez la brecha en el 2020 corresponde a 3,4% siendo mayor por 0,4 puntos porcentuales a la registrada en el 2015. En el caso de la severidad la cifra del año 2020 se duplica con respecto al 2017, y supera al 1,3% del 2015 por 0,5%. Lo anterior, se puede observar desde la figura 6.

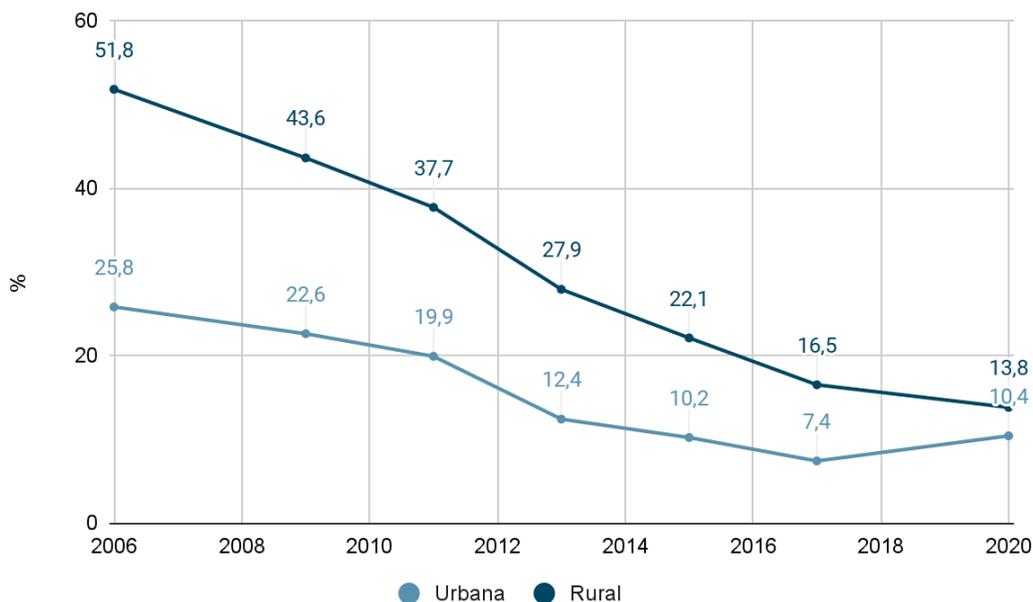
Al desagregar los datos y la observación en zonas, los resultados de la CASEN 2020 muestran un dato que no se ajusta a lo previamente revisado (figura 7). La división por zona urbana y rural muestra como en la zona rural en general no existe aumento de la pobreza en la población, al contrario, existe una disminución de 16,5% en el 2017 a 13,8% en el 2020 (diferencia de 2,7%). Para las zonas urbanas esto es de forma inversa, la pobreza en la población urbana aumenta en 3 puntos porcentuales, de 7,4 a 10,4%. Esto denota un impacto mucho más potente y significativo de la pandemia en la pobreza para zonas urbanas que para zonas rurales del país.

Figura 6. Incidencia, brecha promedio y severidad de la pobreza en la población (porcentaje, personas)



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas CASEN 2020 en pandemia.

Figura 7. Incidencia de la pobreza en la población por zona urbana y rural 2006-2020

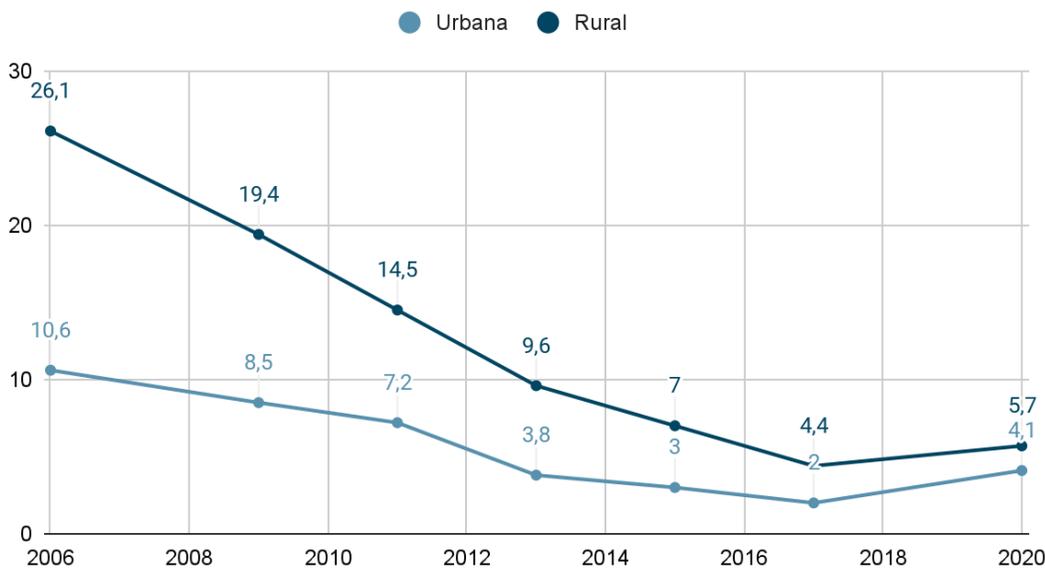


Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas CASEN 2020 en pandemia.

Con respecto a la incidencia de la pobreza extrema en la población se ve un aumento en el indicador para ambas zonas (urbana y rural) desde el 2017 al 2020. Aunque la diferencia para la zona urbana es mucho mayor que para la zona rural, pasando de un 2 a 4,1% en urbes (duplicando la incidencia de pobreza extrema en sectores urbanos) y de un 4,4 a 5,7% en sectores rurales.

Figura 8. Incidencia de la pobreza extrema en la población por zona urbana y rural 2006-2020.

Incidencia de la pobreza extrema en la población por zona urbana y rural 2006-2020



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas CASEN 2020 en pandemia.

Sobre la tasa de participación laboral a nivel nacional y segregado por zona también se observan variaciones. Pese a ser un indicador que fluctúa en el tiempo es posible notar tendencia: para el año 2020 se ve una baja en la tasa de participación laboral ya sea a nivel nacional como en la clasificación por zonas. En zonas urbanas se ve una baja en 4,5 puntos porcentuales, en zona rural disminuye en 2,8 y en total existe una diferencia de 4,1%. Las cifras de la tasa de participación laboral del 2020 encuentran similitud a nivel nacional y por zonas con las reportadas por la encuesta CASEN el año 2009.

Tabla 2. Tasa de participación laboral por zonas y nivel nacional, 2006-2020 (%)

	2006	2009	2011	2013	2015	2017	2020
Urbana	58,5	56,7	56,8	58,2	59,3	60,6	56,1
Rural	49,5	48,9	50,2	50,8	51,8	51,5	48,7
Total	57,3	55,7	55,9	57,3	58,3	59,4	55,3

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas CASEN 2020 en pandemia.

El Registro Social de Hogares (RSH) es una unidad que pertenece y se gestiona por parte de las municipalidades, corresponde a un sistema de información que tiene como finalidad apoyar los procesos de focalización y selección de las personas y hogares beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales que generalmente se conciben desde el gobierno central y los ministerios. Se divide a la población según calificación socioeconómica, que es un rango porcentual en donde se ubican los hogares según ingresos efectivos que perciben, número de personas que componen el hogar y sus características. La composición a nivel nacional por tramo se muestra a continuación, es importante considerar que corresponde a un registro que se debe ir actualizando por los mismos beneficiarios constantemente.

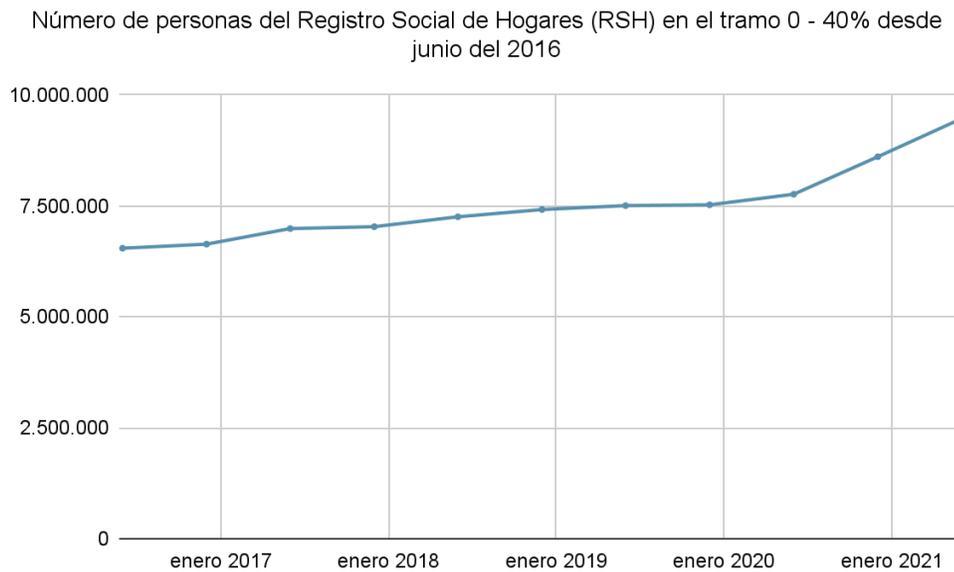
Tabla 3. Número de personas del Registro Social de Hogares (RSH) desagregado según Tramo de CSE por zona y total en junio del 2021.

	Tramo 0% - 40%	Tramo 41% - 50%	Tramo 51% - 60%	Tramo 61% - 70%	Tramo 71% - 80%	Tramo 81% - 90%	Tramo 91% - 100%	Total
Urbana	7.772.665	1.055.140	789.618	749.612	770.862	1.133.558	447.774	12.719.229
Rural	1.694.203	188.103	133.569	122.612	115.088	151.432	56.301	2.461.308
Total	9.466.868	1.243.243	923.187	872.224	885.950	1.284.990	504.075	15.180.537

Fuente: Elaboración propia en base a Data Social del MDSF (2021).

Con el paso del tiempo los hogares y personas han ido actualizando e inscribiéndose en el RSH, dado que existe el incentivo de poder postular y acceder a beneficios y subsidios entregados por el Estado. Es por lo anterior que la diferencia entre el año 2020 y 2021 en el número de personas en el tramo CSE 40% es tan alto, esto principalmente a todos los beneficios que comenzaron a entregarse desde las municipalidades y que abarcaban varios tramos de la calificación socioeconómica.

Figura 9. Número de personas del Registro Social de Hogares (RSH) en el tramo 0 - 40% desde junio 2016 a junio 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a Data Social del MDSF (2021).

Es importante señalar que en Chile desde la vuelta a la democracia en los años noventa se ha trabajado arduamente desde el Estado en pos de la superación de la pobreza y el aumento de la calidad de vida de las personas, esto se ha podido ver en los indicadores de pobreza y desarrollo. Antes de la propagación de la pandemia en el país se contaba con distintos programas, servicios, prestaciones, beneficios y medidas sociales que se enmarcan en el sistema de protección social chileno, dentro de estas políticas se encuentra el subsistema Chile Crece Contigo destinado a niños y niñas desde la gestación hasta los 9 años en conjunto con sus familias; el Ingreso Ético Familiar que se organiza a través del Subsistema Seguridades y Oportunidades y cuenta con el programa de Familias, Calle, Vínculos y Caminos, en donde todas estas materias cuentan con prestaciones, beneficios y servicios propios para atender a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad; por último se encuentra el subsistema Chile Cuida en donde sus beneficiarios corresponden a hogares con dependientes moderados o severos, por edad o discapacidad (MDS, 2018).

Dada la emergencia, la situación socioeconómica de la población y la apremiante entrega de beneficios por parte del Estado durante junio del 2020 se presentó un nuevo indicador de vulnerabilidad para caracterizar a los hogares y personas llamado Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE), que tuvo como objetivo conocer la realidad socioeconómica de los hogares durante los primeros meses de la pandemia en el país (MDSF, 2021b). Este mecanismo tomaba a los hogares declarados en el RSH y, a través de la incorporación de los últimos ingresos formales disponible en pandemia desde mayo de 2020 en vez del promedio de 12 meses que considera la CSE, buscaba tener una aproximación más detallada a corto plazo identificando a los hogares más afectados por el COVID-19. El ISE como nuevo instrumento focalizador en comparación con el CSE del RSH logró identificar las caídas de ingresos en el corto plazo producto de la pandemia contando con mayor precisión, sin embargo, generó confusión en los beneficiarios dado que no era un registro conocido y su introducción requería mayor explicación (MDSF, 2021b).

Los gobiernos y Estados del mundo y la región al presenciar y observar la crisis social y económica que, además del virus COVID19 y sus efectos sanitarios, azotaban a la población tomaron acción

y dieron diferentes respuestas a través de las políticas públicas. Desde la CEPAL en julio del 2020 (CEPAL, 2020b) ya se anunciaban formas de enfrentar los efectos y consecuencias del COVID19 en materia de protección social, especialmente cuatro líneas de acción con el objetivo de orientar las respuestas estatales. Este plan de acción consistía en: generar un ingreso básico de emergencia como instrumento de protección social, un bono contra el hambre (ya sea traspaso monetario o entrega de insumos), apoyo a empresas y a los empleos en riesgo, y por último fortalecer el rol de las instituciones financieras internacionales.

1.2. Respuesta gubernamental a crisis social

En Chile la respuesta al coronavirus en materia sanitaria, social, económica y de prevención de contagio de COVID19, consistente en el uso obligatorio de mascarillas, la aplicación de cuarentenas, definición de las Fases de apertura y tránsito, y cierre de fronteras, fueron emergiendo desde el primer contagio registrado en el país durante marzo de 2020, y las primeras medidas que se desarrollaron de carácter inmediato fueron de índole sanitario, como las referentes a la protección de la población a exposición del virus y el consiguiente contagio. Asimismo, estas medidas poseían un carácter centralizado a nivel de políticas públicas, donde todas ellas emergen del poder ejecutivo, es decir desde el gobierno central.

Durante esta sección revisaremos las principales políticas y acciones de protección social realizadas por el gobierno desde el inicio de la pandemia, así como también las formas y canales de entrega ocupados en donde destaca el rol que cumplen los gobiernos locales y municipalidades del país.

A continuación, en la siguiente tabla 4 se hace un recorrido por las políticas públicas y acciones implementadas por el gobierno en respuesta de los efectos y consecuencias en el ámbito social que el COVID19 originó en la población chilena. Muchas de las políticas implementadas son nuevas y de origen exclusivo para cubrir la crisis originada por el COVID-19. Sin embargo, hay otras que se focalizaron y rediseñaron para cubrir la contingencia como fue el caso del IFE.

Tabla 4. Políticas implementadas por el gobierno central para responder a la crisis social del COVID19 2020-2021.

1. Medidas de transferencia directa a familias o personas				
Nombre política	Fecha de inicio	Descripción	Beneficiarios	Estimación de cantidad de beneficiarios
Bono COVID19	17 de abril 2020	Traspaso monetario del monto total de \$50.000 CLP (\$64 USD) por única vez al año según requisitos. Beneficio sin postulación	Personas con Subsidio Único Familiar (SUF) se asignará el monto total por cada carga. Familias del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, monto por familia. Y monto por hogar perteneciente 60% más vulnerable, según el Registro Social de Hogares (RSH).	2,7 millones de personas.
Plan	22 de	Entrega directa en hogares de	Sectores vulnerables y de clase	2,5 millones de

Alimentos para Chile	mayo 2020	canasta de alimentos e higiene que contaba con legumbres, fideos, aceite, leche, azúcar, tarros en conserva, harina, jabón y detergente, entre otros productos.	media necesitada, la entrega se realizó en base a los informes sobre donde se concentran las familias más vulnerables según los informes de los asistentes sociales de cada municipio.	hogares.
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	23 de mayo 2020	Ayuda económica para los hogares que recibían ingresos informales y formales insuficientes, y que vieron disminuidos estos recursos debido al Covid-19. Corresponde a \$100.000 por integrante de un hogar de 4 personas, monto decrece a partir del integrante 5.	1º grupo: estar inscrito en el RSH, todos los integrantes mayores de edad del hogar no tengan ingresos formales. 2º grupo: estar en RSH, mayores de edad perciben ingresos principalmente informales, y sus ingresos formales no superan el aporte 2 que recibiría el hogar si estuviera en el primer grupo. 3º grupo: estar en RSH, hogar se encuentra compuesto por una o más personas que tengan 65 años o más de edad, y sean beneficiarias de la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) o que al menos uno o una de sus integrantes reciba la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI).	14,6 millones de personas (6,8 millones de hogares) hasta el mes de junio de 2021. Más detalle en el Anexo 2.
Ingreso Mínimo Garantizado	29 de mayo 2020	Aporte que puede llegar hasta \$59.200 para lograr los \$300.000 líquidos de ingreso mensual.	Trabajadores dependientes con sueldo bruto menor a \$421.250 en contrato de jornada ordinaria. Además, de estar dentro del tramo del 90% del RSH.	270 mil trabajadores aproximadamente.
Beneficio para trabajadores independientes	21 de junio 2020	Financia hasta el 70% de la caída de los ingresos, tiene el máximo de \$100.000 para ingresos menores a \$500.000. Para casos de ingresos superiores entrega la posibilidad de préstamo.	La postulación se solicita en la página web del SII.	171 mil trabajadores.
Subsidio de Arriendo para la Clase Media	17 de julio 2020	Subsidio de hasta \$250.000 para cubrir arriendo de viviendas cuyo monto sea de hasta \$600.000 mensuales por hasta 3 meses.	La postulación se solicita en la página web del MINVU.	100 mil familias.
Bono clase media	24 de julio 2020	Bono no reembolsable de \$500 mil para trabajadores de clase media.	Trabajadores de clase media que antes de la pandemia tenían ingresos formales igual o mayor a \$400 mil y menor o igual a \$2 millones y hayan experimentado una reducción del 30% de estos ingresos.	2 millones de personas.

Subsidio al empleo (IFE Laboral)	Septiembre 2020	Se divide en 2, y luego se agrega al plan el subsidio Protege que se describe en esta misma sección. 1. Subsidio que se otorgarán a las empresas que contraten o reincorporen a los trabajadores suspendidos. 2. Subsidio a la contratación por una suma equivalente al 50% de la remuneración mensual bruta del nuevo trabajador por el cual se postula, con tope de \$250.000 mensuales, se renombra como IFE Laboral.	Todos los trabajadores que hayan sido despedidos o se encontrasen desempleados y se integran al trabajo. Empresas que reincorporen o contraten.	-
Bono Covid Navidad	17 de diciembre 2020	Aporte monetario directo que se entregará de forma automática a las familias que recibieron el sexto pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).	Dirigido a quienes cobraron en octubre el sexto Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).	8 millones de personas.
Subsidio Protege	Enero 2021	Beneficio de \$200.000 para el cuidado de niños y niñas menores de 2 años.	Madres trabajadoras, dependientes o independientes, que tengan a su cargo el cuidado de un niño/a menor de dos años; y alternativamente: los padres trabajadores que tengan el cuidado personal de manera exclusiva, o aquel que se le haya otorgado el cuidado personal de un niño o niña menor de dos años.	35 mil mujeres trabajadoras tanto dependientes como independientes.
IFE Universal	Abril 2021	Aporte monetario que forma parte de la Red de Protección Social y fue creado durante la tramitación de la Ley de Presupuesto 2021 de forma que, ante nuevas disposiciones sanitarias de confinamiento, tuviéramos una herramienta de rápida implementación que permitiera responder de forma oportuna a las familias chilenas. El IFE Universal aumenta los montos del IFE	Se debe pertenecer al Registro Social de Hogares. Recuerda que, en caso de estar entre el 91% y 100% del Registro Social de Hogares, se deberán declarar ingresos. Estos ingresos no podrán ser mayores a \$800.000 por integrante del hogar.	8 millones de hogares.

2. Seguros Sociales

Nombre política	Fecha de inicio	Descripción	Beneficiarios	Estimación de cantidad de beneficiarios
-----------------	-----------------	-------------	---------------	---

Plan de Servicios básicos	1 de abril 2020	Suspensión de corte de servicios básicos, es decir, luz, agua, gas, por el no pago y posibilidad de prorratear los pagos. Además, el plan proporciona conectividad gratis (internet) para clientes del 60% más vulnerable.	Cualquiera que postule a través de la solicitud directa con empresa de agua, luz, gas y/o telefonía.	3 millones de hogares, 7 millones de personas.
Ley de Protección del Empleo	30 de abril 2020	El monto corresponde al 70% del sueldo habitual en el primer mes y 55% para los siguientes.	Trabajadores que hayan suspendido el contrato de trabajo y que se hayan visto en reducción de jornada.	700 mil trabajadores.
Fondo solidario Municipal	20 de mayo y 21 de julio 2020	Traspaso de fondos a municipios, primero correspondiente a US\$100 millones y el segundo a US\$120 millones.	No aplica.	342 municipios del país.
Crianza Protegida	27 de julio 2020	El trabajador debe solicitar la suspensión por crianza protegida, se otorga ingreso de entre 70% y 55% del ingreso habitual, pago de licencia maternal preventiva COVID para padres cuyo postnatal venza entre el 18 de marzo y fin de la emergencia.	Los/as afiliados/as al Seguro de Cesantía que sean padres, madres o personas a cargo de menores en edad escolar o preescolar.	Alrededor de 850 mil padres, madres o cuidadores de niños/as nacidos desde el 2013.

Fuente: Elaboración propia desde Gestión de Chile en la pandemia Gob.cl y tabla con 25 beneficios del Estado en pandemia LUN (2020).

Además de las políticas levantadas por el poder ejecutivo paralelamente desde julio del 2020 se han venido aprobando desde la Cámara de Diputados y Diputadas retiros del 10% de los fondos que cada ciudadano mantiene en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Esta medida consiste en un conjunto de leyes que permiten el retiro excepcional, por hasta tres veces, de parte de los fondos de las respectivas cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, con un mínimo de 35 UF (\$1.000.000 aproximadamente) y un máximo de 150 UF (\$4.400.000 aproximadamente) para cada uno (Chile Atiende, 2021b).

Beneficios tributarios y préstamos solidarios se suman también a las medidas tomadas por el Gobierno, entre ellas destacan postergación del IVA para empresas (13 de abril hasta septiembre de 2020), créditos Fogape para financiar capital de trabajo con condiciones favorables para empresas con ventas anuales bajo a 1 millón de UF hasta US\$24.000 millones, y la capitalización del Banco Estado para aumentar la capacidad crediticia del banco y se puedan acceder a créditos para afrontar la crisis (Suárez y Lara, 2020)

Asimismo, desde el Gobierno el 22 de marzo del 2020 se conforma la Mesa Social COVID en donde reúne a autoridades de gobierno, alcaldes, académicos y profesionales de la salud con el objetivo de consolidar un espacio de coordinación y colaboración para enfrentar con efectividad la pandemia del COVID-19. Entre los integrantes se encuentran asociaciones de municipalidades,

rectores de universidades, el Colegio Médico de Chile, ex ministra de Salud, el representante de la OMS/OPS en Chile y ministros de la República (MINSAL, 2020d).

Desde la recopilación de las políticas levantadas y mandatadas por el gobierno central es posible desprender que directamente debe existir una coordinación y trabajo conjunto con las municipalidades y las Unidades de Asistencia Social, Registro Social de Hogares y Subsidios Sociales, especialmente porque son los principales actores a cargo de la relación con la población (más adelante se detalla sobre la relación de municipalidades y población), y ejecutores de la tramitación para la obtención de los beneficios, en otras palabras las municipalidades son quienes llevan a cabo gran parte de la política pública de asistencia y protección social emanada desde el gobierno central.

Ejemplo es lo que ocurrió con Plan Alimentos para Chile y el IFE, para el primer caso se debió organizar con cada municipalidad y sus asistentes sociales la nómina de hogares beneficiarios según los datos, fichas e informes sociales y de caracterización presentes en el municipio para lograr una entrega correcta y óptima de las cajas de mercadería. El SEREMI del MDSF de la región de Valparaíso declara, en agosto del 2020, que la recepción, almacenamiento y posterior entrega de las cajas de alimentos fue un trabajo colaborativo en el que participaron funcionarios de la Intendencia, la municipalidad y la SEREMI de Desarrollo Social para llegar a los hogares más vulnerables de la comuna (MDSF, 2020b).

Para el caso del IFE en sus diferentes versiones se necesita que la población para su postulación se encuentre en el Registro Social de Hogares perteneciente a las bases de datos de la municipalidad, es decir se debe actualizar, rellenar, consultar y solicitar la ficha social de hogares, que pese a que hay trámites que se pueden realizar vía internet, existen verificaciones que se deben realizar de forma presencial en la municipalidad por parte de las familias. Lo anterior deja en evidencia la importancia y el rol de las Unidades de desarrollo social y comunitario de las municipalidades en la pandemia, y la relevancia de la capacidad de respuesta en la atención a la población y de las nuevas ayudas y prestaciones de las cuales se tuvieron que hacer cargo para afrontar la crisis social del COVID-19.

1.2.1. Municipalidades y gobiernos locales: actores claves en la resolución de problemas

En Chile las municipalidades son las organizaciones a cargo de la administración, gestión y desarrollo de los gobiernos locales, según la Ley Orgánica de Municipalidades. Se define a las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, el gobierno local tendrá seis funciones privativas y 13 compartidas con otros órganos de la Administración del Estado. Las funciones privativas de la municipalidad, según lo establece el artículo 3° de la Ley Orgánica de Municipalidades, corresponden a responsabilizarse de elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo (PLADECO); planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; la promoción del desarrollo comunitario; aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; el aseo y ornato de la comuna.

También, según el artículo 4° de la Ley Orgánica de Municipalidades se sostienen las diversas funciones que las municipalidades podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Dentro de éstas se encuentran funciones relacionadas con: educación, salud pública, asistencia social, capacitación y promoción del empleo, transporte público, entre otras (Pacheco, Sánchez y Villena, 2013).

Hoy en día los gobiernos locales son quienes se encargan de llevar a cabo la labor de implementar, gestionar y ofrecer el servicio de asistencia social para la comuna respectiva y en pandemia esto ha significado un gran desafío, entendiendo que el coronavirus ha traído consigo el aumento de las brechas sociales existentes (CEPAL, 2020c). Esto ha generado que desde la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) se denuncie una profunda crisis financiera, presentando déficits de más de 360 mil millones de pesos, un aumento considerable en las ayudas sociales entregadas y demandadas, y por último se acusa al gobierno central de no consultar con las autoridades ni administraciones locales sobre las medidas implementadas, evidenciando la poca intervención que se tiene desde los municipios a incidir directamente en el gobierno central (El Mostrador, 2021). Como antecedente, desde el poder ejecutivo en mayo del 2020 se realizó la transferencia de US\$100 millones del Fondo Solidario lo que se repartió en 342 municipios del país. En julio del 2020 se realizó la entrega de US\$120 millones para que las comunas de Chile cuenten con recursos para hacer frente a la pandemia global de coronavirus, y en mayo del 2021 se distribuyeron en 342 municipalidades \$48.030 millones del tercer Fondo Solidario Municipal con el objetivo mitigar los gastos extraordinarios en los que incurren los municipios producto de la pandemia del Covid-19.

Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina LAPOP 2016 (Centro de Políticas Públicas UC, 2016) se muestra a las municipalidades como las instituciones que generan mayor confianza política en Chile, versus el presidente de la república, el Congreso y los partidos políticos (Fuentes, 2018). Además, según el Centro de Políticas Públicas UC (2016), se sostiene que las municipalidades son más próximas a las personas, siendo estas la primera interacción y “línea” del Estado en el territorio.

La relación de la población y las municipalidades en pandemia se vio fuertemente estrechada dado el aumento en las brechas sociales de desigualdad y disminución de ingresos en el país (CASEN, 2020), la búsqueda de suministros, beneficios y ayudas sociales, como el Ingreso Familiar de Emergencia, han sido algunos de los servicios y bienes provisionados por los gobiernos locales llegando a más personas y hogares que años anteriores. Esto se puede ver en el aumento de la cobertura en el Registro Social de Hogares del año 2019 al 2020, que pasó desde 5,4 a 6,5 millones de hogares y en junio del 2021 alcanzó los 7,2 millones de familias (MDSF, 2021a).

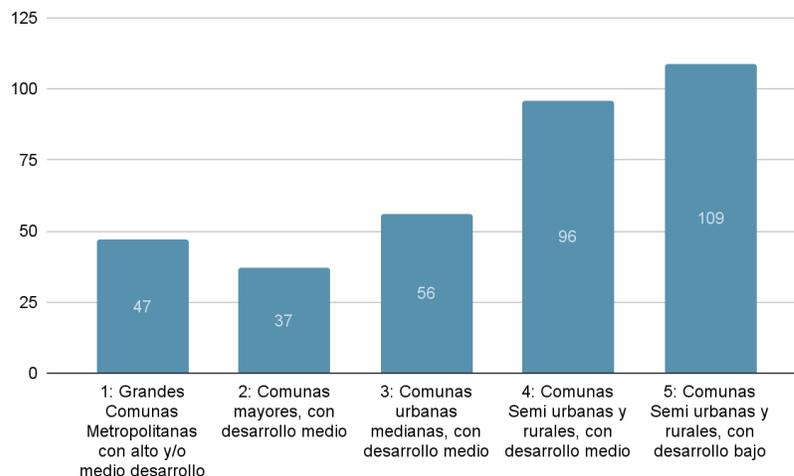
La encuesta realizada por la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) junto con la Escuela de Gobierno Local “Ayudas sociales y medidas para afrontar la pandemia” durante el año 2020 revela que el 83% de los encuestados considera necesario que los municipios administren mayores recursos para enfocarlo en ayudas sociales y un 55% prefiere que sean los municipios que entreguen aquel apoyo (Asociación Chilena de Municipalidades, 2020).

Actualmente existen 345 municipalidades en Chile, con 56 provincias y 16 regiones a lo largo del país, estas presentan muchas características diversidad ya sea en geografía como en población que cubren y asisten (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con la motivación de clasificar los municipios definió la tipología asociada al Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) que agrupa características de cada comuna y territorio. Esta

distribución se hace a través de la ponderación de variables de dos aristas, una de carácter demográfico-territorial y la otra socioeconómica, esto ayuda a obtener información del panorama de municipios a grandes rasgos (más detalle en Capítulo 2) (Resolución N°97, 2021). A continuación, se muestra esta clasificación y su distribución respectiva:

Figura 10. Cantidad de municipios por clasificación FIGEM SUBDERE.



Fuente: Elaboración propia en base de la Resolución N°88/2020 SUBDERE.

En la figura 10 se revela una concentración en los últimos grupos de la clasificación, en total 205 comunas pertenecientes al nivel 5 o 4 y que además presentan un desarrollo medio o bajo², lo que con respecto al total de comunas significa aproximadamente el 60% de los municipios del país que se encuentran en aquella situación. Por lo anterior, la mayor parte de las comunas en Chile se caracterizan por ser territorios semi urbanizados y rurales, esto es, localidades no centralizadas con baja densidad poblacional. Además, no presentan gran avalúo fiscal, el desarrollo económico no es propio de la territorialidad de estas comunas. Las comunas con alto y/o medio desarrollo representan a un 13,6% de los municipios clasificados del país y son principalmente capitales regionales, comunas de la Región Metropolitana con muy alto porcentaje de urbanización.

1.3. Herramientas que disponen las Municipalidades: Recursos humanos

Las personas al interior de las organizaciones son un factor y recurso fundamental para alcanzar los objetivos y metas de la misma organización, son muchos los autores que lo declaran y señalan, siendo también tan importantes como lo son factores financieros, tecnológicos y/o estructurales. Rodríguez sobre la organización y los trabajadores en 1995 declara que:

“Las relaciones entre el trabajador y la organización en la que se desempeña tienen una importancia crucial. De ellas depende en gran medida el éxito, la eficiencia y productividad de la empresa y –por la otra- el bienestar laboral.”

² Dentro del Capítulo 2 se entregan todos los detalles sobre la composición, definición y clasificación FIGEM.

Lo anterior hace muestra de la complejidad y los diferentes factores que afectan al desempeño de la organización y su estrecha relación con las personas que la componen, siendo relevante que las funciones de éstas, su estabilidad y bienestar sea acorde al trabajo que llevan a cabo.

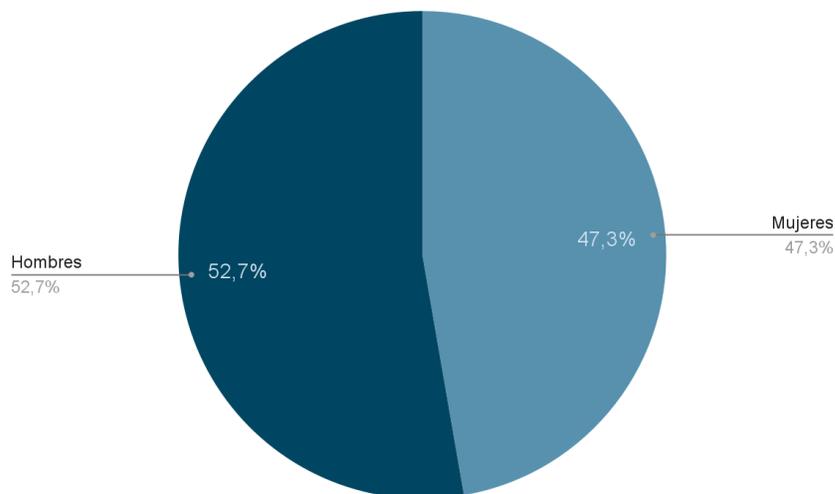
Rubilar (2016) señala que dentro de los hallazgos de los estudios y análisis de los trabajadores al interior de las instituciones públicas se pueden definir dos perfiles de funcionarios municipales presentes en Chile: el primero hace referencia a funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio y más compromiso con la mejora de la calidad de vida, en tanto el segundo hace referencia a funcionarios con bajas capacidades, carente identificación con la comuna y en síntesis desmotivados con sus labores y funciones al interior de la organización pública. Esto nos indica que la composición de las capacidades y las motivaciones presentes en las plantas funcionarias municipales no es homogénea y presenta diferencia cruciales que se deben considerar al momento de presentar propuestas y reformas a las funciones que deben realizar, la forma en que se llevan a cabo y especialmente la manera en que las autoridades y supervisor deben gestionar el recurso humano al interior de los municipios y su propia estructuración para priorizar el fortalecimiento de la institución pública.

Para realizar cambios y reformas al interior de las instituciones y organizaciones públicas se necesita contar con la motivación, compromiso y contribución de los empleados públicos, así lo señala Pocoví (2009) que menciona que es fundamental la colaboración de los funcionarios públicos, dado que sin la colaboración ni asistencia del capital humano convencido de los objetivos y fines de la Reforma e instruidos en función de ellos, la actividad faltará de legitimidad al momento de llevarse a cabo y además sus resultados no serán suficientes ni lograrán mantenerse en el largo tiempo. La descentralización, según Waissbluth (2006) al momento de analizar casos de gobiernos de la Concertación en inicio del siglo XXI declara el intento de descentralización al interior de las agendas de gobierno central y local como parte de Modernización del Estado y además se ejemplifica el rol que jugarían los funcionarios públicos en el mismo proceso.

1.3.1. Características del recurso humano municipal

Según los datos municipales del Sistema Nacional de Información Municipal (SIMIN), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se puede generar una caracterización de la planta municipal de funcionarios públicos. Para comenzar con la visualización, se muestra la distribución de la planta funcionaria de las municipalidades según sexo, hombre o mujer, para el año 2020.

Figura 11. Distribución de personal municipal por sexo, 2020.

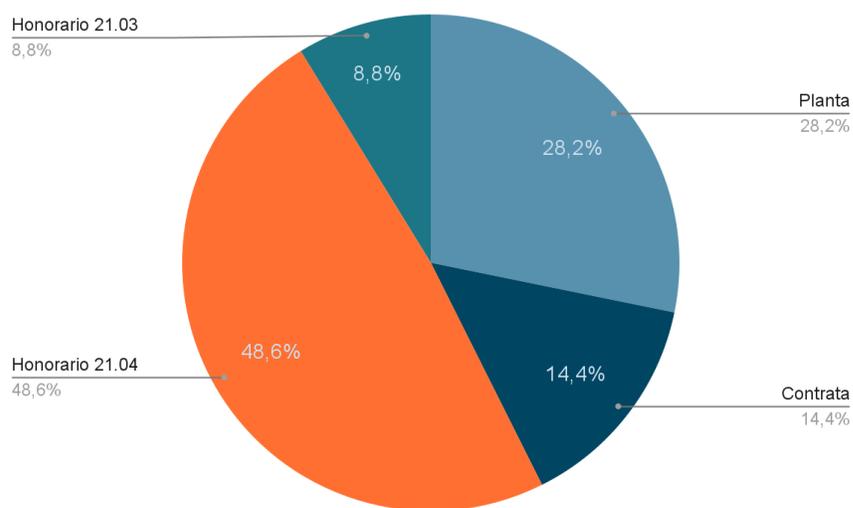


Fuente: Elaboración propia en base al SIMIN (2020).

Las funcionarias pertenecientes a las municipalidades corresponden al 47,3% del total de la planta municipal del país, lo que representa que dentro de la dotación funcionaria se presenta una paridad de género que además se mantiene constante desde hace 5 años (SIMIN, 2021).

Luego, es necesario observar la composición según estructura de personal para este caso se muestra para el año 2020 una vista general del panorama y el detalle según cada grupo clasificado.

Figura 12. Estructura del personal municipal según tipo de contratación año 2020³.



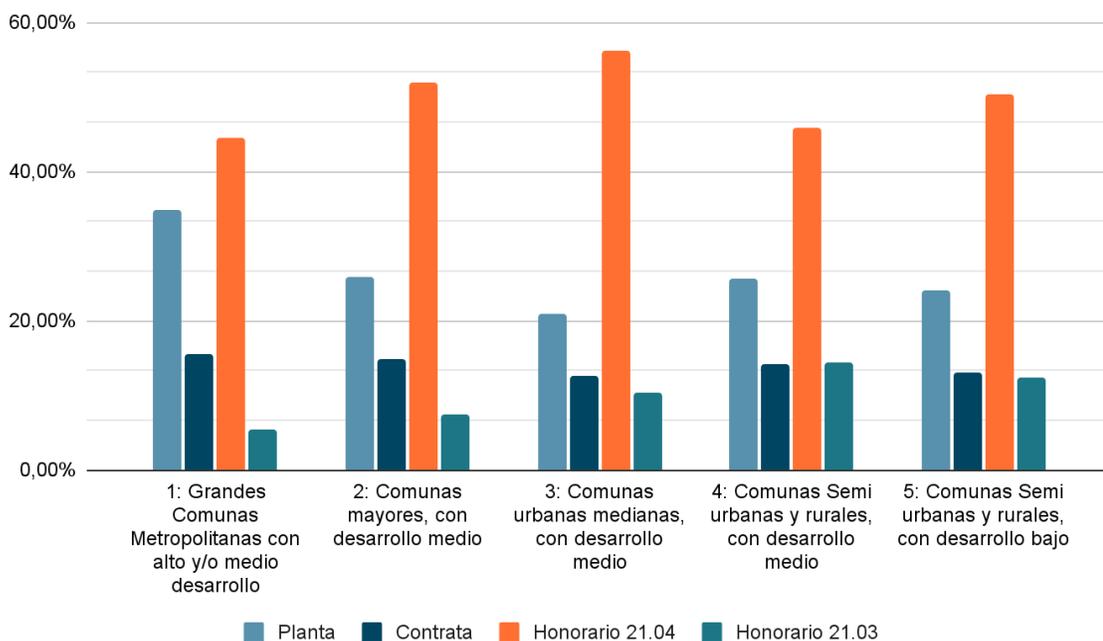
Fuente: Elaboración propia en base al SIMIN (2020).

³ La diferencia entre honorario subtítulo 21.04.0004 y honorario subtítulo 21.03 solo consiste en el clasificador de presupuestario que entregan los datos de la SUBDERE, dado que las funciones y tareas que desempeñan ya sean no habituales y ocasionales, no existe relevante contraste (Rubilar, 2016) que pudiese ensuciar el uso de datos, por lo que para casos de uso de datos e interpretación se tomarán como funcionarios a honorarios en total.

Se desprende de la figura 12 una fuerte presencia de funcionarios municipales con tipo de contrato honorario, existiendo 65.134 personas bajo la calidad jurídica de honorario en las plantas municipales de Chile, lo que representa un 57,4% de todos los funcionarios contratados, seguido con un 28,2% el cual corresponde a las personas de planta que componen los municipios, y posteriormente la más baja contratación en los puestos de trabajo de la gestión subnacional, equivalente a la Contrata con un 14,4%

Lo anterior puede despertar alerta a la administración y gestión de recurso público municipal, dado que según se detalla en Estatuto Administrativo (EA) el contrato de honorarios corresponde a un contrato temporal que no puede exceder el año de servicio (aunque puede haber renovación al año siguiente) y esto se establece no a través de un vínculo estatutario. Los convenios de honorarios son de carácter excepcional, es decir y según el EA vienen a cubrir “labores accidentales y que no sean las habituales de la institución”. Estos números también muestran un patrón a la baja de la contratación de planta y a la subida de honorarios, así lo especifica Rajevic (2014) concluyendo que para personas civiles del gobierno central (incluyendo Administración Central, Contraloría, Poder Judicial, Congreso y Ministerio Público) en 1995 el 70,42% pertenecía a planta y en el año 2012 esta cifra baja a un 36,1%.

Figura 13. Estructura de personal municipal según tipo de contratación por clasificación FIGEM año 2020.



Fuente: Elaboración propia en base al SIMIN (2020).

Continuando con la división propuesta por la SUBDERE, observamos en la figura 13 que de forma general las 5 divisiones tienen una distribución similar, es decir el mayor porcentaje es de convenio a honorarios, seguido por el personal con contrato planta y el último corresponde a contrata. Las comunas más grandes y con alto y/o medio desarrollo son las con mayor proporción de trabajadores en planta y menor en convenio de honorarios. Además, se observa que desde las comunas de la tipología 1 a la clasificación 3 se ve una disminución progresiva de la cantidad de trabajadores en calidad jurídica de planta, acompañado de un aumento en el porcentaje de funcionarios contratados a través de honorarios.

Prud'homme (1995) señala que la motivación de los funcionarios públicos, junto con la calificación asignada por parte de sus superiores a estos junto con el nivel de motivación puede generar efectos en la eficiencia del proceso de descentralización. Para que esto ocurra se debe contar con la cooperación y constante contribución de las personas pertenecientes en la gestión desarrollada, con el mismo propósito de fortalecer e impulsar el mismo proceso.

Uno de los riesgos que señala Rajevic (2014) y Rubilar (2016) sobre la constante contratación de recursos humanos en estructura de contrato de honorarios al interior de las municipalidades (o el aparato público) es que no permite un desarrollo profesional de los funcionarios públicos atractivo, por lo que el derecho a ascenso o la promoción objetiva no existe en estos sistemas y modelos de contratación.

Otro riesgo de la alta contratación de personal a través de honorarios es el clientelismo político⁴ y su relación con el movimiento de las plantas municipales según el periodo del alcalde o alcaldesa, principalmente por el carácter discrecional que propone este tipo de contrato por parte de la autoridad local, dado el diseño de mecanismo de contratación flexible (Rubilar, 2016). Un punto que describe este tipo de contratación, y como señala Rubilar, es que no existen formas de control y medición de objetivos que tengan relación al desempeño de estos trabajadores, es decir no hay mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas normada y transparente tanto a la organización pública como a la población. Dado lo anterior, es posible que una autoridad local contrate personal con única dedicación a la operación política de beneficio propio lo que estaría siendo financiado por recurso público (Rubilar, 2016).

El clientelismo y patronazgo⁵ también se comportan de forma diferente dependiendo del tipo de comuna y municipio que se observe. Mimica y Navia (2018) concluyeron, al analizar las 345 comunas del país entre el 2008-2012, que las prácticas de patronazgo de parte de las autoridades municipales son menores en comunas urbanas altamente pobladas, es decir comunas capitales regionales o pertenecientes a la RM. También, el estudio declara que la tasa de gasto en personal aumenta a medida que la tasa de pobreza comunal es mayor, y que la tasa de empleo municipal⁶ disminuye mientras mayor es la pobreza. En el caso de comunas rurales tiende a existir una mayor tasa de empleo municipal (Mimica & Navia, 2018, p. 101-102).

Por otro lado, el funcionario público contratado a través de modalidad planta implica que puede gozar de inamovilidad casi absoluta, no pudiendo ser despedidos o removidos por la autoridad a cargo, a contrario que un sumario administrativo así lo mandate (Rebolledo, 2016). Ocurre una situación distinta para las personas funcionarias contratadas bajo la modalidad de contrata u honorario, quienes son contratados por el plazo máximo de un año para el caso de contrata y, desde los 3 meses hasta periodo indefinido (estimado por supervisor a cargo o la institución) para caso de honorarios, pudiendo ser renovable este contrato para ambos. También, para estos contratos se pueden despedir sin expresión de causa y sin indemnización para cualquier suceso, esto implica

⁴ Se utiliza la definición de clientelismo político “como el modo de vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza, como un “guardián”, el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político” (Rehren, 2005).

⁵ Se usa la definición de patronazgo como un subtipo de clientelismo que se enfoca en el uso de recursos públicos (Schröter, 2010) con la característica principal de ser el “intercambio en el que los votantes obtienen un cargo público a cambio de sus servicios al candidato” (Kitschelt & Wilkinson, 2012, p. 13).

⁶ En el estudio la Tasa de empleo municipal se define como la proporción de empleados municipales por mil habitantes en el periodo 2008-2012.

que se puede contar con un sinónimo de precariedad desde el punto de vista de la estabilidad (exposición) y desarrollo laboral en el empleo público (Rubilar, 2016).

Expuesto el caso anterior y las debilidades de este modelo, desde 2014 se conforma la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado (UNTTHE) que reúne a la mayor parte de los trabajadores a honorarios del nivel central y local, el cual se organiza por los derechos laborales de las personas contratadas bajo honorarios en todo el país. El 11 de diciembre del año 2018 desde la UNTTHE se llamó, dentro de ocho regiones, a movilización “en contra la obligatoriedad de destinar sus recursos a las administradoras privadas” (Fuentes, 2018), además de denunciar los despidos masivos que se impulsaron desde el poder ejecutivo y la inexistencia de derechos y protección laboral (Fuentes, 2018). Dentro de la jornada de protesta, igualmente de manifestarse en contra de pasar su cotización a AFPs, existió una fuerte presencia de develar las condiciones por las cuales constantemente se exigen cambios y se encausan las demandas desde los trabajadores a honorarios. Se denuncian despidos masivos durante meses del 2018 y despidos injustificados a dirigentes de los sindicatos presentes en Chile, lo que deja en evidencia la falta de protección laboral. Dentro de las demandas levantadas por los sindicatos de trabajadores a honorarios organizados en la UNTTHE se enuncia la estabilidad laboral, mejorar las condiciones contractuales, derecho a sala cuna, acceso a licencias médicas, opción de seguro de cesantía y derecho a huelga (Fuentes, 2018).

1.3.2. Profesionalización del personal municipal

Para las organizaciones el recurso humano es indispensable para su funcionamiento y operación. En el contexto de este estudio, para lograr una descentralización efectiva se considera necesario tener personal adjunto a los gobiernos subnacionales el cual debe contar con funcionarios comprometidos que dispongan de las capacidades técnicas que respalden la gestión misma, siendo este punto delicado para los burócratas locales puesto que la mayoría no cuenta con la calificación para garantizar que la descentralización tenga éxito (Prud'homme, 1995).

En Chile, a través de los datos entregados por las municipalidades a la SUBDERE y el SIMIN, el nivel de profesionalización promedio del gobierno central durante el año 2020 alcanzó el 47,9% (Dipres, 2021), por otro lado, el sector municipal en el mismo año logró aproximadamente un 34,4% (SIMIN, 2021). Lo anterior, confirma lo señalado por Prud'homme sobre las diferencias en la calificación del personal del gobierno central y local.

Además, se puede apreciar un progresivo crecimiento del porcentaje de profesionalización de la planta funcionaria de las municipalidades del país. Para este caso se entiende la profesionalización como el porcentaje de funcionarios (planta y contrata) que poseen un título profesional en relación con el personal total. En el 2020 se generó una media de 34,37% del nivel de profesionalización de la dotación total de funcionarios en los municipios.

Tabla 5. Nivel de profesionalización de los funcionarios municipales 2015-2020.

Año	Media (%)	Desv. Estándar (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
2015	29,36	10,08	0	67,65
2016	29,94	9,46	4,35	60,87

2017	30,38	9,43	0	60
2018	31,59	10,19	10,87	100
2019	32,81	9,84	0	100
2020	34,37	11,66	0	100

Fuente: Elaboración propia en base al SIMIN (2020).

Desde el 2015 al año 2020 se ha aumentado en unos 5,01 puntos porcentuales el nivel de profesionalización en municipios, manteniendo una desviación estándar en promedio del 10,11%. Según la tabla 5 se puede notar año a año cómo van variando los niveles entre los mismos municipios, teniendo casos en donde no existen funcionarios profesionales en contraste con otros municipios en donde se logra tener una dotación completa profesionalizada.

1.4. Desafíos de la descentralización en Chile

En esta subsección se muestra como el relevante rol de las municipalidades se ve limitado por su capacidad de acción y decidir, principalmente por la centralización presente en Chile. Lo anterior conlleva a generar diferencias entre el desarrollo de asistencia social de las municipalidades a la población, su atención y el recurso humano presente que se encarga de llevar a cabo el servicio público.

Chile se encuentra entre los países más centralizados de la OCDE, junto con Grecia e Irlanda. Acompañado de lo anterior en 2014, los gastos subnacionales gubernamentales en Chile representan el 3.0% del PIB y un 13.1% del gasto público, muy por debajo del promedio de la OCDE que corresponde del 16.6% y del 40.2%, respectivamente (OCDE, 2017). En 2018 fueron promulgadas la Ley N°21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos, y la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País que tienen como consecuencia la elección a través de votación directa de los gobernadores regionales, reemplazando a los actuales intendentes. Este año se pudo ver como las regiones tuvieron elecciones democráticas de los gobernadores regionales, autoridades a cargo de la administración y gestión superior que vele por el desarrollo social, cultural y económico de la región correspondiente (SUBDERE, 2016). Además, con la aprobación se garantiza que desde el 2022 se comenzará a implementar mecanismos de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales (Irrarrázaval y Rodríguez, 2018). Dado el punto anterior se evidencia la importancia de la transferencia de competencias, siendo el principal desafío lograr una efectiva transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales desde el Gobierno central y contar con coordinación interjurisdiccional para alcanzar una gestión pública de calidad (CLAD, 2015).

Chile actualmente se destaca por priorizar reformas con un enfoque gradual en materia de promover la descentralización, en este sentido y viendo los últimos 20 años en perspectiva, resulta escaso el avance referente a esta materia. En la misma línea, gran parte de estas iniciativas se han focalizado en generar una descentralización administrativa, dejando en segundo plano lo que respecta a descentralización política y descentralización fiscal. Según lo señalado por la OCDE (2017: 42) existen tres motivaciones principales que hacen que se conserve un modelo centralista; estas son la estabilidad política desde su conformación como nación en el XIX, la protección de la unidad

nacional y la eficiencia económica, que van delimitando la intervención pública estatal y favoreciendo las dinámicas mercantiles y asociadas a la globalización. Ahora bien, la descentralización es un concepto que, en lo esencial, hace referencia al conjunto de modificaciones desde el gobierno central con el fin de hacer traspaso de funciones, recursos, responsabilidades y/o autoridades a gobiernos subnacionales (Mardones, 2008), en el caso de Chile esto respecta a los municipios. La literatura distingue tres tipos de descentralización: administrativa o funcional, política y fiscal (Irrarrázaval y Pérez, 2009).

Descentralizar como política país se ha escuchado fuertemente durante las campañas presidenciales del 2021 y puede percibirse como un término al cual se debe estar de acuerdo en primera instancia especialmente en Chile, donde su propia geografía de carácter extenso invita a dividir y subdividir recursos, territorios, poderes y capacidades. Sin embargo, la relevancia y priorización de la descentralización en el desarrollo de las políticas públicas se puede dividir en tres argumentos y ejes que ayudan su comprensión. El primer argumento tiene que ver con el carácter político y participativo de la comunidad en la localidad a través de la descentralización, al momento de traspasar atribuciones a los gobiernos subnacionales invita a un mayor involucramiento y control del desempeño de los funcionarios y las autoridades a cargo (Irrarrázaval & Pérez, 2009). Esto se debe a que la población al tener mayor conocimiento de las capacidades y responsabilidades del gobierno local exigirán ejercicio y servicios de calidad, como a su vez ser partícipe de las decisiones que afecten su vida y cotidianidad.

El segundo eje que argumenta la descentralización es de carácter administrativo. Irrarrázaval & Pérez (2009) mencionan que el gobierno central desconoce y no posee toda la información sobre la realidad, las necesidades, condiciones, intereses y preocupaciones especialmente porque los servicios se ofrecen y llegan al beneficiario de manera localizada. Por consiguiente, quienes estarían mejor capacitados para la formulación y desarrollo de políticas públicas vendrían siendo los gobiernos subnacionales, siendo la descentralización la forma en que se permite la innovación y mejora en la entrega de bienes y servicios.

El tercer motivo es de carácter económico y se liga a que la descentralización facilita la distribución eficiente de recursos. Esto se puede explicar a partir del Teorema de la Descentralización de Oates (1977) que se acota a que los costos de provisión del bien son iguales entre los distintos niveles de gobierno y sugiere que el bienestar social con la descentralización será mayor si los volúmenes de consumo de dicho bien (demanda) son decididos en cada jurisdicción, y además si se cuenta con diversidad entre las mismos, que si se decide centralizadamente un mismo volumen para todos los gobiernos locales (Trujillo, 2008). Lo anterior nos indica que se podrá entregar la cantidad apropiada del bien demandado por el gobierno subnacional, impidiendo de esta forma ineficiencias generadas en la provisión centralizada y uniforme (Arriagada, 2017).

Por ello, el desafío de una descentralización exitosa debe venir de la mano de funcionarios públicos competentes, comprometidos y convencidos con el desempeño local de la función pública desde los gobiernos subnacionales y que su respectivo fortalecimiento incremente la eficiencia y eficacia de la gestión pública y sus procesos (Consortio para la Reforma del Estado, 2015).

Capítulo 2

2. Metodología

En este estudio se desarrolla una metodología cuantitativa exploratoria descriptiva, con el cruce de variables sobre la composición recursos humanos de Asistencia Social y otras Unidades (como el Programa Familias) y las características de la atención al público, todo esto en base a dimensiones de desarrollo, ruralidad y vulnerabilidad socioeconómica. Para ello se trabajan y diseñan 3 indicadores en línea de las dimensiones ya nombradas para ir analizando la caracterización y comportamiento de las comunas según estos indicadores. También, se configuran indicadores desde las variables de recursos humanos y atención de Asistencia Social y las otras Unidades. Es importante destacar que se trabaja en torno a una muestra de los datos de recursos humanos de AS (233 observaciones) y a esta se le aplican las características territoriales y socioeconómicas de cada comuna que se busca analizar a través de este estudio.

2.1. Objetivos de investigación

Objetivo General

Analizar la relación entre las necesidades de la población en un determinado territorio comunal y las características, competencias y funciones de los recursos humanos requeridos de la Unidad de Asistencia Social Municipal.

Objetivos Específicos

- Objetivo 1: Describir y caracterizar los datos de recursos humanos de la Unidad de Asistencia Social, incorporando información demográfica, socioeconómica y territorialidad de las comunas para diseñar una caracterización de municipios.
- Objetivo 2: Identificar las características y condiciones de contratación en la Unidad de Asistencia Social de municipios de Chile en función del territorio comunal, que propicien una mejor atención al público.
- Objetivo 3: Analizar la relación entre la contratación de personal en el Programa Familias con clientelismo político, determinando si el género del alcalde disminuye la probabilidad de esta relación.

2.2. Bases de datos y muestra ocupada

Con tal de generar una caracterización adecuada de la población que habita las 345 comunas de Chile se ocuparon los Datos Municipales 2020 del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del año mencionado. De la misma manera, los datos de la caracterización de los recursos humanos municipales del año 2020 y del territorio de las comunas se extraen de los datos proporcionados por el SINIM.

El SINIM es un sistema de información de cobertura nacional, para las 345 municipalidades existentes, que recopila, procesa y dispone la información dispersa de manera pública del ámbito local-municipal para diferentes áreas (SINIM, 2014). Los datos abiertos otorgados por el SINIM

son reportados por los mismos municipios del país año a año, desde las municipalidades se posee una sesión en la página para ir subiendo y cargando la información respectiva de las áreas. Además, en esta recolección de datos aportan otros organismos e instituciones durante todo el año, como lo es la Ejecución Presupuestaria, Recaudación y Pagos al Fondo Común Municipal, Informe de Pasivos Trimestrales y Gastos Mensuales. Las áreas de información que ofrece SINIM son:

1. Administración y finanzas municipales
2. Recurso humano municipal
3. Educación municipal
4. Salud municipal
5. Social y comunitaria
6. Desarrollo y gestión territorial
7. Caracterización comunal
8. Género
9. Cementerio

Luego, sobre la caracterización de la población y su diferenciación por sexo, edad y comuna de residencia, se utilizan las bases de datos otorgados por el CENSO 2017 (INE, 2017). La base de datos ocupada corresponde a la primera etapa de la entrega de datos definitivos del CENSO de Población y Vivienda 2017, comprende el total de viviendas censadas, por tipo de operativo, y el total de personas censadas por sexo y edad. El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) es la institución encargada de llevar y levantar los censos oficiales del país, según las recomendaciones internacionales y la legislación vigente. Además, se incluye la información de la cantidad de personas que viven en un sector rural o en un sector urbano por comuna que en este estudio se utilizó para definir las clasificaciones.

Sobre la caracterización de la población en materia de indicadores de vulnerabilidad presente en cada comuna los datos utilizados son los presentes en la calificación socioeconómica del RSH actualizada para diciembre del año 2020. Especialmente, se utiliza para la construcción de clasificador de vulnerabilidad el número de personas pertenecientes al tramo del 40% en cada comuna. Esta información se encuentra en el Data Social del MDSF (MDSF, 2021).

Finalmente, para realizar la representación y análisis descriptivo de la Unidad de Asistencia Social de las municipalidades del país se utilizan los datos proporcionados por el World Bank Group en el marco del proyecto de Gestión Social Local (GSL) para las Unidades de Asistencia Social, Registro Social de Hogares, Subsidios Sociales (como módulo base GSL) de las municipalidades de Chile. Este proyecto fue realizado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y las municipalidades adheridas a participar en el proyecto.

2.2.1. Muestra utilizada: Datos de Encuesta de Inicio de Proyecto GSL

El proyecto de Gestión Social Local consiste en una asistencia técnica reembolsable que se ha solicitado a la Práctica Global de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial el año 2018 desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el propósito que se buscaba era aumentar significativamente la eficiencia y efectividad de las intervenciones sociales que realiza el Estado, particularmente aquellas que se dirigen a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad (Banco Mundial, 2020).

La implementación de GSL busca rediseñar el interior de las áreas de asistencia y apoyo social de las municipalidades del país, es decir, de aplicar una herramienta que ayude a organizar mejor y de forma más integrada la atención social municipal. Esta implementación consta de la generación de módulos en la organización interna municipal, el módulo base está compuesto por la Unidad de Asistencia Social, Registro Social de Hogares, Subsidios Sociales y Programa Familia (en caso de tenerlo).

Específicamente el proyecto consta de generar una “ventanilla única” de la organización de las Unidades relacionadas a asistencia y servicio social municipal, esto dinamiza el flujo a través de una plataforma que entrega información completa, transparente y accesible. Es un screening social común a disposición de todas las unidades del módulo GSL, instrumento de diagnóstico social que compila los datos administrativos disponibles por persona y por hogar, incluyendo la información de beneficios entregados en la municipalidad. Además, permite contar con otros instrumentos de gestión a modo de catálogo local de beneficios y servicios, sistema de derivación y protocolos de atención.

La asistencia consistía de varias etapas que se detallan en el Anexo 3, para el caso del trabajo de práctica se enfocará en la primera actividad que es la Encuesta de Inicio. Las municipalidades para iniciar el proceso de asistencia técnica GSL debían contestar la Encuesta de Inicio. Esta encuesta en línea fue respondida por la contraparte municipal quien recolecta y entrega información sobre la composición y principales tareas de las unidades municipales que integran el módulo base GSL (detalle de la maqueta del cuestionario usado para Encuesta de Inicio GSL en Anexo 4). Los datos que se solicitan y reciben están organizados de la siguiente manera:

- a) Características del personal asignado a la unidad.
- b) Características de los espacios o recintos de atención de público de las unidades municipales correspondientes.
- c) Aspectos relacionados con la actividad de atención de público (volumen, horarios de atención, principales solicitudes de los/as usuarios/as, principales derivaciones, instrumentos de registro de las atenciones).
- d) Existencia y características de un registro de beneficiarios, en el caso de la unidad de asistencia social.

Las municipalidades que participaron de la auditoría técnica por parte del Banco Mundial con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia que rellenaron esta encuesta fueron 233, los datos reunidos son de carácter descriptivo y se sitúan dentro del año 2019 y 2020.

Luego, para generar la base de datos muestral con los datos de la Unidad de AS más los datos territoriales y socioeconómicos en primer lugar se extraen todas las bases de datos necesarias, en este caso ya se contaba con la base de la Encuesta de Inicio y se tuvo que buscar y descargar las bases correspondientes al CENSO 2017, SINIM 2020 y RSH 2020 con la información sobre desarrollo, territorial y socioeconómica. Lo relevante al momento de acceder a estos datos era verificar que contasen con la desagregación por comuna, específicamente debiese contener el ID del código comunal de cada territorio. Para el caso de la clasificación FIGEM se añadió a la base GSL para que se generará la división.

Finalmente, a la muestra GSL se le aplicó la base de datos correspondiente al CENSO 2017, SINIM 2020 y RSH 2020 a través del ID del código de comuna. De esta forma, se contó con una base de datos general con todos los datos necesarios para realizar los análisis y observaciones.

2.3. Clasificadores de las comunas observadas

2.3.1. Clasificación Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM)

La tipología para clasificar las comunas observadas del país a usar será la del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) definida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través de la Resolución N°97 del 30 de junio del 2021 (Resolución N°97, 2021). El clasificador FIGEM se crea con el fin de focalizar adecuadamente los incentivos otorgados y considerando la gran diversidad comunal, se utiliza esta tipología de comunas según sus diferentes características estructurales, siendo estas características un conjunto de variables comunales, territoriales, socioeconómicas y demográficas más significativas que influyen en las condiciones bajo las cuales cada municipio debe llevar a cabo su gestión. Beneficiando a las municipalidades de menor desarrollo.

El FIGEM se determina a través de variables e indicadores, a continuación, se detallan las variables por dimensión:

Tabla 6. Variables por dimensión del cálculo del clasificador FIGEM.

Dimensión	Variabes
Eje Demográfico Territorial	i. Tamaño: de la población y de cantidad de predios no agrícolas de la comuna (escalados previamente entre 0 y 1).
	ii. Dispersión: variable que se construye a través del promedio simple de la densidad poblacional actualizada (al año 2008), el nivel de ruralidad (CENSO 2017) y el valor de entropía de núcleos poblados (INE 2005). Todos los valores son escalados previamente entre 0 y 1.
	iii. Jerarquía Político Administrativa: se asigna 1 para comunas que cumplen la condición de capital regional y se multiplica por el porcentaje de la población de la región, en relación al total país. De la misma forma, se asigna valor 0,5 a comunas que son capital provincial y se multiplica por el total de la población provincial respecto al total del país. Finalmente, para las demás comunas se asigna 0. En caso que se cumpla más de una condición para una comuna se sumarán los valores obtenidos.
	iv. Tipo de Localidad: puntaje asignado a cada comuna según la definición del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de acuerdo a la condición de ciudad.
Eje Socioeconómico	i. Patrimonio Comunal: promedio simple del valor para el avalúo total promedio de inmuebles de la comuna, el porcentaje de avalúo afecto en relación al avalúo total de la comuna y el per cápita de la recaudación de patentes municipales (escalados previamente entre 0 y 1).
	ii. Capital Humano: variable que se define a partir del promedio simple del nivel de escolaridad promedio de la población comunal, el promedio ponderado de puntaje comunal en la Prueba de Selección Universitaria y el porcentaje de

	analfabetismo comunal (escalados previamente entre 0 y 1).
	iii. Características socioeconómicas de la población: se considera el porcentaje de pobreza informado por el MIDESO sobre la base de la encuesta CASEN, y el promedio de ingreso monetario por hogar (escalados previamente entre 0 y 1).

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución N°82 (2016).

Para el caso de ambos ejes, se promedia cada variable por dimensión y al mismo tiempo cada una de las dimensiones en un solo indicador para el eje demográfico territorial y el eje socioeconómico respectivamente.

Los indicadores que contempla la distribución del FIGEM son los siguientes: a) Deuda Previsional, b) Reportabilidad a la Contraloría General de la República, c) Eficacia en el Cobro de las Patentes Municipales, d) Gestión de Ingresos con relación a Gastos de funcionamiento, e) Responsabilidad en la presupuestación de Ingresos de gestión municipal, f) Transparencia Municipal, y g) Responsabilidad en la Entrega de Información. El detalle de las fórmulas de cálculo para cada indicador diseñado por la SUBDERE se puede observar en el Anexo 5.

Luego, según la topología se conforman 5 tipos de comunas con sus características detalladas a continuación:

Tabla 7. Clasificación FIGEM.

Grupo	Detalle definido por FIGEM
1	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
2	Comunas mayores, con desarrollo medio.
3	Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.
4	Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio.
5	Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo.

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución N°88 (2020).

Finalmente, la muestra señala una robusta representación para las comunas tipos 3, 4 y 5 en donde su porcentaje está por sobre el 66%. Por otro lado, para las comunas tipo 1 ajustan en un 43% aproximadamente, y para los municipios que corresponden a la clasificación 2 en un 54%. En total la muestra simboliza un 67,5% de los municipios de Chile.

Tabla 8. Distribución de las comunas y la muestra GSL según FIGEM.

FIGEM	Nº total de Muni.	Nº total muestra	(%)
1	47	20	42,6

2	27	20	74,1
3	56	39	69,6
4	96	64	66,7
5	109	90	82,6
Total	345	233	67,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

2.3.2. Clasificación rural: Porcentaje de población rural

Con el objetivo de observar con mayor detalle la caracterización y comportamiento de las comunas y municipios a través de su ruralidad se propone la clasificación rural. Esta consiste en tomar la población de personas que viven en sectores rurales de la comuna (número de habitantes en zona rural) y dividirlo por la población total comunal, ambas variables extraídas desde CENSO 2017.

$$\text{Clasificador rural}_i = \frac{N^{\circ} \text{ de habitantes en sector rural}_i}{N^{\circ} \text{ total de habitantes}_i} \cdot 100 ; \quad i = \text{Comuna.}$$

Después, se clasificaron las comunas según cinco intervalos que se dividían cada 20 puntos porcentuales. Se detalla a continuación:

Tabla 9. Intervalos y clasificación rural propuesta.

Intervalo	Clasificación a la cual pertenece
[0, 20]	20%
(20, 40]	40%
(40, 60]	60%
(60, 80]	80%
(80, 100]	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE 2017.

Posteriormente, la clasificación se observa con representación robusta para cada intervalo diseñado, todos los tipos de comuna (20, 40, 60, 80 y 100%) muestran un porcentaje mayor al 55%, el intervalo más bajo es el de muy baja ruralidad con un 58,3%.

Tabla 10. Distribución de las comunas y la muestra GSL según clasificación rural.

Porcentaje de ruralidad	Nivel	Nº total de Municipios	Nº total de municipios en muestra GSL	(%)
-------------------------	-------	------------------------	---------------------------------------	-----

20%	Muy baja ruralidad	127	74	58,3
40%	Baja ruralidad	80	53	66,3
60%	Ruralidad media	74	49	66,2
80%	Alta ruralidad	36	32	88,9
100%	Muy alta ruralidad	28	25	89,3
		345	233	67,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

2.3.3. Clasificación de vulnerabilidad: Porcentaje de personas registradas en el RSH que pertenecen al tramo de Clasificación Socioeconómica del 40% (CSE)

La clasificación de vulnerabilidad se generó con el propósito de examinar con mayor detalle la caracterización y comportamiento de las comunas y municipios a través de la pobreza y vulnerabilidad presente en la población comunal. Para ello se calcula el indicador de vulnerabilidad, que consiste en sacar un porcentaje del número de personas registradas en el RSH al 31 de diciembre del año 2020 que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable con respecto al total de la población entregada por el CENSO en el 2017.

Clasificador de vulnerabilidad_i

$$= \frac{N^{\circ} \text{ de personas en RSH partes del tramo del 40\% más vulnerable}_i}{N^{\circ} \text{ total de habitantes}_i} \cdot 100$$

i = Comuna.

En la tabla 11 se registran los intervalos diseñados y la clasificación utilizada para dividir a las comunas y municipios observados en este estudio, son análogos a los utilizados en la clasificación rural.

Tabla 11. Intervalos y clasificación de vulnerabilidad propuesta.

Intervalo	Clasificación a la cual pertenece
[0, 20]	20%
(20, 40]	40%
(40, 60]	60%
(60, 80]	80%
(80, 100]	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos RSH (2020).

La clasificación de vulnerabilidad representa de forma robusta cada uno de los intervalos propuestos para la observación y el estudio, todos se encuentran cubiertos por sobre el 55% y el menor es para el intervalo de baja vulnerabilidad (40%) con un nivel de 58,3%.

Tabla 12. Distribución de las comunas y la muestra GSL según clasificación rural.

Tramo del 40% más vulnerable	Nivel	Nº total de Municipios	Nº total de municipios en muestra GSL	(%)
20%	Muy baja vulnerabilidad	13	8	61,5
40%	Baja vulnerabilidad	24	14	58,3
60%	Vulnerabilidad media	130	78	60,0
80%	Alta vulnerabilidad	155	112	72,3
100%	Muy alta vulnerabilidad	23	21	91,3
		345	233	67,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Es relevante señalar que el intervalo del 20% de muy baja vulnerabilidad cuenta con 13 comunas y 8 en la muestra GSL, lo que en comparación al número de observaciones de los demás intervalos se encuentra muy por debajo. Sin embargo, la muestra GSL alcanza a cubrir en un 62% aproximadamente la clasificación del 20% considerada de muy baja vulnerabilidad.

2.4. Variables de interés

Para generar un análisis integral de las características de la Unidad de Asistencia Social municipal que se pueden observar desde los datos generados por la Encuesta de Inicio, más los datos recopilados desde las bases de datos abiertas generadas por SIMIN y CENSO se clasifican las variables de interés trabajadas por dimensión para facilitar la visualización y relación entre los mismos datos. En las siguientes tablas divididas por dimensiones se muestran las variables de interés ocupadas para el caso de estudio.

Tabla 13. Variables de interés para dimensión de Recursos humanos de la Unidad Asistencia Social.

Dimensión	Nombre	Descripción
a. Recursos humanos de la Unidad Asistencia Social y el Programa Familias	totalAS	Cantidad total de trabajadores por contratación directa correspondiente a personal profesional, técnico y administrativo que pertenecen a la Unidad Asistencia Social (AS).
	totalf	Cantidad total de trabajadores por contratación directa correspondiente a personal profesional, técnico y administrativo que pertenecen al Programa Familias (PF).
	exclu	Cantidad de personas que trabajan en Asistencia Social que tienen dedicación exclusiva a la unidad.

	excluf	Cantidad de personas que trabajan en el Programa Familias que tienen dedicación exclusiva a la unidad.
	sonAS	Cantidad de personas que trabajan en AS son Asistentes Sociales.
	tecyadm	Cantidad de personas total de técnicos y administrativos parte del equipo de AS. Corresponde al número de personas que trabajan en AS y realizan funciones técnicas y administrativas.
	atiendenpubl	Cantidad de personas en la unidad AS atienden público.
	mddf	Cantidad de personas en el Programa Familias que son contratadas con recursos traspasados por el MDSF.

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Tabla 14. Variables de interés para dimensión de Atención de público en Asistencia Social.

Dimensión	Nombre	Descripción
b. Atención de público en Asistencia Social	prompers	Cantidad promedio de personas que atiende la Unidad AS en un día.
	maxpers	Cantidad máxima de personas que ha atendido la Unidad AS en un día.
	minpers	Cantidad mínima de personas que ha atendido la Unidad AS en un día.
	delta t	Tiempo de atención diaria de la Unidad AS en horas.
	hayFAM	Variable dummy que consulta sobre si hay atención del Programa Familias en la Municipalidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Tabla 15. Variables de interés para dimensión Demográfica.

Dimensión	Nombre	Descripción
c. Demográfica	total_pobl	Cantidad total de población comunal censada (2017).
	Poblurbe	Cantidad total de población comunal que vive en sector urbano (2017).
	Pobl rural	Cantidad total de población comunal que vive en sector rural (2017).
	km2	Superficie comunal en kilómetros cuadrados (2020).

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE (2017).

Tabla 16. Variables de interés para dimensión Socioeconómica.

Dimensión	Nombre	Descripción
d. Socioeconómica	n_pobr_i	Cantidad de personas en la comuna en situación de pobreza por ingresos (2017).
	por_pobr_i	Porcentaje de personas en la comuna en situación de pobreza por ingresos por el total de personas en la comuna (2017).
	n_pobr_multi	Cantidad de personas en la comuna en situación de pobreza multidimensional (2017).
	por_pobr_multi	Porcentaje de personas en la comuna en situación de pobreza multidimensional por el total de personas en la comuna (2017).
	PT4019	Número de personas registradas en el RSH al 31 de diciembre del año 2019 que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable.
	Hogar_con_T419	Número de hogares registradas en el RSH al 31 de diciembre del año 2019 que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable
	PT4020	Número de personas registradas en el RSH al 31 de diciembre del año 2020 que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable.
	Hogar_con_T4020	Número de hogares registradas en el RSH al 31 de diciembre del año 2020 que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2017 y RSH 2020.

Tabla 17. Variables de interés para dimensión de característica de la Autoridad local municipal.

Dimensión	Nombre	Descripción
e. Autoridad local municipal	genero_alcalde	Variable dummy que consulta sobre el género del alcalde del período de la muestra GSL, 2017-2020.

Fuente: Elaboración propia en base a datos SERVEL 2017.

2.5. Desarrollo de indicadores para la observación

2.5.1. Indicadores

El estudio de este trabajo tiene como objetivo buscar evidencia a través de la base de datos del proyecto GSL en conjunto con el cruce de datos descriptivos de las comunas, territorios y población respectiva, para ello se configuran indicadores para observar y profundizar de manera clara y concisa las diferencias, semejanzas y relaciones de las variables descritas anteriormente. Los indicadores desarrollados para el análisis son ocho y se detallan en conjunto con su propósito y cálculo realizado.

Para observar la cantidad de trabajadores totales, de asistentes sociales y de funcionarios que atienden público en la Unidad de AS por habitante en situación de vulnerabilidad según el RSH de la comuna se desarrollan los siguientes indicadores:

$$\text{Capacidad anual potencial}_{total} = \frac{\text{N}^{\circ} \text{ de personas en tramo CSE 40\%}}{\text{N}^{\circ} \text{ trabajadores en AS}}$$

$$\begin{aligned} \text{Capacidad anual potencial}_{sonAS} \\ = \frac{\text{N}^{\circ} \text{ de personas en tramo CSE 40\%}}{\text{N}^{\circ} \text{ total de trabajadores que son asistentes sociales en AS}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Capacidad anual potencial}_{atiende_p\acute{u}blico} \\ = \frac{\text{N}^{\circ} \text{ de personas en tramo CSE 40\%}}{\text{N}^{\circ} \text{ de trabajadores que atienden p\acute{u}blico en AS}} \end{aligned}$$

Luego, para caracterizar la composición de los recursos humanos en la Unidad de AS se calculan tres porcentajes sobre la profesión y las funciones que cumplen los trabajadores. El primero es sobre la proporción de personas que son asistentes sociales en AS con respecto a la cantidad total de trabajadores de la Unidad. El segundo indicador, corresponde al porcentaje de trabajadores que son parte del equipo total de técnicos y administrativos versus el total de trabajadores de AS. El tercero pertenece a la razón de trabajadores que atiende público de la Unidad en relación con el total de trabajadores que se encuentran en AS. Las fórmulas se detallan a continuación:

$$\text{Porcentaje de AS} = \frac{\text{Cantidad total de trabajadores que son asistentes sociales}}{\text{Cantidad total de trabajadores en la Unidad}}$$

$$\begin{aligned} \text{Porcentaje de t\acute{e}c. y administrativos} \\ = \frac{\text{Cantidad de trabajadores t\acute{e}cnico y administrativo}}{\text{Cantidad total de trabajadores en la Unidad}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Porcentaje que atiende p\acute{u}blico} \\ = \frac{\text{Cantidad de trabajadores que atienden p\acute{u}blico en AS}}{\text{Cantidad total de trabajadores en la Unidad}} \end{aligned}$$

El cálculo del porcentaje de personal técnico y administrativo en primera instancia se realiza con el objetivo de observar y comparar entre tipos de comunas la proporción que se mantiene de este tipo de cargo y funciones al interior de las Unidades de AS. Manteniendo el supuesto que estos equipos de trabajo son fundamentales para la gestión interna de la administración pública local, además se quienes constantemente llevan el registro de los hogares y familias de la(s) unidad(es) de la DIDECO a nivel municipal.

También, se calcula el indicador de factor de exclusividad de las funciones de los trabajadores en la Unidad AS, se muestra el porcentaje de personal que trabaja en AS que tiene dedicación exclusiva con respecto al total de trabajadores de la unidad, y se especifica:

$$\begin{aligned} \text{Factor de exclusividad} &= \frac{\text{exclu}}{\text{total}} \\ &= \frac{\text{N}^\circ \text{ de personas que trabajan en la Unidad con dedicación exclusiva}}{\text{N}^\circ \text{ total de trabajadores en la Unidad}} \end{aligned}$$

Finalmente, el último indicador generado es la carga promedio diaria de cada funcionario que atiende público en la Unidad AS se estima dividiendo la cantidad promedio de personas atendidas en un día por la cantidad de funcionarios que atienden público en la Unidad, se especifica:

$$\text{Carga_promxfunc} = \frac{\text{Prompers}}{\text{atiendenpubl}} = \frac{\text{Promedio de personas atendidas en un día}}{\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que atienden público en AS}}$$

2.5.2. Escenario artificial: Unidad de Asistencia Social en conjunto con el Programa de Familias

El Programa Familias forma parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades y este pertenece al Sistema Intersectorial de Protección Social, que dirige el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por lo que este programa no depende completamente de la administración y gestión local municipal, sino del gobierno central ministerial. Programa Familias está enfocado en contribuir en que los hogares y personas superen su situación de pobreza extrema, al inicio se pasa por un diagnóstico y luego se genera un acompañamiento psicosocial y sociolaboral de 24 meses (Chile Atiende, 2021a) que tiene como fin fortalecer las habilidades y desarrollar competencias que beneficien la inclusión de los participantes del PF.

Este programa está dirigido a la atención de personas y hogares en pobreza extrema y busca promover su acceso a mejores condiciones de vida, su organización consiste de programas de acompañamiento que consta de procesos de intervención de las familias participantes, también en gestión de servicios y prestaciones sociales para apoyar a los beneficiarios, y por último de transferencias monetarias como base económica de los hogares y personas parte del PF denominado Bono de Protección (Chile Atiende, 2021a). El trabajo con las familias generalmente cuenta con sesiones individuales y grupales en los domicilios y comunidades, por lo que no se focaliza en realizar asistencia en el recinto municipal.

Con el objetivo de estudiar la situación hipotética en que la Unidad de AS y el Programa Familia se unen y los recursos de nivel central, en este caso el PF, son traspasados a la administración y gestión de la municipalidad se realiza la suposición del escenario artificial en donde ambos se fusionan.

$$\begin{aligned} \text{Funcionarios que atienden público}_{AS+PF} \\ = F. \text{ que atienden público}_{AS} + \text{Total Trabajadores}_{PF} \end{aligned}$$

En esta fórmula de cálculo se hace el supuesto que todos los trabajadores del PF atienden público y que además no comparten funciones en otras unidades como AS, dado que se estaría contando un trabajador 2 veces. Lo anterior tiene sustento si se miran los altos niveles de exclusividad que presenta el PF (en promedio 78%), y que se detallarán en el Capítulo 3.

Para el caso de la situación artificial no se cuenta con la demanda del Programa de Familias, y se tiene precedente según el informe de Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública del año 2019, 2020

y 2021 del Programa Familia - Subsistema Seguridades y Oportunidades que hay un aumento de un 43% del total de beneficiarios del 2019 al 2020, lo que se traduce en 53 mil personas aproximadamente. Dado el escenario, se propone el supuesto amplio que la población beneficiaria que se atiende en el PF también se atiende en AS y que es la misma cantidad en su totalidad, es decir, si en AS se atienden en promedio diario de 10 personas en AS+PF se atienden la misma cantidad de beneficiarios.

2.6. Alcances de la muestra

La base utilizada que corresponde a las respuestas de la Encuesta de Inicio del proyecto GSL son de carácter descriptivo y presentan límites y cotas en el alcance, ya sea de las preguntas y por ende de las respuestas. Un ejemplo de ello es que dentro del cuestionario más allá de preguntar por el perfil de los funcionarios como si son asistentes sociales, técnicos y administrativos y si atienden gente se desconocen las otras funciones que desarrollan los trabajadores de las áreas, principalmente, de AS y el PF.

Luego, se debe tener en cuenta que todo el análisis que se realiza sobre el PF se hace en base una muestra que posee 203 observaciones y que va cambiando su nivel de representatividad en los intervalos de las clasificaciones propuestas. En general la muestra del PF representa el 87,1% de la muestra total GSL, y un 58,8% del total de los municipios en Chile.

Tabla 18. Distribución de muestra del PF según clasificación FIGEM.

FIGEM	Nº total de Muni. GSL	Nº total de P. Fam	Fam / Total GSL (%)
1	20	16	80
2	20	16	80
3	39	36	92,3
4	64	55	85,9
5	90	80	88,9
	233	203	87,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Tabla 19. Distribución de muestra del PF según clasificador rural.

Clasificador rural	Nº total de Muni. GSL	Nº total de P. Fam	Fam / Total GSL (%)
20%	74	62	83,8
40%	53	47	88,7
60%	49	47	95,9

80%	32	31	96,9
100%	25	16	64
	233	203	87,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Tabla 20. Distribución de muestra del PF según clasificador de vulnerabilidad.

Clasificador de vulnerabilidad	Nº total de Muni. GSL	Nº total de P. Fam	Fam / Total GSL (%)
20%	8	2	25
40%	14	10	71,4
60%	78	69	88,5
80%	112	101	90,2
100%	21	21	100
	233	203	87,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Capítulo 3

3. Resultados

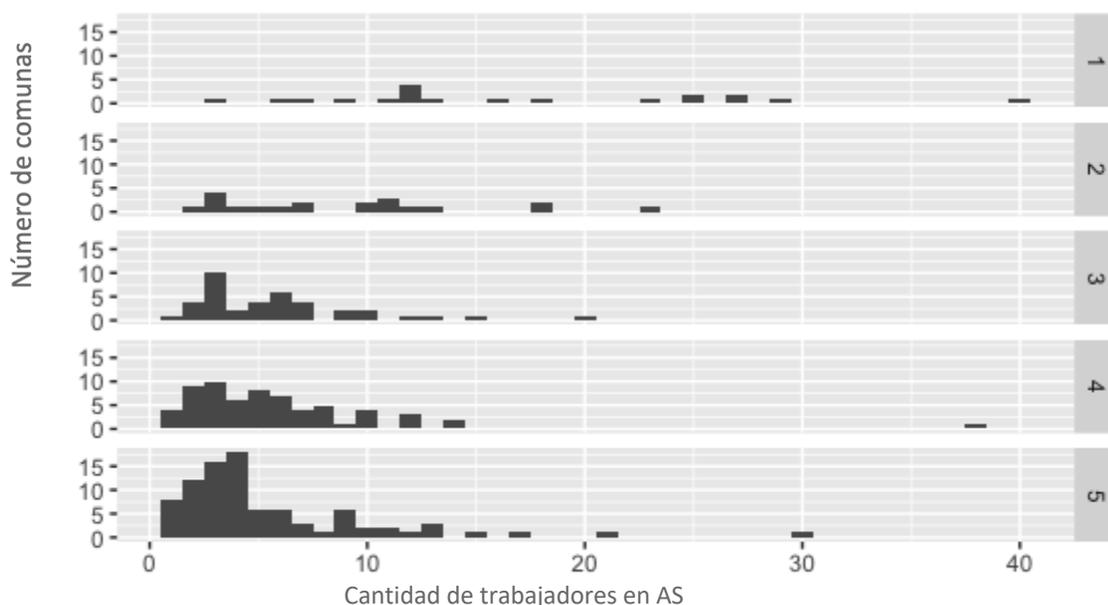
En el siguiente capítulo se comienza a desarrollar la visualización de los resultados y principales hallazgos posterior al análisis descriptivo de los datos. Para estructurar la información examinada se muestran, considerando las 3 clasificaciones por separado, las variables e indicadores de interés detalladas en el apartado anterior. Seguidamente se muestra el análisis por género de la autoridad local, y del Programa de Familias en conjunto con el escenario artificial especificado en la metodología, asimismo se relatan las figuras y tablas elaboradas con el fin de ir acercando los resultados a las discusiones y conclusiones del próximo capítulo. Finalmente, se busca llegar a evidencia que vaya en línea de los objetivos específicos de la investigación.

3.1. Resultados descriptivos

3.1.1. Clasificación FIGEM

De la siguiente forma, observamos en la figura 14 una fuerte concentración entre 1 y 10 la cantidad total de trabajadores en AS, especialmente en las clasificaciones 3, 4 y 5, es decir en las comunas con menor urbanización y con desarrollo medio o bajo.

Figura 14. Distribución por Número de comunas por cantidad total de trabajadores en AS, según FIGEM.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

De igual forma, en la tabla 21 en donde se muestra el promedio y rango de cantidad total de trabajadores en AS según la clasificación FIGEM es posible señalar que las comunas grandes metropolitanas, con mayor desarrollo y recursos presentan mayor cantidad de trabajadores en AS, concentrando las oportunidades de una mejor atención en comparación con el resto de las comunas.

Tabla 21. Promedio y rango de la cantidad total de trabajadores en AS, según FIGEM.

FIGEM	AS	
	Prom	Rango
1	18,9	3 - 45
2	9	2 - 23
3	5,9	1 - 20
4	5,9	1 - 38
5	6,5	1 - 30

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Luego, se observa la cantidad de trabajadores en la Unidad de AS por cada 100 personas en situación de pobreza por ingresos, indicador *Capacidad anual potencial_{sonAS}*.

Tabla 22. Promedio y rango de la cantidad de personas pertenecientes al tramo del 40% más vulnerable por trabajador y asistente social en la Unidad AS, según FIGEM.

FIGEM	Capacidad anual potencial x trabajador		Capacidad anual potencial x asistente social	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	3.212,9	13,7 - 20.088	4834.7	20,5 - 48189
1	5.494,3	431,5 - 15.253,7	8.558	896,2 - 17160,6
2	7.008,1	875,3 - 16.063	11.376,1	1375,4 - 48189
3	4.739	980,6 - 17.020	6.569,9	1157,6 - 20102
4	1.998	96 - 20.088	2.935,9	96 - 20088
5	2.065,2	13,7 - 10.085	3.152,1	20,5 - 15576

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Según lo reportado en la tabla 22 existe un bajo promedio de las comunas 4 y 5 de la capacidad anual de la población potencial a cubrir. Las comunas tipo 2 vendrían siendo las con mayor capacidad a cubrir por funcionarios en AS, en donde existen 7.010 personas en el tramo del CSE40% por funcionario que trabaja en la Unidad AS. Las más bajas corresponden a las 4 y 5 con aproximadamente 2.000 personas en el tramo del CSE40% por funcionario de AS.

Sobre la composición de trabajadores en las Unidades de AS, por ley del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales en Asistencia Social o en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) no se exige una conformación de profesionales asistentes sociales ya sea en jefatura o

a cargo como tampoco un porcentaje en la Unidad, sin embargo es posible ver por la tabla 24 que sin importar el tipo de comuna el porcentaje promedio de la cantidad de asistentes sociales por el total de trabajadores se mantiene sobre el 60%, lo que se valora como componente favorable para el fortalecimiento de la profesionalización acorde al espacio de trabajo de la Unidad AS que tiene como objetivo atender e ir en ayuda de la población más vulnerable de la comuna.

Tabla 23. Promedio y rango del porcentaje de trabajadores que son Asistentes Sociales en AS (Porcentaje de AS), según FIGEM.

FIGEM	Cantidad de asist. sociales por el total (%)	
	Prom	Rango
1	61,7	32 - 100
2	67	33,3 - 100
3	74,9	25 - 100
4	68	21,4 - 100
5	70,2	14,2 - 100

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Caso similar ocurre con el porcentaje de personal técnico y administrativo (*Porcentaje de téc. y administrativos*) que compone la Unidad AS. A través de la tabla 24 se observa una constante que se mantiene entre 30 y 40% de proporción al revisar las cantidades declaradas por las municipalidades, lo que se traduce en que alrededor de un tercio de la composición de la Unidad AS pertenece a personal que cumple funciones técnico y administrativas.

Tabla 24. Promedio y rango del porcentaje de personal técnico y administrativo en AS (Porcentaje de téc. y administrativos), según FIGEM.

FIGEM	Cantidad de téc. y administrativos por el total (%)	
	Prom	Rango
Total	39,4	-
1	36,8	0 - 66,7
2	36,2	0 - 100
3	31,3	0 - 100
4	44	0 - 100

5	41	0 - 100
---	----	---------

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Continuando con la caracterización de los recursos humanos en Asistencia Social municipal, observamos el indicador *Factor de exclusividad* y se desprende de la tabla 25 que para las comunas 1 y 2, es decir las comunas más grandes y metropolitanas con desarrollo alto y medio, son quienes en sus equipos de trabajo poseen una mayor dedicación y exclusividad de atender las funciones que competen a la Unidad AS, en tasa del 0,8 del total de trabajadores aproximadamente. Por otra parte, las comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5) no logran superar el 0,4 del total del personal en la unidad, dejando en evidencia que los equipos de AS en este tipo de comunas realizan otras funciones fuera de su espacio de trabajo, como puede ser en RSH, Subsidios Sociales y el Programa Familias.

Tabla 25. Promedio y rango de Factor de exclusividad en AS, según FIGEM.

FIGEM	Factor de exclusividad (%)	
	Prom	Rango
Total	52,9	-
1	79,7	0 - 66,7
2	80,4	0 - 100
3	52,3	0 - 100
4	53,1	0 - 100
5	40,7	0 - 100

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

De esta forma, se va aproximando en los hechos a las funciones, responsabilidades y división tareas que se atienden por parte de los recursos humanos de la AS municipal en Chile según la comuna a la cual pertenecen. Para lo anterior, se revisan los niveles de exclusividad de las otras Unidades consultadas por la Encuesta de Inicio del proyecto GSL, se detallan a continuación:

Tabla 26. Factor de exclusividad promedio en AS, RSH, SS y Programa Familias.

	AS	RSH	SS	Familias
	Prom %	Prom %	Prom %	Prom %
Factor de exclusividad en funcionarios	52,9	57	45,8	77,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

En la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario de las municipalidades existen otras Unidades y programas que desarrollan funciones de asistencia y apoyo social a la población comunal, como lo son la Unidad de RSH, Subsidios Sociales y en algunos casos el Programa de Familias que viene de nivel central MDSF. Por la tabla 26 se puede observar el alto porcentaje de exclusividad del Programa Familias, dejando en evidencia cómo el personal perteneciente a otra Unidad de apoyo social no genera en ocasiones contacto con los trabajadores de las otras Unidades, siendo importante destacar que en su misma composición el Programa Familias depende del nivel central (MDSF) desplegando su proyecto de forma paralela a las acciones que pueda llevar la municipalidad correspondiente.

Tabla 27. Factor de exclusividad promedio en AS, RSH, SS y Programa Familias, según FIGEM.

FIGEM	AS	RSH	SS	Familias
	Prom %	Prom %	Prom %	Prom %
1	79,7	88,3	65	83,5
2	80,4	83,2	85,8	88,5
3	52,3	75,4	57,8	88,1
4	53,1	45,4	38,4	73,3
5	40,7	44,5	32,8	72,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Al analizar los promedios del factor de exclusividad por tipo de Unidad según FIGEM podemos observar que comunas grandes y con mayor desarrollo, como es el caso de 1 y 2, en promedio presentan la mayor exclusividad de personal en todas sus áreas, manteniendo de igual forma la tendencia de RSH y Programa Familias con los mayores porcentajes. En el caso de comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo presentan en todas las unidades los porcentajes más bajos de dedicación exclusiva. En concordancia con el análisis de la tabla 27 se puede acotar que dado que los programas trabajan de forma separada, comúnmente no se dialoga ni se integran a un trabajo en conjunto coordinado que sea capaz de hacer sinergia con las funciones y trabajos de las otras unidades o en el mismo territorio, como es el caso de Programa Familias que pese a que la comuna sea semi urbana y con desarrollo medio o bajo en promedio sigue manteniendo un factor de exclusividad superior al 70%, por el contrario, en caso de comunas de bajo desarrollo y semi urbanas la exclusividad es del 32,8% para SS.

Para dar cierre a la caracterización del recurso humano municipal y sus funciones se estudia la cantidad total de trabajadores que atienden público en AS (*Porcentaje que atiende público*), los datos de la tabla 28 arrojan que los equipos de trabajo en AS independiente del tipo de comuna al cual pertenezcan superan el 90% de funcionarios que atienden público del total. Lo anterior nos dice que es altamente probable que además de cumplir sus funciones relacionadas al apoyo de programas de asistencia social deben ser capaces de atender a la población comunal que acude al establecimiento.

Tabla 28. Porcentaje promedio de personas que atienden público con respecto al total de trabajadores en AS, según FIGEM.

FIGEM	AS
	Prom %
Total	93,9
1	92,5
2	96,1
3	91,9
4	92,3
5	95,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

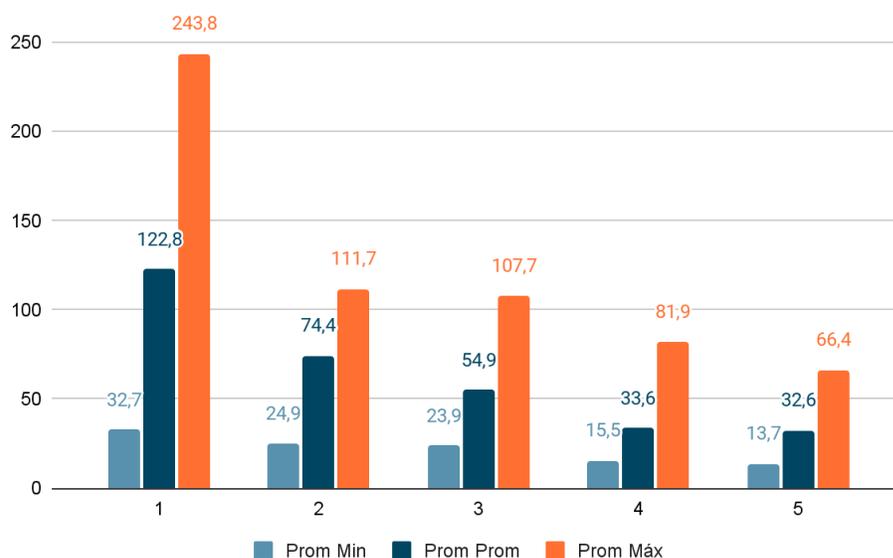
Con el objetivo de calcular la carga que poseen los trabajadores de la Unidad AS observamos la cantidad de personas atendidas por día declarado por los funcionarios de AS, esto se divide en tres categorías; el mínimo, promedio y máximo de personas atendidas en un día declarado por la contraparte municipal para la Unidad de AS dentro del marco del proyecto y, por ende, de la muestra GSL detallada en la metodología de este estudio. Su distribución se detalla a continuación:

Tabla 29. Cantidad promedio de la mínima, promedio y máxima de personas atendidas en la Unidad de AS.

FIGEM	AS		
	Prom Min	Prom Prom	Prom Máx
1	32,7	122,8	243,8
2	24,9	74,4	111,7
3	23,9	54,9	107,7
4	15,5	33,6	81,9
5	13,7	32,6	66,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Figura 15. Cantidad promedio de la mínima, promedio y máxima de personas atendidas en la Unidad de AS.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Como nota la tendencia, a medida que se incrementa el tamaño de la comuna, aumenta también el promedio mínimo, promedio y máximo de personas atendidas en AS al día. Especialmente en el caso de las comunas tipo 1 la diferencia con las comunas tipo 2 se acrecienta más en la comparación creciente con las otras, como las comunas 4 y 5 que muestran muchas similitudes en el promedio y mínimo de personas atendidas.

Se visualiza la carga promedio diaria de cada funcionario que atiende público en la Unidad AS, a través del indicador *Carga_promxfunc*, en la tabla 30 se nota que las comunas 2 y 3 poseen mayor carga promedio para responder a la demanda diaria de personas. Además, las comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio (tipo 4) poseen menos carga promedio para responder a la población que asiste al establecimiento.

Tabla 30. Promedio de personas diarias atendidas por funcionario que atiende público en AS, según FIGEM.

FIGEM	[persona/func. que atiende]	
	Prom	Rango
1	7,9	1,94 - 18,2
2	10,7	2,5 - 60
3	11	2,9 - 30
4	6,2	0,5 - 20
5	7,2	0,45 - 60

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Finalmente, se analizan los horarios de atención diarias por parte de la Unidad de AS en donde los mayores rangos de tiempo de atención en horas corresponden a las comunas más rurales y con desarrollo medio y/o bajo que en promedio bordean las 7,2 hrs.

Tabla 31. Promedio de personas diarias atendidas por funcionario que atiende público en AS, según FIGEM.

FIGEM	Tiempo de atención diaria [hrs]	
	Prom	Rango
Total	6,8	3,5 - 10,5
1	6	4,83 - 9
2	6,5	4,5 - 9,3
3	5,9	3,5 - 9,5
4	7	4 - 10,5
5	7,3	4 - 9,6

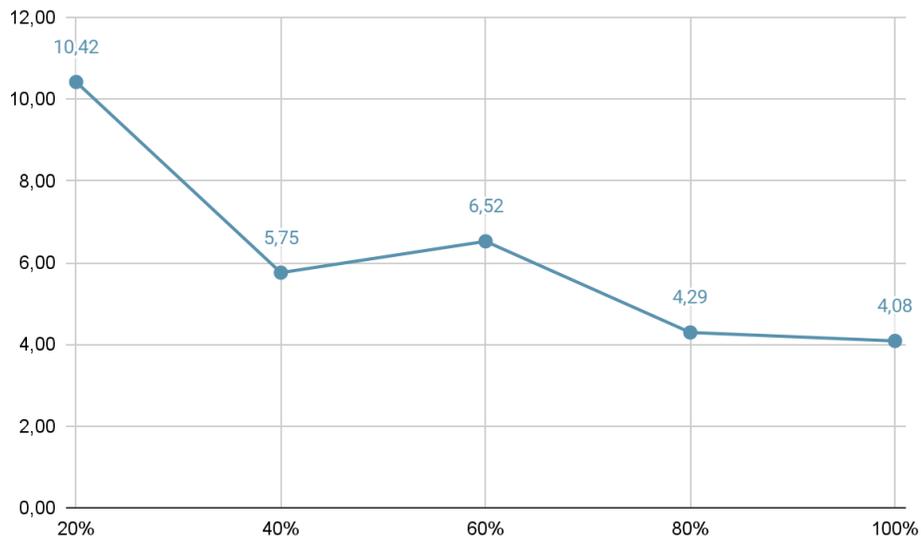
Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

3.1.2. Clasificación por porcentaje de ruralidad

En esta subsección se revisan todas las variables e indicadores vistas en la subsección anterior que se realizan según la clasificación FIGEM, pero con la clasificación por porcentaje de ruralidad de las comunas de la muestra de GSL. Además, solo se muestran los resultados que arrojan una tendencia clara y que entregan información valiosa para la investigación de esta tesis.

De esta forma, en la figura 16 se observa la tendencia que a medida que la comuna posee más ruralidad disminuye la cantidad de trabajadores en AS, pasando de 10 trabajadores a 4 para las comunas con alta ruralidad. Las comunas clasificadas con el 40% de ruralidad se escapan de esta tendencia que muestra menos trabajadores que las del 60%.

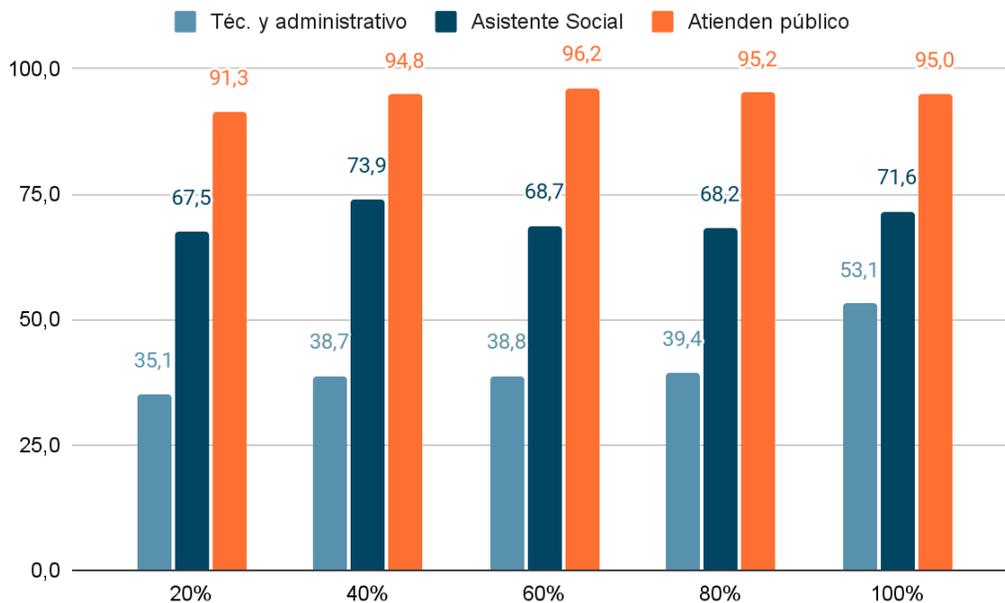
Figura 16. Cantidad promedio de trabajadores en Unidad AS por porcentaje de ruralidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Sobre la composición del recurso humano de la Unidad de Asistencia Social se puede concluir desde la figura 17 que en general se cumple que, independiente de la ruralidad, las comunas poseen en promedio un 40% de personal parte del equipo de técnicos y administrativos, para las comunas de más alta ruralidad se ve que esta cifra aumenta a 53%. La cantidad de trabajadores que son asistentes sociales en la Unidad de AS no muestra tendencia clara, pero se conserva por sobre el 65% para todas las comunas y en promedio es de un 69% de asistentes sociales con respecto al total de trabajadores. Luego, la proporción de funcionarios que atienden público es muy alta por sobre el 90% para todas las comunas.

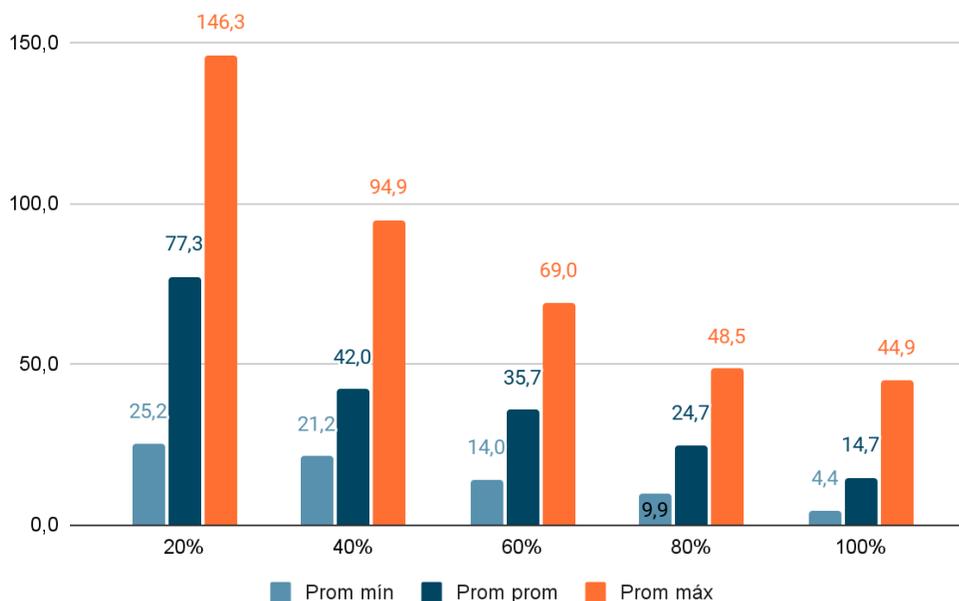
Figura 17. Composición de perfil y funciones del recurso humano de AS por porcentaje de ruralidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

A diferencia de la clasificación FIGEM y a través del porcentaje de ruralidad, los promedios de la cantidad mínima, promedio y máxima de personas atendidas se distribuye de forma diferente mostrando disminuciones en general. Las comunas del 40 y 60% de ruralidad presentan un promedio similar que las separa por 6 personas aproximadamente, y las comunas del 80 y 100% poseen un máximo de personas atendidas también muy semejante que las distancia por 4 personas. Se cumple que al disminuir el porcentaje de ruralidad las Unidades de AS de las comunas más urbanas atienden más gente en cantidad mínima, promedio y máximo al día declarada.

Figura 18. Cantidad promedio de la mínima, promedio y máxima de personas atendidas en la Unidad AS por porcentaje de ruralidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Con el objetivo de conocer los niveles de pobreza de las comunas según la clasificación rural que se propone en este estudio, se realizaron los cálculos desde las bases de datos de la estimación de pobreza multidimensional de la CASEN (2017) y de la cantidad de personas registradas en RSH que pertenecen al tramo CSE40%. La tabla 32 muestra la cantidad de personas en situación de pobreza multidimensional y el número de personas que pertenecen al tramo del 40% de vulnerabilidad, de ella se desprende que al aumentar el porcentaje de ruralidad disminuye la cantidad total de personas vulnerables, lo anterior se debe también a que las comunas más rurales poseen menos población y pertenecen a comunas más pequeñas.

Tabla 32. Cantidad de personas en pobreza multidimensional y en tramo del 40% de vulnerabilidad por clasificación rural.

Porc. de ruralidad	Cantidad de personas en situación de pobreza multidimensional 2017		Número de personas que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable (RSH) 2020	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	10.234,5	3 - 196.738	25.223,8	37 - 249.953

20%	19.967,6	301 - 196.738	48.656,9	535 - 249.953
40%	6.489,4	253 - 33.082	17.218,1	998 - 110.807
60%	4.339	647 - 14.728	10.463,5	1.905 - 30.793
80%	3.534,5	793 - 10.035	8.676,8	2.136 - 22.034
100%	982,9	3 - 5.694	2.095,3	37 - 8.766

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2017 y RSH 2020.

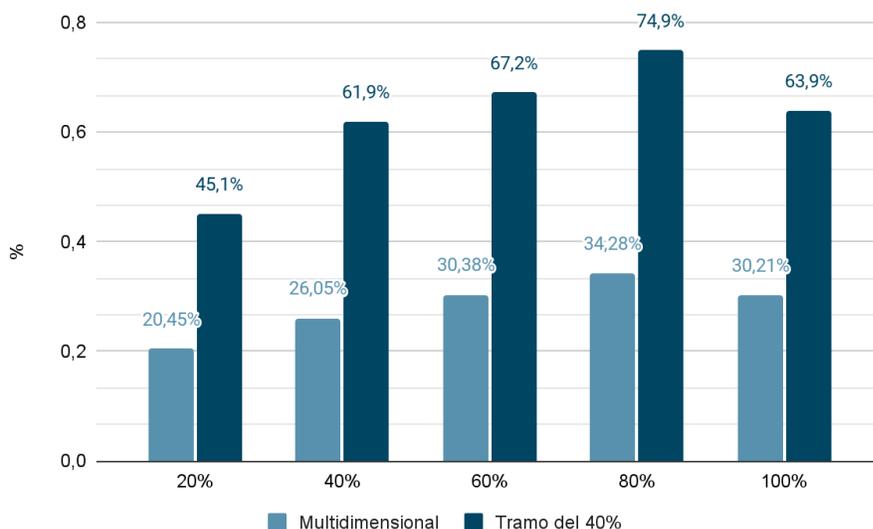
Tabla 33. Promedio y rango de la cantidad de personas pertenecientes al tramo del 40% más vulnerable por asistente social en la Unidad AS, según clasificador rural.

Porc. de ruralidad	Capacidad anual potencial	
	Prom	Rango
Total	4834,7	20,5 - 48189
20%	7.151,2	535 - 48.189
40%	5.126,9	376,3 - 22.161,4
60%	3.046,3	385,6 - 8.519,3
80%	4.649,9	692,9 - 15.576
100%	1.100,7	20,5 - 8.766

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Dado lo anterior y para ajustar esta visualización, se calculó la proporción (%) de suma total de personas en situación de pobreza multidimensional con respecto al total de la población, y de forma análoga para el cálculo del porcentaje de personas registradas en tramo del 40%. Posteriormente, se agruparon en la figura 19 según el clasificador rural, este gráfico muestra como a medida que aumenta la ruralidad de una comuna aumenta su proporción de pobreza, esto sucede para la pobreza multidimensional y el tramo del CSE40. Se observa que el indicador por tramo del 40% presenta más sensibilidad al aumentar la ruralidad de la comuna, pasando de un 45% para comunas del 20% de ruralidad a un 75% en comunas de ruralidad alta. En el caso de la pobreza multidimensional para comunas de muy baja ruralidad se registra un 20% y para comunas de alta se anota un 34%.

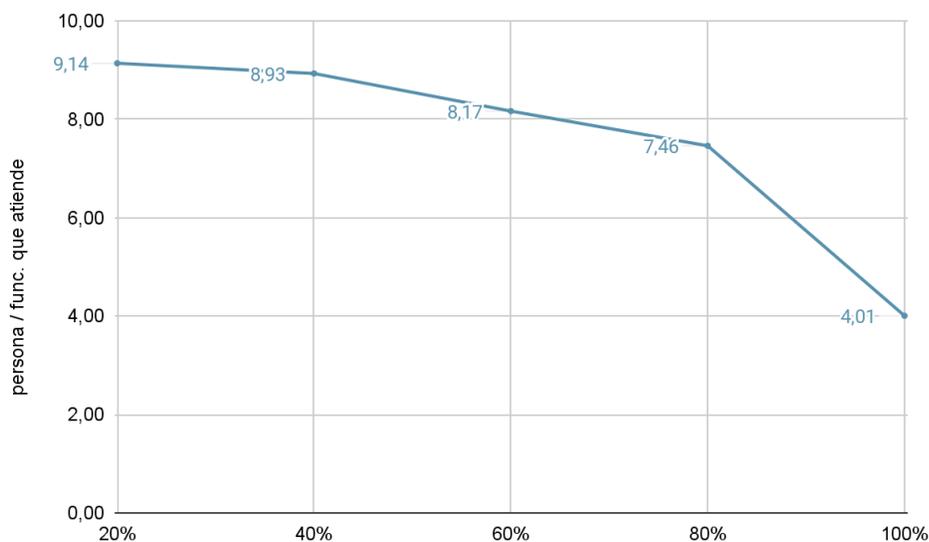
Figura 19. Porcentaje de pobreza multidimensional y personas en tramo del 40% de vulnerabilidad según clasificación rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Para el caso de las 25 comunas pertenecientes al intervalo del 100% de ruralidad, se muestra una disminución notoria, de 11 puntos porcentuales para pobreza multidimensional y 4 para el tramo del 40% vulnerable, esto se explica principalmente porque las comunas acotadas son territorios con muy baja población (3.281 habitantes en promedio) y muy alta ruralidad ubicados al sur de Chile en la región de los Lagos (10), Aysén (11) y Magallanes (12) en donde su proporción se ve empañada dada la baja cantidad de habitantes en proporción de los habitantes vulnerables y en situación de pobreza multidimensional.

Figura 20. Promedio de personas diarias atendidas por funcionario que atiende público según clasificador rural (persona / func. que atiende)



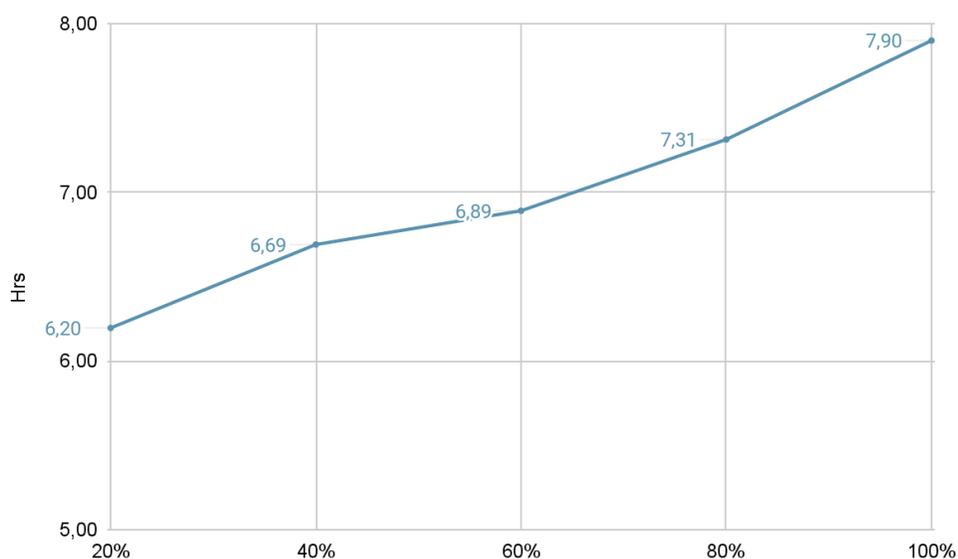
Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

La figura 20 nos muestra la carga promedio por funcionario que atiende público en la Unidad de AS con respecto a la cantidad promedio de personas que se atiende diariamente en AS. La curva

nos señala cómo a medida que la ruralidad aumenta en una comuna disminuye la carga para sus trabajadores. Esto se demuestra puesto que se pasa de aproximadamente 9 personas por funcionario en comunas con muy baja ruralidad, a 4 personas por funcionario que atiende público en una comuna con muy alto porcentaje rural. Las cifras anteriores, y según se señala en el Capítulo 2 sobre los alcances del estudio, sólo entregan información sobre las atenciones realizadas en el recinto de la municipalidad respectiva, es decir, cuando la población asiste al lugar físico del recinto

Es relevante señalar sobre la figura 21 que las atenciones que se realizan desde la AS para este caso son de carácter presencial en las dependencias del municipio, por lo tanto, las comunas con altos niveles de ruralidad poseen más barreras de acceso para llegar al municipio que generalmente se encuentra en el centro urbano de la ciudad. Además, y como se señaló anteriormente, estas comunas poseen bajo nivel de personal exclusivo lo que invita a deducir que no solo se encuentran realizando labores de atención de público en AS, sino también en RSH, Subsidios, en el PF o en algún otro programa o iniciativa de la municipalidad. Ahora bien, lo anterior supondría una sumatoria de tareas y atenciones particulares en diferentes áreas en las comunas con menor urbanización.

Figura 21. Promedio de horas diarias atención de la Unidad AS según clasificador rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Finalmente, para analizar la atención de la Unidad de AS se estudió el promedio de horas de atención diaria por clasificador rural lo que señala que las comunas más rurales poseen mayor tiempo de atención diarios. Comunas con muy alta ruralidad concentran aproximadamente 8 horas de atención al día, mientras que las comunas con muy baja ruralidad indican en promedio 6 horas. Lo anterior da muestra inicial sobre la adaptación del servicio municipal a las características y condiciones de la población y territorialidad, el acceso a los recintos de oferta de asistencia, servicios y prestaciones sociales que comúnmente se encuentran en el sector urbanizado del territorio de las comunas no son los mismos para las diferentes comunas del país. En las comunas con mayor ruralidad existen problemas de acceso y traslado desde el campo a las localidades urbanizadas, principalmente por los sistemas de transporte y traslado oferentes, horarios de locomoción, tiempos de movilización, condiciones climáticas y de camino (asfaltado, básico con primera capa, ripiado). Esto genera que los tiempos de llegada desde un hogar rural al recinto

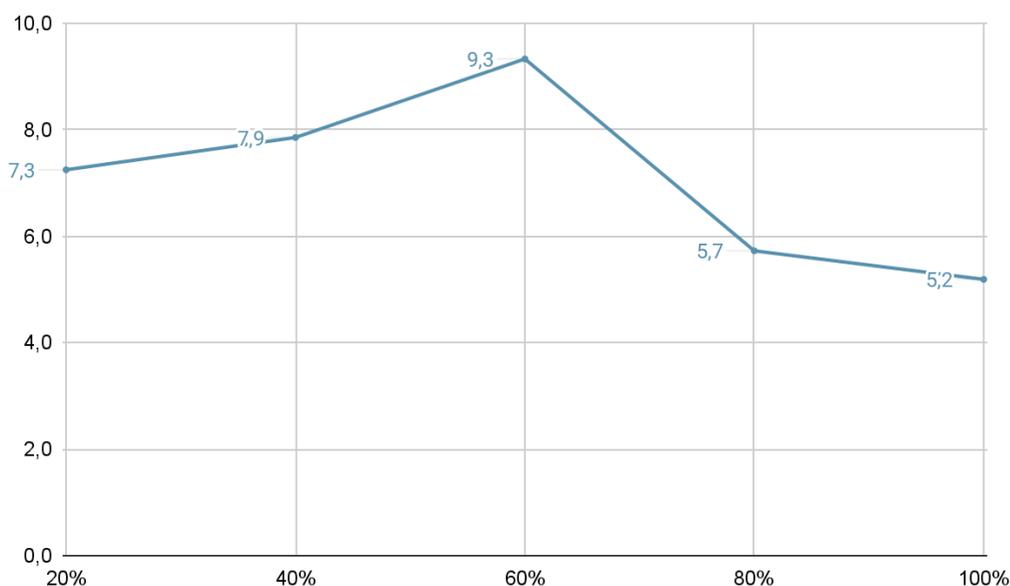
municipal en general sean más largos por lo que se deben coordinar atenciones accesibles para la población vulnerable que necesite servicios y asistencia social.

3.1.3. Clasificación por vulnerabilidad

En esta subsección se revisan todas las variables e indicadores vistos en la subsección 3.1.1 que se realizan según la clasificación FIGEM, pero con la clasificación por porcentaje de vulnerabilidad de las comunas de la muestra de GSL. El clasificador diseñado para la observación presenta 5 intervalos (que fueron explicados en el Capítulo 2) en donde el correspondiente al 20%, es decir, las comunas que presentan proporción de personas registradas en el tramo del 40% con respecto a su población total entre 0 y 20% (comunas con vulnerabilidad muy baja), tiene baja cantidad de observaciones (8 comunas) lo que impide concluir en general sobre su comportamiento o descripción.

Por consiguiente, observamos la cantidad de trabajadores en total que cuenta la Unidad AS según clasificación de vulnerabilidad.

Figura 22. Cantidad promedio de trabajadores en AS según clasificador de vulnerabilidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

De la figura anterior es posible notar que las comunas por sobre el 80% (clasificación 80 y 100%) de vulnerabilidad presentan las cantidades promedio de trabajadores en AS más bajas en comparación con los otros intervalos, por debajo de los 6 trabajadores promedio.

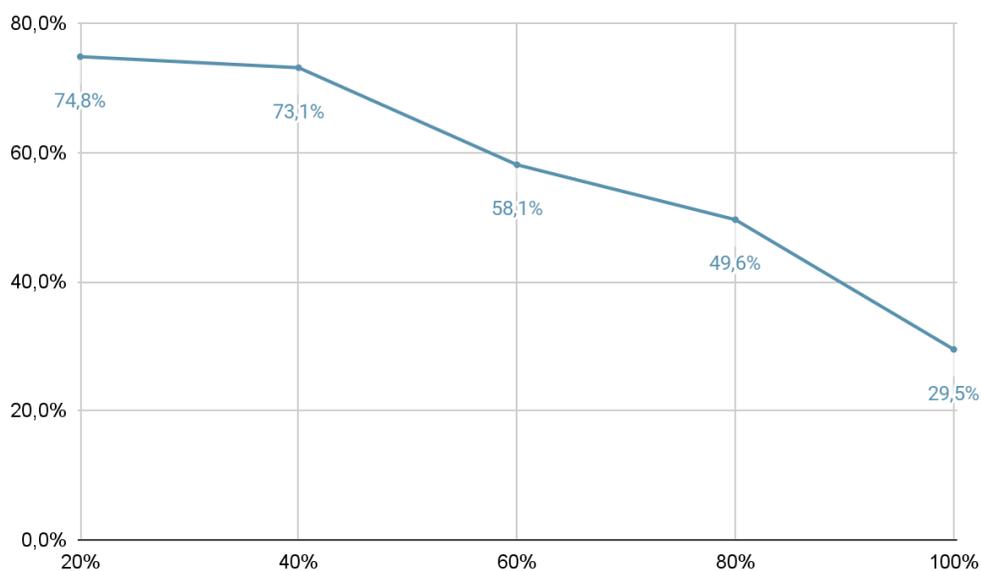
Tabla 34. Promedio y rango de la cantidad de personas pertenecientes al tramo del 40% más vulnerable por asistente social en la Unidad AS, según clasificador de vulnerabilidad.

Clasificador de vulnerabilidad	Personas del tramo CSE40 por asistente social en AS	
	Prom	Rango
Total	4834,7	20,5 - 48189
20%	383,5	20,5 - 1.794,6
40%	6.169,9	60 - 22.684
60%	6.041,3	134 - 48.189
80%	4.343,5	286,5 - 20.102
100%	3.778,5	989,7 - 10.905

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Pasando por alto las comunas que se encuentran en el intervalo del 20% de vulnerabilidad, se nota que al aumentar el nivel de vulnerabilidad de una comuna disminuye con ello la capacidad anual de población potencial, pasando de 6.169 a 3.778 personas vulnerables por asistente social en la Unidad de AS.

Figura 23. Factor de exclusividad promedio de la Unidad AS según clasificador de vulnerabilidad.

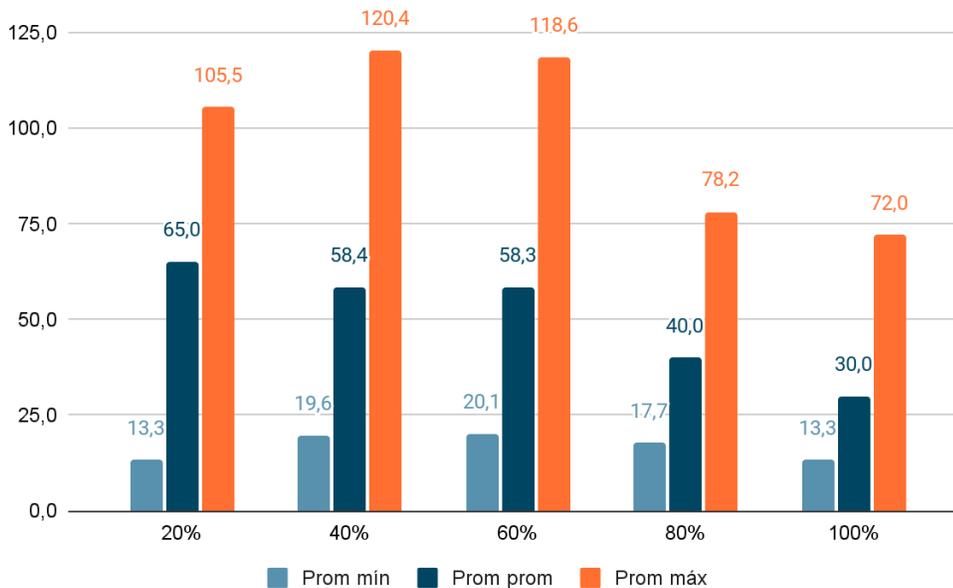


Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Al observar la figura 23 se infiere que a mayor proporción de personas en vulnerabilidad en una comuna, menor es la exclusividad del personal de la Unidad de AS, es decir, que los trabajadores

de AS se ocupan de otras funciones por fuera de AS. Esto deja a la vista que la planta de trabajadores de AS en comunas con mayor vulnerabilidad se ocupa de otras funciones aparte de las de AS, resuelve otras tareas además de atender a los beneficiarios de AS.

Figura 24. Personas mínimas, promedio y máximas atendidas en un día en AS según clasificador de vulnerabilidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Desde la figura 24 se desprende que existen diferencias estrechas para la cantidad de personas que se atienden al día en las comunas del 20, 40 y 60% de vulnerabilidad, lo que se deduce que estas 3 clasificaciones se comportaron de forma similar en el aspecto de atención al público en AS. Así mismo, las comunas del 80 y 100% presentan mínimos, promedios y máximos menores a las con menor vulnerabilidad.

Con respecto a las tablas 35 y 36, no es posible en primera instancia deducir sobre alguna tendencia clara, no obstante, se puede enunciar que las comunas con un 40% de población vulnerable posee la mayor carga por funcionario que atiende público, y las del 20% la menor. Además, de que en promedio todas las unidades se redondean a las 7 horas de atención diarias.

Tabla 35. Carga de personas que asisten por funcionario que atiende público en AS, según clas. de vulnerabilidad.

Tabla 36. Horas promedio de atención en AS por día según clas. de vulnerabilidad.

Clasificador de vulnerabilidad	Carga de personas que asisten por funcionario que atiende público en AS	
	Prom (pers / func.)	Rango (pers / func.)
Total	8,1	0,455 - 60
20%	4,7	0,714 - 18,3
40%	10,2	1,7 - 60
60%	7,9	0,83 - 60

Horas de atención diarias	
Prom (hrs)	Rango (hrs)
6,8	3,5 - 10,5
7,3	4,5 - 9
6,6	4,8 - 10
6,8	4,5 - 9,5

80%	8,3	0,45 - 40	6,9	3,5 - 10,5
100%	7,2	0,8 - 20	6,5	4 - 9,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Con objeto de profundizar en el análisis de la pobreza y vulnerabilidad, se estudiaron las comunas con mayor urbanización (comunas urbanas en adelante), es decir, las comunas con clasificador por debajo o igual al 40% del nivel de ruralidad. Las resultantes son 127 territorios de Chile en la muestra GSL y 207 en el total de todas las comunas del país.

Tabla 37. Cantidad de personas en situación de pobreza multidimensional y por ingresos en comunas urbanas de GSL.

	Cantidad de personas en pobreza multidimensional 2017		Cantidad de personas en pobreza por ingresos 2017	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	14.758,6	253 - 196.738	6.090,4	61 - 63255

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2017 y GSL.

Tabla 38. Cantidad de personas en tramo del 40% más vulnerable en 2019 y 2020 en comunas urbanas de GSL.

	Número de personas que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable 2019		Número de personas que pertenecen al tramo del 40% más vulnerable 2020	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	31.356,3	476 - 203.886	36.506,6	535 - 249.953

Fuente: Elaboración propia en base a datos RSH 2019 y RSH 2020.

El promedio de personas por comunas urbanas que se encuentran en el tramo del 40% más vulnerable en 2020 corresponde al 47,5%, por superior en 4,5 puntos porcentuales al promedio total de las 345 comunas que registra un 43%. El promedio del porcentaje de pobreza por ingresos y multidimensional para las comunas más urbanizadas es del 10,2% y 22,6% respectivamente, encontrándose en mismo nivel que las vistas para el total de la población en Chile (10,9% y 20,7% respectivamente en el 2017).

De las 127 comunas observadas 114 corresponden a municipalidades lideradas por alcaldes y 13 a alcaldesas, representando estas últimas al 10,2% del total. La región que más se repite dentro de las comunas con mayor urbanización en la muestra GSL es la región de Valparaíso con 20, seguida de la región del BioBío con 19 y de la Región Metropolitana con 17.

Por otro lado, se realiza la caracterización de los recursos humanos de la Unidad de AS en donde en promedio se cuenta con 8,6 trabajadores en la Unidad, de los cuales 5,4 corresponden a personal con funciones exclusivas en AS, 5,4 son asistentes sociales, 3,4 son parte del equipo técnico y administrativo y 8 atienden público. Si lo miramos desde las proporciones en función del total de

trabajadores tenemos que el 58,8% es personal con dedicación exclusiva al área, el 70,2% es asistente social, el 36,6% es parte del técnico y administrativo y el 92,8% atiende público en la Unidad. Lo anterior se puede resumir en la siguiente tabla:

Tabla 39. Composición de la Unidad AS en comunas urbanas de muestra GSL.

Variable	Cantidad prom	% prom
Total de trabajadores	8,6	-
Personal exclusivo	5,4	58,8
Son Asistentes Sociales	5,4	70,2
Son Téc. y Administrativo	3,4	36,6
Atienden público	8	92,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Se observaron relaciones de la capacidad anual del total de trabajadores en AS, los asistentes sociales y quienes atienden público con respecto a la cantidad de personas en el tramo de CSE40. Los resultados indican que existen alrededor de 4.290 personas vulnerables (1.856 hogares) por cada funcionario que trabaja en AS, 6.310 personas vulnerables (2.745 hogares) por cada asistente social y 4.480 (1.941 hogares) por cada trabajador que atiende público en el área.

Luego, se estudiaron las cargas y capacidades de atención de la Unidad de AS y se obtuvo que en promedio se atienden diariamente a 62,5 personas, con un mínimo de 23,5 y un máximo de 124,8. Esto nos arroja que en promedio cada funcionario que atiende público recibe a 9,1 personas diarias en la Unidad, esto durante las 6,4 horas promedio de atención diaria.

3.2. Diferencia de género de autoridad local municipal: Alcaldes y Alcaldesas

En la base de datos GSL se tienen 233 comunas y al hacer la clasificación resultan 207 comunas con Alcaldes y 26 con Alcaldesas, esto del periodo 2017-2020. Dado lo anterior la base de datos para autoridades municipales mujeres corresponde al 11,1% de la base total de GSL, pese a ser significativamente más pequeña que la base de datos para autoridades municipales hombres se realizó el análisis exploratorio, y en esta subsección se presenta lo obtenido.

Se estudió la pobreza multidimensional y el tramo del 40% de vulnerabilidad por la clasificación según género de la autoridad local municipal. Las comunas lideradas por mujeres presentan un 24,8% de pobreza multidimensional y las lideradas por alcaldes un 27,3%. Mismo ocurre con la proporción de personas en el tramo CS40 con respecto al total de la población, para comunas que cuentan con alcaldesas muestran un 46,3% de población vulnerable y las con alcalde un 51,3%. Dentro de este análisis exploratorio las comunas con alcalde presentan mayor pobreza y mayor

proporción de población vulnerable. Además, la ruralidad presente en los territorios de mandato femenino es del 38,9% en promedio del indicador de porcentaje y en la de hombres es del 41,2%.

Luego, se caracteriza a las comunas según la clasificación propuesta en esta subsección, en general no se observan grandes diferencias, sin embargo, vale la pena señalar que para el caso del Programa Familias las alcaldesas poseen menor cantidad de trabajadores, 5 aprox., los alcaldes contratan más personas para esta unidad, 7 en promedio, y con un mayor nivel de exclusividad. Además, cuentan con mayor proporción de trabajadores contratados por el MDSF bordeando el 70%, mayor en comparación con el 64% de exclusividad presente en las comunas con autoridad femenina.

Tabla 40. Composición de la Unidad AS de las comunas según el género de la autoridad municipal.

Variable de PF	Alcaldesa		Alcalde	
	Cantidad prom	% prom	Cantidad prom	% prom
Total de trabajadores	4,8	-	6,9	-
Personal exclusivo	3,8	73,7	5,8	78
Contratado por MDSF	3,2	63,6	4,9	69,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Las comunas con alcaldes abarcan más capacidad potencial anual, y los datos muestran conclusiones en esa dirección. Sobre el cálculo de la capacidad anual de atención de la población potencial, es decir, del tramo del 40% más vulnerable de la comuna de los resultados se deriva que existen en las comunas lideradas por mujeres aproximadamente 2.775 personas vulnerables (1.244 hogares) y 3.293 (1.415 hogares) en comunas con alcalde por cada funcionario que trabaja en AS, 3.736 personas vulnerables (1667 hogares) y 5.003 (2.159 hogares) por cada asistente social, y 2.820 (1.268 hogares) y 3.424 (1473) por cada trabajador que atiende público en el área. En síntesis y según la muestra ocupada, las comunas con líder masculino poseen menor capacidad de atención ya sea de su total de trabajadores en AS, asistentes sociales y quienes atienden público, en comparación con las comunas con mandato femenino.

Tabla 41. Personas mínimas, promedio y máximas atendidas en un día en AS según el género de la autoridad municipal.

	Prom mín	Prom prom	Prom máx
Alcaldesa	18,5	51,7	114,9
Alcalde	17,5	46,1	91,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Sobre la cantidad de personas atendidas al día declaradas por las municipalidades con alcaldesas señalan en promedio contar con un mínimo, promedio y máximo mayor a las registradas por alcaldes. Como se ve en la tabla 41 el mínimo es muy similar entre ambos (diferencia de 1 persona), sin embargo, el promedio presenta una diferencia redondeada de 6 personas y el máximo una de 23 personas atendidas diarias.

La carga por funcionario que atiende para comunas con mandato femenino es de 7,8 personas por día, y para la representación masculina de 8,1 personas por funcionario que atiende diariamente en la Unidad de AS. Finalmente, la gestión femenina posee en promedio un horario de atención de 7,2 horas al día y la administración masculina señala un promedio de 6,7 horas diarias.

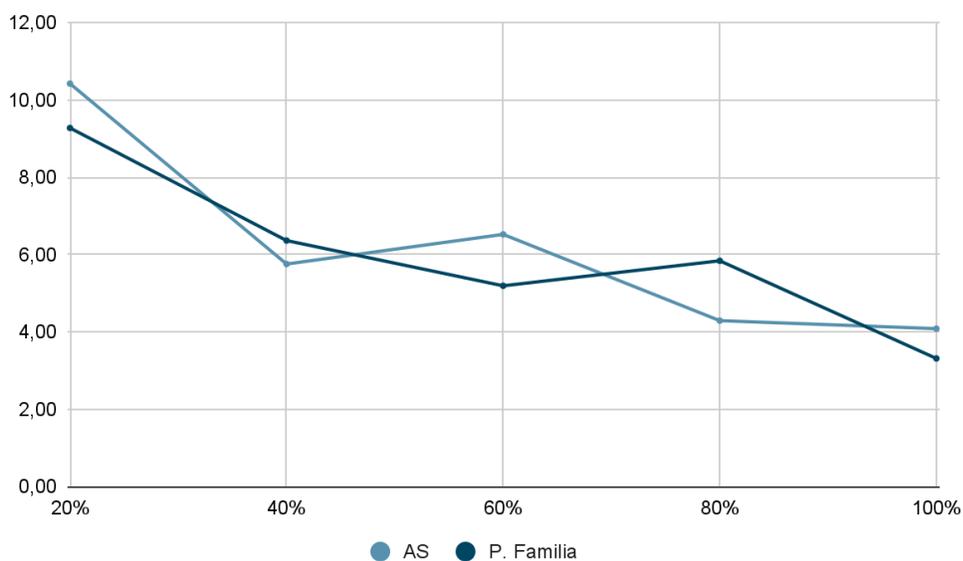
3.3. Programa Familias

3.3.1. Comparación de Asistencia Social con el Programa Familias

El Programa Familias forma parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades y este pertenece al Sistema Intersectorial de Protección Social, que dirige el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por lo que este programa no depende completamente de la administración y gestión local municipal, sino del gobierno central ministerial. Programa Familias está enfocado en contribuir en que los hogares y personas superen su situación de pobreza extrema, al inicio se pasa por un diagnóstico y luego se genera un acompañamiento integral de 24 meses. Este trabajo con las familias generalmente cuenta con sesiones individuales y grupales en los domicilios y comunidades, por lo que no se focaliza en realizar asistencia en el recinto municipal. Con el objeto de analizar diferencias, similitudes y comportamientos de la Unidades en esta subsección se comparan ambas áreas, esto se hace a través del clasificador rural.

De esta forma, se obtuvo que en promedio el PF goza de una cantidad total similar de trabajadores que la Unidad de AS, posee 1 persona menos que en AS, y se muestra en la figura 25 como a medida que aumenta la ruralidad también disminuye la cantidad de trabajadores en el PF.

Figura 25. Cantidad promedio de trabajadores en AS y en PF según clasificación rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

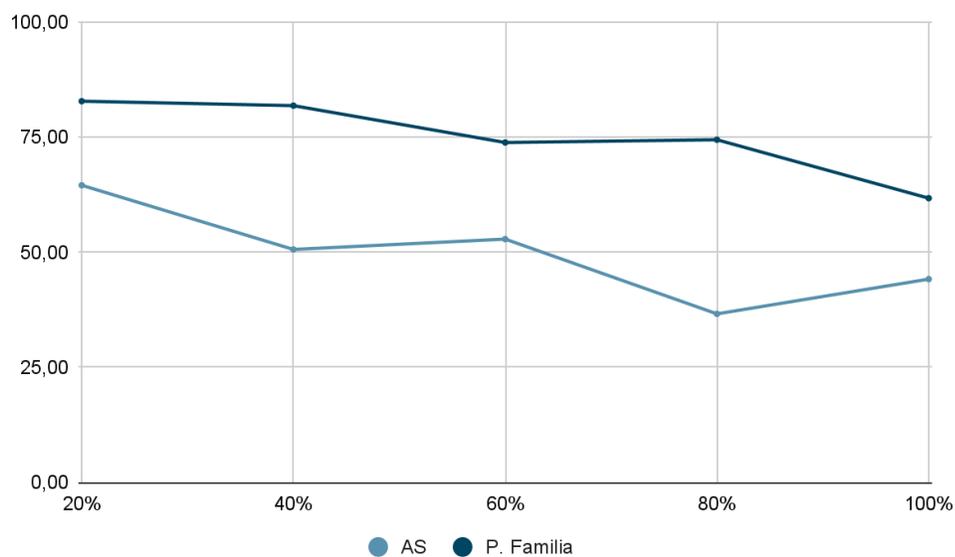
Tabla 42. Cantidad promedio de trabajadores en AS y en PF según clasificación rural.

	Total	20%	40%	60%	80%	100%
AS	7,5	10,4	5,8	6,5	4,3	4,1
P. Familias	6,7	9,3	6,4	5,2	5,8	3,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Sobre el nivel de exclusividad de las personas que trabajan en el PF se ve una notoria diferencia con respecto a AS, en promedio el Programa de Familias cuenta con un 77,6% del personal abocado completamente a las funciones del programa y esta tendencia varía levemente al observar la ruralidad de las comunas. Las comunas con nivel muy bajo y bajo de ruralidad poseen exclusividad por sobre el 80% de su personal, es decir, que el PF cuenta con recurso humano que cumple funciones solo para esa Unidad. Además, se nota la relación que al aumentar los porcentajes de ruralidad disminuye este nivel de exclusividad para el PF, y que este indicador en promedio siempre es mayor que el visto para la Unidad de AS independiente del clasificador rural.

Figura 26. Factor de exclusividad promedio de la Unidad AS y el PF según clasificación rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Tabla 43. Factor de exclusividad promedio de la Unidad AS y el PF según clasificación rural.

Clasificador rural	AS	P. Familias
	Prom %	Prom %
Total	52,9	77,6
20%	64,6	82,8
40%	50,6	81,9

60%	52,9	73,9
80%	36,6	74,5
100%	44,2	61,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

El MDSF traspasa recursos a las municipalidades para el contrato del personal que trabaja en el PF, en promedio el 69% del personal de Familias es financiado por el Ministerio. A medida que la comuna se vuelve más rural la cantidad de personal financiado por el MDSF disminuye. Esto se puede ver en la tabla 44.

Tabla 44. Porcentaje de recursos humanos financiados por el MDSF del PF según clasificación rural.

Clasificador rural	P. Familias
	Prom
Total	69,0
20%	82,85
40%	81,88
60%	73,87
80%	74,47
100%	61,77

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Luego, se calculó el porcentaje de personas contratadas a honorarios de ambas unidades, el cálculo corresponde al promedio ponderado de cada tipo de contrato de los trabajadores que componen las áreas. Programa Familias presenta altísimas cifras de contratos a honorarios, en promedio el PF presenta el 87% de su personal con contrato a honorarios, muy por debajo se encuentra la Unidad de AS que cuenta con el 52,3% de su equipo en esta modalidad contractual. La presencia más baja de este tipo de contratos se puede ver en las comunas del 60 y 100% de ruralidad con un 81,7 y 82,7%.

Tabla 45. Porcentaje de personas contratadas a honorarios en Unidad AS y PF según clasificación rural.

Clasificador rural	AS	P. Familias
	Prom	Prom
Total	52,3	87
20%	51,1	90,2

40%	48,2	88,7
60%	58,8	81,7
80%	46,5	83,2
100%	55,8	82,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Lo anterior, repercute directamente sobre la estabilidad de las personas que participan del Programa Familias, como se encuentran bajo contrato honorarios no existe proyección y se abren espacios para que esta persona rote y no se mantenga fijo, generando además que los funcionarios del municipio no puedan trabajar largo tiempo con las personas del PF. La situación contractual y la rotación de personal no facilita que haya una articulación con los funcionarios más estables del municipio, en caso de contar con un contrato más estable, el municipio puede disponer del recurso humano, conocer y obtener información directa sobre la familia y el hogar que atienden y tienen a cargo los funcionarios. Los trabajadores del PF podrían convertirse en un recurso directo para el municipio y su gestión, sin embargo, se diagnostica poca proyección del trabajo.

Por otro lado, ambas unidades presentan horarios de atención similares, es importante mencionar que el PF realiza otro tipo de atenciones además de la asistencia en el recinto municipal, que son las sesiones de trabajo en domicilio, sesiones de trabajo en recintos comunitarios y atención de público en recintos comunitarios. Al igual que en la Unidad de AS se nota que las comunas con mayor ruralidad poseen tiempos más amplios de atención que bordean las 8 horas, a contrario de las comunas más urbanas que se mantienen más cercanas a las 6 horas en el caso de AS y 7 horas en el caso del PF.

Tabla 46. Promedio de horas atendidas por día en Unida AS y PF según clasificación rural.

Clasificador rural	AS		P. Familias	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	6,8	3,5 - 10,5	7	2,5 - 10,5
20%	6,2	3,5 - 9,5	6,8	2,5 - 10,5
40%	6,7	4 - 10,5	6,9	4,5 - 9,75
60%	6,9	4 - 9,5	7,3	4 - 9,5
80%	7,3	4 - 9,5	7,1	4 - 9,5
100%	7,9	4 - 9,55	8,1	3,5 - 9,55

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

3.3.2. Análisis de capacidades y escenario artificial

Con el propósito de estudiar las capacidades de atención de la Unidad de AS en esta subsección se observan estos indicadores y además se realiza un escenario artificial que tiene como supuesto que los recursos del nivel central (como el PF) son traspasados directamente a la administración y gestión del municipio, por lo que para revertir aquella situación se sumaron la cantidad de funcionarios que atienden público de la Unidad AS y el total de trabajadores del PF.

Se realiza el cálculo de la capacidad anual de atención de la población potencial, es decir, del tramo del 40% más vulnerable de la comuna para el año 2019 y 2020 a través del clasificador rural, de los resultados se deriva el aumento de las personas y hogares al registro del RSH y que además pertenecen al tramo del 40% más vulnerable. La pandemia y la generación de ayudas sociales dado el contexto de crisis social repercute en el aumento de la población potencial a cubrir por los funcionarios de la Unidad de AS, pasa de 2.884 personas vulnerables en el 2019 a 3.213 personas vulnerables en promedio durante el año 2020 por trabajador del área de AS, aumentando en un 11,4% la población potencial por funcionario.

Tabla 47. Hogares vulnerables del 2019 y 2020 por funcionario que trabaja en AS.

Clasificador rural	Personas en el tramo del 40% más vulnerable 2019 por funcionario que trabaja en AS		Personas en el tramo del 40% más vulnerable 2020 por funcionario que trabaja en AS	
	Prom	Rango	Prom	Rango
Total	2884,2	9 - 17213	3212,9	13,7 - 20088
20%	3961,5	221,6 - 13638	4555,2	221,6 - 16063
40%	3574,3	164,8 - 17213	3911,8	188,2 - 20088
60%	1847,8	114,5 - 7934,3	2001,9	122 - 8519,3
80%	2661,4	360,7 - 9159,5	2851	385,3 - 10085
100%	548,8	9 - 2702,3	594,9	13,7 - 2922

Fuente: Elaboración propia en base a datos RSH 2019, RSH 2020 y GSL.

Luego, observamos la capacidad potencial por funcionario al realizar este escenario artificial en donde se suma la cantidad de funcionarios que atienden público en AS más la cantidad de trabajadores totales del PF⁷, y se enfoca solo para el año 2020 que es el año de la llegada del COVID-19 a Chile. Se demuestra que el promedio para el año 2020 pasa de 3.213 personas vulnerables a 1.219 personas vulnerables por funcionario que atiende público del escenario artificial en donde vemos la fusión de la unidad AS+PF, disminuyendo la población potencial a cubrir por cada funcionario de la unión de ambas unidades en un 62,1%.

⁷ Importante señalar que la muestra queda con 203 observaciones no con 233, dado que se acota por las municipalidades que declararon contar con el PF dentro de sus unidades.

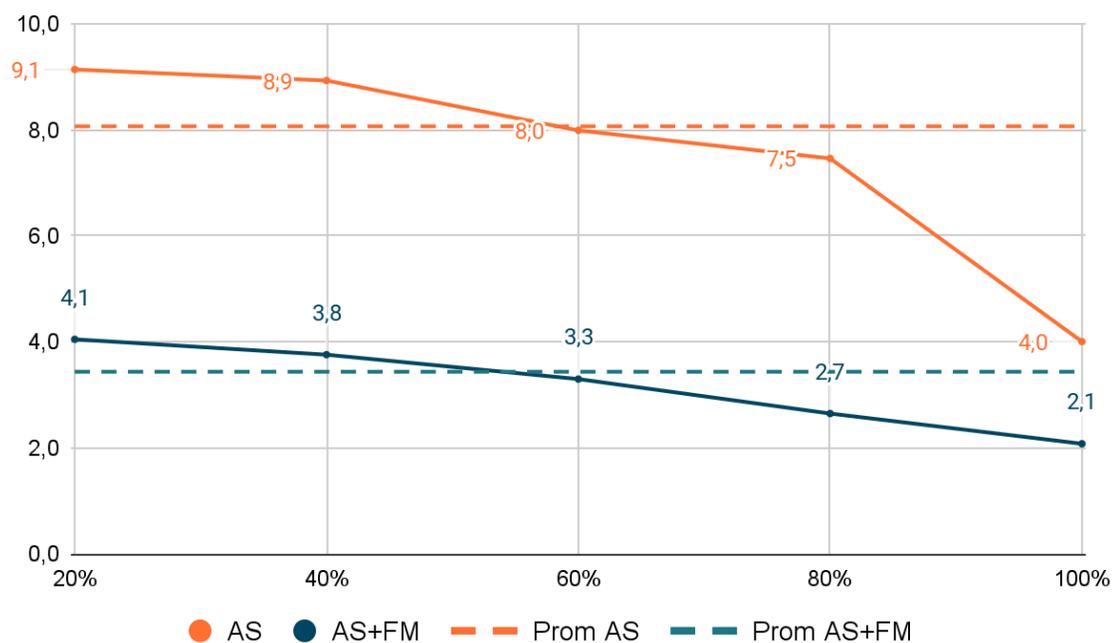
Tabla 48. Personas en el tramo del 40% más vulnerable 2020 por funcionario que trabaja en AS+PF.

Clasificador rural	Personas en el tramo del 40% más vulnerable 2020 por funcionario que trabaja en AS	
	Prom	Rango
Total	1218,5	20,5 - 5276,5
20%	1813,1	221,6 - 5191,7
40%	1345,8	161,3 - 5276,5
60%	843,3	178,6 - 2644
80%	876,7	283,7 - 2003,1
100%	304,5	20,5 - 974

Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

Finalmente, se mide la carga por funcionario que atiende público en el escenario AS+PF por el promedio de personas que se atienden diariamente en AS según clasificador de ruralidad, y se comparó con el caso base en donde se cuenta solo con los funcionarios que atienden público de la Unidad AS.

Figura 27. Comparación de carga promedio de personas atendidas al día por funcionario que atiende en AS y AS+PF, según clasificación rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos GSL.

De la figura 27 se aprecia la disminución y redistribución de las cargas entre los funcionarios de AS y el PF. La carga por funcionario que atiende en promedio se reduce a más de la mitad (57,5%), pasa de 8 a 3,4 personas atendidas al día por funcionario que atiende público. Nuevamente se muestra la tendencia que a medida que aumenta la ruralidad de una comuna disminuye la distribución de cargas entre los funcionarios del escenario simulado AS+PF.

Los resultados del escenario supuesto dejan en evidencia el potencial de coordinar y organizar Unidades de ayudas, asistencias y prestaciones sociales desde el gobierno local municipal en conjunto con el gobierno central, esto de la perspectiva del recurso que proviene del nivel central hacia la administración municipal, del cual dependen las capacidades de realizar esta gestión. El Programa Familias hace la imagen para el municipio y la población que se tienen recursos humanos a su disposición, cuando en realidad sus funciones dependen del PF y quien gestiona el programa es el MDSF, es decir, el gobierno central, por lo que trae consigo consecuencias relevantes como la duplicación de ocupaciones que persiguen un mismo objetivo, sobre intervención de familias, hogares y personas vulnerables. Lo anterior no genera una atención integral centrada en las personas, dado que el municipio no posee las atribuciones ni capacidades para poder disponer del recurso y articularlo de manera más adecuada y en función de las características del territorio y su población.

Capítulo 4

4. Discusión y conclusiones

En esta sección se presentan las principales discusiones de los hallazgos alcanzados a través de los resultados del apartado anterior, haciendo hincapié y siguiendo la estructura presentada por medio de los objetivos declarados al inicio de esta investigación. Para mantener un orden en la redacción de los análisis estos se esbozaron por cada variable e indicador propuesto separando por clasificador. Luego, se pasa a las conclusiones obtenidas.

4.1. Discusión de resultados

Como se enunció en la metodología de este estudio se utilizaron 3 clasificaciones para atender los datos que se relacionan a las variables de la caracterización y composición de los recursos humanos de la Unidad de Asistencia Social Municipal, y del análisis de la atención ofertada por la misma Unidad. Esto se ocupa para analizar en primera instancia la Unidad de AS en general, realizar un acercamiento a las comunas con mayor urbanización, observar las diferencias por género de las autoridades locales municipales y para realizar la comparación y simulación conjunta de la Unidad AS y el PF.

Los resultados de este estudio muestran que los municipios con mayor porcentaje de ruralidad tienen una menor fuerza laboral respecto a los municipios urbanos. Se conoce desde la literatura y datos dispuestos desde las encuestas CASEN 2017, CASEN en pandemia 2020 y los estudios llevados por la CEPAL durante la crisis socioeconómica del COVID-19 (CASEN, 2017; CASEN, 2020; CEPAL, 2021) que la mayor cantidad de pobreza y pobreza extrema se encuentran en las comunas y sectores rurales del país, siendo este resultado consistente con la existencia de una amplia desigualdad en la distribución de recursos de los municipios. Se puede inferir de este resultado que hay presencia de una sobreposición de desigualdades a nivel territorial, en las comunas rurales donde existe mayor pobreza y pobreza extrema, donde además existe desigualdad en la cantidad de recursos humanos disponibles para el trabajo dentro de la Asistencia Social.

Para el caso de la clasificación por vulnerabilidad, la cantidad total de trabajadores en AS no muestra una correlación tan robusta como la rural, sin embargo, las comunas por sobre el 80% (clasificación 80 y 100%) de vulnerabilidad presentan las cantidades promedio de trabajadores en AS más bajas en comparación con las otras clasificaciones, por bajo de los 6 trabajadores promedio.

Sobre el porcentaje de asistentes sociales en la Unidad de AS no se encuentra relación estricta que permita observar su distribución, sin embargo, para todas las clasificaciones analizadas se comprenden sobre el 60%, por lo que en AS se cuenta con una fuerte cantidad de profesionales especializados en asistencia social acorde a sus funciones. Es posible valorar de forma positiva el nivel de profesionalización en asistencia social de la Unidad AS, a la luz de la literatura, la profesionalización y capacitación genera un efecto provechoso en la productividad de la organización, llevándola también a un mejoramiento de la gestión de la organización (Arriagada, 2017).

Continuando con la caracterización de los recursos humanos en Asistencia Social Municipal, desde el análisis del porcentaje de personal técnico y administrativo, según FIGEM y clasificación rural, se visualiza una constante entre 30 y 40% de proporción lo que se traduce en que alrededor de un tercio de la composición de la Unidad AS pertenece a trabajadores que realizan funciones técnicas y administrativas.

Sobre la relación de trabajadores en convenio a honorarios, al ser observadas la Unidad de AS y el PF por clasificación rural no muestran una tendencia clara, sin embargo, los porcentajes promedios para ambas áreas es mayor a la mitad del total de trabajadores. Lo anterior y según lo detallado por Rajevic (2014) se presenta como un riesgo para la gestión de recursos humanos dentro de la administración pública municipal, primero porque esta contratación no posibilita un desarrollo profesional atractivo dado que no existe derecho al ascenso o la promoción objetiva por méritos y calificaciones, además aspectos propios del trabajador como la falta de estabilidad laboral y la falta de protección en caso de enfermedades y accidentes, entre otros.

Otra arista preocupante que se desprende desde Rubilar (2016) es la alta rotación de personal que genera la contratación a honorarios, en este caso es más relevante para el PF que presenta un promedio de 87% de trabajadores a honorarios, dado que al haber movimiento y cambio constante del recurso humano con ello se pierde todo el conocimiento, experiencia e inversión de recursos por parte del municipio hacia esta planta funcionaria (Rubilar, 2016). Un ejemplo de ello es que se pierde la relación del trabajador con la atención e intervención desde el Programa hacia los hogares y las familias vulnerables de la comuna, y junto a ello la confianza generada por el funcionario con los beneficiarios. Luego, a diferencia de lo que muestra la literatura en este estudio se puede dilucidar que el problema de la alta dotación bajo contrato honorarios no es tanto a un problema ligado a la estabilidad sino también un problema de la pertenencia de estos recursos humanos al gobierno central y no directamente bajo la capacidad de las decisiones del gobierno local correspondiente.

La exclusividad del personal de la Unidad de AS cuando se mira desde el clasificador FIGEM se concluye que, para las comunas metropolitanas, urbanas y con desarrollo alto/medio son las que poseen equipos de trabajo con una mayor dedicación y exclusividad de responder a las tareas sobre la Unidad AS, lo que corresponde a una proporción del 0,8 del total de trabajadores en AS. Por otro lado, las comunas semi urbanas, rurales y de desarrollo bajo no superan el 0,4 del número total de trabajadores en la unidad, mostrando un efecto que supone en que el recurso humano ocupa el tiempo también en otras funciones por fuera del espacio de la Unidad AS, como puede ser en Unidades RSH, Subsidios Sociales, Programa Familias, entre otros.

El PF es la unidad con mayor porcentaje de exclusividad (con un 78% aprox.) mientras que Subsidios Sociales se concibe como una de menor proporción (46% aprox.), esto muestra una consecuencia en que el personal perteneciente a otra Unidad o Programa de apoyo y ayuda social no genera en ocasiones espacios coordinados de trabajo en conjunto que permita complementar, hacer sinergia y otorgar una atención y trabajo integral que ponga en el centro a las personas pertenecientes a la población potencial vulnerable. Siendo el caso del PF el más “extremo” dado que independiente del tipo de comuna su exclusividad supera el 70% del total de trabajadores. Programa Familias además al depender de servicio central lleva a cabo su agenda de forma paralela a las acciones que concreta la municipalidad respectiva. Posteriormente, según clasificación FIGEM, las comunas metropolitanas, urbanizadas y desarrolladas presentan la mayor exclusividad del personal en todas sus áreas de apoyo social municipal.

Cuando se analizan los números de la población potencial a atender en una comuna (tramo CSE40) por trabajador en AS y por asistente social las comunas rurales, semi urbanas y con desarrollo bajo/medio poseen en promedio 2.000 personas vulnerables por trabajador de AS y 3.000 por asistente social. Las comunas mayores y con desarrollo medio (tipo 2) respecta a una mayor población vulnerable a cubrir, con alrededor de 7.000 y 11.000 personas vulnerables respectivamente. Se señala que pese a que las comunas urbanas presentan mayor cantidad de personas trabajando en AS aun así su población potencial sigue siendo muy alta.

Para las municipalidades con autoridad local femenina en comparación con autoridad masculina se evidencia una menor cantidad de trabajadores en PF para alcaldesas que para gestiones de alcaldes, lo anterior es consistente con lo que se señala desde la literatura (Alberti et al., 2021) en donde la gestión femenina de las alcaldesas reduce el tamaño de la burocracia local, es decir, la contratación de menos funcionarios. Además, es importante señalar que desde los resultados se logra relacionar que las comunas con alcaldesa presentan menor ruralidad que los mandatos de los hombres, es decir, que son territorios más urbanos, y que la población bajo autoridad femenina presenta menor vulnerabilidad que sus pares hombres.

En materia del trabajo de los datos y los resultados obtenidos al momento de clasificarse por ruralidad las comunas rurales mantuvieron un ajuste a esta división siendo bastante convergente, siendo posible crear un clúster que permita realizar un análisis por sí mismo, sin embargo, para las comunas más urbanizadas es necesario hacer nuevas clasificaciones más precisas que permitan observar especialmente la pobreza y sus características propias (dimensiones). Esto dado que los datos en pobreza otorgados por la CASEN 2017 a nivel comunal con los datos del tramo 40 del CSE no fueron completamente coincidentes, para ello es necesario tener en cuenta que el ingreso a la ficha del RSH que corresponde a la división por CSE no es automático, sino que se debe realizar por iniciativa de la persona. Por tanto, en este caso se debe examinar y usar una nueva clasificación.

Es importante aludir que desde la encuesta CASEN 2017 se poseen datos estimados sobre pobreza por ingresos y pobreza multidimensional a nivel comunal estos también poseen errores en su estimación (MDSF, 2017) y su uso en el 2021 no es acorde al intervalo de tiempo transcurrido. Para los resultados de la encuesta CASEN en pandemia 2020 solo se cuenta con datos estimados correspondiente a la pobreza por ingresos a nivel comunal y, como se explicó en el Anexo 1, esta encuesta del 2020 ya poseía cambios en su metodología y muestra. La calificación socioeconómica diseñada para el Registro social de hogares es un indicador que más allá de contabilizar busca ser un instrumento de medición del nivel socioeconómico de familias y hogares para otorgar y focalizar beneficios, prestaciones, apoyos y ayudas sociales a nivel municipal. Dado lo anterior existe una fuerte demanda a las instituciones públicas a cargo de la medición y contabilización de la pobreza, pobreza extrema ya sea por ingresos como multidimensional, esto es crucial para la formulación y diseño de políticas públicas como también para estudios e investigaciones posteriores en el ámbito del sector público y social.

Finalmente, una limitación de esta tesis es que no se puede concluir sobre el intervalo del 20%, esto dado que al momento de diseñar la clasificación de vulnerabilidad de las comunas en el tramo del CSE40 el intervalo correspondiente al 20% de muy baja vulnerabilidad (es decir, comunas con una cantidad entre 0 y 20% de población vulnerable) cuenta con 13 comunas y 8 en la muestra GSL, estas últimas corresponden a territorios de características opuestas. Por un lado, se encuentran comunas de la región Metropolitana que son territorios metropolitanos altamente urbanizados y con una alta cantidad de habitantes, y a la vez con baja tasa de vulnerabilidad (ejemplo Las Condes,

Providencia). Por el otro lado, en tanto, se cuenta con comunas de la región de Magallanes en el extremo sur de Chile que poseen una alta ruralidad, baja cantidad de población y un bajo número de personas vulnerables y que clasifican en este mismo intervalo (ejemplo Porvenir). No obstante, y como se pudo observar en resultados anteriores las comunas del 40% hacia el 100% ajustan y muestran un comportamiento más esperado por lo que se consideran.

4.2. Conclusiones

La crisis social y económica que trajo consigo el COVID-19 ha causado e intensificado profundas brechas que tienen como consecuencia el aumento de la desigualdad y el retroceso de la región y el país, en donde Chile retrocede en 5 años su distribución de pobreza por ingresos, en 10 años los índices de PIB per cápita y la tasa de participación laboral recula a las cifras registradas en el año 2009 (CASEN, 2020). Ante este contexto el Estado tuvo que responder, levantar y diseñar políticas públicas en pos de enfrentar y aliviar la situación de la población mayormente afectada. Gran parte de la implementación y ejecución de las políticas han sido realizadas por los funcionarios de las municipalidades y, específicamente, de las Direcciones de desarrollo comunitario y social, donde las cargas de trabajo correspondientes a las unidades de Asistencia Social se han visto incrementadas y recargadas, ello porque son “la primera línea” de contacto con la población, es decir, la primera relación entre las personas y el Estado en materia de distribución de transferencias monetarias y/o en especies creadas para esta crisis, así como de entrega de diversas prestaciones y beneficios sociales.

En este trabajo se analizaron y estudiaron las relaciones entre las necesidades de la población comunal y su respectivo territorio y las funciones, características y composición de los recursos humanos asociados a la unidad de asistencia social, respondiendo al objetivo general de la investigación. Se observa una correlación en cuanto a los municipios que se encuentran en una comuna rural, es decir con mayor pobreza y vulnerabilidad, existe menor presencia de funcionarios en asistencia social, profundizando así las disparidades existentes. Lo anterior, concuerda con la literatura revisada en materia de desigualdad y pobreza en Chile.

En segundo lugar, este estudio, a través de la metodología y el análisis de datos permitió establecer incidencias donde a medida que una comuna se vuelve más rural, la cantidad de fuerza laboral en asistencia social disminuye, mientras que cuando la comuna presenta mayor proporción de personas vulnerables la exclusividad del personal dentro de sus labores en el área se vuelve más baja. Se estableció que alrededor de la mitad de asistencia social está bajo contrato a honorarios, y que el principal programa chileno contra la pobreza y vulnerabilidad, el Programa Familias, (eje central del Sistema Seguridades y Oportunidades), presenta un altísimo porcentaje (87%) de contrato a honorarios. Ello incide en que se constituya como un programa poco estable y atractivo para el desarrollo profesional, afectando la capacidad de mejoramiento de la gestión y sus resultados dada la alta rotación de funcionarios. Esta correlación de variables determina que, a medida que la ruralidad de una comuna aumenta, la cantidad de recursos humanos financiados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia disminuye en el Programa Familias, con lo cual se perjudica a comunas con menores recursos propios y mayor población en condición de vulnerabilidad y pobreza. Se establece entonces una superposición de desigualdades presente en las comunas rurales, primero en su territorio y luego en las capacidades institucionales de gestión pública de asistencia social y de apoyo a las familias más pobres a través del Programa Familias.

En cuanto al segundo objetivo específico sobre los aspectos de contratación de personal en asistencia social se puede inferir que se deben observar en particular la capacidad potencial a cubrir por trabajador y asistente social. Se establece que las comunas más vulnerables, rurales y con desarrollo medio/bajo cuentan con menor población a cubrir por funcionario en asistencia social, tendencia que se mantiene para los tres indicadores. Lo anterior muestra que la población vulnerable de las comunas más pobres presenta mayor incidencia de la pobreza, pero tienen menor dotación de trabajadores en asistencia social, al tener menor población. Este es un factor para considerar y repensar a la luz de cambios en descentralización y programas de mejoramiento de la gestión municipal, que requiere incorporar nuevas mediciones con mayor detalle que permitan reducir brechas para la atención de los ciudadanos.

Sobre el último objetivo específico se puede concluir que para el Programa Familias existe relación asociada al género de la autoridad local con la reducción de la burocracia, puesto que cuando es una alcaldesa quien lidera en el municipio se observa un efecto que respecta una reducción del tamaño de la burocracia en la contratación de trabajadores en el Programa Familias, lo cual es consistente con lo señalado en la literatura (Alberti et al., 2021). Lo anterior se enlaza a lo señalado en la sección de discusión de resultados, y es que el Programa Familias posee una alta cantidad de trabajadores a honorarios, por lo que el aumento o reducción de personal es una circunstancia que queda a decisión de las jefaturas y autoridades locales a cargo, siendo estas quienes determinan si para lograr una gestión más eficiente se deba contratar a mayor personal o destinar los recursos a otros recursos y provisiones como las ayudas sociales que imparte este mismo programa.

Basado en lo que antecede, este estudio buscó contribuir al conocimiento sobre las funciones de la Unidad de asistencia social y la distribución existente de sus recursos humanos a través de la caracterización de sus trabajadores y el detalle sobre la atención que se realiza, cantidad de personas que se atienden y la carga que significa para el personal. Lo anterior se vuelve relevante porque teniendo en cuenta el contexto del COVID-19, resulta importante considerar el aumento en beneficios y prestaciones sociales desde los gobiernos locales con la consiguiente recarga laboral de los trabajadores municipales que llevan la atención social y de los cuales depende la efectividad de la implementación y ejecución de las políticas públicas que van en auxilio de quienes vieron disminuidos o no percibieron ingresos.

Además, cabe recalcar que esta tesis buscó aportar en la visibilización de la situación actual de aquellos programas y componentes de Asistencia Social cuyo trabajo es fundamental para el desarrollo social local pues se encuentra ligado directamente a la población más pobre y vulnerable del país, por lo que cualquier iniciativa sobre la gestión pública de la organización y su efectividad repercute en la atención de esta población a nivel comunal.

No obstante, los resultados presentados en esta tesis tienen un alcance relacionado con limitaciones que provienen de la escasez en la disponibilidad de datos internos municipales. Ello pese a que el SIMIN realiza una labor crucial en esta recolección de datos, la magnitud de esta información es preliminar y general sobre el trabajo y gestión municipal lo que no permite llegar a otras Unidades y áreas relevantes. Caso similar ocurre con las bases de datos asociadas a pobreza y vulnerabilidad que recoge tanto la CASEN como el RSH. Por lo tanto, existieron vacíos en la información disponible para poder hacer un análisis más riguroso sobre la composición de las plantas municipales en todo el país.

La tesis tiene un segundo alcance limitado, pues si bien en un inicio se planteó establecer el clientelismo y patronazgo en la distribución de cargos, puestos y contrataciones de recursos

humanos por los Alcaldes, estableciendo la vinculación entre dotación de recursos humanos, cuoteo y clientelismo según la tendencia política de la autoridad local, ello no fue viable, pues la información disponible no tiene la suficiente precisión ni temporalidad para este abordaje. En caso de contar con estos datos por período electoral, se presentan posibilidades para que nuevas investigaciones aborden esta temática.

Con respecto al alcance de la investigación: no hay determinación de causalidad más si de correlaciones, y por lo tanto de efectos entre variables. Esto abre la oportunidad de que en futuras investigaciones se explore esta correlación con vínculos de causalidad. En cuanto a esto último, y a partir de los datos y análisis reportados en esta tesis, surgen nuevas posibilidades de investigaciones futuras que podrían profundizar, por ejemplo, en la comprensión de la estructura de los recursos humanos y su atención para las áreas de Asistencia Social y el Programa Familias. Como muestra de ello, estudios específicos sobre la normativa presente relacionada a la regulación de la conformación de las plantas municipales, que inclusive no existe definición actual sobre la conformación particular para el caso de Asistencia Social. Lo anterior se encuentra en otros niveles dentro de la literatura (como es el caso de Rubilar, 2016) que enfoca la investigación en la caracterización de funcionarios municipales.

Finalmente, esta investigación se orienta y busca contribuir al plan y proceso de descentralización política y fiscal responsable desde el estudio de los datos. Esto en el marco de un contexto político en donde el país se encuentra en discusión de la nueva Constitución de la República, en donde las iniciativas llevadas tanto por constitucionales e iniciativas populares de norma levantadas por la ciudadanía (con más de 2 millones de apoyos) hasta la fecha presentadas en la Comisión Forma del Estado van en línea de más poder y autonomía en todos sus aspectos para las regiones y provincias. El trabajo que llevan a cabo los gobiernos locales y sus funcionarios es clave para el desarrollo de las comunidades, dado que son ellos quienes viven y conviven en el territorio, por tanto, quienes poseen mayor conocimiento de los problemas y las causas que afligen a la población.

Bibliografía

- Alberti, C., Díaz, D., Visconti, G. (2021). Burocracias de género: alcaldesas y el tamaño y composición de los gobiernos locales. Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Purdue.
- Arriagada, V. (2017). Factores que determinan el nivel de profesionalización de los municipios en Chile (2008-2016). Departamento De Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Negocios de la Universidad de Santiago de Chile.
- Asociación Chilena de Municipalidades. (15 de septiembre de 2020). Encuesta Ciudadana: 83% de las personas consideran que la ayuda social debe provenir de las municipalidades. <https://achm.cl/encuesta-ciudadana-83-de-las-personas-consideran-que-la-ayuda-social-debe-provenir-de-las-municipalidades/>
- Banco Mundial. (2020). Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final 2020. [Documento de trabajo interno]
- BBC News Mundo. (2020). Coronavirus en América Latina: 7 gráficos para entender el avance de la pandemia de covid-19 en la región. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52405371>
- BBC News Mundo. (2020). Coronavirus: Brasil confirma el primer caso en América Latina. Recuperado desde <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51641436>
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. (2020). División Política-Administrativa. https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/nuestropais/div_pol-adm.htm
- Canals, M., Cuadrado, C., Canals, A., Yohannessen, K., Lefio, LA., Bertoglia, MP., et al. (2020). Epidemic trends, public health response and health system capacity: the Chilean experience in four months of the COVID-19 pandemic. *Rev Panam Salud Publica.* 2020;44:e99. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.99>
- CASEN. (2017). Encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2017. Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>
- CASEN. (2020). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2020 En Pandemia. Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Santiago, Chile. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020> (Agosto, 2021)
- Centro UC Políticas Públicas (2016). Confianza municipal. Percepciones desde la escala local. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2020a). Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.
- CEPAL. (2020b). “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, 15 de julio.
- CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- CEPALSTAT. (2020). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- Chile Atiende. (2021a). Programa Familias. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/55891-programa-familias>
- Chile Atiende. (2021b). Retiros del 10% de los fondos de AFP. Recuperado de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/81027-retiros-del-10-de-los-fondos-de-afp>

- Colegio Médico de Chile (COLMED). (2020, 19 de agosto). El impacto de COVID19 en el sistema de salud y propuestas para la reactivación. Grupo de reactivación sanitaria - Colegio Médico de Chile. 2020. Recuperado desde: <https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/08/reactivacion-sanitaria.pdf>
- Consortio para la Reforma del Estado (2015). “Informe final de conclusiones y recomendaciones”, documento presentado en el Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles, Santo Domingo, República Dominicana, 17 y 18 de septiembre.
- El Mostrador. (2021, 3 mayo). Municipios acusan gran impacto económico producto de la pandemia y denuncian serios problemas para otorgar ayudas sociales. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/05/03/municipios-acusan-gran-impacto-economico-producto-de-la-pandemia-y-denuncian-serios-problemas-para-otorgar-ayudas-sociales/>
- Filgueira, F. y otros. (2020). “*América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*”, serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020
- Financial Times. (2020). Coronavirus tracked: the latest figures as countries start to reopen. 19 de Julio de 2020. Disponible online en: <https://www.ft.com/content/a26fbf7e-48f8-11ea-aeb3-955839e06441>.
- Fuentes, C. (2018). Confianza en el Gobierno Local y capacidades institucionales de los municipios: un análisis multinivel. RIEM, N°18, año IX, ago-dic. 2018, ISSN 0719-1790, pp. 91-120.
- Fuentes, R. (2018, Diciembre 11). Trabajadores a honorarios realizan movilización nacional contra cotización en AFP. Diario Uchile. Desde <https://radio.uchile.cl/2018/12/11/trabajadores-a-honorarios-realizan-movilizacion-nacional-contra-cotizacion-en-afp/>
- Gobierno de Chile (2020-2021). Gestión de Chile en la pandemia. Recuperado de <https://www.gob.cl/coronavirus/gestionpandemia/>
- Gobierno de Chile. (2020). Gobierno se reúne con Sinovac por primer ensayo clínico en Chile de una vacuna Covid-19. <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-se-reune-con-sinovac-por-primer-ensayo-clinico-en-chile-de-una-vacuna-covid-19/>
- Gobierno de Chile. (2021). Plan nacional de vacunación COVID-19. Contador de vacunados. <https://www.gob.cl/yomevacuno/#vacunados>
- INE. (2017). CENSO. Resultados de comunas <http://www.censo2017.cl/descargue-aqui-resultados-de-comunas/>
- Irrarrázaval, I. y Pérez, E (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (Eds.), *Un Estado de clase mundial para las personas*. Santiago de Chile, 175- 206.
- Irrarrázaval, I. y Rodríguez, J. (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? Temas de la Agenda Pública, 13(108), 1-18. Centro de Políticas Públicas UC
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2012). Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción. (Documentos de Trabajo, núm. 11). Salamanca, España: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Lima, L. (2021). Coronavirus en América Latina: por qué a la región le cuesta tanto salir de la pandemia, según Jarbas Barbosa, subdirector de la OPS. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57507027>
- Maceira, D. (2020, diciembre). América Latina y el Caribe y sus sistemas de salud frente al COVID-19. Desafíos previsibles ante un escenario imprevisto. *Pensamiento propio*;52(2020):249-258. Recuperado desde <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4592>
- Mardones, R. (2008). Descentralización: Una definición y evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, XXXIV (102), 39-60. Ministerio de Desarrollo Social

- y Familia. (2020). Cuenta Pública Sectorial 2019. https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Cuenta-P%C3%ABlica-2020/CP-sectoriales/08-2020-SECTORIAL-MINISTERIO-DE-DESARROLLO-SOCIAL-Y-FAMILIA.pdf
- Martínez, R. (2020). Impactos de la crisis social y rol de la protección social en la región. División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- MDS. (2016). Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes. Observatorio Social, Serie Documentos Metodológicos Casen N° 32. 26 diciembre 2016. Recuperado el octubre de 2021 de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/Metodologia_d_e_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf
- MDS. (2018). Registro Social de hogares de Chile. Banco mundial ISBN: 978-956-326-042-7. Santiago de Chile, Febrero de 2018. Recuperado desde: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf
- MDSF. (2017). Estimaciones de la tasa de pobreza por ingresos y multidimensional a nivel comunal, año 2017. Observatorio Social, CASEN 2017.
- MDSF. (2020a). Casen en pandemia 2020 Posibles efectos en las estimaciones de ingresos debido a la modalidad de aplicación en respuesta a crisis sanitaria COVID-19. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Nota_tecnica1_Modalidad_de_aplicacion_Casen_en_pandemia_2020.pdf
- MDSF. (2020b). Gobierno completa la entrega de cajas de Alimentos para Chile para la comuna de Valparaíso. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/gobierno-completa-la-entrega-de-cajas-de-alimentos-para-chile-para-la-comuna-de-valparaiso>
- MDSF. (2021a). Data Social: Caracterización socioeconómica. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/portalDataSocial/catalogoDimension/28>
- MDSF. (2021b). Informe Ingreso Familiar de Emergencia. Junio 2021. [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf)
- Mimica, N. y Navia, P. (2018). Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012. Perfiles Latinoamericanos, 27(54). Flacso México. doi: 10.18504/pl2754-004-2019.
- MINSAL. (2020a). Ministerio de Salud confirma primer caso de coronavirus en Chile. Recuperado desde: <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-confirma-primer-caso-de-coronavirus-en-chile/>
- MINSAL. (2020b.). Minsal dispone de 3.300 ventiladores mecánicos para emergencia sanitaria por COVID-19. Recuperado desde: <https://www.minsal.cl/minsal-dispone-de-3-300-ventiladores-mecanicos-para-emergencia-sanitaria-por-covid-19/>
- MINSAL. (2020c). Reporte COVID-19: Región Metropolitana estará en cuarentena total a partir del sábado 27 de marzo. <https://www.minsal.cl/reporte-covid-19-region-metropolitana-estara-en-cuarentena-total-a-partir-del-sabado-25-de-marzo/>
- MINSAL. (2020d). Se inaugura mesa social por COVID-19 y acuerdan sesionar dos veces por semana. <https://www.minsal.cl/se-inaugura-mesa-social-por-covid-19-y-acuerdan-sesionar-dos-veces-por-semana/>
- MINSAL. (2021). Casos confirmados en Chile COVID-19. Recuperado desde <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/>

- Montes, R. (2021). Chile, el primer país de Sudamérica en aplicar una tercera dosis de la vacuna contra la COVID-19. El País. <https://elpais.com/sociedad/2021-08-11/chile-el-primer-pais-de-america-latina-en-aplicar-una-tercera-dosis-de-la-vacuna-contra-la-covid-19.html>
- Oates, W. (1977). El teorema de la descentralización y la jurisdicción del tamaño óptimo. En *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de estudios de administración local.
- OCDE. (2017). Informe sobre "Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities".
- Pacheco, F., Sánchez, R. y Villena, M. (2013). Eficiencia de los Gobiernos Locales y sus Determinantes. Un análisis de Fronteras Estocásticas en Datos de Panel para Municipalidades Chilenas [Documento de trabajo]. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Chile. Marzo 2013.
- Pocoví, G. (2009). Gestión y desarrollo de recursos humanos: Clave para la transformación y la modernización de la administración pública. El caso de la Provincia de Santa Fe. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (12), 101-104.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 201-220.
- Rajevic, E. (2014). La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria. Santiago de Chile: 5° Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Rebolledo, E. (2016). ¿Debemos avanzar hacia una transformación de la administración pública local?. *Revista Gestión de las personas y tecnología*. Edición No 25, Mayo 2016. Universidad de Santiago de Chile, Facultad Tecnológica.
- Rehren, A. (2005). Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile. En S. Valdés (Ed.), *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas* (pp. 131-164). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Resolución N°82 (2016, 23 de Junio). Determina grupos de municipalidades de acuerdo a su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, en cumplimiento de la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2016. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.
- Resolución N°97 (2021, 30 de Junio). Determina grupos de municipalidades de acuerdo a su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, en cumplimiento de la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2021. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.
- Rodríguez, D. (1995). *Gestión organizacional: Elementos para su estudio*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Roura, AM. (2021). Cómo se convirtió Chile en el líder de la vacunación contra la covid-19 de América Latina. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56267103>
- Rubilar, J. (2016). Análisis de la contratación municipal a honorarios: caracterización de funcionarios y aproximaciones para una discusión en torno a una política de normalización laboral en el marco de la nueva ley 20.922. [Tesis de Magister, Universidad de Chile] <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141322>
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175. doi: 10.22201/iis.01882503p.2010.001.17794
- SINIM. (2014). Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), programa pionero de la SUBDERE, cumple 15 años de vida institucional. Recuperado de <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/sistema-nacional-de-informaci%C3%B3n-municipal-sinim-programa-pionero-de-la-subdere-cumple>

- SINIM. (2020). Datos municipales 2020. Recuperado de: <http://datos.sinim.gov.cl/>
- Suárez, F. y Lara, A. (2020). Tabla con los 25 beneficios del Estado en pandemia: qué son y cómo postular. *Las Últimas Noticias*. <https://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2020-08-02&NewsID=454888&BodyID=0&PaginaId=10>
- SUBDERE. (2016). Aprueban crear gobernador regional que reemplazará a intendentes. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile. <http://www.subdere.gov.cl/aprueban-crear-gobernador-regional-que-reemplazar%C3%A1-intendentes>
- Trujillo, LP. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, 2008, pp. 451-486 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México
- Wallace, A. (2020). El coronavirus en América Latina: así avanza la pandemia de covid-19 en la región. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52131238>
- Yáñez, J. (1991). Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (municipales). *Estudios Públicos*.

Anexos

Anexo A. Aspectos que considerar sobre la metodología y aplicación de la encuesta CASEN en Pandemia 2020 en Chile

La Encuesta Casen en Pandemia 2020 a diferencia de otros años y dado el contexto del COVID-19 fue realizada en una modalidad mixta secuencial de tres fases: *pre contacto presencial* en la que se aplicó un cuestionario breve con el fin de recuperar información de contacto e informar sobre la aplicación de la encuesta, en segundo lugar está la *aplicación telefónica del cuestionario* a través de entrevistas telefónicas, para finalmente realizar una *recuperación presencial* acotada con el objetivo de cubrir los territorios en donde no se cuente con contacto telefónico o con coberturas muy bajas de estos mismo (CASEN, 2020).

En el proceso de desarrollo de la encuesta y el levantamiento de datos esta vez se realizó a través de software en lugar de cuadernillos de papel (BCN, 2021), se redujo la extensión de la encuesta en la segunda etapa de aplicación con el objetivo que la llamada telefónica no superará en promedio los 30 min por hogar. El modelo de recolección mixto secuencial se realizó en fases y principalmente a través de canal telefónico asistido por computador, es decir, por sistema CAPI (Computer-assisted personal interviewing) dejando a un lado por la contingencia el modelo PAPI (Pen-and-Paper Personal Interview).

Se definieron los siguientes objetivos a medir por parte de la encuesta CASEN en Pandemia 2020:

- Caracterización básica del hogar.
- Identificación de algunos grupos prioritarios para la política social (ciclo de vida, migrantes, etnia).
- Medición de pobreza por ingresos (con las variables para la corrección de ingresos CEPAL).
- Medición de pobreza multidimensional (indicadores relacionados a 4 dimensiones).
- Medición de temáticas relevantes en el contexto de la crisis, como la informalidad en la ocupación, inseguridad alimentaria y deserción escolar.

Luego, las comunas abarcadas corresponden a 324, excluyendo las de difícil acceso señaladas por el INE, y se llegó a 62.540 viviendas, 62.911 hogares, 185.437 personas, 77.263 núcleos y 98 personas en servicio doméstico puertas adentro (SDPA) (CASEN, 2020). Los errores efectivos corresponden a:

- Nivel nacional el error absoluto 0,4% y 3,9% error relativo,
- Nivel regional el error absoluto promedio es 1,6% (con cifra máxima de 2,1% en la región de Coquimbo) y el error relativo promedio es 15,4% (con cifra máxima de 30,4% en la región de Magallanes).

Teniendo en cuenta la contingencia del COVID-19 se buscó minimizar los efectos que pudo tener el cambio de modalidad, por lo que en ciertos aspectos del diseño se mantuvieron intactos. A continuación, se muestra un resumen sobre lo que se mantiene y lo que se modifica:

Tabla 49. Resumen de los aspectos que se conservan y se modifican en el diseño metodológico de la encuesta CASEN en pandemia 2020.

Se conserva:	Cambios necesarios:
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño muestral. - Período de levantamiento. - Preguntas para la construcción y validación de indicadores de pobreza por ingresos y algunos indicadores de pobreza multidimensional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidad de aplicación, se pasa a desde una modalidad única presencial a una mixta telefónica con un porcentaje acotado de entrevistas presenciales. - Proceso de contacto con unidades seleccionadas. - Reducción de preguntas del cuestionario.

Fuente: Nota Ficha Técnica N°1, MDSF (2020a).

Anexo B. Total de personas y hogares beneficiarios del Ingreso Familiar de Emergencia por cada aporte y monto total transferido (número y monto en pesos)

Tabla 50. Total de personas y hogares beneficiarios del Ingreso Familiar de Emergencia por cada aporte y monto total transferido (número y monto en pesos)

Pagos	N° personas^b	N° hogares	Monto Total (en pesos)	Monto promedio por hogar (en pesos)^b
1° aporte	3.617.480	1.264.962	194.246.714.000	153.559
2° aporte	6.645.663	2.473.333	477.550.277.500	193.080
3° aporte	7.737.622	2.998.253	573.349.340.000	191.228
4° aporte	7.986.630	3.169.115	606.738.926.000	191.454
5° aporte	8.168.005	3.287.987	446.015.619.300	135.650
6° aporte	8.277.887	3.356.516	364.404.982.900	108.566
Bono Covid Navidad	8.267.099	3.350.504	231.443.645.000	69.077
Enero	5.195.187	1.911.405	213.865.666.000	111.889
Febrero	6.349.131	2.399.399	315.949.819.400	131.676
Marzo	6.580.566	2.520.354	360.836.308.800	143.169
Abril	12.121.438	5.336.001	1.197.248.023.000	224.372
Mayo	12.645.950	5.704.500	1.249.865.941.000	219.102
Junio (primer corte)	14.556.442	6.841.433	2.031.011.861.000	296.869

Fuente: Informe Ingreso Familiar de Emergencia (MDSF, 2021b)

Anexo C. Trayectoria general del proceso de asistencia técnica Gestión Social Local en línea

Figura 28. Trayectoria general del proceso de asistencia técnica de GSL en línea.



Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Anexo D. Cuestionario de la Encuesta de Inicio del Proyecto de Gestión Social Local

A continuación, se muestra la maqueta completada de la Encuesta de Inicio para una municipalidad como insumo de ejemplificación del cuestionario aplicado desde el proyecto GSL hacia las municipalidades pertenecientes a esta asesoría.

Figura 29. Estructura y personal de Encuesta de Inicio



Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Figura 30. Atención de público de Encuesta de Inicio (I)

	ASISTENCIA SOCIAL	REGISTRO SOCIAL DE HOGARES	SUBSIDIOS SOCIALES	PROGRAMA FAMILIAS
¿Cuenta con un espacio de atención de público?	Sí	Sí	Sí	
¿Es exclusivo para la Unidad?	No	No	No	No
¿Es compartido con otras unidades?	Sí	Sí	Sí	
¿Con qué otras unidades comparte??	Registro Social de Hogares, Subsidios Sociales, Programa Familias	Subsidios Sociales	Registro Social de Hogares	Programa Vinculos, programa habitabilidad, Programa autoconsumo
¿El espacio se ubica en el edificio principal de la Municipalidad?	Sí	Sí	Sí	

Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Figura 31. Atención de público de Encuesta de Inicio (II)

	ASISTENCIA SOCIAL	REGISTRO SOCIAL DE HOGARES	SUBSIDIOS SOCIALES	PROGRAMA FAMILIAS	MODALIDADES DE ATENCION PROGRAMA FAMILIAS
promedio diario	30	20	20	Atienden público	Atención al Público a beneficiarios del Programa Familias en la Municipalidad
máximo diario	40	45	35		
mínimo diario	15	10	10		
horario atención	9:00:00 AM 2:00:00 PM	9:00:00 AM 2:00:00 PM	9:00:00 AM 2:00:00 PM	9:00:00 AM 2:00:00 PM	
atención especial	0	atención en terreno	0		

Figura 32. Atención de público de Encuesta de Inicio (III)

Solicitud prioridad 1	aporte municipal en materiales construcción, económicos, entre otros.	Subsidio familiar	subsidio único familiar	consultas por la oferta y acceso a servicios sociales y/o programas sociales
Solicitud prioridad 2	Beneficios sociales (postulación proyecto, subs.)etc.	Subsidio agua	Agua potable	Renovación de postulaciones a servicios sociales
Solicitud prioridad 3	Gestión en tramites	Asistencialidad	becas municipales	obtención de documentos que respalden situación de vulnerabilidad (cartola Registro social de Hogares)

Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Figura 33. Instrumentos de gestión de Encuesta de Inicio

I. GUÍA O CATÁLOGO DE BENEFICIOS Y/O SERVICIOS QUE OFRECE LA MUNICIPALIDAD (asistencia social)

Cuenta con	No
Está actualizado	0
Disponible para usuarios	0
Exclusivo o compartido	0

II. REGISTRO DE ATENCIONES

	ASISTENCIA SOCIAL	RSH	SUBSDIIOS SOCIALES
Cuenta con	No	Sí	Sí
Instrumento	0	Manual / Archivos en Físico	Manual / Archivos en Físico, Electrónico /

III. REGISTRO DE BENEFICIARIOS (asistencia social)

Cuenta con	Sí
Dónde registra	0
Tipo de registro	Manual / Archivos en Físico, Electrónico / Archivos Digitales,
Año desde el que están registrados los beneficiarios	1994
Cada cuánto tiempo se actualiza	Mensualmente

Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Figura 34. Estructura y personal de Encuesta de Inicio

	ORIGEN DE LAS DERIVACIONES		
	ASISTENCIA SOCIAL	REGISTRO SOCIAL DE HOGARES	SUBSIDIOS SOCIALES
Alcaldía	X	X	X
Concejo Municipal	X	X	X
Asistencia Social		X	X
RSH	X		X
Subsidios Sociales	X	X	
Programa Familias	X	X	X
Otras		Becas	

Fuente: Asistencia Técnica GSL 2020 Informe Final, 2020.

Anexo E. Fórmula de cálculo de Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal

Indicador final de Gestión Municipal definido para cada municipalidad i (IdF_i)

$$IdF_i = \{ [IDP_i] \cdot ([ICgr_i \cdot \alpha] + [IP_i \cdot \beta] + [IIG_i \cdot \gamma] + [IRP_i \cdot \delta] + [ITm_i \cdot \varepsilon] + [IREI_i \cdot \omega]) \}$$

IDP_i : Indicador Deuda Previsional.

$ICgr_i$: Indicador de Reportabilidad a la Contraloría General de la República.

IP_i : Indicador de Eficacia en el Cobro de las Patentes Municipales.

IIG_i : Indicador de Gestión de Ingresos en relación a Gastos de Funcionamiento.

IRP_i : Indicador de Responsabilidad en la Presupuestación de Ingresos de Gestión Municipal.

ITm_i : Indicador de Transparencia Municipal.

$IREI_i$: Indicador de Responsabilidad en la Entrega de Información.

Luego, $\alpha, \beta, \gamma, \delta, \varepsilon, \omega$ corresponden a las ponderaciones establecidas para cada uno de los indicadores del Fondo.