



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**PLAN DE AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO PARA EL SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS MUNICIPALIDADES**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

NATALIE MARGARITA GONZÁLEZ SANTANDER

**PROFESOR GUÍA:
TEODORO WIGODSKY SIREBRENIK**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN
JOSÉ INOSTROZA LARA**

**SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2009**

RESUMEN DE LA MEMORIA
PARA OPTAR AL TÍTULO DE
INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL
POR: NATALIE M. GONZÁLEZ SANTANDER
FECHA: 26/10/2009
PROF. GUIA: TEODORO WIGODSKY

PLAN DE AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS MUNICIPALIDADES

El presente trabajo busca generar una Propuesta de Plan de Agregación de Valor Público para el Sistema de Protección Social (SPS) en las municipalidades, propuesta que como lo indica su nombre tiene como objetivo aumentar la creación de valor público a través del SPS, es decir, aumentar el valor generado en la gestión y ejecución del SPS en los municipios, tanto para los beneficiarios del Sistema como para la ciudadanía en general.

La creación de valor público se puede medir en tres ámbitos, los cuales para el SPS se relacionan directamente con atributos de calidad y pertinencia de los servicios y beneficios entregados, la confianza y legitimidad del Sistema y de las instituciones que lo componen, y los resultados e impactos alcanzados.

Para desarrollar este trabajo se comenzó por describir el SPS siguiendo la definición y componentes de un Plan de agregación de valor público, considerando como unidad de análisis principal las municipalidades. El Plan de agregación de valor público es el equivalente al Plan de negocios del mundo privado y como tal permitió hacer una descripción de quiénes son los clientes del SPS, cuál, cómo y dónde es su oferta, y cómo se organizan de forma interna sus componentes. Luego se hizo un análisis de cada una de las dimensiones para observar e identificar los aspectos claves de creación de valor público y cómo actualmente se está respondiendo a ellos. De este análisis se pudieron identificar importantes oportunidades para aumentar la creación de valor público en las municipalidades, las cuales en su mayoría requieren de un trabajo conjunto del nivel central y regional con el local más integrado y adecuado a la heterogeneidad municipal, y la necesidad de fortalecer el diseño del SPS, sobre todo en materia de programas y beneficios más pertinentes a la realidad y necesidades de la comuna.

En una tercera etapa, en base a los aspectos claves para la creación de valor público del SPS en las municipalidades se buscó observar cómo otra institución pública destacada en esta materia abordaba estos aspectos por medio de un benchmarking con el Programa SERNAC Facilita y cómo 8 municipios, pertenecientes a la Región V, VII, VIII y Metropolitana desarrollaban o no buenas prácticas relacionadas directamente a estos aspectos.

Finalmente en base a las etapas descritas anteriormente se generó la Propuesta de Plan de Agregación de Valor Público para el SPS en las municipalidades, la cual está compuesta de tres elementos: diseño del SPS desde el nivel central y regional, Modelo de implementación de la propuesta en los municipios y el Instrumento de Diagnóstico para la Gestión Municipal del SPS.

Se concluyó que el SPS, luego de lograr instalarse en todos los municipios del país debe asumir el desafío de no sólo tener una buena cobertura, sino también de gestionar y articular su organización y recursos buscando maximizar la creación de valor público, a través de desarrollar un enfoque hacia los usuarios y hacia la ciudadanía, lo cual se refleja en atributos de calidad, eficacia, eficiencia, transparencia y legitimidad, actualmente muy débiles en el SPS.

Este trabajo fue soportado por el proyecto “Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local”, SOC-08, correspondiente al 2° Concursos Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

Agradecimientos

A mi papá y mamá, Hugo y Margarita, ustedes son mi más grande orgullo, lo que soy y lo que tengo es gracias ustedes, desde que nací me han dado todo lo que han podido e incluso más, me han llenado de amor, de valores y fuerza para enfrentar las dificultades. Sé que esto no ha sido fácil y que muchas veces han tenido que olvidarse de ustedes mismo para hacerlo. Gracias por darme la vida, por amarme y cuidarme siempre, y gracias sobre todo por ser los mejores y más lindos papá y mamá. Los amo con todo mi corazón.

A mi hermano Nicolás por su paciencia, sobre todo en estos últimos meses, por su simpatía, bondad y nobleza. Te amo mucho hermanito.

A mis abuelitos y abuelitas, quienes son mi origen y mi esencia. A ti Norita, que partiste muy pronto de mi vida, sin embargo siempre te llevo en mi corazón y recuerdo tu tierno abrazo. A mi Tata Toño quien desde chiquitita me enseñaba las letras y las tablas. A mi Tata Ramón, quien no pudo esperar más y este año partió al cielo, te extrañamos mucho, pero sabemos que desde dónde estás nos sigues amando como siempre. A mi Nona Berta, por su fuerza y su inmenso cariño, por estar siempre cuando la necesitamos y por regalarnos y por seguir luchando por estar con nosotros pese a la gran penita de su corazón.

A Juan José, mi pololo, por ser un pilar muy importante en esta etapa de mi vida, por su paciencia y compañía en los momentos más difíciles y por su alegría y entusiasmo la mayor parte de los días. Gracias por enseñarme a amar de forma generosa, por quererme tal como soy, mostrarme la magia de las canciones y los cuentos, y sobre todo por hacerme sentir tan especial.

A mis tíos, Villy y Johny, por siempre confiar en mí, a mis tías Isabel, Chepa, Kika y Sandra por su cariño, preocupación y paciencia durante todos estos años de estudio. A mi tía Javi y Rosa, por mostrarme la magia de la poesía y la importancia de trabajar y entregarse a los demás.

A mis primos y primas quienes son parte de mi vida, especialmente a mi prima Marisol, por su amistad desde que éramos unas niñas, por ser mi confidente y compañera de carrete y a mi prima Claudia quien siempre se sintió orgullosa de mis logros y confió en mí uno de sus más grandes tesoros, su hijo Tomasito.

A los cuatro angelitos que alegran nuestras vidas, Valentina, Sophia, Matías y Tomás. Ellos son quienes en los momentos más difíciles nos llenan el corazón de amor y de fuerza para seguir adelante.

A mis amigas del colegio, con quienes viví los momentos más bonitos de mi adolescencia. Especialmente a mi amiga Ely, gracias por tu amistad, tu humildad y tu cariño, sé que siempre estás conmigo independiente de la distancia.

A mis amigos de la Universidad, especialmente a Juan Pablo, Rarre, Bruno, Feña, Aníbal, Felipe C., Marce y Pau, a mis amigos CEIN con quienes aprendí a tener sueños y trabajar por lograrlos: Natalia, Sergio, René, Alexis, Edu, Mauro, Ric y Carla, y a mis amigos del CMS con quienes seguimos trabajando por construir los sueños de nuestros emprendedores y un mejor futuro para Chile, especialmente a Solsi, Brigitte, Nicolás y Lautaro.

A Don Hernán Von Marttens, por su gran sabiduría, cariño y amistad.

A mi Universidad y Facultad, sus profesores y funcionarios, me siento orgullosa de ser profesional de la Universidad de Chile y trataré donde vaya de dejar bien puesto su nombre.

A mis profesores, Teodoro, Luis y José, por su tiempo, conocimientos y buenos consejos en todo el proceso de desarrollo de esta memoria.

Índice de Contenidos

1.-Introducción y Antecedentes Generales	1
1.1.-Introducción	1
1.2.-Justificación del Proyecto.....	1
1.3.-Antecedentes Generales	2
1.3.1.- Evolución de la gestión de políticas públicas.....	2
1.3.2.- Heterogeneidad municipal y descentralización.....	4
1.3.3.-Sistema de Protección Social (SPS).....	5
1.3.4.- Institucionalidad del Sistema de Protección Social (SPS)	9
1.3.5.- Municipalidades y su rol en el Sistema de Protección Social	10
1.3.6.- Descripción de la unidad municipal responsable del SPS.....	12
1.4.- Objetivos	13
1.5.- Alcances	13
1.6.- Metodología	14
2.- Marco teórico	16
2.1.- Valor público.....	16
2.2. Plan de agregación de valor público (PAVP).....	18
3.- Descripción del Plan de agregación de valor público del SPS en las municipalidades.	20
3.1.- Enfoque estratégico	20
3.1.1.- Objetivos estratégicos	20
3.1.2.- Identificación y descripción de estrategias de la organización	22
3.1.3.- Identificación y clasificación de Stakeholders institucionales.....	23
3.1.4.- Formas de asociarse entre los Stakeholders institucionales	24
3.2.-Clientes.....	25
3.2.1.-Definición de clientes en el SPS	25
3.2.3.- Descripción de los segmentos de clientes externos o beneficiarios	26
3.2.4.- ¿Cuáles necesidades de los clientes cubrirá el sistema?	28
3.3.- Servicios	29
3.3.1.-Servicios del municipio en el marco del SPS.....	29
3.3.1.a.- Estratificación social	29
3.3.1.b.- Tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS.....	30
3.3.1.c.-Ejecución de los programas del Chile Solidario (ChS).....	32
3.3.1.d.-Ejecución del Chile Crece Contigo (ChCC)	36
3.4.- Ambiente interno.....	38
3.4.1.- Enfoque de creación de valor público en el SPS.....	38
3.4.2.- Procesos.....	39
3.4.3.-Recursos tangibles.....	42
3.4.4.-Recursos intangibles.....	49
3.4.5.- Ventajas del Municipio en materia Social.....	51
3.4.6.-Definición de factores críticos de éxito.....	51
3.5.- Ambiente externo	53
3.5.1.- Análisis PEST	53
3.6.- Desarrollo Comercial	57
3.6.1.- Medios de entrega de información y difusión.....	57
3.6.2.- Canales de entrega de servicios.....	58

3.7.- Evaluación de resultados.....	59
3.7.1.-Sistemas de evaluación existentes e indicadores del SPS	59
3.7.2.- Evaluaciones realizadas por instituciones externas al SPS	62
3.8.- Diagrama modelo de agregación de valor público del SPS en las municipalidades.....	63
4.- Análisis del modelo de agregación de valor del SPS en las municipalidades	64
4.1.- Introducción	64
4.2.- Análisis Modelo de agregación de valor del SPS en las municipalidades	65
4.2.1.- Análisis dimensión Enfoque estratégico	65
4.2.2.- Análisis dimensión: Clientes	68
4.2.3- Análisis dimensión: Servicios	70
4.2.4.- Análisis dimensión: Ambiente interno.....	71
4.2.5.- Análisis dimensión: Recursos	72
4.2.6.- Análisis dimensión: Ambiente externo	77
4.2.7.- Análisis dimensión: Desarrollo Comercial	78
4.2.8.- Análisis dimensión: Evaluación de resultados	78
4.3.-Análisis diseño del SPS.....	79
4.4.- Conclusiones del Análisis	81
5.- Exploración de experiencias de creación de valor público en instituciones públicas ...	84
5.1.- Benchmarking: Caso SERNAC Facilita	84
5.1.1.- Definición de objetivos estratégicos	84
5.1.2.- Formas de asociarse y trabajar en conjunto con los stakeholders	85
5.1.3.- Definición de clientes externos e internos.....	86
5.1.4.- Segmentación y descripción de clientes externos	87
5.1.5.- Enfoque de creación de valor público	87
5.1.6.- Descripción de servicios, sus procesos y enfoque de calidad	87
5.1.7.- Recursos humanos y su gestión.....	88
5.1.8.- Recursos materiales y financieros	88
5.1.9.- Recursos tecnológicos	88
5.1.10.- Identificación de factores críticos de éxito.....	89
5.1.11.- Canales de entrega información y servicios	89
5.1.13.- Evaluación de satisfacción, resultados e impacto	90
5.2.- Identificación de buenas prácticas en 8 municipios	91
6.- Propuesta de Plan de Agregación de Valor Público del SPS	94
7.-Conclusiones	112
8.-Bibliografía	115
9.-Anexos	116

1.-Introducción y Antecedentes Generales

1.1.-Introducción

En la década de los 90 se lograron reducir las tasas de pobreza e indigencia nacional en un 18,1% y 7,2% respectivamente¹, lo cual sin duda fue un logro muy importante. Sin embargo, desde el año 96 se podía constatar un estancamiento en la tasa de reducción de estas cifras, especialmente en el caso de la indigencia, cifra que desde ese año se mantuvo estática, traduciéndose en términos reales en un aumento de 36.000 familias en esta condición.

Esta situación gatilló el estudio de las acciones desarrolladas hasta el momento en materia asistencia social y sus resultados, desde donde se obtuvieron conclusiones claves, a partir de las cuales se decidió diseñar un Sistema de Protección Social (SPS) dirigido a las personas en extrema pobreza para promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida. Este Sistema comenzó a implementarse el año 2002 bajo el nombre Chile Solidario. En esta etapa el sujeto de intervención era la familia, no cada persona independientemente como hasta el momento había sido en los programas sociales del Estado. Luego con el transcurso de los años se han ido incorporando nuevos sujetos de atención: adultos mayores (2006), personas en situación de calle (2007), niños desde 0 a 4 años en condición de vulnerabilidad (2007) y niños con alguno de sus padres privados de libertad (2008).

En el diseño de este Sistema se decidió utilizar las instituciones existentes en la Administración Pública y se definió dentro de ellas a los municipios como los actores estratégicos en la implementación del mismo.

Desde sus inicios este Sistema ha sido erigido como prioridad en el desarrollo de políticas públicas, sobre todo en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, lo cual ha permitido su instalación en todas las municipalidades del país. Este año además, debido a la crisis económica mundial, el Sistema adquirió una relevancia adicional que se ha traducido en un apoyo político mayoritario que impulsa su desarrollo, tanto a nivel de cobertura como de ámbitos a cubrir.

Este trabajo, enmarcado en el Proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", busca analizar el diseño, gestión y ejecución del SPS a nivel local bajo la perspectiva de creación de valor público para diagnosticar y describir desde esta mirada cuál es situación actual y generar una propuesta que permita mejorarla.

1.2.-Justificación del Proyecto

Hasta el momento el foco principal del Sistema de Protección Social se ha puesto en la cobertura, casi el 100% de las comunas han implementado los Programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo, y año a año se va ampliando la cobertura del resto de los programas, sin embargo, el tema de la creación de valor público es un aspecto que todavía no se ha planteado directa y prioritariamente en el Sistema, lo cual se demuestra en los pocos indicadores públicos existentes,

¹ En 1990 las tasas de pobreza e indigencia nacional eran 38,6% y 12,9% respectivamente y 20,5% y 5,7%. el 2000.

los cuales sólo pertenecen al Chile Solidario y no tocan temas de calidad, sólo resultados inmediatos.

Además en las últimas décadas se ha desarrollado una evolución en la gestión de Políticas Públicas, originada por los cambios en la población, la globalización, las TICs y el mayor acceso a la información. Este proceso ha sido mucho más lento que en el sector privado, pero la Administración pública ha debido enfrentar estos cambios en la sociedad y para ello surgieron tendencias como la Nueva Gestión Pública, el enfoque de calidad en la gestión pública, entre otras, las cuales han influenciado fuertemente la gestión de las políticas públicas en Chile y han logrado comenzar a desarrollar un enfoque hacia el cliente, es decir, el beneficiario y hacia la ciudadanía quienes son los receptores y evaluadores finales de la creación de valor.

Por otro lado este Sistema necesita ser sostenible y sustentable en el tiempo, independiente de la tendencia política del gobierno, y para ello es necesario que sea conocido, valorado y demandado por la ciudadanía.

Este trabajo se hace cargo de estos tres puntos mediante el diseño de una propuesta que busque a través del SPS en las municipalidades aumentar la creación de valor público.

Además como la unidad de análisis de este trabajo es el municipio o gobierno local, el tema de la descentralización se relaciona directamente y será parte del análisis a realizar.

1.3.-Antecedentes Generales

1.3.1.- Evolución de la gestión de políticas públicas

La Gestión de las Políticas Públicas en los últimos veinte años ha desarrollado una evolución muy importante en los países más desarrollados. Durante el siglo pasado la Gerencia Pública se basaba fuertemente en la burocracia gubernamental jerárquica donde el enfoque era el cumplimiento de lo legalmente asignado, es decir, el mandato (requerimientos formales, leyes, ordenanzas, artículos de constitución, decretos, estatutos, entre otros), donde “los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes”² y en situaciones complejas los gerentes buscan en los mandatos una guía y dirección para tomar decisiones, bajo la definición de Atkinson “El perfecto burócrata es aquel capaz de no tomar decisiones y no asumir ninguna responsabilidad”.

El cambio en la sociedad, sus nuevas complejidades, el acceso a la información, la globalización, entre otras cosas hicieron que los gerentes públicos comenzarán a desarrollar nuevos modelos de gestión pública y dentro de ellos se generó con fuerza la Nueva Gestión Pública (NGP). La Nueva Gestión Pública se comenzó a gestar en los años 70 en países como Estados Unidos, Gran Bretaña, entre otros, y desde los años noventa comenzó a influenciar importantes cambios en los países latinoamericanos. Esta tendencia en la Gestión Pública integra varios elementos de la gestión privada como administración por objetivos, planeación estratégica, control de gestión o el enfoque de calidad total, y también incluye algunos elementos del mundo público como presupuesto por resultados o creación de cuasi-mercados a partir del Sistema de vouchers.

² S. Goldsmith y W. Eggers. “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”. 2004.

Pero la Nueva Gestión Pública también recibió críticas, especialmente por centrarse demasiado en generar propuestas de mejora de productividad y en la utilización de herramientas adoptadas del sector privado y por separar excesivamente la formación (o construcción) de políticas y su implementación. De estas críticas nació un nuevo enfoque, más desafiante aún para los gerentes públicos, el enfoque de la creación de valor para la sociedad o de “creación de valor público”, el cual no sólo busca logros basados en productividad de las organizaciones, es decir, no es suficiente con demostrar la efectividad y eficiencia en la administración de servicios públicos, se debe demostrar la pertinencia de lo que se hace y los beneficios reales para la sociedad.

El enfoque de la creación de valor público recibe los mandatos superiores como puntos de partida y no como fines por sí mismos y establece como importantes no sólo los resultados sino también los procesos realizados para generar aquellos resultados, debido a que la interacción entre las instituciones responsables y los ciudadanos genera valor en sí misma. Además la creación de valor público plantea un enfoque estratégico que “prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios”³ e implica contemplar acciones para discernir y definir lo que el público prefiere y necesita.

En base a estos enfoques los países Iberoamericanos han buscado generar una Nueva Gestión Pública para la región y es por eso que el Consejo Directivo del CLAD, formado por ministros de Estado, reunido en octubre de 1998 aprobó el documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” donde “se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI (...) El Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, los Estados iberoamericanos deben adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común de sus respectivas sociedades”⁴.

Luego en el año 2007, en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado se formuló la “Carta Iberoamericana de la calidad de la Gestión Pública” donde se sostiene “Teniendo en consideración que el objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia (...) Lo cual busca vincular la calidad de la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social y la gestión pública tiene que orientarse a resultados”

Con esta carta se busca disponer a las Administraciones públicas iberoamericanas hacia el servicio a los ciudadanos y la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y expectativas, a su

³ Kelly y Muers, 2002

⁴ CLAD. Carta Iberoamericana de la calidad de gestión pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, El Salvador, junio 2008.

vez establece un enfoque de calidad en la gestión pública que supone maximizar la creación de valor público a través de la gestión por resultados. Para lograr desarrollar este enfoque en esta carta se describen herramientas o acciones útiles para este objetivo, entre las cuales se destacan:

- mecanismos de participación ciudadana a través de comités consultivos, grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros, encuestas de opinión, etc.
- instauración de estructuras internas para la ejecución de proyectos estables de mejora de la calidad, a cargo de equipos de mejora constituidos para tal efecto por funcionarios públicos
- cartas de Compromiso de Servicios al Ciudadano, los cuales son documentos públicos donde un ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio, especificando plazos de ejecución y estándares de calidad
- mecanismos adecuados para la comunicación y difusión de información relevante para los ciudadanos, especialmente la descripción de todos los servicios y la forma de acceder a ellos

En Chile esto se ha traducido en varios proyectos, uno de ellos, es el Premio de la Calidad el cual es una distinción pública anual, creada por Decreto Supremo, que se entrega a las empresas y organizaciones chilenas que demuestran tener una gestión de excelencia, comparable con la gestión de otras organizaciones de excelencia a nivel internacional.

1.3.2.- Heterogeneidad municipal y descentralización

El diagnóstico del Sistema Municipal es claro y tajante: “Nuestro sistema municipal nacional es ampliamente heterogéneo, altamente complejo y por lo tanto los requerimientos de generar políticas públicas pertinentes y eficientes en él son una demanda que no tiene ninguna justificación para no llevarla adelante (...) De los 345 municipios, 29 concentran un 50% del total de los ingresos municipales del país, es decir, los niveles de asimetría desde el punto de vista de los niveles de gestión, de recursos humanos, de capacidad financiera, de soportes tecnológicos en el país son tremendamente heterogéneos. En 125 municipalidades el 50% de la población es rural; de las municipalidades con menos de 20 mil habitantes, un total de 191 municipalidades administran menos del 6% de los recursos financieros del nivel local (...) Las comunas de más de 100 mil habitantes, 49 municipios concentran un 57% del total de ingresos municipales del país”⁵.

En la siguiente tabla se puede observar directamente la gran heterogeneidad municipal en relación a la disponibilidad presupuestaria municipal per cápita⁶:

Tabla 1 Índice de Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (año 2008)

Promedio nacional índice Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Hab. (M\$) (TAS) año 2007	195,5
Desviación estándar índice Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Hab. (M\$) (TAS) año 2008	284,63
Máxima Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$) (TAS) año 2008	3771,38
Mínima Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$) (TAS) año 2008	52,280
Municipios con Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Hab. (M\$) (TAS) menor al promedio nacional año 2007	258(74,8%)
Municipios con Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Hab. (M\$) (TAS) menor a la mitad promedio nacional año 2007	80(23,2%)

⁵ Discurso “Modernización de la Gestión municipal en Chile”, Carlos Haefner, Jefe del Departamento de Desarrollo Municipal SUBDERE, 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, 2008.

⁶ Fuente: SINIM.

Si a esto se le suma que distintos diagnósticos de la pobreza a nivel país han detectado que pese al crecimiento del país en las últimas décadas, hay regiones geográficas que después de una década siguen estando entre las más pobres de Chile⁷, lo cual indica que a estas regiones no llegan los beneficios del crecimiento económico.

En relación a esto, la literatura y las tendencias políticas en el país están apuntando a lograr una verdadera descentralización, justificando: “La descentralización contribuye, al desarrollo económico y a lo que nos mueve a todos nosotros para trabajar en los gobiernos locales y que es la reducción de la pobreza, y el impacto de la descentralización puede ir por dos caminos: uno es el del impacto político que todos conocemos y que es lograr una mayor participación de la ciudadanía, legitimidad política y estabilidad, puesto que la descentralización fortalece la democracia, fortalece los gobiernos locales y genera mayores beneficios sociales. Por otro lado (...) la descentralización tiene un impacto económico, una mayor eficiencia y una mayor focalización de los recursos, ayuda a alcanzar niveles de eficiencia de la economía”⁸. Esto lo ratifica la teoría, como el Teorema de descentralización de Wallace Oates (1972) “cuando la demanda está diferenciada y sin tomar en cuenta externalidades y economías de escala, la provisión descentralizada será más eficiente que la centralizada”, por otro lado la literatura también indica que cuando el Estado es un proveedor calificable como monopolístico de bienes y servicios es importante descentralizar porque permite desarrollar la innovación en la oferta de servicios más adecuados a las necesidades y la reducción de costos en el acceso a la información.

Sin embargo, pese a este consenso tanto político como técnico la descentralización es algo muy difícil de alcanzar, ya que existen muchas dimensiones e intereses, de poder, económicos, entre otros que confluyen y hasta el momento han impedido su alcance, su viabilidad actualmente depende del debate y de alcanzar un consenso que permita desarrollar una reforma estructural.

1.3.3.-Sistema de Protección Social (SPS)

El Sistema de Protección Social en Chile surge en los primeros años de esta década como respuesta a una suma de factores constatados el año 2000 en una completa revisión de los resultados obtenidos hasta la fecha por los programas y políticas de gobierno destinados a reducir los índices de pobreza del país. Las conclusiones de este diagnóstico se pueden resumir en los siguientes puntos⁹:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir del año 1996 se constata un estancamiento en la tasa de disminución de las cifras de indigencia
- Subsiste un núcleo de pobreza dura (indigencia), resistente a las estrategias de intervención públicas y a los programas sociales convencionales implementados hasta la fecha
- Los indigentes del año 2000 son más vulnerables que los que la vivían una década antes, carecen de herramientas para acceder a un mercado del trabajo cada vez más exigente y se encuentran cada vez más desvinculados de las redes de protección social del Estado

⁷ Matus Teresa, Quezada Margarita. Desafíos de trabajar la pobreza con calidad, Análisis de la relación complejidad versus condiciones de calidad en el ámbito municipal de las 52 comunas de la R. Metropolitana.

⁸ Discurso “Estado de la Reforma Municipal en Chile”. Claudio Storm. Jefe de Estudios de Economía y Negocios de El Mercurio. 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, 2008.

⁹ Quintana, Paula. 2006. Modelo de evaluación del sistema de protección social Chile Solidario: un sistema que se retroalimenta. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- La pobreza es dinámica, lo que se debe en particular a las variaciones de los índices de ingreso y empleo. Las personas entran y salen de la condición de pobreza y también de indigencia, por lo que la población objetivo no es la misma siempre
- La pobreza no solo es un tema de ingresos, sino que es multidimensional, afecta a las personas en distintos ámbitos y momentos de su desarrollo
- Las políticas y programas destinados a la reducción de la pobreza deben organizarse en un Sistema de Protección Social, que incorpore: actuales características de la pobreza – y las condiciones de variabilidad de los índices de ingreso y empleo.

En base a este diagnóstico surge entonces el SPS, el año 2002, bajo el nombre Sistema de Protección Social Chile Solidario, constituido legalmente dos años después bajo la ley 19.949 la cual establece como objetivos del sistema promover el acceso a mejores condiciones de vida de las familias de extrema pobreza y de sus integrantes, y su vinculación efectiva a las redes sociales, el sujeto de atención es la familia, en un contexto integral y multidimensional; y organiza un conjunto de prestaciones del Estado en un sistema de derechos y garantías.

El ex-Presidente Ricardo Lagos expuso en su discurso del 21 de mayo de 2003 los alcances del Chile Solidario: “Al término de mi Gobierno habremos golpeado las puertas de 225 mil familias. 800 mil chilenos dejarán la línea de la indigencia y tendrán sensación de un país que también se preocupó de ellos”¹⁰.

La ley del Sistema Chile Solidario estipula que para ingresar y participar del sistema las familias y personas calificadas deben manifestar expresamente su voluntad y compromiso de ser parte de él y de cumplir sus condiciones. Además esta ley describe sus componentes principales:

- Apoyo psicosocial y bono de protección familiar
- Subsidios monetarios garantizados (SUF, PASIS, SAP y bono pro-retención escolar)
- Acceso preferente a la oferta programática

El apoyo psicosocial, conocido como programa PUENTE, consiste en realizar un acompañamiento personalizado a los beneficiarios en el domicilio durante 24 meses, con una intensidad de contacto decreciente en el tiempo. Este acompañamiento lo realiza un profesional idóneo, bajo una estrategia de intervención para fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y los beneficios disponibles, y para promover el desarrollo de habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida definidas en el Sistema. Estas condiciones son 53 y se encuentran agrupadas en 7 dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

El bono de protección del primer componente, es un apoyo monetario para las familias participantes que se entrega por 24 meses, en forma decreciente cada seis meses.

El segundo componente garantiza a todos los beneficiarios del Chile Solidario que cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en las leyes correspondientes, el acceso a una serie de subsidios y beneficios garantizados, como el subsidio familiar y la pensión asistencial, sin necesidad de participar en procedimientos de postulación y asignación. Por otra parte reconoce la necesidad de beneficios adicionales como el subsidio de agua potable en un 100% que exime a los beneficiarios del pago de los cargos fijos y variables de su consumo, con un límite de 15 m³.

¹⁰ Ministerio de Planificación y Cooperación. 2004. Conceptos Fundamentales SPS Chile Solidario.

Por último el tercer componente, establece el acceso preferente a programas, servicios beneficios y/o prestaciones que dispone el Estado para apoyar el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida definidas por el Sistema.

En el diseño del Sistema un aspecto fundamental fue el cambio de estrategia que se buscaba instalar a través de ordenar la oferta de programas y servicios, fortalecer el trabajo en red y la coordinación de las instituciones involucradas y el fortalecimiento de la institucionalidad territorial para ofrecer a los beneficiarios un servicio proactivo, integrado e integral¹¹, en otras palabras, la oferta ya no se generará sólo a partir de la demanda, los beneficiarios no son sólo los que recurren a pedir ayuda y la entrega de servicios es a través de un paquete de acciones adecuadas a las necesidades de cada familia.

Para lograr este objetivo una de las definiciones importantes fue no crear nuevos organismos o entidades, sino trabajar en la adaptación funcional de las que ya existían, y dentro de ellas se consideró a las municipalidades como el actor estratégico para la implementación del SPS, puesto que son la ventanilla más importante y cercana de acceso a la información, beneficios y servicios relevantes para la ciudadanía. Los municipios se convirtieron en los proveedores directos del SPS para las familias vulnerables y para ello debieron implementar una unidad de intervención familiar (UIF), compuesta por una Jefa (JUIF) y por un cuerpo de apoyos familiares (AF).

Con el transcurso de los años se fueron incorporando nuevos programas al SPS, el año 2006 se creó el programa Vínculos para los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y situación de pobreza. Para este programa también se determinaron un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida y se encargó la operación a los municipios seleccionados. La asistencia técnica y supervisión fue encargada al Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Luego en el año 2007, tras identificar 7.254 personas en situación de calle, MIDEPLAN creó un programa especial para esta población objetivo, el cual se implementa actualmente en las regiones de Valparaíso, Santiago y Bío Bío, con el fin de apoyar la integración de estas personas a la red de servicios públicos y beneficios que el Estado ofrece. Este programa trabaja con ONGs con experiencia en el trabajo con personas en situación de calle y algunas municipalidades.

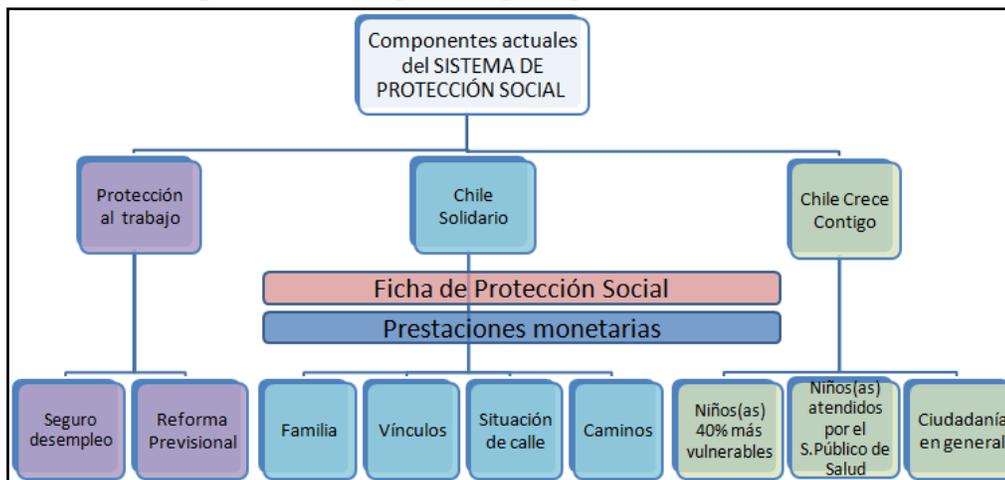
En el año 2007 también, se puso en marcha el programa Chile Crece Contigo (ChCC), Sistema de protección Integral a la Primera Infancia, como un macrosistema paralelo al Chile Solidario. Este sistema concentra los esfuerzos en acompañar al niño(a) y a su familia en los años críticos del desarrollo, desde el primer control prenatal (hito de entrada) hasta la entrada del niño a prekindergarten o la edad de cuatro años. Este Sistema, a diferencia del Chile Solidario, ofrece prestaciones universales (Programa de apoyo al desarrollo Biosicosocial) y prestaciones diferenciadas al 40% más vulnerable de la población de acuerdo a las necesidades particulares de cada niño y niña (SUF, Sala cuna, jardín infantil, modalidades de apoyo a niños con rezago, entre otros).

Y en el 2008 se creó el Programa Abriendo Caminos, el cual está dirigido a niños y niñas de familias donde existe separación forzosa por cumplimiento de condena de algunos de sus integrantes. Este programa es ejecutado por organizaciones privadas y públicas, y su diseño y soporte está a cargo de MIDEPLAN. Al no ser ejecutado por la municipalidad ni tener alguna relación con ella este programa queda fuera del alcance de este trabajo.

¹¹ Ídem.

Existe un tercer componente o macrosistema del Sistema de Protección Social de Protección al trabajo, este componente se encuentra actualmente en desarrollo y no se ha implementado en las municipalidades, por lo que no será considerado en este proyecto.

Ilustración 1 Esquema de los componentes principales del Sistema de Protección Social



El año 2009 se aprobó en el Congreso un proyecto de ley que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionalizó el Subsistema de Protección integral a la infancia Chile Crece Contigo¹². El Sistema Intersectorial, según este proyecto de ley, corresponde a un modelo de gestión constituido por el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, destinado a la población más vulnerable socioeconómicamente, y que requieran de una acción concertada de dichos organismos, estará compuesto por subsistemas, los cuales estarán focalizado en un mismo grupo de personas y familias en situación de vulnerabilidad económica y dentro de los subsistemas que inicialmente componen el Sistema se encuentran el Chile Solidario y el Chile Crece Contigo (institucionalizado por esta ley). Además el proyecto de ley establece la factibilidad y el procedimiento para en el futuro incorporar nuevos subsistemas.

Para comprender el SPS, lo que es hoy y cómo se vislumbra, son muy útiles las palabras de la Presidenta M. Bachelet “es un sistema basado en derechos de las personas, pero lo importante, no sólo en derechos que sean enumerados, sino que garantizados por el Estado, es lo que queremos que quede como legado (...) Asimismo, implica un desafío respecto del modo como satisfacemos estos derechos. Es decir, lo que nos lleva al tema de la «calidad» en el acceso a las prestaciones sociales (...) Tenemos la misión de articular un sistema que sea más que la mera suma de las medidas programáticas sectoriales. Lo que se busca es desplegar en una determinada población objetiva todos los componentes del sistema de manera simultánea, de manera de resguardar el concepto de sistema (...) estamos trabajando en estos 4 años para avanzar en un Estado moderno, de bienestar, que consolide un Sistema de protección social desde la infancia hasta la vejez”¹³.

Esta descripción deja en claro la importancia de concebirlo como un Sistema que opera distintos aspectos en forma simultánea, de cómo la calidad de los servicios se vuelve un tema importante y de que este será un sistema que acompañará a la persona desde el nacimiento hasta la vejez.

¹² Chile. Mensaje n° 1162-356, de S.E la Presidenta de la República. Diciembre 4 de 2008

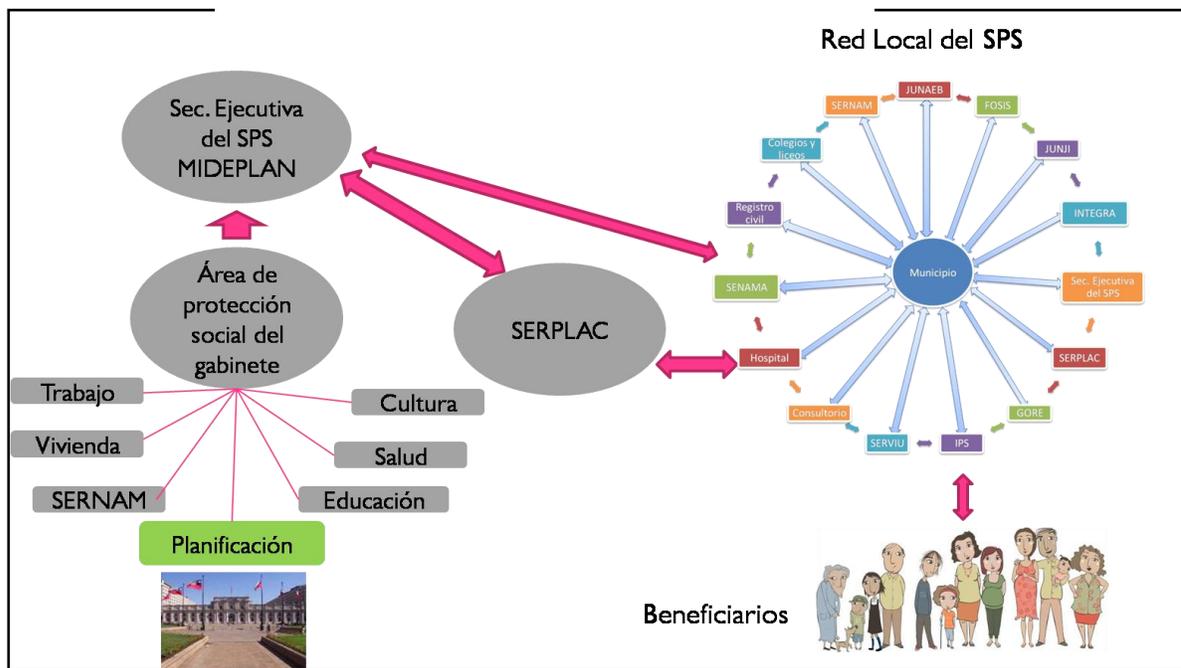
¹³ Presidenta Michelle Bachelet. 2006. La protección social en la visión del gobierno de Chile. En: Seminario Internacional La Protección Social en un mundo incierto. Santiago, Chile. Fundación Chile 21.

1.3.4.- Institucionalidad del Sistema de Protección Social (SPS)

La institucionalidad del SPS se basa en tener tres niveles:

- Nivel central: en este nivel se encuentran dos instituciones, la primera de ellas es el Área de Protección Social del gabinete compuesto por los ministerios del Trabajo, Vivienda, SERNAM, Planificación, Educación, Salud y Cultura, esta institución es responsable de articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de calidad para la atención de la población vulnerable. La segunda institución es la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, dependiente de MIDEPLAN, responsable del soporte técnico del Área de Protección Social del Gobierno, del proceso de institucionalización del Sistema y de articular y complementar la labor de los organismos públicos en torno a una red integral y progresiva de prestaciones sociales. Para lograr estos objetivos la Secretaría se relaciona directamente con los municipios y con los otros actores de la Red de Intervención Local, lo cual se gráfica en el siguiente esquema:

Ilustración 2 Relaciones en la Institucionalidad del SPS

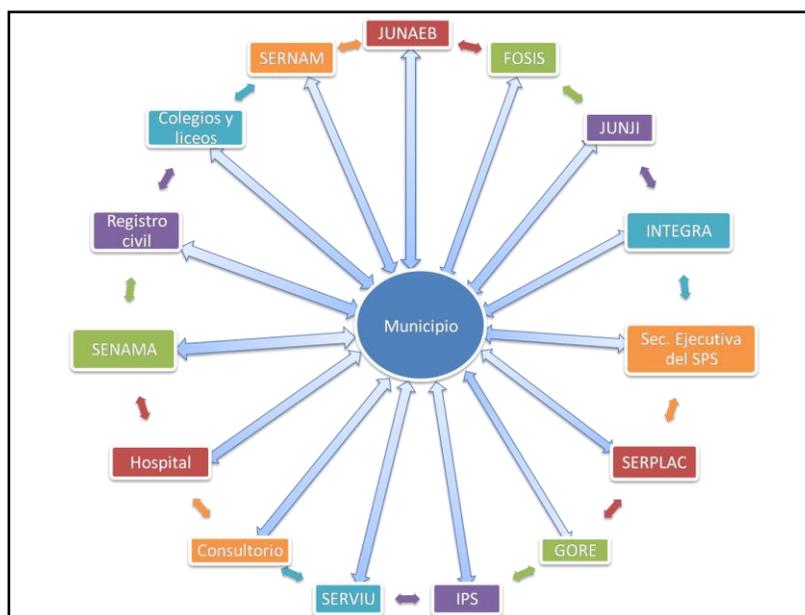


Fuente: Desarrollo propio

- Nivel regional: en este nivel existe la SEREMI de Planificación y Coordinación (SERPLAC), en esta Secretaría existe una unidad para el Chile Solidario y otra para el Chile Crece Contigo, estas unidades son las encargadas de gestionar los convenios de transferencia, entregar apoyo técnico, coordinar a los organismos involucrados en implementación del SPS, chequear el cumplimiento de las orientaciones políticas estratégicas de los componentes del SPS, velar por la adecuada marcha del Sistema en relación a los logros en cobertura. Esta unidad interactúa directamente con las municipalidades, integrantes de la Red de Intervención Local y la Secretaría Ejecutiva.
- Nivel local: a nivel local está el actor estratégico del Sistema responsable de la entrega de prestaciones y servicios del Sistema y de la articulación de la Red (en la sección siguiente se detalla el rol del municipio).

También en este nivel están todos los integrantes de la Red Local de Intervención, los cuales se muestran en el siguiente diagrama¹⁴:

Ilustración 3 Red de actores del SPS a nivel local



Fuente: Desarrollo propio

1.3.5.- Municipalidades y su rol en el Sistema de Protección Social

Las municipalidades son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”¹⁵, en Chile actualmente existen 345.

En los últimos años, específicamente desde el año 1990, además de crearse nuevas instituciones y programas de desarrollo social se ha buscado innovar en la gestión de los programas y uno de los puntos importantes de esta innovación es el de la gestión descentralizada. La gestión descentralizada de la política social se ha buscado consolidar a través de dos mecanismos complementarios: “el fortalecimiento del rol municipal en el plano social y expansión de programas asistenciales y de desarrollo de ejecución descentralizada”¹⁶. Esto último indica que las municipalidades se transformaron en actores estratégicos en el desarrollo de políticas sociales y particularmente para el SPS, sin embargo, también se han tomado decisiones que restringen el campo de maniobra y de decisión municipal. Esto se puede ver en el presupuesto municipal el cual está compuesto por los ingresos corrientes y los ingresos de capital, los ingresos corrientes son integrados por los ingresos propios, el Fondo Común Municipal y las transferencias provenientes tanto del sector público como privado y los ingresos de capital son las rentas para

¹⁴ Fuente: desarrollo propio, en base a la entrevista de 9 municipios en taller desarrollado por el equipo del Programa de Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile

¹⁵ Chile. 2002. Orgánica Constitucional de municipalidades, Texto actualizado de la ley N° 18.695.

¹⁶ Dagmar Raczynski, Claudia Serrano. 2005. Las políticas y estrategias de desarrollo social aportes de los años 90 y desafíos futuros.

inversiones, y de todos estos ingresos cerca del 60% corresponde a transferencias¹⁷, demostrando la fragilidad del financiamiento a nivel local y su dependencia, quedando limitada su autonomía de decisión de gasto.

Pese a estas limitaciones se ha desarrollado un proceso de descentralización hacia los municipios chilenos y varias reformas legales han contribuido a generar la importancia de los municipios para las políticas sociales, primero en el año 1992 se reinstaló la democracia local con la elección directa de alcaldes y concejales, luego mejoras en el financiamiento y ajustes en el Fondo Común Municipal, el cual se creó para compensar en alguna medida las desigualdades en ingresos de las comunas. Además varios programas gubernamentales han instalado sus oficinas de enlace con la comunidad en las municipalidades, en base a un acuerdo desarrollado entre el municipio y el Ministerio correspondiente surgiendo de esta forma la oficina del Adulto mayor, de la Mujer, etc.

Estos programas, implican para el municipio un ingreso de recursos pero a su vez la instalación de programas con una lógica de co-financiamiento, lo cual significa aumentar los recursos y contribuir a activar la visibilidad y responsabilidad municipal en materias sociales, pero de una forma definida por el nivel central, donde el municipio tiene normalmente poco nivel de decisión en el diseño técnico. Por esto, algunos estudios han concluido que la descentralización que ha logrado la política social en el período es una descentralización operativa. Los recursos, las áreas de trabajo y las directrices técnicas centrales vienen definidas desde el nivel central y bajan a los municipios a través de los programas sociales¹².

En el caso del SPS, en la primera etapa las municipalidades debieron crear la UIF (Unidad de intervención familiar), la cual en general quedó dentro de la Dirección de desarrollo comunitario (DIDECO) o del Departamento Social, por supuesto en esta etapa y hasta ahora, la municipalidad continuó con su función de estratificación de la población. Luego con el ingreso de los nuevos programas se fueron incluyendo nuevas funciones y de acuerdo a las condiciones de la municipalidad y recursos entregados, nuevos funcionarios para desempeñar estas funciones.

Las principales tareas del municipio para el desarrollo del SPS son¹⁸:

- Diagnosticar y caracterizar la demanda de apoyo de la población según vulnerabilidad social, a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social a la población del territorio
- Administrar programas sociales focalizando los servicios y beneficios según la prioridad que se establece a partir de la información diagnóstica y características de la población
- Diseñar y estructurar programas sociales municipales complementarios a la oferta de servicios y beneficios que administra el municipio
- Organizar una estrategia de trabajo en red, con el conjunto de unidades municipales adscritas a lo social y con el conjunto de entidades públicas y privadas adscritas al territorio, en función de las principales vulnerabilidades de la población
- Generar y establecer los circuitos de intervención para la población que es atendida en virtud del tipo de vulnerabilidad, incluyendo servicios de apoyo psicosocial cuando corresponda, como ventanillas de acceso al sistema
- Ordenar la oferta de servicios sociales disponibles en el territorio en un esquema o estructura de oportunidades funcional a las necesidades de apoyo integral de la población vulnerable

¹⁷ 2005. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile.

¹⁸ SERPLAC Región metropolitana. 2008. Documento taller con municipios.

- Estructurar el presupuesto municipal en materias sociales, de manera complementaria a otros aportes presupuestarios

Es importante decir que estas funciones fueron definidas por el nivel central y regional, varias de ellas todavía no son asumidas por todos los municipios.

1.3.6.- Descripción de la unidad municipal responsable del SPS

En la mayoría de las municipalidades del país el SPS es responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), en otros casos, sobre todo en las comunas más pequeñas esta unidad no existe y el Sistema es responsabilidad del Departamento Social.

Las DIDECO se organizan de diversas maneras y tienen distintos tamaños, estos pueden ser desde 3 personas a 200 en las comunas más grandes. Dada esta heterogeneidad es difícil describir una organización dentro de la unidad, pero si se pueden describir la funciones dentro de ellas:

-Funciones relacionadas al SPS:

- Estratificación Social
- Gestión, entrega de beneficios e intervención familiar Programa Chile Solidario
- Gestión, entrega de beneficios e intervención psicosocial Programa Vínculos (no está presente en todas las comunas)
- Gestión, entrega de beneficios e intervención psicosocial Programa Situación de Calle (no está presente en todas las comunas)
- Gestión y entrega de beneficios Chile Crece Contigo
- Entrega de subsidios
- Articular la Red de intervención local
- Generar informes técnicos y financieros de cada uno de los convenios
- Entregar información acerca de todos los beneficios y servicios disponibles en la comuna

-Funciones independientes del SPS que generalmente son responsabilidad de la DIDECO:

- Oficina Municipal de intermediación laboral (OMIL)
- Gestión y entrega de becas
- Oficina de la mujer
- Oficina de la Vivienda
- CONACE Previene
- Oficina Protección derechos de la infancia
- Programa de la Juventud
- Oficina del Adulto Mayor
- Programa Jefas de Hogar (SERNAM)
- Oficina de la discapacidad
- Trabajo con las Organizaciones Comunitarias
- Servicios a la comunidad (SERNAC, Superintendencia de Servicios sanitarios)

Claramente las funciones de la DIDECO independientes del Sistema varían de municipalidad en municipalidad, pero en general no son menos de 7, la gran diferencia es como en algunas existe un responsable distinto para cada función y en otras una misma persona es responsable de varias funciones. Lo mismo ocurre en el caso de las funciones relacionadas con el SPS, sobre todo en las comunas donde no existe DIDECO¹⁹.

¹⁹ Se detallarán las funciones relacionadas al Sistema y características de los RR.HH en el capítulo 3.3.

1.4.- Objetivos

Objetivo general:

Diseñar un Plan de agregación de valor público para las municipalidades, en el Sistema de Protección Social

Objetivos específicos:

-Identificar funciones y buenas prácticas de creación de valor público en otras municipalidades.

1.5.- Alcances

El alcance de este trabajo está limitado a identificar y a analizar a partir de los dos principales macrosistemas del Sistema de Protección Social²⁰, sus componentes estratégicos y de gestión que desde el municipio permiten generar valor público. Por lo tanto otras acciones o requerimientos dependientes de otros componentes del SPS no serán evaluados en este trabajo.

Se debe dejar en claro que la mirada de este trabajo se realiza principalmente desde la municipalidad y considera como elementos establecidos los siguientes aspectos:

-Diseño del SPS está a cargo del nivel central

-Recursos no escasos, pero limitados para la ejecución del SPS

²⁰ Programa Chile Solidario con sus tres componentes: Vínculos, Personas en situación de Calle y el PUENTE, y el programa Chile Crece Contigo, se excluye del alcance el Programa Abriendo Caminos ya que está a cargo de organizaciones públicas y privadas, no de la municipalidad.

1.6.- Metodología

- Para comenzar el desarrollo de este proyecto se realizó una etapa exploratoria, a través de entrevistas desde el nivel central hasta una pequeña muestra de beneficiarios y de lectura bibliográfica para tener un entendimiento general del diseño, implementación y funcionamiento del Sistema.
- Luego se desarrolla una descripción del SPS en base a la definición de Plan de agregación de valor público y considerando como principal unidad de análisis las municipalidades, con el fin de definir en detalle el Sistema bajo una perspectiva hasta el momento no considerada y su vez utilizar una herramienta importante de la Ingeniería Industrial y de los negocios en general, como es el modelo de negocio. Esta herramienta permite lograr describir cabalmente cómo se articulan los distintos componentes del SPS para generar valor.

Esta descripción se realiza en base a la documentación oficial del SPS y al generado por actores externos²¹, incluyendo además la información recogida en entrevistas y talleres realizados con encargados municipales del SPS en la etapa exploratoria y se organiza a través de las siguientes dimensiones:

- Enfoque estratégico
 - Objetivos estratégicos
 - Identificación y descripción de estrategias de la organización
 - Identificación y clasificación de Stakeholders institucionales
 - Formas de asociarse entre los Stakeholders institucionales
- Clientes
 - Definición de clientes en el SPS
 - Identificación de la población objetivo del SPS y su tamaño
 - Descripción de los segmentos de clientes que cubrirá el SPS
 - ¿Cuáles necesidades de los clientes cubrirá el sistema?
- Servicios del municipio en el marco del SPS
 - Estratificación Social
 - Tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS
 - Ejecución de los programas del Chile Solidario
 - Ejecución del Chile Crece Contigo
- Ambiente interno
 - Creación de valor público en el SPS
 - Procesos principales y de apoyo
 - Recursos tangibles
 - Recursos de la organización
 - Recursos materiales
 - Recursos financieros
 - Recursos tecnológicos

²¹ En la bibliografía se detalla la lista de lecturas.

- Recursos intangibles
 - Recursos humanos
 - Recursos de reputación marca y calidad
- Capacidades centrales del Municipio en materia Social
- Definición de factores críticos de éxito
- Ambiente externo
- Análisis PEST
- Desarrollo comercial
 - Medios de entrega de información y promoción
 - Canales de entrega de servicios
- Evaluación de resultados
 - Sistemas de evaluación existentes e indicadores del SPS
 - Evaluaciones realizadas por instituciones externas al SPS
- En el capítulo siguiente se desarrolla un Análisis del Plan de agregación de valor enfocado en observar cómo se genera valor en las dimensiones antes descritas e identificar cuáles son los aspectos claves para la generación de valor público.
- En base a los aspectos claves identificados en el capítulo anterior se realizarán dos trabajos particulares para ver cómo se pueden enfrentar estos espacios de generación de valor público:
 - El primero de estos trabajos es la realización de un benchmarking con un caso de Programa público con resultado exitoso y enfocado en la creación de valor público, el Programa SERNAC Facilita implementado por el SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor)
 - Identificación de funciones y buenas prácticas existentes en municipalidades, a través de información recopilada en entrevistas en terreno con los encargados municipales del SPS con el fin de identificar prácticas estandarizables a otras municipalidades, vinculadas a los espacios de generación de valor públicos detectados en el modelo del SPS.

En base a los objetivos antes descritos se visitaran 4 municipalidades premiadas en buenas prácticas en un concurso desarrollado por SUBDERE relacionadas a las gestión del SPS a nivel local en comunas vulnerables, en San Antonio debido a que se ha caracterizado como una municipalidad donde se prioriza el SPS ²² y 4 municipalidades de la Región Metropolitana.

- Para finalizar en base al análisis realizado y la información recopilada se diseñará una propuesta para aumentar la creación de valor público para el SPS en las municipalidades. Esta propuesta considerará un enfoque descentralizador y por ello no será un plan estándar ni fijo para todas los municipios, se buscará respetar las grandes diferencias y condiciones que los caracterizan y por ello se incluirá también un instrumento que permita caracterizar a las municipalidades en base a su población, geografía, fortalezas y debilidades para la gestión relacionadas a la gestión local del SPS.

²² Fue el primer municipio del país donde existe un Departamento dedicado exclusivamente a la gestión del SPS.

2.- Marco teórico

2.1.- Valor público

Para entender el objeto de este trabajo es prioritario comenzar definiendo el concepto de valor público, lo cual se realizará considerando principalmente dos trabajos Mark H. Moore²³ y Nelly. G. & S. Muers²⁴. Según estos autores, valor público corresponde al valor agregado producido por el sector público a través de actividades, servicios, programas, políticas o cualquier otra acción de entrega de beneficios percibidos por los ciudadanos y usuarios, descontando los costos en los que se incurre. En otras palabras, valor público es la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas, y los recursos y poderes que los ciudadanos deciden entregar a su gobierno.

En esta definición de valor público, es muy importante la capacidad de los directivos públicos para demostrar que los resultados obtenidos en una acción para crear valor son comparables al costo del consumo privado y a la libertad de elegir ese consumo, es decir, un ciudadano debe estimar que el costo oportunidad de haber decidido qué hacer con sus recursos y el valor agregado personal de haber consumido un producto o servicio son compensados con el valor público generado como resultado de aquella acción. Bajo otra mirada, se puede decir que el ciudadano debe estar dispuesto a renunciar a algo a cambio de esta acción que crea valor y esta renuncia no sólo se refiere a aspectos monetarios, sino también a otros como libertad, poderes coercitivos, tiempo, entrega de información, recursos personales, entre otros.

Es interesante también analizar el valor público en relación al valor privado. En el caso privado valor se puede resumir como la generación de riqueza para el o los propietarios de la empresa (shareholders). Esta riqueza es generada a través de la venta de productos o servicios a un precio que genere más ingresos que costos de producción y se puede medir directamente en el estado de resultados de la empresa. De esta manera se puede ver fácilmente el valor privado creado por los directivos del sector y además con el precio de los productos y/o servicios se conoce en buena medida la valoración de los clientes. En el caso del sector público no existe un estado de resultados para medir directamente la creación de valor, ni tampoco precios para los servicios que permitan medir la valoración individual de los ciudadanos y usuarios²⁵, entonces el cómo medir este valor resulta un asunto mucho más ambiguo y difícil de observar.

Es importante destacar también, que existen dos tipos de valoraciones, la que realizan los usuarios directos de una política pública y la ciudadanía en general. En el caso de la ciudadanía en general, la teoría indica que en una democracia el valor en el sector público es definido y determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de distintos medios y reflejado a través de las decisiones de los políticos electos, de esta forma cuando se elige a un político para un determinado cargo se están manifestando preferencias colectivas acerca de acciones públicas para agregar valor. Sin embargo, varios estudios comprueban que la decisión de voto en una elección política está influida por muchos factores, varios de los cuales no están relacionados con la creación de valor público de las propuestas e ideas que un candidato representa.

²³ Moore, Mark. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona, Ediciones Paidós.

²⁴ C. Gustavo Gutiérrez. 2003. Traducción realizada de parte del texto de Kelly, G. y S. Muers.2003. Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. <http://www.strategy.gov.uk>

²⁵ Ciudadano: toda persona que es parte de la sociedad, usuario o beneficiario: quien recibe un beneficio directamente.

En el caso de la valoración de parte de los usuarios o beneficiarios directos de una política pública, es necesario desarrollar medios e instancias de comunicación entre la institución pública y sus usuarios, como una página web, actividades de focus group, encuestas de satisfacción, etc. las cuales permitan evaluar si las políticas implementadas o a implementar son o no valoradas.

Los ámbitos donde medir la creación de valor son los siguientes: servicios, resultados e impacto y confianza. Estos ámbitos se superponen en alguna medida, pero permiten analizar las dimensiones del valor público.

En el ámbito de los servicios, la satisfacción del usuario es crítica para la generación de valor público y probablemente los clientes de este ámbito son los más demandantes, sus expectativas están influenciadas por su experiencia en los servicios privados o su percepción de ellos.

En el pasado en el sector público se daba poca importancia a la satisfacción del cliente, se consideraba suficiente con que un servicio existiera y los usuarios generalmente se mostraban agradecidos. Esto cambió hace un tiempo cuando los gestores públicos comenzaron a desarrollar una nueva teoría para aumentar el valor de sus actividades y han adoptado el enfoque de las empresas privadas, el enfoque hacia el servicio al cliente y a lograr su satisfacción. Este enfoque es positivo, siempre y cuando se identifiquen correctamente los clientes. Este punto es importante ya que siempre en primera instancia se define como clientes los ciudadanos que están situados al final del proceso de entrega de servicios y generan transacciones individuales, sin embargo, un detenido no es la persona más adecuada para valorar la actividad policial, ni tampoco lo es un niño que recibe educación. El cliente final son los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, quienes tienen sus propias ideas acerca de cómo se deben entregar los servicios y son quienes deciden qué vale la pena producir en el sector público, y en el fondo son sus valores los que cuentan a la hora de juzgar si un programa es valioso o no.

En cuanto al ámbito de los resultados e impacto, el sector público ha buscado enfocar su atención también hacia este ámbito, ya que los resultados e impacto genuinamente calculados son vistos como mejores y más transparentes metas. Sin embargo, medir el valor a través del impacto de medidas objetivas de resultado es difícil e influyen distintos factores, entre ellos los conocimientos limitados acerca de qué causa el resultado o de la efectividad de las diversas herramientas de presión política. Pese a esto, se están mejorando de manera continua estas formas de medición.

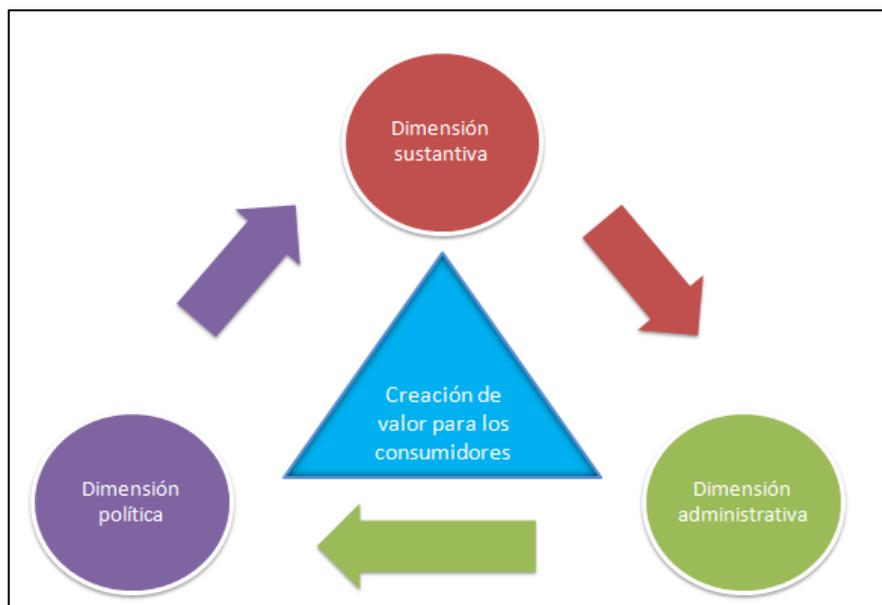
El tercer ámbito para medir la creación de valor público es la confianza, legitimidad y confiabilidad. Este ámbito se encuentra en el corazón de la relación entre ciudadanos y Estado y es importante para todos los servicios, especialmente para los que influyen la vida y la libertad, como la salud y seguridad. Resulta clave considerar que una falla de confianza destruye el valor público y cuesta mucho recuperarla.

Paralelamente se debe tener en cuenta que al concebir el valor público los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa, y esto se puede desarrollar a través del triángulo estratégico para concebir y gestionar la creación de valor público:

- En qué medida el propósito genera valor público: la estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que se genera valor para los supervisores, ciudadanos, representantes y beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad

- En qué medida recibirá el apoyo político y legal: la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible, se debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual se debe rendir cuentas
- En qué medida es viable administrativa: debe ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objeto organizativo.

Ilustración 4 Triángulo estratégico para concebir valor público



Fuente: Mark Moore. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público

2.2. Plan de agregación de valor público (PAVP)

Un Plan de agregación de valor público es para el sector público una herramienta similar a lo que un Plan de Negocios es para el sector privado, por ello y dado su mayor desarrollo bibliográfico se comenzará dando definiciones de Plan de negocio para luego traspasar esa definición al PAVP:

- Es el documento que describe el qué, por qué, dónde, cómo y cuándo²⁶
- Es el documento donde se analiza la situación actual de la empresa, las fuerzas y debilidades, aprovechando las oportunidades y reduciendo riesgos²⁷
- Es el documento que le permite al emprendedor planificar el futuro. Es una herramienta fundamental para conocer mejor la empresa que quiero hacer, encontrar posibles socios para el emprendimiento y lograr la financiación requerida para el mismo
- Es un instrumento que permite ver hacia adelante al Negocio, con asignación de recursos, foco en los puntos clave y prepara para las oportunidades y problemas potenciales

²⁶ Ada Rebeca Ramos. 2006. Presentación en: “Espíritu empresarial 2006”.

²⁷ Ídem.

- Son una serie de actividades relacionadas entre sí para el desarrollo de una empresa o proyecto con un sistema de planeación que permita alcanzar metas determinadas²⁸

En base a estas definiciones y la definición de valor público desarrollado en la sección anterior el Plan de agregación de valor público se puede definir como:

“Plan de Agregación de Valor Público: el instrumento que permite analizar la situación actual y planificar el futuro, a través de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son mis clientes?
- ¿Cómo defino la oferta de productos /servicios?
- ¿Cómo creo valor para mis clientes?
- ¿Cómo consigo y conservo a los clientes?
- ¿Cómo salgo luego a mis clientes? (estrategia de publicidad y distribución)
- ¿Cómo defino las tareas que deben llevarse a cabo?
- ¿Cómo configuro recursos?
- ¿Cómo creo valor público?”

Para el desarrollo de un Plan de agregación de valor público es importante tener en consideración dos cosas. La primera de ellas es que existen diferencias importantes entre un negocio privado y uno público, además de por supuesto la generación de riqueza versus valor público, los stakeholders en el sector público en general están menos alineados en sus objetivos y además como se describe en el siguiente párrafo: “la jungla de stakeholders, relaciones y restricciones, políticas, presupuestales y administrativas que confronta el ente público son muchísimo mayores y sus requerimientos de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia son, o debieran ser, equivalentes a los de la empresa privada, pues se juega el bienestar de cientos de miles de ciudadanos” (Mario Waissbluth, 2008), existen un conjunto de obstáculos que dificultan aún más la gestión de un gerente público y no por ello los requerimientos deben ser distintos.

La segunda cosa a tener en consideración es que en el sector público ha existido históricamente una cultura burocrática jerárquica cimentada en lo que se conoce como modelo weberiano de gestión pública, donde se asumía, entre otras cosas, que cada uno sabía lo que tenía que hacer y bastaba con que lo hiciera, no era tema la calidad del servicio entregado, algo que las empresas privadas hace bastante tiempo están desarrollando. Esto sin embargo, ha venido cambiando en los últimos años con la llegada de la Nueva Gestión Pública la cual desarrolla una nueva convicción basada en que los gobiernos sean evaluados por resultados, que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado y que se enfoquen en el cliente-ciudadano²⁹. Todo esto acompañado de mayor flexibilidad, innovación continua, operación en redes institucionales, descentralización y mayores grados de autonomías institucionales e individuales³⁰.

²⁸ Centro de incubación de empresas de base tecnológica. 2005. Presentación: Elabora tu plan de negocios

²⁹ Cabrero, Enrique. 2005. La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática? En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

³⁰ Waissbluth, Mario. 2008. Sistemas complejos y gestión pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

3.- Descripción del Plan de agregación de valor público del SPS en las municipalidades³¹

3.1.- Enfoque estratégico

3.1.1.- Objetivos estratégicos

Para entender los objetivos estratégicos es importante primero repasar el diagnóstico³² realizado el año 2000 en relación a las políticas públicas para superar la pobreza llevadas a cabo hasta ese momento y sus resultados, el cual fue uno de los factores importantes en la creación del SPS y en su diseño. Este diagnóstico, como se describió en los antecedentes, ratificó el estancamiento en los índices de reducción de la pobreza desde el año 96 y estableció varias causalidades principales para este hecho, entre las cuales las siguientes fueron claves para el diseño del SPS:

- los beneficios eran percibidos en mayor medida por las personas pobres no indigentes que por aquellas indigentes, es decir, no estaban llegando a los más necesitados
- el diseño de la oferta pública se basaba en un modelo de espera donde se asumía que quien no demandaba servicios y beneficios no los necesitaba, lo cual implicaba en que sólo accedían a beneficios quienes tenían algún grado de acceso a la red existente de servicios o a información
- la pobreza es un tema multidimensional y así debe enfrentarse, hasta el momento no existía un dispositivo de integración que permitiera coordinar la entrega de beneficios.

En la documentación oficial del SPS existen cuatro documentos donde el título induce a pensar que incluyen los objetivos estratégicos del Sistema:

- el primero de ellos es la ley n°19.949 del Chile Solidario, en el cual se puede observar en su artículo 1° que establece “Chile Solidario, dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, en adelante los beneficiarios, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida”, este objetivo además es establecido en otros documentos como la misión del Sistema³³
- el segundo documento fue generado por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social su título es “Objetivos estratégicos del Sistema de Protección Social”, en este documento pese a su título no se describen exactamente los objetivos pero sí garantías y beneficios del SPS, de los cuales se pueden extraer los siguientes dos objetivos:
 1. La red de servicios del Estado debe ser capaz de garantizar respuestas oportunas y pertinentes a las personas cubiertas por el SPS, dependiendo del ciclo de vida en el cual se encuentren
 2. Disponer de mecanismos que den respuestas a las necesidades de los individuos no sólo en razón de situaciones de pobreza sino a lo largo de todo el ciclo de vida

³¹ Es una descripción en base a la definición de un Plan de agregación de valor público, porque actualmente no existe un Plan de esta índole.

³² MIDEPLAN, Secretaría Ejecutiva de Protección Social. El marco institucional de la Protección Social y sus componentes.

³³ MIDEPLAN. Evaluación de cinco programas de la Oferta Pública Social, participantes en el Sis. Chile Solidario.

- el tercer documento es el Proyecto de Ley que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la infancia Chile Crece Contigo, en este documento sólo se puede extraer “Hemos definido al Sistema Intersectorial de Protección Social, como un modelo de gestión constituido por el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, destinado a la población más vulnerable socioeconómicamente, y que requieran de una acción concertada de dichos organismos. Todo ello, con el fin de promover su acceso a mejores condiciones de vida”
- el cuarto documento generado este año 2009, denominado “Fundamentos para la operación de un Sistema Intersectorial de Protección Social” en el cual pese a su nombre no se menciona en ninguna de sus páginas el tema de objetivos estratégicos.

Los objetivos extraídos de los tres primeros documentos mencionados son similares pero no iguales, claramente se complementan bastante bien y son coherentes con el diagnóstico del año 2000, sin embargo al no encontrarse unificados en un solo documento se dificulta su transferencia hacia los otros integrantes del Sistema, en especial los municipios lo cual hace que se pierda información trascendental para la gestión del SPS. Esto sin duda es una debilidad en el Sistema y tiene consecuencias en la creación de valor público.

Es importante mencionar también, que existen otros documentos generados por el nivel central y regional donde se establecen definiciones que pueden traducirse en objetivos, los cuales confirman la dispersión de información en un gran número de documentos (al menos 6) y su consiguiente pérdida de información. Estos objetivos además expresan de manera más precisa los objetivos antes descritos³⁴ y podrían complementarlos en gran medida:

- Organizar la oferta programática disponible en esquemas de complementariedad que permitan lograr la integralidad que los usuarios requieren
- Propiciar la generación de condiciones para lograr la provisión de prestaciones con el menor costo posible para los usuarios
- La estrategia es crear oportunidades para que las personas que están expuestas a más riesgos puedan desarrollarse con mayor autonomía
- Generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando mayor igualdad y oportunidades de progreso
- En un plazo de diez años debemos ser capaces de reducir el porcentaje de la población en condición de pobreza al nivel de países avanzados y haber erradicado la indigencia
- Articular en Chile un verdadero Sistema de Protección Social, construido sobre la base de derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias vulnerables a lo largo de todo su ciclo vital
- Desde una política social restringida a la satisfacción de necesidades básicas, hacia una política social fundada en derechos ciudadanos
- Lograr que las familias y sus integrantes personas desarrollen un desenvolvimiento autónomo en las redes institucionales, en lo posible con amplios niveles de autogestión y con actitud de demanda ciudadana.

³⁴ Se subrayan los elementos considerados importantes y complementarios a los objetivos antes detallados.

De esta forma se puede ver que los objetivos diseñados por el nivel central, son adecuados y están alineados con el diagnóstico, pero no se han plasmado ni transmitido en forma integrada y con el tiempo han ido evolucionando.

3.1.2.- Identificación y descripción de estrategias de la organización

Bajo la definición del libro Administración Estratégica: Competitividad y conceptos de globalización³⁵ los estrategias de la organización son “los encargados de diseñar los procesos de la administración estratégica y de ejecutarlos” o en otras palabras más específicas del mismo libro “son quienes deben pensar con seriedad y a fondo en el objetivo de las organizaciones que dirigen o en el de las funciones que desempeñan; en las estrategias, tácticas, tecnologías, sistemas y personas que necesitan para alcanzar estos propósitos; y en las preguntas importantes que siempre es necesario hacer”.

En el sector público la función de los estrategias deben apuntar a generar el mayor valor público posible para los ciudadanos, lo cual supone que estén atentos a identificar nuevas oportunidades para la generación de valor y superar la actitud pasiva del administrador público, que centra su atención más en los recursos que en las oportunidades³⁶.

En el caso del SPS el principal estrategia a nivel nacional debería ser la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, son ellos quienes piensan en primera instancia los objetivos nacionales del Sistema y luego deben transmitirlos y promoverlos con quienes son los responsables de llevar el SPS a los beneficiarios, los municipios y el resto de la Red de Intervención local. Por esta razón es que anteriormente se cuestiona la falta de objetivos únicos y su transferencia a los municipios.

A nivel municipal la función de estrategias les corresponde al alcalde y los jefes de la unidad responsable del Sistema, sin embargo a nivel local es una función no adquirida en todos los municipios, ya sea por razones políticas, mala gestión, etc. En algunos casos existen alcaldes que quisiera saben qué es el SPS, en otros casos hay municipios que han asumido el Sistema como prioridad en su gestión, ya sea porque han participado en él desde los pilotos del Chile Solidario o porque simplemente han visto en el SPS una buena posibilidad de disminuir la situación de vulnerabilidad en sus comunas, y también existen municipios intermedios donde el SPS no es prioridad pero es conocido por el alcalde y se le ha dado un lugar dentro de la gestión municipal.

Estas diferencias entre municipios no se pueden pasar por alto, ya que la existencia o no del rol de estrategias dentro del SPS en el nivel local y el lugar en que se sitúa el Sistema dentro de la gestión municipal es un elemento clave en el éxito:

-según un estudio realizado el año 2005³⁷, donde se encuestaron a jefes de la unidad de Intervención del programa Puente cuando se les consultó por los factores claves de la implementación del SPS en la municipalidad, quienes tenían una evaluación positiva atribuían entre otras razones estos resultados al compromiso del alcalde y las jefaturas y quienes tenían una evaluación menos positiva identificaban entre los factores determinantes de dicha situación la falta de compromiso del alcalde y la existencia de otras prioridades a nivel municipal

³⁵ Hitt, Ireland y Hoskisson. 2004. Administración Estratégica: Competitividad y conceptos de globalización.

³⁶ Juan Carlos Cortázar Velarde .La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. (Oct. 2005). Caracas.

³⁷ Winchester, Lucy Jane. 2005. Gestión social municipal de programas de superación de la pobreza en Chile: reflexiones a partir de la experiencia con el Programa Puente y Chile Solidario. X Congreso Internacional del CLAD.

-en entrevistas realizadas a 9 DIDECO del país³⁸, al consultarles por los 3 factores más relevantes para el buen desempeño de la gestión del SPS, de 12 alternativas las más nombradas fueron las siguientes: Liderazgo encargado de Protección Social, Liderazgo Alcalde, Coordinación actores públicos en la Red Local/Regional y Competencias Técnicas de los funcionarios municipales.

De estas fuentes, se puede concluir la importancia y necesidad de contar con el rol de estrategias de la organización para el SPS en sus municipios.

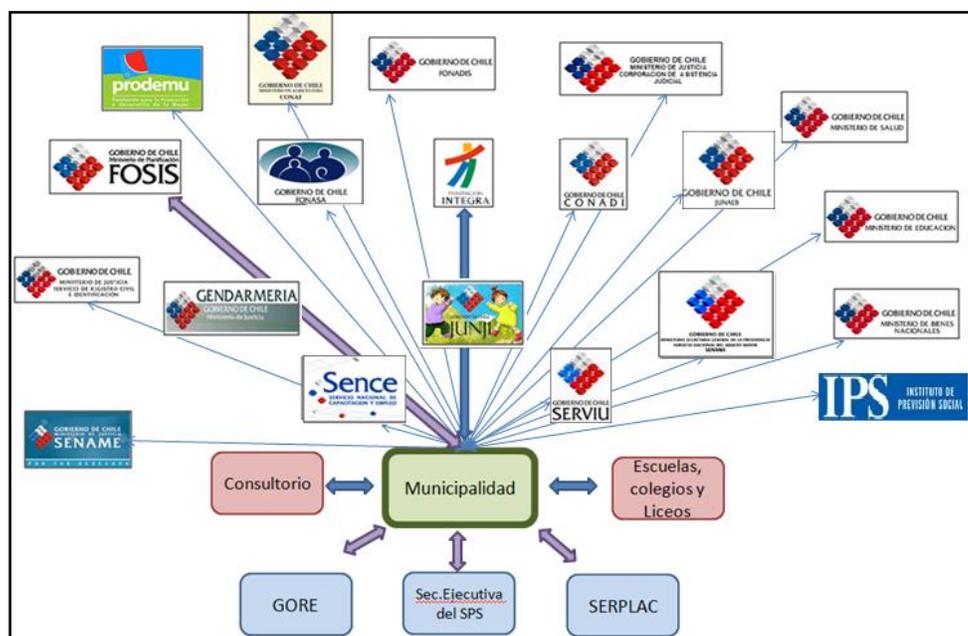
Es importante destacar también que en general en las municipalidades donde el alcalde y los jefes de unidad desarrollan una función de estrategias de, el liderazgo se traduce en mayores recursos para la ejecución del SPS, ya sea a través de recursos de la propia municipalidad u obtenidos a través del desarrollo de proyectos con instituciones públicas y/o privadas. Esto permite a las municipalidades tener a disposición del SPS recursos adicionales los cuales facilitan la obtención de resultados.

3.1.3.- Identificación y clasificación de Stakeholders institucionales

Como se ha mencionado el SPS está definido como un Modelo de gestión de gestión donde interactúan actores públicos de nivel nacional, provincial y regional, los cuales conforman un amplio grupo de stakeholders institucionales. Además existen stakeholders correspondientes a instituciones privadas que participan como prestadores de servicios y los usuarios o beneficiarios del SPS, y la ciudadanía y sus representantes.

De esta forma los grupos de stakeholders se pueden clasificar en dos: institucionales y beneficiarios o usuarios. El grupo de los institucionales está formado a nivel local por:

Ilustración 5 Red de Stakeholders institucionales



Fuente: Desarrollo propio

En este diagrama se puede observar que existen tres tipos de relaciones principales, las cuales se representan con distinto color y tipo de flechas, y permiten clasificar a los stakeholders en los siguientes grupos:

³⁸ Entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional de DIDECO (Santiago, abril 2009), las municipalidades entrevistadas fueron: Tocopilla, General Lagos, Castro, Caldera, Futrono, Pica, Ovalle, La Serena y Valdivia.

-Apoyo y supervisión: la flecha morada relaciona a la municipalidad con FOSIS, SENAMA, SERPLAC, Sec. Ejecutiva del SPS y GORE y representa una relación de apoyo técnico y supervisión hacia las municipalidades en la implementación y ejecución del SPS.

-Ingreso: la flecha azul gruesa relaciona a la municipalidad con Consultorios, Colegios, JUNJI, entre otros, y representa una relación trascendental para el SPS ya que son actores que además de entregar servicios colaboran en detectar necesidades y potenciales usuarios del SPS

-Servicio preferente: la flecha azul delgada relaciona a la municipalidad con todos los otros integrantes de la red y representa una relación de trabajo en conjunto para entregar acceso preferente a los beneficiarios del SPS.

En el marco del SPS las Redes que se buscan instalar tanto a nivel local, como provincial y regional son una dimensión muy importante para la gestión y ejecución del Sistema, y el municipio es el encargado de articular y fomentar la Red Local de Intervención conformada por todas estas instituciones con presencia en la comuna. Por esto MIDEPLAN el año 2009 ha desarrollado capacitaciones y material para mejorar el conocimiento relacionado a redes y trabajo en Red de los funcionarios municipales, sin embargo, todavía es un elemento débil del Sistema.

3.1.4.- Formas de asociarse entre los Stakeholders institucionales

En el SPS, los distintos stakeholders antes descritos y las municipalidades se relacionan de distintas maneras. En el caso de las vinculaciones entre Ministerios (principalmente Salud y Planificación) e instituciones pertenecientes a ministerios como el FOSIS, cada municipalidad que acepta ejecutar un programa suscribe con el organismo correspondiente un convenio de transferencia de recursos para desarrollar servicios y/o prestaciones en el marco del SPS. Estos convenios estipulan las consideraciones legales, acuerdos en relación a los programas, servicios o prestaciones a entregar, recursos a entregar desde la institución gubernamental y bajo qué condiciones se hacen las transferencias hacia la municipalidad, instituciones participantes, fechas claves, periodicidad de entrega de informes técnicos y financieros, entre otras cosas.

A su vez los Ministerios pertenecientes al Área de Protección Social del Gabinete realizan convenios con otras instituciones pertenecientes a los stakeholders del Municipio y pertenecientes a las redes de Protección Social para garantizar el acceso preferente.

Desde el inicio del SPS, el nivel central ha buscado generar el trabajo en Red, pero desde la instalación del Chile Crece Contigo (ChCC) es cuando se ha puesto más énfasis en lograr su real desarrollo, fomentado por uno de sus componente relacionado al Fortalecimiento Institucional, el cual es un Fondo al cual las municipalidades postulan para generar y fomentar el trabajo de la Red del ChCC. Bajo este proyecto muchas municipalidades comenzaron a generar espacios de conversación con las instituciones que forman parte de los stakeholders antes mencionados con distintos resultados, algunas comunas decidieron formar una red para todo el SPS y aprovechar los recursos que incluye el CHCC, en otras sólo existe la del ChCC y no se incluyen los temas de los otros programas y en otras hay más de una red. En cuanto a permanencia en el tiempo algunas comunas venían desarrollando desde antes de la instalación del SPS un trabajo en red, en otras comunas con el SPS se instaló la Red y se ha desarrollado un trabajo continuo en el tiempo.

Dada esta diferencia de resultados en el tema de Redes este año MIDEPLAN ha fomentado su formación y articulación, para lo cual ha desarrollado talleres, capacitaciones, entre otras cosas, ya que no todas la comunas tienen funcionarios con el mismo conocimiento y motivación relacionado al trabajo en Red.

3.2.-Clientes

3.2.1.-Definición de clientes en el SPS

En la bibliografía del Sistema generada por la Subsecretaría Ejecutiva para capacitaciones, encuentros o seminarios no se describe a ningún cliente como tal, sólo se habla de beneficiarios, sin embargo, en el documento de Estrategia 2009 generado para la DIPRES se definen para su producto estratégico Sistema de Protección Social los siguientes clientes: Presidencia de la República, Intendencias, Gobiernos Regionales, Gobernaciones, Municipios, Ministerios y Servicios Públicos, Familias en condición de vulnerabilidad, Adultos Mayores solos o que viven con otro adulto mayor que cumplen con los requisitos para acceder al Programa, Personas en situación de calle, Niños (as) de 0-4 y Madres Gestantes.

Estos clientes se pueden clasificar en clientes internos y externos o beneficiarios. Los clientes internos corresponden a las instituciones públicas, tanto de nivel nacional como regional y local participantes del SPS y los clientes externos o beneficiarios son quienes reciben los beneficios del Sistema (Familias en condición de vulnerabilidad, Adultos Mayores que cumplen con los requisitos para acceder al Programa, Personas en situación de calle, entre otros).

No obstante, es importante recalcar que esta definición de clientes no se observa como parte importante del diseño del Sistema, tanto a nivel teórico (discursos, documentos, etc.) como práctico (ejecución y gestión del SPS).

En relación a los clientes externos, cuando comenzó el SPS con el Chile Solidario y su programa Puente los clientes externos eran las familias más pobres del país, luego con los años y la incorporación de nuevos programas el alcance se fue ampliando y hoy estos clientes son todas las personas en condiciones de vulnerabilidad, todas las mujeres embarazadas y todos los niños hasta cuatro años de edad que se atienden en centros públicos³⁹.

La condición de vulnerabilidad actualmente se mide a través de la Ficha de Protección Social⁴⁰ y se describe, en una de sus definiciones como “la presencia de condiciones que limitan la capacidad de una persona para desenvolverse con autonomía y procurarse los medios de subsistencia necesarios para su desarrollo sin depender de ayuda externa”⁴¹. Este enfoque hacia la vulnerabilidad, es un cambio muy importante en el diseño de las políticas sociales en Chile, ya que no sólo se dirigen a las personas bajo la línea de la pobreza sino también a quienes están en condiciones de vulnerabilidad (discapacitados, personas en situación de calle, niños de bajos ingresos, entre otros), ampliando considerablemente el número beneficiarios del Sistema.

3.2.2.-Identificación de la población objetivo del SPS y su tamaño

La población objetivo del SPS son todas las personas en condiciones de vulnerabilidad, en particular aquellas que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza (en Chile según las últimas estimaciones⁴² un 10,5% de población vive en situación de pobreza no indigente y un 3,2% en situación de indigencia representando en conjunto un total aproximado de 2.200.000

³⁹ Se excluyen dado el alcance de este proyecto los usuarios del Sistema Protección del trabajo.

⁴⁰ Instrumento de estratificación social aplicado por el municipio.

⁴¹ MIDEPLAN. 2009. Fundamentos para la operación de un Sistema Intersectorial de Protección Social.

⁴² CASEN 2006.

personas), y todas las gestantes y niños hasta cuatro años atendidos por el servicio público (aprox.1.070.000 personas), quienes son beneficiarios del Chile Crece Contigo, lo cual se traduce en un universo de potenciales beneficiarios del SPS de 3 millones de clientes⁴³, la cual es una cifra muy importante considerando que representa más del 18% de la población nacional.

Otras estadísticas importantes relacionadas a este segmento de la población, es que la mayor concentración de indigencia y pobreza está en la población entre 0 y 17 años y que las regiones con mayores índices de pobreza son las regiones de Bío Bío y La Araucanía, sin embargo entre las regiones Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío concentran más del 60% de la población en situación de pobreza⁴⁴, dado el tamaño de su población total.

Para cada comuna además, existe un mercado potencial particular, el cual debe ser identificado por el municipio para complementar la segmentación nacional y determinar la oferta pertinente a las necesidades de la comuna.

3.2.3.- Descripción de los segmentos de clientes externos o beneficiarios

Dentro del universo existente de potenciales beneficiarios se pueden realizar diversas segmentaciones, la utilizada en el SPS es la relacionada al sujeto de atención: familia, niño menor de 5 años, niño entre 5 y 12 años, adolescente, joven, adulto, adulto mayor, persona discapacitada, persona en situación de calle, entre otros.

De estos segmentos, actualmente el Sistema ha cubierto los que se describen a continuación:

- Familias: familias en situación de extrema pobreza o en el 5% de mayor vulnerabilidad (puntaje inferior a 4213 puntos en la Ficha de Protección Social). Las familias son un segmento muy importante y por eso fue el primer sujeto de atención seleccionado para el SPS. La familia es el contexto inmediato y privilegiado para el desarrollo físico, afectivo y psicosocial de la infancia.

Actualmente en Chile existen aproximadamente 4.340.254 hogares, en los cuales se pueden ver distintos tipos de familias de acuerdo a su organización familiar: predomina la familia biparental, nuclear y extensa con un 62%⁴⁵, pero en los últimos años ha tenido una tendencia a la baja en cambio el tipo de familia monoparental principalmente con jefatura de hogar femenina ha aumentado en 10 años un 7%, de 18 a 24,1%.

Del total de hogares un 11,3% está en condiciones de pobreza, según la encuesta CASEN 2006, lo cual corresponde a aproximadamente 490.000 hogares. En el diseño del SPS la meta de cobertura fue 225.000, es decir el segmento seleccionado, fue las familias más vulnerables dentro de las vulnerables. Dentro de las características importantes de estas familias es que la jefatura femenina en porcentaje es bastante mayor en familias indigentes y pobres no indigentes al de familias sobre la línea de la pobreza (44,4% y 34,7% respectivamente frente a un 28,8%), el tamaño del hogar también es mayor (4,4 y 4,6 respectivamente frente a 3,6 miembros), los años de escolaridad es considerablemente menor (8,5 y 8,8 respectivamente frente a 10,3 años) y la tasa de desocupación bastante mayor (40,2 y 19,8 respectivamente frente a 5,7). Estos aspectos son muy importantes para determinar los servicios a entregar a estas familias⁴⁶.

⁴³ De este universo aprox. 1,7 millones de personas han o están siendo parte del Programa Puente, 8.536 personas en el Vínculo y 4.756 en el Situación de Calle.

⁴⁴ Fundación para la superación de la pobreza. Territorialidad de la pobreza.

⁴⁵ Universidad de Chile, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad. 2007. Protección Social y Primera infancia.

⁴⁶ Para caracterizar de mayor forma las familias en situación de pobreza se anexa el perfil de hogares.

- **Adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad:** este segmento corresponde a adultos mayores de 65 años que viven solos, en condiciones de extrema pobreza, vulnerabilidad y exclusión social (puntaje menor a 4213 en la Ficha de Protección Social). Si se considera que el total de personas en el tramo de edad mayores de 65 años es de aproximadamente 1.290.181 y que cerca del 7,5% viven en condiciones de pobreza (no indigente e indigente), el número aproximado de Adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad es de 96.763 personas.

Otro índice importante para describir este segmento es el asociado a la discapacidad:

Tabla 2 Discapacidad mayores de 65 años

	Ceguera total	Sordera total	Mudez	Lisiado/ parálisis	Deficiencia mental	Total con 1 o más discapacidades
Hombre	9621	19361	1140	25789	5896	57711
Mujer	11841	18434	1149	27855	9645	64186
Total	21462	37795	2289	53644	15541	121897

- **Personas en Situación de Calle:** corresponde a todas aquellas personas que “se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria”⁴⁷, esta definición incluye a las personas que pernoctan en la vía pública, a quienes pasan la noche en hospederías solidarias o comerciales y personas con larga permanencia en la calle que reciben apoyo de instituciones.

Las regiones que presentan mayores índices de personas en situación de calle son la Metropolitana con 47,7% del total nacional, seguida de lejos por la del Bío Bío y de Valparaíso, con 13,2 y 7,7% respectivamente. En la siguiente tabla⁴⁸ describe el total de personas y el lugar donde duermen por grupo etario:

Tabla 3 Personas en situación de calle por lugar donde duermen según tramos de edad

Sexo	Lugar donde duermen	Grupos de Edad				
		Menor 18 años	18 a 29 años	30 a 44 años	45 a 59 años	60 años y más
Total	Hospedería	29,3	30,9	32,8	46,3	79
	Calle	40,2	56,1	56,5	42,8	11,1
	Otro	30,5	12,9	10,7	11	9,9
	Total	100	100	100	100	100

Otras características importantes de este segmento son: características educacionales: el 12,5 % no sabe leer y un 13,1% no sabe escribir, el 41,4%, tiene educación básica incompleta y el 13,9% educación básica completa, permanencia en esta situación: promedio 6,6 años, causas de por qué están en Situación de Calle: problemas familiares 32,3%, problemas económicos 19,9% y alcoholismo 15%, percepción de aspectos negativos de estar en la calle: “malas condiciones de clima”, “inseguridad” y “desesperanza”, problemas de salud (vista, dentales y el alcohol).

- **Niños atendidos por el Servicio Público de Salud:** a este segmento pertenecen todos los niños entre 0 y 4 años que se atienden en el Servicio Público de Salud los cuales corresponden al 80,6% del total⁴⁹, es decir, aproximadamente 1.070.000 niños y niñas. Además más del 90% de los niños y niñas pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingresos se atienden en el Servicio Público de Salud.

⁴⁷ Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad. 2007. Protección Social y Personas en situación de Calle.

⁴⁸ Fuente: MIDEPLAN, División Social 2005.

⁴⁹ Ídem.

- Niños en el 40% de población más vulnerable: en este segmento se incluyen los niños desde que se encuentran en el vientre materno hasta los cuatro años. Según el INE (Instituto nacional de estadísticas) los niños entre 0 y 4 años de edad, este año 2009 corresponderían a 1.246.153 (7,6% total nacional) de habitantes, de los cuales el 50,9% correspondería a hombres y el 49% a mujeres. En términos de residencia un 87,8% vive en zona urbana y un 12,1% rural⁵⁰.

Del total de niños y niñas entre 0 y 4 años un 55,9% pertenece a los hogares del 40% de menores ingresos, lo que equivale a aproximadamente a 500.000 niños, además el 16,7% (206.656) está en situación de pobreza no indigente y un 5,2% (64.348) en situación de indigencia, índices mayores al del total de la población (10,5 y 3,2% respectivamente).

Para describir este segmento también son muy importantes las estadísticas de discapacidad:

Tabla 4 Población entre 0 y 4 años con discapacidades

	Ceguera total	Sordera total	Mudez	Lisiado/ parálisis	Deficiencia mental	Total con 1 o más discapacidades
Hombres	159	282	154	1.324	2.008	3.684
Mujeres	187	258	123	1.107	1.171	2.616
Total	346	540	277	2431	3179	6300

3.2.4.- ¿Cuáles necesidades de los clientes cubrirá el sistema?

Estas son las necesidades que busca cubrir el Sistema y cómo se hace cargo:

Necesidad o problemática antes del SPS	Con el SPS
Personas en situación de vulnerabilidad reciben atención sólo si pertenecen a un grupo etario determinado	Se apoya a personas en condiciones de vulnerabilidad en distintas etapas de la vida y se espera en el futuro abarcar todas las etapas del vida, con el Chile Crece Contigo se incorporó un segmento antes ignorado
Cada persona debía informarse de la oportunidades existentes, era su responsabilidad buscar la información en los distintos lugares donde se encontrará	Programas como el Chile Solidario o el Chile Crece Contigo incorporan a las personas a la red de servicios, sintetizan la información, la hacen comprensible y facilitan a las personas su trayectoria por los servicios
El segmento de la población más necesitado, personas en situación de indigencia, no está recibiendo los beneficios, es una población que no demanda servicios	El municipio hace salidas a terreno para identificar a la población vulnerable que no acude al municipio
Los beneficios se entregan por orden de postulación, no existían prioridades	Existe focalización para cada una de las prestaciones en base al puntaje de la FPS
La pobreza es un tema multidimensional pero no existía un dispositivo de integración que permitiera coordinar la entrega de beneficios	La entrega de servicios busca abarcar las diversas dimensiones donde el beneficiario tiene carencias o es vulnerable, no sólo los bajos ingresos
Las instituciones locales funcionan de forma independiente y sin coordinación, el beneficiario debe realizar en cada institución el trámite correspondiente	Las instituciones funcionan de manera articulada para coordinar la entrega de servicios
La entrega de beneficios se hace sobre la base de antecedentes socioeconómicos, apoyo netamente asistencialista	El beneficiario al aceptar ser parte del Sistema debe comprometerse a trabajar en conjunto por superar su condición de vulnerabilidad
Beneficios acotados y con cupos por comuna	Se establecen derechos garantizados, quien cumpla con los requisitos recibe el beneficio, existe un "piso mínimo" de beneficios garantizados

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadísticas. 2005. Estadísticas vitales, Informe anual 2005.

3.3.- Servicios

3.3.1.-Servicios del municipio en el marco del SPS

Los municipios, como ya se ha mencionado en varias ocasiones, son quienes interactúan directamente con los clientes del SPS entregándoles distintos servicios y las coordinan instituciones para la entrega de servicios a beneficiarios. Estos servicios se pueden dividir en cuatro áreas: Estratificación social, Tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS, Ejecución de los Programas del Chile Solidario (Puente, Vínculos y Situación de Calle⁵¹) y Ejecución del Chile Crece Contigo.

3.3.1.a.- Estratificación social

Actualmente el instrumento utilizado para la estratificación social es la Ficha de Protección Social (FPS) la cual busca medir vulnerabilidad y sus objetivos son los siguientes⁵²:

- Proveer información para dar respuestas pertinentes a la instalación progresiva del sistema de protección social (ingresos, trabajo y vulnerabilidad son las variables centrales)
- Permitir una selección más justa de las personas y familias beneficiarias
- Valorar el esfuerzo de las familias (educación y trabajo) y no castigar su progreso
- Incentivar buenas prácticas y conductas preventivas (cuidado infantil y adultos mayores)

Los responsables de aplicar e ingresar la información recogida por esta ficha en el Sistema informático (SIIS), propiedad de MIDEPLAN, son los municipios, los cuales para ello, en su mayoría, cuentan con una Unidad de Estratificación Social dentro de la DIDECO, DIDESO o Departamento Social, donde las funciones principales relacionadas a la FPS son encuestaje, digitación, revisión y supervisión, algunas municipalidades tienen a una o más personas para cada una de estas funciones y en otras una persona asume varios roles. Esto último además se relaciona con que hay municipalidades que involucran recursos propios adicionales a los transferidos por el Estado para la realización de este servicio para alcanzar una mayor cobertura y con ello una posibilidad mayor de que sus clientes (ciudadanos de la comuna) obtengan beneficios del gobierno y al mismo tiempo les permite conocer mejor las características y necesidades de su comuna. Es importante mencionar también, que se han hecho encuestajes masivos para determinadas políticas o programas, ocasiones en que MIDEPLAN transfiere recursos adicionales pidiendo enfoque a potenciales beneficiarios del programa determinado.

Para los clientes, ciudadanos de las distintas comunas, este servicio es muy importante, la FPS es considerada como la “puerta de entrada a la FPS” ya que como se verá en el punto siguiente para la tramitación de todos los subsidios y pensiones del Sistema se necesita tener acreditada la situación de vulnerabilidad y el único medio legal es el puntaje de la FPS, además otras prestaciones del Estado, fuera del marco SPS⁵³, como subsidios habitacionales, becas de estudio, beca indígena, entre otros, también requieren del puntaje de la FPS para su postulación y los beneficiarios de los programas del Chile Solidario, en el caso de Vínculos y Puente, son seleccionados desde una lista de familias u hogares de la comuna encuestados ordenados por puntaje obtenido en la FPS, de menor a mayor. Esta lista es arrojada por el sistema informático

⁵¹ Este programa es ejecutado por muy pocos municipios en la mayoría de las comunas lo ejecutan instituciones especializadas en asistencia de personas en situación de calle.

⁵² MIDEPLAN. 2009. Ficha de Protección Social Instrumento para la gestión del Sistema de Protección Social.

⁵³ SPS como se conoce hasta hoy, en el futuro estos beneficios serán parte también del Sistema.

(SIIS) en base a la información de la FPS de la población comunal y por ley el funcionario municipal encargado debe seleccionar desde el menor puntaje de la FPS a los potenciales beneficiarios⁵⁴ de estos programas, respetando además la cobertura asignada por MIDEPLAN.

Este servicio es gratuito, toda persona que lo requiera puede solicitarlo en la municipalidad, dependiendo de la municipalidad varía el tiempo que se demoran en realizar la encuesta, pero en general no deberían demorarse más de una semana en ir al domicilio a realizar el Encuestaje. La encuesta se realiza en el domicilio entregado por solicitante, el funcionario municipal no debe avisar el día y hora exacto de la visita (para evitar preparaciones adicionales del encuestado) y la encuesta debe contestarla un mayor de 18 años. La calidad de la información depende de la honestidad del encuestado y encuestador. Luego de ser encuestado, en general y si no hay problemas de vinculación con otra Ficha⁵⁵, debe ir a retirar un certificado de encuestaje con el puntaje obtenido a la municipalidad, el cual permite hacer distintas tramitaciones. Además este certificado se puede requerir cuando sea necesario en la municipalidad (desde internet sólo se puede imprimir un certificada para acreditar que la familia ha sido encuestada).

Las líneas de este servicio se pueden dividir en cuatro: encuestaje al ser solicitado por una persona, interesada en algún beneficio, encuestajes masivos solicitados por alguna institución del Estado para entregar un beneficio en particular (hogares son encuestados sin requerirlo), Actualización de datos de la Ficha de Protección Social, Entrega de certificado con puntaje de la Ficha de Protección Social con el puntaje asignado.

3.3.1.b.- Tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS

Este servicio corresponde directamente a la atención de público y para realizarlo cada municipio se organiza y destina recursos de distinta forma, aspectos muy variables son por ejemplo número de funcionarios destinados a esta función, horarios y días de atención, lugar de atención (cantidad de lugares, ubicación, habilitación o no de sala de espera, servicios higiénicos, número de computadores, etc.), entre otros.

En el futuro estos servicios sin duda podrán ser tramitados por internet, pero actualmente es un servicio muy importante para la población sobre todo para aquella con menor educación y conocimiento relacionado a TICs, característica presente en la mayoría de los beneficiarios y potenciales beneficiarios del SPS, quienes por esto y otras razones tienen mayor dificultad para acceder a la información acerca de los beneficios y programas sociales, por esto es que más adelante se describe las campañas informativas realizadas y se da un rol tan importante a los Apoyos familiares y monitores de los programas Chile Solidario ya que son ellos quienes deben ser intermediarios de la información y además deben enseñarles a sus familias cómo continuamente informarse cuando hayan egresado del programa. Aún así, para quienes no han sido beneficiados con programas Chile Solidario y donde las campañas no han logrado totalmente su objetivo, la atención en el municipio es importante no sólo para el trámite o consulta que acude a realizar al municipio sino que para obtener mayor información de posibles beneficios.

⁵⁴ A estos dos programas del Chile Solidario los beneficiarios son invitados a participar y pese a que es bastante bajo hay un porcentaje de la población que rechaza la invitación.

⁵⁵ Si alguno de los rut ingresados en la Ficha está vinculado en el Sistema con otra Ficha ingresada anteriormente se debe solicitar a la municipalidad correspondiente la desvinculación del rut, lo cual puede tardar varios días.

La mayoría de las municipalidades realizan en total 10 trámites⁵⁶ enmarcados en el SPS relacionados a subsidios y pensiones entregadas por el Gobierno. En el siguiente cuadro⁵⁷ se detallan estos trámites, describiendo el beneficiario al que apuntan, los requisitos de postulación y el beneficio al que se postula:

Beneficio	Beneficiario	Requisitos	Detalle
Subsidio único familiar al menor de edad (SUF)	Niños y niñas menores de 18 años, carentes de recursos y previsión social	-Grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS) ⁵⁸ -Carnet de control sano para menores de 6 años o Certificado de alumno regular	-Beneficio dura tres años una vez otorgado y corresponde a la entrega de un monto mensual de \$ 5.765 (monto en marzo de 2009)
Subsidio Unico Familiar a la madre	Madres de hijos causantes de SUF, carentes de recursos y sin previsión social	- Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS) -Hijos con requisitos de postulación a SUF	-Beneficio dura tres años y corresponde a la entrega de un monto de \$5.765 (marzo de 2009)
Subsidio Maternal (SUM)	Mujeres embarazadas, carentes de recursos y sin previsión social	-Tener cumplido del quinto mes(hasta 8º) - Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS) -Certificado de embarazo o carnet	-Beneficio se paga sólo un mes y corresponde a la entrega de un monto total de \$51.885 (en marzo de 2009)
Subsidio Unico Familiar al Recién Nacido (SUF RN)	Hijos recién nacidos, cuya madre haya recibido el beneficio del subsidio maternal	-Que la madre haya sido beneficiaria del Subsidio Unico Maternal - Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS)	-Beneficio dura tres años una vez otorgado y corresponde a la entrega de un monto mensual de \$5.765 (en marzo de 2009)
Subsidio Único Familiar duplo (SUF Duplo)	Niños(as) con discapacidad física, psíquica y sensorial, carentes de recursos y previsión social	- Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS) -Resolución de Invalidez del COMPIN correspondiente al domicilio	-Beneficio dura tres años una vez otorgado y corresponde a la entrega de un monto mensual de \$ 11.530 (en marzo de 2009)
Subsidio de Discapacidad a niños y niñas con deficiencia mental	Niños(as) que presenten algún grado de deficiencia mental, carentes de recursos y sin previsión social.	-FPS con puntaje máximo de 8.500 -Ingreso per capita familiar inferior al 50% de la pensión mínima del Estado -Resolución de invalidez del COMPIN correspondiente al domicilio	-El beneficio corresponde a un monto mensual de \$52.000 (2009) -A los 18 el beneficiario es evaluado para recibir la Pensión Básica Solidaria de Invalidez
Subsidio de agua potable y alcantarillado	Familias de bajos ingresos	-Estar encuestado con la FPS -Cuenta de agua al día ó en convenio al día (respaldado con boleta de pago) -La asignación del beneficio está sujeta a disponibilidad de cupos	-Beneficio económico cubre un 50 o 77% del consumo de agua (máximo de 15mt3) y dura 3 años -Aporte se descuenta cada mes de la cuenta de agua
Pensión básica solidaria de vejez (PBS)	Personas adultas mayores, carentes de recursos y sin previsión social	-Tener a lo menos 65 años de edad -Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile (FPS) -Acreditar residencia en la República de Chile (lapso no inferior a 5 años)	-Es un beneficio vitalicio que corresponde a la entrega mensual de un monto de \$75.000 (a partir del 1 de julio de 2009)
Pensión básica solidaria de invalidez (PBSI)	Personas mayores de 18 y menores de 65 años, con algún tipo de invalidez, carentes de recursos, y sin previsión social	-Haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez -Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile -Acreditar residencia en Chile	-Dura hasta los 65 años de edad -entrega de un monto mensual de \$75.000 (a partir del 1 de julio) -Cumplida la edad de corte el debe postular a P. Básica Solidaria
Aporte previsional solidario de vejez (APSV)	Personas titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia (decreto ley N° 3.500) menores a la PMAS ⁵⁹	-Recibir una Pensión Base inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario -Tener a lo menos 65 años de edad -Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población de Chile	-Aporte monetario mensual, que incrementa las pensiones base a través de un complemento que aumenta la pensión final al monto definido por la PMAS

Fuente: Desarrollo propio

⁵⁶ En algunos sólo se realizan 7 ya que no tienen convenio con el IPS por lo que no realizan trámites de pensiones.

⁵⁷ Fuente: Desarrollo propio en base a información de transparencia municipal de Peñalolén.

⁵⁸ Pertenecer al 40% más pobre de la población en Chile, al 1 de julio del 2008 significa tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social.

⁵⁹ Pensión Máxima con Aporte Solidario. El monto de esta Pensión se va ir incrementando con el tiempo, hasta el año 2012 donde se fijará en \$255.000.

3.3.1.c.-Ejecución de los programas del Chile Solidario (ChS)

En el Chile Solidario la forma de intervención es esencialmente la misma para los 3 programas que lo componen, existe un agente público (o contratado por un agente público) que invita a participar a los beneficiarios, si ellos aceptan comienzan un proceso donde este agente les entrega apoyo psicosocial en forma personalizada y hace de intermediador entre la oferta de servicios públicos y los usuarios, quienes en su condición de Chile Solidario tienen subsidios y prestaciones garantizadas y acceso preferente a varios beneficios del Gobierno.

i.- **Programa Vínculos:** está dirigido a adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, los lineamientos de trabajo son diseñados por MIDEPLAN, encargado también de las transferencias monetarias, la estrategia de intervención por el SENAMA y la ejecución u operación es responsabilidad de los Encargados(as) municipales y los Monitores(as) Comunitarios, quienes además establecen contacto directo con las personas mayores. A este programa no se postula, MIDEPLAN designa una cobertura por municipio (no a todos los municipios), los Monitores invitan a participar a los posibles beneficiarios en base a una lista generada por el Sistema.

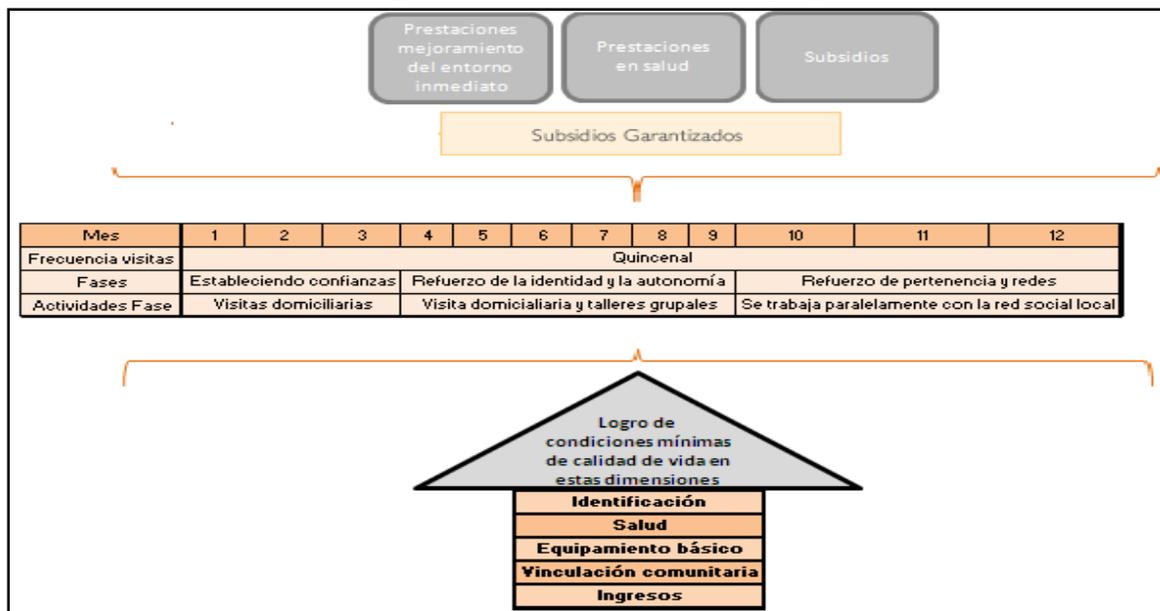
Este programa entrega a través de tres componentes: apoyo psicosocial entregado por el Monitor comunitario, subsidios y prestaciones sociales garantizados donde el municipio actúa como tramitador o derivador y fortalecimiento de la Red vinculada a estos beneficiarios. A continuación se presente un cuadro con los beneficios del programa y el rol del municipio:

Tabla 5: Beneficios del programa Vínculos y rol del municipio

Programa Vínculos			Rol municipio	
Componentes	Apoyo psicosocial	Es realizado por un monitor comunitario que acude al domicilio de los beneficiarios y tiene como objetivo instalar un proceso de acompañamiento psicosocial personalizado, promoviendo una relación de cercanía fundada en el enfoque de derechos hacia la persona mayor.	Ejecutor directo	
	Subsidios y prestaciones sociales garantizados	Subsidios	• Subsidio al Agua Potable (SAP)	Tramitación
			• Pensión Básica Solidaria (PBS)	Tramitación
			• Subsidio para la obtención de Carnet de Identidad (beneficiario paga \$500)	Derivación
		Prestaciones en salud	• Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM)	Derivación
			• Vacunas	Derivación
	Mejoramiento del entorno inmediato	• Órtesis y Prótesis	Derivación	
	Fortalecimiento de la red		• Equipamiento domiciliario (enseres domésticos)	Ejecutor directo
			El Programa debe establecer la coordinación entre los distintos servicios públicos para que la persona mayor pueda acceder, el monitor comunitario debe acompañar este proceso y ser un facilitador	Ejecutor directo
			La vinculación de la persona mayor con su entorno es un propósito transversal a la intervención psicosocial	Ejecutor directo
		Reconocer, caracterizar y promover la vinculación a redes locales, permite asegurar que una vez finalizado el tiempo del acompañamiento, la persona mayor ha sido capaz de poder insertarse en una dinámica de integración con las organizaciones locales y red de apoyo más cercana	Ejecutor directo	

Fuente: Desarrollo propio

Ilustración 6: Diagrama resumen de beneficios del programa Vínculos



Fuente: Desarrollo propio

ii.- **Programa Puente:** este programa está dirigido a familias en condiciones de extrema pobreza o en el 5% mayor de vulnerabilidad (puntaje FPS menor a 4213). El diseño de este programa y su asistencia técnica está a cargo del FOSIS, la transferencia de recursos y lineamientos generales de MIDEPLAN y la ejecución directa a cargo del municipio, específicamente de la Unidad de Intervención Familiar constituida por los Apoyos Familiares, encargados del apoyo psicosocial, y el(la) Jefe(a) de Intervención Familiar (JUIF), quien lidera el programa. Al igual que el programa Vínculos no se postula, cada comuna tiene asignada una cobertura (no todos los municipios lo están ejecutando actualmente), los Apoyos Familiares invitan a participar a los posibles beneficiarios en base a una lista generada por el Sistema SIIS y a la cobertura de la comuna. La familia decide si participar o no, si acepta asume un compromiso que es firmado y archivado.

Tabla 6: Detalle programa Puente y rol del municipio

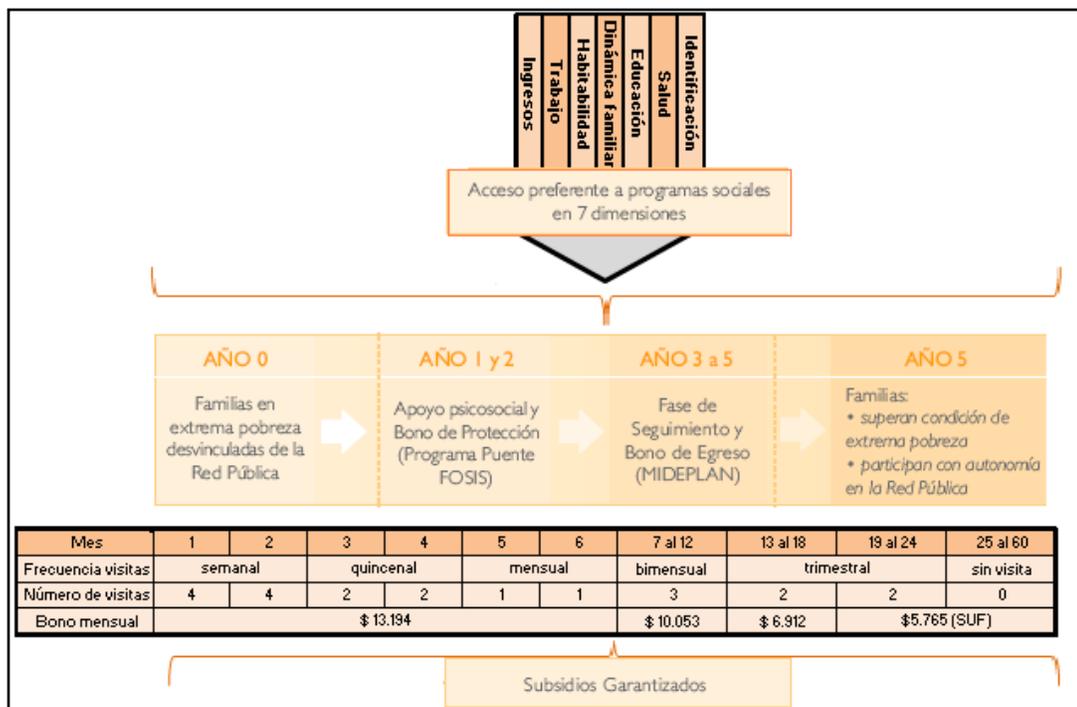
Programa Puente			Rol municipio	
Componentes	Apoyo psicosocial	Este apoyo psicosocial se realiza en forma personalizada en el domicilio de las familias más vulnerables, de acuerdo a una metodología de intervención integral y familiar dirigida a que las familias logren un conjunto de 53 condiciones mínimas de calidad de vida agrupadas en 7 dimensiones. Este beneficio se extiende hasta por 26 meses	Ejecutor directo	
	Prestaciones monetarias garantizadas	Subsidio Único Familiar (SUF)	Beneficio para menores de 18 años, carentes de recursos y previsión social, de duración de 3 años y monto mensual \$ 5.765	Tramitación
		Subsidio a la Cédula de Identidad.	Beneficio que financia la diferencia entre el valor de la cédula de identidad y el aporte del beneficiario fijado en \$500	Derivación
		Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable	Beneficio exclusivo, corresponde a un 100% del consumo de agua (máx.15 mt3 y dura 3 años)	Tramitación
		Bono de Protección para familias Chile Solidario	Beneficio monetario mensual: primeras 6 cuotas \$13.194, segundas 6 \$10.053, terceras 6 \$6.912 y últimos 6 \$5.796 (monto del SUF)	Tramitación
		Bono de egreso para familias Chile Solidario	Beneficio monetario que se entrega durante los 36 meses siguientes al pago N°24 del (BPFChS). Su monto es equivalente al SUF (\$5.765)	Tramitación
		Subvención Preferencial y Pro Retención Escolar	Subvención para incentivar la permanencia en el Sist. educacional hasta 4º medio de alumnos pertenecientes a familias ChS.	Tramitación
		Pensión Básica Solidaria	Beneficio para personas adultas mayores, carentes de recursos, sin previsión social, vitalicio y con un monto mensual de \$75.000	Tramitación

Programa Puesto		Rol Municipio		
Componentes	Acceso preferente a Programas sociales	Se debe establecer la coordinación y el trabajo en red entre los distintos servicios públicos e instituciones de la Red Local para que las familias Puesto puedan acceder a ellos con acceso preferente real para trabajar la superación de la vulnerabilidad familiar y de cada integrante de la familia de forma integrada mediante los servicios y beneficios que entrega la Red por medio de cada uno de sus integrantes	Articulador local	
		Programas preferentes familias Puesto	Habitabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Para familias con al menos una condición mínima perteneciente a la dimensión de Habitabilidad a trabajar en el desarrollo del Programa Puesto • Se aborda el mejoramiento de las condiciones de Habitabilidad, con servicios profesionales y técnicos en la vivienda y su entorno inmediato, dura aprox. 10 meses • Se realizan talleres de hábitos con las familias para reforzar el uso del espacio 	Ejecutor directo
			Producción Familiar para el Autoconsumo <ul style="list-style-type: none"> • Para familias con condiciones mínimas a abordar en la dimensión Ingresos • El programa aborda la capacidad para producir, preservar y consumir alimentos • A través del Programa se entregan dos servicios principales: apoyo financiero para implementar tecnologías apropiadas y asesorías y capacitación (duración aprox. 10 meses) • Los ámbitos específicos de asesoría y capacitación son definidos con cada familia 	Ejecutor directo

Fuente: Desarrollo propio

Este programa entrega beneficios a través de tres componentes: apoyo psicosocial, prestaciones monetarias garantizadas y programas preferentes a familias Puesto. A continuación se presenta un cuadro resumen de los beneficios del programa y el rol del municipio en su generación:

Ilustración 7: Diagrama resumen de beneficios del programa



Fuente: Desarrollo propio

iii.- **Programa Calle:** este programa está enfocado en mejorar las condiciones de bienestar de las personas en Situación de Calle, a través de apoyo psicosocial y de brindar un acompañamiento personalizado para ayudar a restituir las capacidades funcionales y vinculares. Los profesionales encargados del acompañamiento reciben el nombre de Gestores de Calle, son responsables de intermediar entre las necesidades principales de asistencia de las personas y servicios especializados disponibles en la red de intervención. En esta caso es particularmente importante el rol del Gestor ya que el beneficiario es un persona más alejada de las redes y de la información de beneficios y prestaciones del gobierno que en los programas antes descritos.

Este programa funciona también a través de coberturas asignadas por comuna, pero tiene una presencia mucho menor, a partir del año 2009 se ejecuta en 8 regiones del país (Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Coquimbo, O'Higgins, Bio Bio, Los Lagos y Metropolitana). Además en la mayoría de los lugares es ejecuta por organizaciones o instituciones especializadas en el trabajo con personas en Situación de Calle y no por los municipios, sin embargo como si hay algunos que lo hacen se incluyo en esta descripción.

El proceso de incorporación al Programa es similar al de los anteriores, se localizan personas en esta situación dentro de la comuna y se acude a invitarlas al programa respetando la cobertura asignada por MIDEPLAN.

A continuación se presenta el Diagrama resumen de los beneficios del programa y el rol del municipio en su generación:

Tabla 7: Beneficios del programa Calle y el rol del municipio

Programa Calle			Rol municipio	
Componentes	Apoyo psicosocial	Es realizado por un Gestor de Calles (profesional) que trabaja en siete dimensiones con los beneficiarios del programa (identificación, salud, ingresos, trabajo, dinámica familiar, habitabilidad, educación), cada una de las dimensiones contiene condiciones mínimas a trabajar en el transcurso del programa. Esta etapa dura dos años.	Ejecutor directo/Sin rol	
	Subsidios y prestaciones sociales garantizados	Subsidios y Pensiones	• Subsidio Único Familiar(SUF) para los niños menores de 18 años	Tramitación
			• Pensión Básica Solidaria (PBS) para los mayores de 65 años	Tramitación
			• Subsidio para la obtención de Carnet de Identidad que permite pagar al beneficiario sólo \$500 por la cédula (si no cuenta con los \$500 el gestor lo financia)	Derivación acompañada(entrega \$500)/Sin rol
		Prestaciones en salud	• Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) para los mayores de 65 años	Derivación acompañada/Sin rol
			• Ayuda técnica para personas con discapacidad	Derivación acompañada/ Sin rol
			• Inscripción en FONASA Grupo A (100% de cobertura)	Derivación acompañada/ Sin rol
• Programas de rehabilitación de drogas y/o alcohol para quienes lo requieran	Derivación acompañada/ Sin rol			
Fortalecimiento de la red	El Programa debe establecer la coordinación entre los distintos servicios públicos para que la persona en situación de Calle pueda acceder a ellos, en este sentido es muy importante la labor que realice el Gestor de Calle detectando las necesidades y vinculando al beneficiario con las instituciones, debe acompañar este proceso y ser un facilitador, entregando toda la información disponible y las opciones para acceder a beneficios	Ejecutor directo/ Sin rol		

Fuente: Desarrollo propio

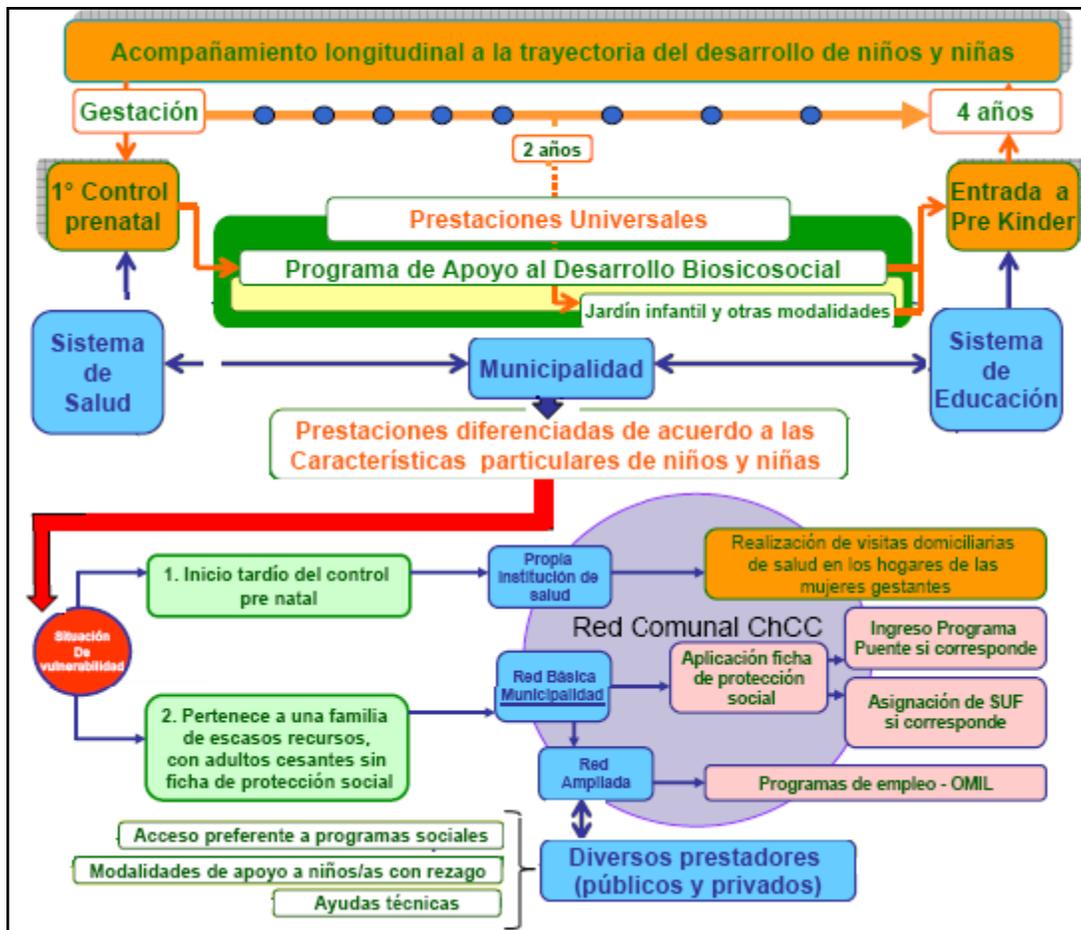
3.3.1.d.-Ejecución del Chile Crece Contigo (ChCC)

El Sistema Chile Crece Contigo es un sistema de protección social Integral a la infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Este sistema fue legalizado como Macrosistema del SPS en el mes de agosto del año 2009, buscando lograr igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas desde que están en el vientre materno.

Este sistema es liderado por MIDEPLAN y el Ministerio de Salud a través de su labor en consultorios y hospitales con las gestantes, recién nacidos y niños menores de cuatro años. A su vez los municipios se comprometieron a articular la red local a favor de la Primera Infancia, a asegurar la asignación de beneficios que por derecho se han asignado a los beneficiarios del CHCC más vulnerables (SUF, SUF recién nacido, SUF embarazada, etc.) y a generar y postular proyectos para la asignación de Fondos Chile Crece Contigo dirigidos a mejorar las condiciones de desarrollo de los niños y niñas.

A continuación se presenta un Diagrama del acompañamiento del Sistema Chile Crece Contigo a los niños y niñas de Chile:

Ilustración 8: Acompañamiento del sistema Chile Crece Contigo



Fuente: Desarrollo propio

En la siguiente tabla se presentan los beneficios del ChCC cruzado con sus beneficiarios y responsable de ejecución, en verde se marcan los de responsabilidad del municipio:

Tabla 8: Beneficios ChCC

		Beneficios	Descripción beneficios	Responsable	
Beneficiarios	Todos los niños y niñas	Programa educativo	Para sensibilizar acerca de las necesidades de desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia y a orientar a los adultos, especialmente a los padres y madres, en materias de cuidado y estimulación de los niños y niñas, a través de cápsulas educativas en radio y televisión	Gobierno	
		Página web	Con información de la primera infancia, acceso a consultar especialistas y disponibilidad de material de apoyo y didáctico para niños y niñas	Gobierno	
		Teléfono FonInfancia	Teléfono gratuito, de información y apoyo para los padres y madres, puesto a disposición por la Fundación INTEGRÁ para orientar y atender consultas	Gobierno	
	Niños y niñas atendidos en el S. Público de Salud		Ficha ChCC con los datos de la gestante incorporados a la Red ChCC		C. Salud Pub.
			Credencial del Sistema ChCC al ser ingresados los de la Ficha ChCC de la gestante en el sistema informático del Sistema Integrado de información Social (SIIS) correspondiente		C. Salud Pub. / Municipio ⁶⁰
		Reforzamiento del control del embarazo	Actividades de preparación al parto, crianza y cuidado de los niños(as)		C. Salud Pub.
			Promoción de la participación activa de los padres y la familia		C. Salud Pub.
			Visitas domiciliarias del personal de salud en los hogares de las mujeres embarazadas que presenten algún factor de riesgo		C. Salud Pub.
		Atención personalizada del parto	Conjunto de prestaciones para el acompañamiento del proceso de nacimiento para favorecer un espacio de intimidad y condiciones que faciliten el apego temprano		C. Salud Pub.
		Reforzamiento del control de salud del niño o niña (énfasis en los dos primeros años de vida)	Entrega de material educativo de apoyo al desarrollo infantil temprano		C. Salud Pub.
			Actividades grupales que apoyen a padres y madres en la crianza de los hijos		C. Salud Pub.
	Detección periódica de factores de riesgo y rezagos en el proceso de desarrollo y atención oportuna, a través de la implementación de un fondo especial para acciones de apoyo al desarrollo de los niños(as)			C. Salud Pub.	
	Visitas domiciliarias del personal de salud a los hogares de niños(as) con factores de riesgo			C. Salud Pub.	
	Niños y niñas en situación de vulnerabilidad		Derivaciones a las instituciones que componen la Red ChCC, realizadas a través del Módulo de Gestión del SIIS, en base a las vulnerabilidades detectadas en la Ficha ChCC		Municipio
		Aplicación FPS	Aplicación prioritaria de la FPS cuando la gestante considerada vulnerable		Municipio
Subsidio Familiar (SUF)		Garantizado a contar del 5º mes de gestación y hasta los 18 años de edad (siempre que cumpla los requisitos establecidos por ley: padre y/o madre sin previsión y pertenecer al 40% de menores recursos)		Municipio	
Sala Cuna gratuita y de calidad		Disponibilidad para todos los niños y niñas menores de 2 años de edad, cuya madre o adulto responsable trabaje, busque trabajo, estudie, o presente una situación de especial vulnerabilidad		Gobierno	
Jardín Infantil gratuito y de calidad		Para todos los niños de 2 y 3 años de edad con jornada parcial, completa o extendida		Gobierno	
Modalidades de educación parvularia no convencionales		Disponibilidad de modalidades adecuadas a las diversas realidades donde los niños y niñas crecen y se desarrollan (zonas rurales, trabajos de temporada, trabajos nocturnos, entre otros)		Gobierno	
Ayudas técnicas		Para niños(as) que presenten alguna discapacidad, incluyendo los apoyos requeridos tanto en sus hogares como en las instituciones que les atiendan		Gobierno	
Acceso preferente para padres y madres		A programas y prestaciones públicas como: incorporación al Puente, nivelación de estudios, mejoramiento de condiciones de habitabilidad, programas de apoyo a la inserción laboral y generación de ingresos. Este acceso preferente está enfocado en lograr un buen desarrollo de sus hijos.		C. Salud Pub. / Municipio	

Fuente: Desarrollo propio

⁶⁰ Depende de la organización de la Red quién lo realiza.

3.4.- Ambiente interno

3.4.1.- Enfoque de creación de valor público en el SPS

El valor privado se mide en razón de los atributos y características de su desempeño por el cual clientes están dispuestos a pagar, en el caso del valor público como se detalló en el capítulo dos no existe un precio a pagar por lo que es mucho más complicado medir el valor público creado.

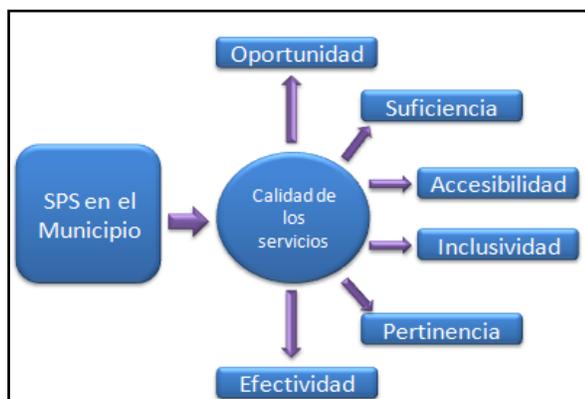
En la bibliografía del Sistema, no existen alusiones directas a la creación de valor público ni cómo medirlo, pero se puede encontrar en más de un documento una breve descripción acerca de calidad de los servicios prestados por las Redes Locales, considerando dentro de ellas al municipio. Estos conceptos y este enfoque de calidad de servicios permiten generar valor público directamente a los beneficiarios o usuarios del Sistema.

Según la descripción presente en la bibliografía del SPS los servicios prestados son de calidad cuando el usuario logra⁶¹:

- Oportunidad: obtener los servicios a tiempo, cuando los requiere
- Suficiencia: cubrir con los servicios la medida de la necesidad
- Accesibilidad: tiene facilidades para llegar a los servicios, claridad en su prestación y otros aspectos que faciliten la obtención y comprensión del mismo
- Inclusividad: recibe un buen trato al momento de usar los servicios o conseguir información
- Pertinencia: recibe servicios adecuados para lo que el usuario o usuaria requiere
- Efectividad: los servicios a los que accede son útiles para él

El sistema se describe en la siguiente figura:

Ilustración 9: Calidad del servicio SPS



Fuente: Desarrollo propio

Además en la documentación del Sistema existe la definición de Contraloría social la cual corresponde a “conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan los ciudadanos, de manera organizada o independiente, con el propósito de exigir a los gobernantes que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realice de manera transparente, eficaz y ajustada a la legalidad”⁶² esta definición sin duda está muy asociada a valor público y su percepción por parte de la ciudadanía, pero lamentablemente pese a estar definido en uno de los tantos documentos del SPS es mencionado sólo un par de veces y no es un aspecto importante aún en el diseño y gestión del SPS.

⁶¹ Sec.Ejecutiva del SIPS y Alcalá Consultores. 2009. Gestión de calidad en las Redes Locales de Servicios.

⁶² MIDEPLAN. 2006. Cuaderno de información 04: Glosario de términos y siglas.

3.4.2.- Procesos

En la bibliografía del SPS no existe referencia a lineamientos operativos de cómo implementar y gestionar el Sistema, ni tampoco sobre procesos o procedimientos, para comprobarlo en las entrevistas con municipalidades se les consultó para saber si a ellos se les entregaba material adicional con este tipo de información, pero la respuesta fue negativa.

La carencia de este tipo de información, es decir, de cómo operar el SPS en la comuna es justificado con razones como “respetar la heterogeneidad de las comunas”, lo cual es muy importante pero es necesario para la generación de valor público tener definidos cuáles son los procesos principales, es decir, a través de los cuales se puede agregar más valor y son críticos en el Sistema, y los de apoyo.

A continuación se presenta una propuesta de procesos principales y de apoyo en base a la información recopilada tanto a nivel teórico, con la revisión bibliográfica del SPS, como práctico a través de las visitas a municipalidades.

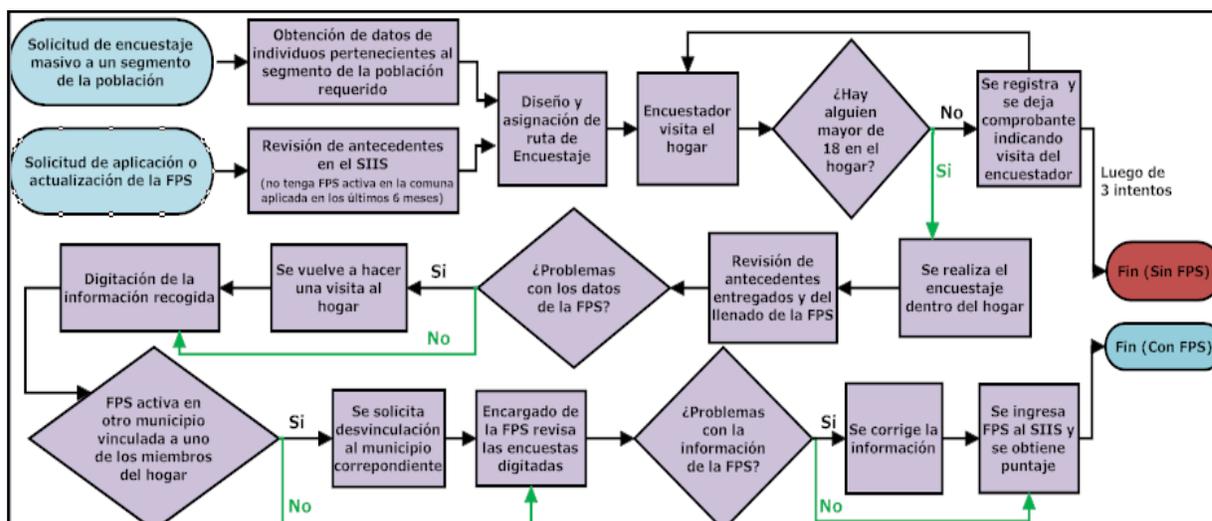
3.4.2.a- Procesos principales

Se describirán los procesos principales en base a dos líneas, los principales servicios del municipio en el marco del SPS identificados en la dimensión anterior y Marketing y difusión.

Los procesos principales de servicios se describen a continuación:

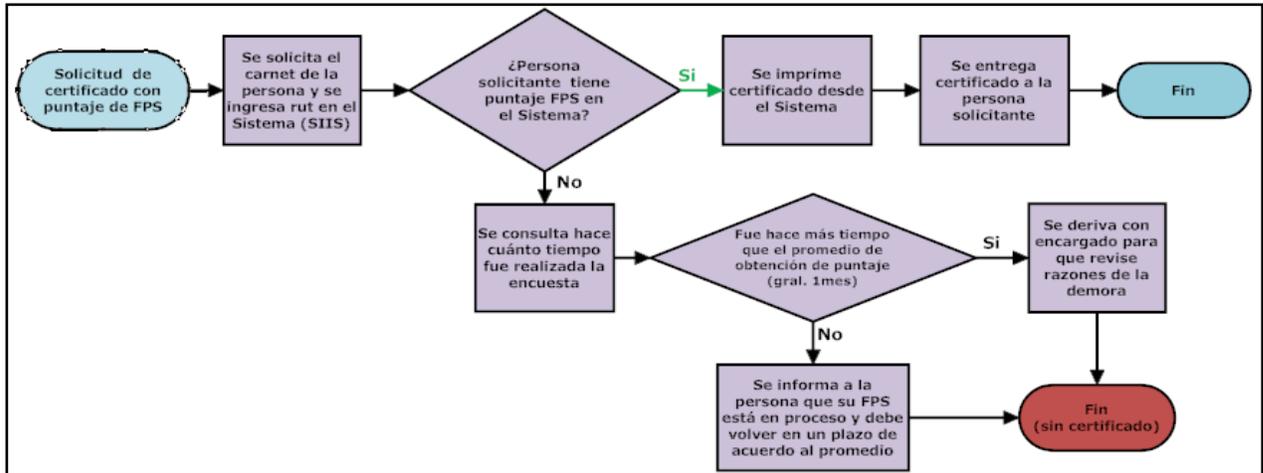
*Estratificación social: esta área de servicios puede ser descrita a través de un proceso denominado Encuestaje o Actualización de Ficha de Protección Social (este proceso incluye actualización ya que amerita una nueva revisión del hogar) y de otro denominado Entrega de certificado con puntaje de Ficha de Protección Social.

Ilustración 10: Proceso de encuestaje y actualización de la FPS



Fuente: Desarrollo propio

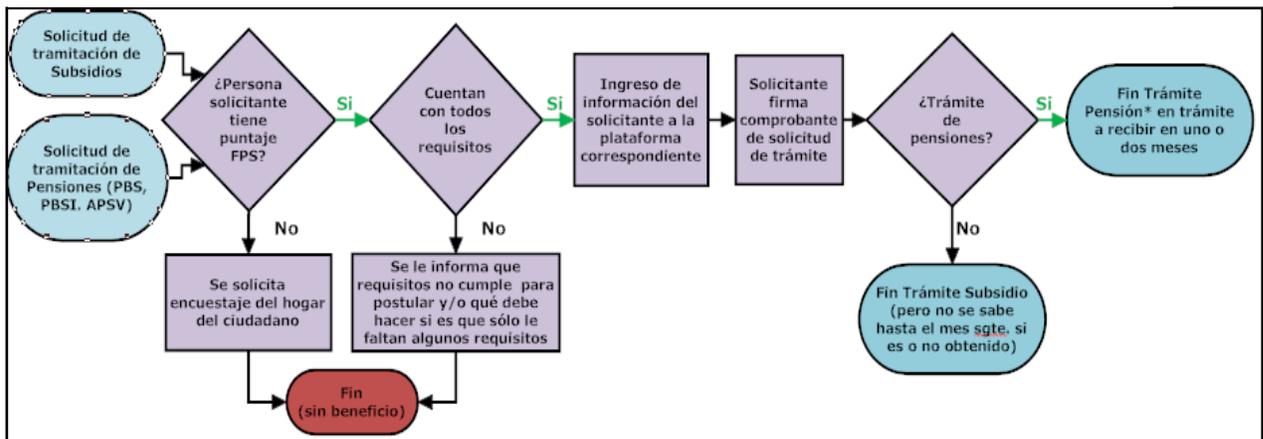
Ilustración 11: Entrega de certificado con puntaje de la FPS



Fuente: Desarrollo propio

*Tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS:

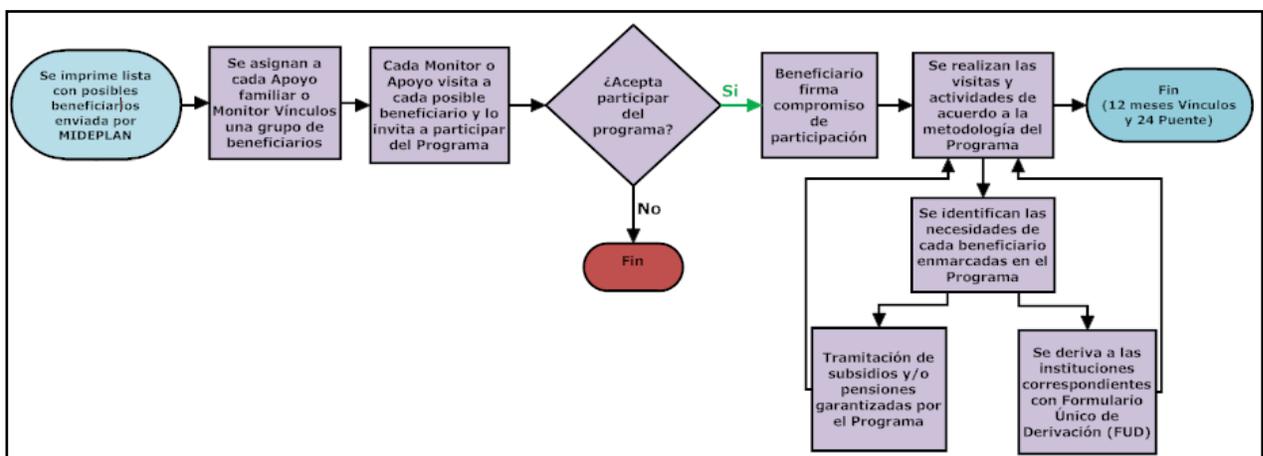
Ilustración 12: Proceso de tramitación de subsidios y pensiones en el marco del SPS



Fuente: Desarrollo propio

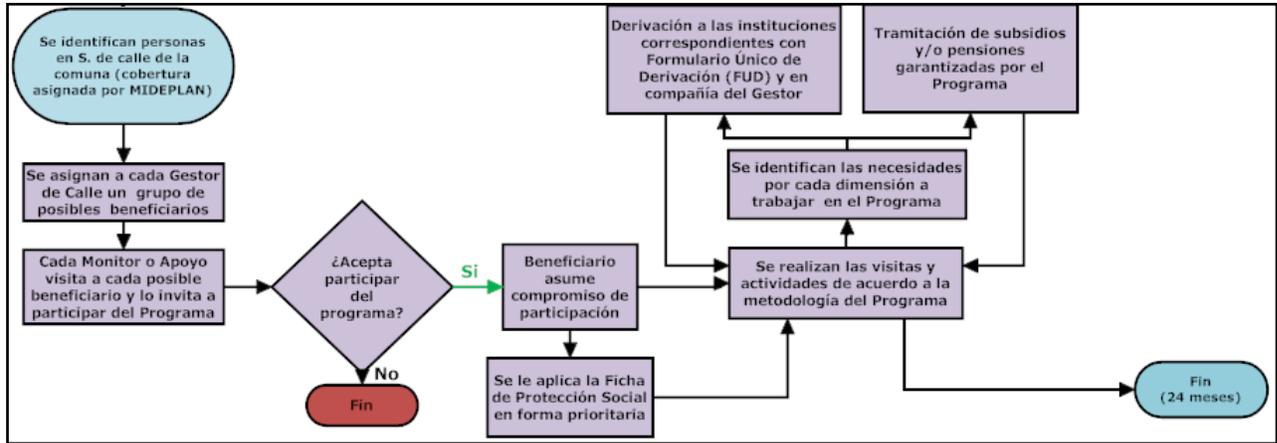
*Ejecución del Chile Solidario

Ilustración 13: Proceso de metodología de programas Puente y Vínculos



Fuente: Desarrollo propio

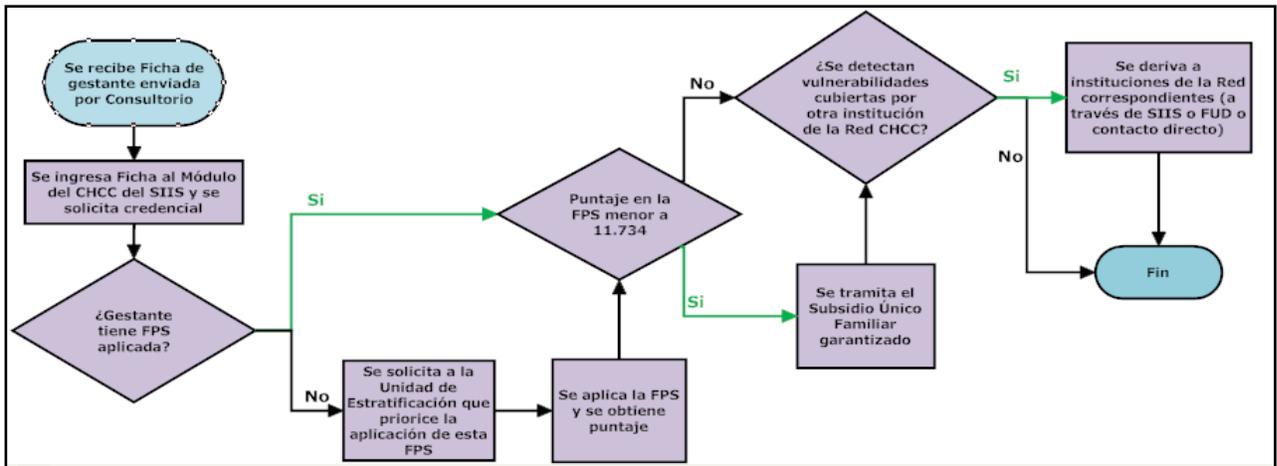
Ilustración 14: Proceso de metodología de programas Personas en Situación de Calle



Fuente: Desarrollo propio

*Ejecución del Chile Crece Contigo⁶³

Ilustración 15: Proceso de ejecución del Chile Crece Contigo con responsabilidad del Municipio



Fuente: Desarrollo propio

Los procesos de difusión y marketing, están enfocados en la entrega de información acerca de los beneficios y servicios que entrega el municipio en el marco del SPS para que los posibles beneficiarios los requieran y los ciudadanos en general sepan que se está haciendo en esta materia. Dada la heterogeneidad de formas para llevar a cabo este proceso no se realizó su descripción por medio de flujos pero se dan algunos ejemplos en el punto 3.6.1 Medios de entrega de información y promoción.

3.4.2. b.- Procesos de apoyo

En cuanto a los procesos de apoyo, existen los comunes a las distintas unidades municipales, dentro de los cuales los más importantes son Recursos Humanos y Gestión financiera y administrativa, y existen dos procesos de apoyo particulares al SPS:

- postulación a fondos y proyectos: enfocado en la generación de proyectos para apalancar recursos para el SPS en la comuna, la mayoría lo hace para proyectos sólo con MIDEPLAN y FOSIS, pero hay municipios que logran apalancar recursos de otras instituciones públicas (SUBDERE) e incluso algunas de instituciones privadas

⁶³ Este es el proceso general pero como se mencionó anteriormente varía en cada municipio.

- coordinación y trabajo en red con otras instituciones: en este proceso el municipio coordina el funcionamiento y trabajo de la Red y lidera el diseño y logro de metas de la Red

Los procesos de apoyo no se describirán por medio de un flujo ya que son muy heterogéneos, pero sí se detallarán algunos de sus subprocesos más importantes:

Ilustración 16: Procesos de apoyo del SPS en el



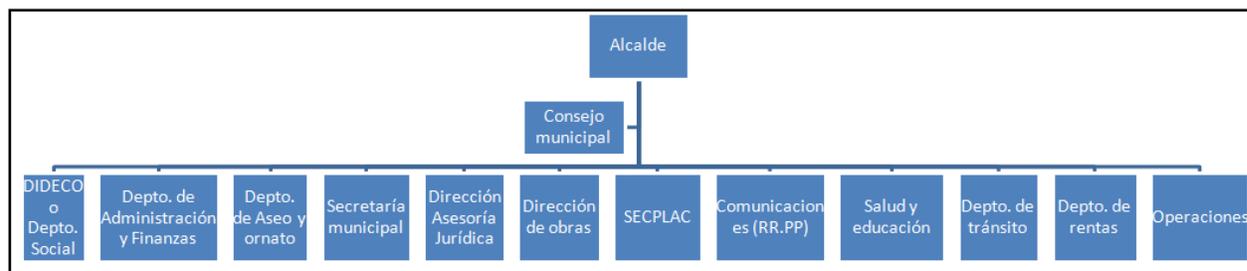
Fuente: Desarrollo propio

3.4.3.-Recursos tangibles

3.4.3.a.-Recursos de la organización

La complejidad y tamaño del organigrama municipal depende de cada municipalidad, sin embargo, las unidades básicas existentes en la mayoría de las municipalidades se resumen en el siguiente esquema:

Ilustración 17: Organigrama básico municipal



Fuente: Desarrollo propio

Dentro de este organigrama, como se explicó en el capítulo uno, es generalmente el DIDECO o el Departamento Social el responsable del SPS⁶⁴, estas unidades son muy distintas en cada municipalidad pero en todas ellas existe un área de Protección Social o Asistencia Social donde se pueden encontrar las siguientes sub-áreas relacionadas al SPS:

⁶⁴ En algunas municipalidades existe una unidad adicional llamada Dirección de Desarrollo Social (DIDESO)

Ilustración 18: Áreas relacionadas al SPS



Fuente: Desarrollo propio

A continuación se describen las funciones y roles de cada una de estas sub-áreas:

- Unidades de intervención familiar (Programa Puente): en estas unidades existe un Jefe UIF (Unidad de intervención familiar) y Apoyos familiares los cuales varían en cantidad dependiendo de la cobertura asignada a la comuna.

Los jefes UIF definen su rol en tres niveles: “coordinadores en tres niveles, coordinador del equipo de Apoyos familiares (tanto FOSIS como municipales), coordinador de las distintas unidades municipales que trabajan con el programa y coordinador de las redes”⁶⁵.

En un número importante de municipalidades el Jefe UIF no tiene dedicación exclusiva, incluso es muchas veces el mismo Director de DIDECO o Jefe del Depto. Social el que asume este rol, lo cual dado el importante número de funciones de las áreas que lideran (revisadas en el Capítulo 2) implica contar con poco tiempo disponible para dedicarle al programa.

Los apoyos familiares son los responsables de entregar el apoyo psicosocial, intermediar entre la oferta y la demanda del Sistema, brindar orientación y consejería a los usuarios y, referirlos hacia los proveedores de servicios especializados dentro de la red, pero haciendo seguimiento a los casos. Además debe ingresar periódicamente la información de los beneficiarios a los que apoya. Estos funcionarios son contratados por media jornada, en sus inicios podían no ser profesionales pero desde hace un tiempo esto cambio y deben tener un nivel educacional adecuado. El FOSIS contrata a la mitad de los Apoyos requeridos por la cobertura asignada para cada comuna la otra mitad debe contratarla el municipio con sus recursos.

- Programas Chile Solidario (adicionales al Puente): en esta sub-área se encuentran los encargados y los responsables del apoyo psicosocial de los programas Vínculos y Calle.

Los encargados de programas⁶⁶ deben coordinar el trabajo del equipo de Monitores Comunitarios del Vínculos y de los Gestores Calle, quienes son las que trabajan directamente con los beneficiarios entregándoles apoyo psicosocial y tienen como responsabilidad la coordinación y apoyo al fortalecimiento de las redes locales de protección, para responder oportuna y eficientemente a las demandas de las personas. Al igual que pasa con los JUIF del programa Puente, los encargados no son de dedicación exclusiva sino que funcionarios municipales de la Unidad o Área Social que deben asumir el cargo.

⁶⁵ Winchester, Lucy Jane. 2005. Gestión social municipal de programas de superación de la pobreza en Chile: reflexiones a partir de la experiencia con el Programa Puente y Chile Solidario. X Congreso Internacional CLAD.

⁶⁶ MIDEPLAN. 2007. Documento Programa Vínculos.

Los responsables de brindar el apoyo psicosocial reciben el nombre de monitor comunitario y gestor calle en el Programa Vínculos y Situación de calle respectivamente, ellos al igual que los Apoyos del Puente entregan el apoyo psicosocial mediante herramientas metodológicas especialmente diseñadas, en formato de dinámicas conversacionales y son los intermediarios entre la oferta y la demanda del SPS. Estos funcionarios deben tener un nivel educacional profesional adecuado, son contratados media jornada, sueldo es financiado completamente por MIDEPLAN y cada uno atiende a un grupo de beneficiarios de entre 40 y 50 usuarios.

- Chile Crece Contigo: esta sub-área tiene una organización similar a las descritas anteriormente pero en general son muy pequeñas, sólo están compuestas por 2 personas: un encargado del programa responsable y un funcionario administrativo. El encargado del programa debe coordinar el trabajo del municipio en relación al programa y la Red local de Intervención y como en los casos anteriores este encargado no es de dedicación exclusiva.

El funcionario administrativo es responsable de la atención de público, especialmente de las gestantes que llegan al municipio derivadas desde el consultorio a las cuales se las debe ingresar al SIIS y evaluar su situación de vulnerabilidad, si es necesario se deberá requerir que la persona sea encuestada (lo cual se realiza priorizándola en la lista de solicitudes de encuestaje) y luego tramitar los servicios y prestaciones de acuerdo a sus necesidades.

Esta sub-área en muchas municipalidades se ha empezado implementar recién este año, ya que el programa este año logró la cobertura del 100% en las comunas del país.

- Subsidios: esta sub-área es la encargada de recepcionar y tramitar los subsidios y pensiones, y publicar los resultados de esta gestión. En general funciona con un encargado de la sub-unidad y administrativos. Los administrativos especialmente se dedican a la atención de público e ingreso de las postulaciones al sistema.
- Estratificación Social: esta sub-área es la responsable de aplicar la Ficha de Protección Social, digitarla e ingresarla al sistema y entregar el puntaje a la persona o familia, está compuesta por un encargado, por uno o varios digitadores y por uno o varios encuestadores dependiendo de la comuna.

El encargado es responsable de la supervisión general, vinculaciones, incorporación de recién nacidos, supervisión de terreno, supervisión de hoja de ruta, entre otras cosas, los digitadores de digitar las FPS, revisar los listados de terreno, incorporar respuesta de hojas de ruta y ordenar por folio las fichas y los encuestadores son los que aplican las encuestas a las familias.

En algunos casos también existe un administrativo y supervisor para apoyar las tareas de esta sub-área.

- Programas Sociales: esta es la sub-área más heterogénea, no todas las municipalidades la tienen y es donde se desarrollan los programas sociales generados por el municipio en forma complementaria a los del SPS, su organización es similar a las antes descritas, es decir, un encargado y administrativos de apoyo y relación directa con los beneficiarios.

En todas estas sub-unidades se desenvuelven por lo general profesionales técnicos o universitarios del área social, frecuentemente los profesionales son Asistentes sociales, Administradores públicos, Sicológicos y Sociólogos, y en algunos casos, muchos menos frecuente, se pueden encontrar también Periodistas e Ingenieros.

3.4.3.b.-Recursos materiales

Los recursos materiales del SPS se pueden agrupar en tres ítems principales:

- las oficinas de trabajo de los funcionarios del SPS y el lugar de atención de los usuarios
- vehículos para realizar el encuestaje y las visitas de los distintos programas del SPS
- equipamiento de las oficinas (muebles, computadores, fotocopiadora, impresora, internet, etc.)

Un estudio realizado el año 2005 describe las condiciones de los recursos materiales del SPS en las municipalidades: “cuentan con espacio y equipamiento en general, compartidos, habitualmente con alguna unidad dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (Municipio). Los jefes UIF dan cuenta de una serie de carencias que dificultan el desarrollo de las labores propias de la unidad entre las que se destacan las siguientes: falta de espacios para que los Apoyos desarrollen su trabajo de manera óptima; falta de equipamiento, fundamentalmente de computadores con acceso a Internet que permitan actualizar los registros del sistema tal como se exige; necesidad de vehículos que les permitan acceder a lugares aislados que no cuentan con locomoción regular para que los Apoyos puedan visitar a los beneficiarios; carencia de recursos propios de la UIF para autogestionar proyectos”⁶⁷.

En el ámbito de las oficinas de trabajo las cosas desde la realización de este estudio no han cambiado, en general en estos años las oficinas siguen estando en los mismos lugares y siguen siendo espacios compartidos.

Lo mismo ocurre con los vehículos, pocos municipios han asignado vehículos exclusivos para el área social, la mayoría continúa utilizando vehículos comunes, los cuales al ser utilizados por los distintos departamentos municipales no tienen la disponibilidad suficiente para las necesidades del SPS, se deben reservar con bastante anticipación, la Jefa del Depto. Social de General Lagos comentó en una entrevista “al Departamento Social no se le da mucha importancia por ejemplo nosotros para salir a terreno tenemos que pedir con mucha anticipación las camionetas”⁶⁸.

En cuanto al equipamiento de las oficinas, el nivel central ha invertido en nuevo equipamiento computacional, lo cual se vio reflejado en las entrevistas realizadas, de los 9 entrevistados al consultarles acerca de la existencia de computadores y acceso a internet para el SPS, sólo una respondió que no, la comuna de Ovalle. Lo mismo ocurrió al consultarles acerca de la dotación de equipos computacionales, 8 opinan que es adecuada, por lo que se puede concluir en relación a computadores en general los recursos son adecuados.

Caso Municipalidad de Coihaique

Durante el mes de agosto del 2007 logramos tener nuestro espacio físico implementado en el Municipio de Coihaique, inicialmente se contaba sólo con una oficina por lo que nació la necesidad de implementarla comenzando a recolectar equipamiento como computadores que habían dado de baja y estaban en la bodega; luego muebles recolectados de distintos departamentos logrando así nuestro sueño de poder atender más dignamente a nuestras familias.

Por otra parte es importante señalar que dentro del mismo equipo de Apoyos Familiares hubo colaboración con el equipamiento básico como por ejemplo: tazas, hervidor, parlantes entre otros.

Al correr del tiempo el MIDEPLAN aportó con dos equipos computacionales y una impresora. Así mismo el Municipio instaló Internet y teléfono. También contamos con baño de uso exclusivo de la Unidad. Todo esto nos ha permitido posicionarnos como Unidad de Intervención Familiar en la Dirección de Desarrollo Comunitario.

⁶⁷Lucy Jane. 2005. En: X Congreso Internacional CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile.

⁶⁸Entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional de DIDECO (Santiago, abril 2009), las municipalidades entrevistadas fueron: Tocopilla, General Lagos, Castro, Caldera, Futrono, Pica, Ovalle, La Serena y Valdivia.

3.4.3.c.-Recursos financieros

En general, diversos estudios han determinado que los municipios no cuentan con ingresos suficientes para realizar una adecuada gestión. Además para 221 municipios (65% del total) los ingresos propios representan menos del 40% del total, lo cual se traduce en un alto grado de dependencia del Fondo Común Municipal y en promedio los ingresos provenientes de convenios de transferencia, modalidad utilizada en el SPS, significan un 8% de los ingresos municipales.

A nivel Nacional el presupuesto del Chile Solidario ha ido aumentando en el tiempo y para los años 2008 y 2009 se desglosa de la siguiente forma:

Tabla 9: Presupuesto Chile Solidario 2008 y 2009

Programa acceso a CHS	año 2008		año 2009		Recursos Var %
	Cobertura anual	Recursos	Cobertura anual	Recursos	
Puente (Familias)	45.000	6.381.520.000	50.000	6.971.084.000	9,24%
Vínculos (Adultos Mayores)	8.000	1.217.517.000	8.000	1.217.517.000	-
Calle (Personas en situación de calle)	1.953	548.682.000	2.500	971.462.000	77,71%
Hijos/as de personas privadas de libertad	1.000	0	2.000	1.119.756.000	-
TOTAL APOYO PSICOSOCIAL	55.953	\$ 8.145.699.000	62.500	\$ 10.279.819.000	26,20%

Fuente: Presupuesto MIDEPLAN 2009

Como se puede ver el programa de mayor cobertura es el Puente, por lo que naturalmente es el de mayor gasto de recursos totales, con un promedio de gasto por familia de aprox. \$139.421, en el caso del Programa Vínculos el gasto por hogar es de aprox. \$152.281 y de \$388.584 y \$559.878 para el Calle y Caminos respectivamente.

Como ya se ha mencionado anteriormente la mayor parte de los recursos del SPS en los municipios corresponden a convenios de transferencia de recursos, principalmente desde MIDEPLAN y FOSIS. Estos recursos, pese a las grandes cifras del cuadro son bastante limitados, por ejemplo para el programa Puente en la comuna de Tucapel, se suscribió un convenio entre la municipalidad y el FOSIS de \$12.490.000, monto que incluye: \$11.386.836 para la contratación de Apoyos Familiares (tres medias jornadas con renta bruta mensual de \$316.301) por 12 meses correspondientes al año 2009, \$240.000 para capacitación de todos los integrantes que conforman la UIF, \$150.000 para seguro de accidentes personales y \$713.164 para gastos asociados⁶⁹.

Como se puede ver en este ejemplo si se considera que los apoyos familiares deben ser profesionales, con una gran carga de trabajo, el sueldo es bajo en relación al mercado pese a ser part-time ya que por los horarios no es tan fácil conseguir otro trabajo, a menos que la municipalidad se los facilite. Por otro lado la asignación para gastos asociados también es muy bajo si se piensa que para cada mes corresponde a cerca de 59 mil pesos, es decir menso de 20 mil pesos mensuales para cada Apoyo Familiar, si se piensa que cada Apoyo tiene en promedio 50 familias a las cuales visita en promedio dos veces al mes, o sea, por lo menos son 100 viajes ida y vuelta y en Santiago donde el transporte urbano es más barato esto tendría un costo de 80.000, es decir cuatro veces esa cantidad⁷⁰.

Otro ejemplo es el caso de Puente Alto y su convenio de transferencia con MIDEPLAN para el programa Vínculos y la atención de 176 familias unipersonales o bipersonales. Este convenio fue de un monto \$19.707.200, desglosado en: \$14 millones para la contratación de 4 monitores

⁶⁹ Decreto N°178, www.municipalidadtucapel.cl

⁷⁰ La asignación de recursos es la misma para todo el país.

comunitarios (renta bruta mensual cada uno de \$250.000) por 14 meses, \$120.000 para seguro de accidentes y enfermedades laborales, \$4 millones para talleres y actividades de la metodología, \$1.087.200 para la implementación del Programa (combustible para movilizar a los monitores, materiales) y \$500.000 para equipamiento computacional, en el caso que la comuna participe por primera vez. En este caso los sueldos son aún menores y la asignación de gastos si se divide en los 4 monitores es de \$22.650 mensual, lo que también es poco considerando el tamaño de la comuna, que cada monitor tendrá más de 40 familias y que cada mes se deben realizar 2 visitas⁷¹.

Otra debilidad en la asignación de recursos para los Programas del Chile Solidario, es que no incluyen financiamiento para la contratación de un supervisor del programa, como sí lo hacen programas de otros ministerios (Programa Jefas de Hogar, SERNAM), lo cual implica una mayor carga de trabajo para los funcionarios municipales que ya cumplen con otras funciones.

En el Chile Crece Contigo la distribución de los recursos a nivel central es la siguiente:

Tabla 10: Distribución recursos a nivel central

Presupuesto MIDEPLAN – CHCC global por año (en pesos de cada año)			
Componentes	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial	\$1.969.162.000	\$6.116.663.000	\$14.231.107.000
Material Educativo en centros de salud	\$ 70.310.000	\$ 625.200.000	\$ 663.962.000
Fondo de Fortalecimiento Municipal	\$ 103.500.000	\$ 539.235.000	\$ 572.668.000
Fondos de Apoyo al Desarrollo Infantil (2)	\$ 828.000.000	\$1.365.541.000	\$ 1.450.205.000
Programa Educativo Masivo	\$ 20.000.000	\$ 195.940.000	\$ 261.462.000
Diagnóstico vulnerabilidad preescolar	\$ 0	\$ 52.100.000	\$ 74.330.000
Programa de Apoyo al Recién Nacido	\$ 0	\$ 0	\$ 7.741.980.000
TOTAL INVERSIÓN MIDEPLAN - CHCC	\$2.990.972.000	\$8.894.679.000	\$24.995.714.000
Gastos de administración	\$ 114.028.000	\$ 319.173.000	\$ 392.510.000
TOTAL PRESUPUESTO MIDEPLAN - CHCC	\$3.105.000.000	\$9.213.852.000	\$25.388.224.000
% gasto administración	3.7%	3.5%	1.5%

Fuente: Presupuesto MIDEPLAN 2009

La mayor parte de los recursos está destinada al Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial y a beneficios de atención al niño y a la gestante ligados a salud, por lo que la mayor parte de los recursos son transferidos a los consultorios o servicios de salud. Por ejemplo la SERPLAC de la décima región transfirió \$120.216.822 al Servicio de Salud de Chiloé para desarrollo biosicosocial, \$56.364.000 a los Municipios para la ejecución de los fondos de iniciativas de la infancia y otros \$15.700.000 para su trabajo en red, lo que hace una inversión para la primera infancia del orden de los \$192.280.822, fondos para beneficiar a 2.134 niños de esta provincia.

Es importante aclarar que los \$56 millones para ejecución de los fondos de iniciativas de la infancia son para financiar diferentes iniciativas a nivel local que apoyen el desarrollo integral de la infancia como deporte o cultura, y no son recursos para la gestión y administración municipal.

En el Chile Crece Contigo los recursos que entran directamente al municipio son los asociados al Fondo de Fortalecimiento Municipal, si consideramos que el año 2009 hay una cobertura del 100% se podría decir que el promedio de los fondos transferidos a la municipalidad anualmente por este tipo de convenio es de \$1.659.000 el cual busca fortalecer la Red local de intervención.

Se debe destacar que el ChCC no incluye en su financiamiento una asignación para un funcionario dedicado al Programa, esta labor la asume un funcionario dedicado a otras labores.

⁷¹ Este gasto en Santiago (transporte más barato que promedio nacional) es de aprox. \$64.000, 3 veces el asignado.

3.4.3.d.-Recursos tecnológicos

El SPS ha buscado instalar a nivel nacional 2 plataformas principales, el Sistema integrado de información Social (SIIS) el cual tiene por objetivo contener toda la información de los usuarios y de los servicios y prestaciones recibidos por ellos, y el Sistema de gestión de convenios (SIGEC) para centralizar la gestión de programas entre municipios y el nivel central y regional.

El SIIS es la “plataforma tecnológica computacional a escala nacional diseñada como un instrumento de gestión para el SPS, que registra, almacena y procesa la información necesaria para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado”

Los módulos que componen la plataforma SIIS son los siguientes:

- Módulo Ficha de Protección Social y Subsidios monetarios: es un sistema en línea que permite el ingreso, análisis y modelamiento de la información asociada a la FPS, y entre otras cosas se ingresan solicitudes de encuestaje y se obtienen las constancias de FPS con puntaje asignado
- Módulo de Registro y monitoreo Programa Puente: tiene la finalidad de registrar el acompañamiento psicosocial, monitoreo y gestión en el cumplimiento de las condiciones mínimas de cada familia que participa del programa Puente
- Módulo Personas en Situación de Calle: sistema en línea que permite registrar (identificación y caracterización) información para el trabajo de apoyo psicosocial de este programa, mediante un acompañamiento personalizado y continuo de 12 meses de trabajo
- Módulo Programa Vínculos: diseñado y desarrollado para apoyar el ingreso y monitoreo de este programa social orientado al trabajo con adultos mayores
- Módulo Programa Abriendo Caminos: utilizado para registrar y monitorear la intervención psicosocial de los usuarios de este programa (hijo/as de padres privadas de libertad)
- Módulo Chile Crece Contigo: desarrollado para el registro, monitoreo y seguimiento de la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas cubiertos por el Chile Crece Contigo
- Módulo de Registro de Información Social: es un banco de datos creado y administrado por el MIDEPLAN, donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país susceptible de participar de la red de servicios y beneficios de protección social, incluye información proveniente de Municipios y entidades públicas y privadas que administran prestaciones sociales creadas por ley.

Ilustración 19: Sistema Integrado de Información

			
			
Ficha Protección Social	Registro y Monitoreo Programa Puente	Portal RIS	Sistema de Monitoreo y Seguimiento Chile Crece Contigo
Estadístico FPS	Buscador de Familias y Personas CHS	Intercambio de Base de Datos en Convenio RIS	
	Mantenedor de Programa Red Social CHS		
	Formulario Solicitud de Cédulas Identificación (FEI)		
	Registro y Monitoreo Programa Vínculo		
	Registro y Monitoreo Programa Calle Chile Solidario.		
	Sistema de Registro y Monitoreo Emergencia Chaitén		
	Sistema de Registro y Monitoreo Programa Abriendo Caminos		

La otra plataforma importante del SPS es el SIGEC, a través de esta plataforma como los dice su nombre se gestionan los convenios de transferencia de recursos, ya que a través de este Sistema las municipalidades envían los listados de beneficiarios, los informes técnicos, los informes financieros y el nivel regional sube las postulaciones a fondos y proyectos asociados al SPS.

3.4.4.-Recursos intangibles

3.4.4.a.-Recursos humanos

El tema de los recursos humanos municipales es un tema ampliamente analizado en los últimos años y existe un consenso social y político acerca de que sus actuales condiciones de capital humano no es el adecuado para responder a las actuales necesidades de la ciudadanía. Esto ha gatillado que el tema de los RR.HH sea uno de los más importantes de la Reforma Municipal que se quiere desarrollar y que hasta el momento dada su formulación no ha tenido buena acogida en el Congreso. Pero por qué es tan criticado, a continuación se describen algunas condiciones de la gestión de los RR.HH en los municipios:

- Hoy las plantas y las remuneraciones están fijadas por ley, es decir a nivel central
- Los funcionarios tienen alta estabilidad laboral
- Las remuneraciones se reajustan en una negociación entre la Asociación de empleados municipales de Chile y el Gobierno, no hay negociación a nivel de cada municipio
- Los sueldos son poco competitivos en relación al mercado y los aumentos de salario y ascensos están más relacionados con antigüedad en el cargo que con mérito, por lo que hay un desarrollo profesional limitado y es común que profesionales emigren luego de un par de años
- Cuando existe un cupo en el municipio primero se llama a postulación a los mismos funcionarios municipales y sólo si se declara desierta la postulación se abre la postulación
- Los Escalafones que conforman las Plantas, no son iguales para todos los Municipios, es sí como un Profesional que cumple el mismo cargo, la diferencia de sueldos es abismante según el Municipio en que se desempeñe, por lo que los Municipios con menores recursos, difícilmente puedan contar con Profesionales de calidad.

Estas condiciones para la gestión de RR.HH además han repercutido en que actualmente un cuarto de las municipalidades cubre menos del 20% de su planta con profesionales⁷² (nivel de profesionalización del total de municipalidades es 23,19%, datos 2007) lo cual comparado con el 60% de profesionalización del nivel central es bastante bajo, y además muchos de los funcionarios municipales deben asumir responsabilidades múltiples y heterogéneas⁷³, lo cual claramente afecta la calidad de los servicios prestados y la ejecución de proyectos para la comuna.

Para enfrentar esta situación los municipios han buscado aumentar su personal por medio de la contratación de honorarios, entre los años 2001 y 2007, el número de personas contratadas a honorarios por los municipios se ha más que duplicado, pasando desde 7661 en el 2001 a 17346 en el 2007. A través de esta forma de contratación han buscado tener alguna flexibilidad en la disposición de personal, pero las personas contratadas no tienen responsabilidad administrativa lo cual marca una diferencia bastante grande con el resto del personal, además no tienen derecho a licencias médicas, fuero maternal, vacaciones, reajuste, ni bonos y en general su incorporación al

⁷² Temas Públicos. Autonomía Municipal Laboral: Descentralizar para Centralizar. Libertad y Desarrollo. 2008.

⁷³ Como es el caso de los DIDECO o jefes de Departamento Social.

municipio está ligada a un programa o proyecto con fecha de término lo cual es poco motivador para un trabajador.

Toda esta realidad es particularmente visible en el SPS, los Apoyos Familiares, Monitores y Gestores Calle son contratados a honorarios por el municipio por la duración del programa y con media jornada, con sueldos por debajo al promedio considerando que deben ser profesionales del área social (Asistente social, Psicólogo, etc.). En general estos profesionales se desenvuelven en otro trabajo en la comuna y en algunos casos las mismas municipalidades han buscado complementar el trabajo del profesional en otra tarea, por lo que a un Apoyo Puente es también un Gestor Calle. Estas condiciones claramente no son lo suficientemente adecuadas y estimuladoras para realizar un trabajo tan complejo como es el de apoyar e integrar personas en condiciones de vulnerabilidad, considerando que además los recursos para movilización y de infraestructura también son deficientes.

Adicionalmente, como se describió en un punto anterior, la mayoría de los o las Jefes de la Unidad de intervención Familiar (JUIF) son también, Encargado Vínculos, Encargado Calle, Encargado FPS, Encargado proyectos sociales de otros ministerios y del municipio, entre otras varias tareas, por lo que no pueden desenvolverse completamente bien en todos los programas y tareas como supervisión o estudio de la población y demanda de beneficios no llegan a concretizarse.

3.4.4.b.-Recursos de reputación, marca y calidad

Es sabido que los municipios son la cara más visible y directa del Estado, ya que por su carácter local son de más fácil acceso y son el primer lugar donde las personas buscan información, piden ayuda o reclaman, se puede decir que están muy bien posicionados en la mente de la mayoría de las personas. También es sabido que los municipios son responsables de gestionar una gran cantidad de bienes y servicios, los cuales buscan mejorar la calidad de vida de las personas en diferentes ámbitos como salud, educación, seguridad, entre otros.

A su vez, los municipios en su calidad de Gobierno Local son el centro articulador de la política en la base social, el lugar donde convergen las inquietudes de la sociedad civil en forma más directa e históricamente es el lugar donde las organizaciones comunales se institucionalizan legalmente y mediante participación⁷⁴.

En cuanto a la opinión de la ciudadanía acerca de los municipios un estudio realizado en febrero del año 2009 indicó que el 92% de los entrevistados “cree que los municipios del país no están capacitados para asumir todas las funciones que corresponden”⁷⁵. Otro estudio realizado en octubre del año 2008 mostró que la frecuencia a los municipios o consultorio municipal es alta, frente a la pregunta “en los últimos 6 meses ¿con qué frecuencia asistió usted o alguien de su familia a algún consultorio municipal” el 32,9% respondió “nunca ha asistido”, el 7,20% “sólo una vez en los últimos 6 meses”, 5,36% “Una vez cada tres meses”, 5,82% “una vez cada dos meses”, 19,60% “una vez al mes y 29,10% “Más de una vez al mes”, es decir, casi el 50% de los entrevistados tuvo una frecuencia de asistencia de al menos una vez al mes y en relación a la evaluación de la gestión municipal de su comuna los encuestados que evaluaron con algún nivel de aprobación el desempeño de los municipios de la R.M es de un 44,16%, el 26,42% de los encuestados lo evaluó con algún grado de desaprobación, sea malo o muy malo y el 27,62% lo

⁷⁴Discurso Edmundo Pérez Yoma, Ministro del Interior, en Tercer congreso Nacional Extraordinario Asociación Chilena de municipalidades. Puerto Montt. 2008.

⁷⁵ Debate Municipal N° 3. 24 de Febrero, 2009.

evaluó regular. Estos resultados muestran una gestión con niveles de calidad limitados -bajo el 50%- , lo que debiera alertar a los alcaldes sobre la necesidad de introducir mejoras a la gestión municipal para responder a las necesidades de los usuarios y ciudadanos⁷⁶.

Directamente los programas del SPS, el año 2009, dado el fuerte enfoque social desarrollado por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachellet el SPS se posicionó con más fuerza en la mente de las personas y la entrega de los distintos bonos trajo al municipio a muchos interesados en saber si eran o no acreedores del bono y muchos no interesados desearon ser encuestados para en el futuro tener acceso a beneficios sociales. Sin embargo, hay problemas en los flujos de información ya que gran parte de la ciudadanía piensa que los municipios son dueños de los programas y beneficios del SPS y cuando no se convierten en receptores de beneficios, por ejemplo del Puente, o su puntaje de la FPS es muy alto acuden al municipio a reclamar siendo que éste no tiene injerencia ni en la nómina de beneficiarios, ni en el puntaje de la FPS.

3.4.5.- Ventajas del Municipio en materia Social⁷⁷

¿Qué ventajas tiene el municipio sobre otras instituciones para ser el actor estratégico del SPS?

- Cercanía física con la comunidad, están dentro del territorio comunal y generalmente localizadas en el centro comercial de la comuna
- Posicionamiento en la comunidad, todos saben que existe un municipio y es el primer lugar donde acuden si necesitan ayuda (caso de incendios, inundaciones, enfermedad, etc.)
- Conocen a su población y territorio, muchos de los funcionarios llevan varios años trabajando en la municipalidad por lo que conocen cómo es la gente, su historia y su territorio
- Infraestructura, en algunos casos no es la más adecuada pero es un espacio donde trabajar y realizar mejoras, no se parte de cero
- Experiencia en el área social, es una labor que vienen desarrollando hace varios años
- Funcionarios con buena vocación de servicio público, la mayoría de las personas que trabajan en la municipalidad sienten gran vocación por el trabajo que hacen y por servir a la comunidad

Todas estas razones justifican la elección del municipio como actor local estratégico del SPS.

3.4.6.-Definición de factores críticos de éxito

Los factores críticos de éxito son los que van impedir o permitirán cumplir los objetivos del SPS En la bibliografía revisada no se encontraron definiciones de factores críticos para el Sistema en su totalidad, pero sí para el Programa Puente, del Chile Solidario para el cual se describen las siguientes ocho condiciones con el fin de cumplir el objetivo “que las familias y sus integrantes logren un desenvolvimiento autónomo en las redes institucionales, en lo posible con amplios niveles de autogestión y con actitud de demanda ciudadana”⁷⁸:

- a) La relación con el apoyo familiar ha sido virtuosa y el vínculo de apoyo que se ha generado entre ellos ha servido para disponer positivamente a las familias hacia una relación activa con las instituciones proveedoras de servicios

⁷⁶ ICHEM. Estudio de Opinión Pública Municipios. Percepciones sobre el gobierno local. Octubre 2008.

⁷⁷ Ventajas competitivas del municipio en materia social.

⁷⁸ Secretaría Ejecutiva del sistema Intersectorial de Protección Social con colaboración de Alcalá Consultores. 2009. Gestión de calidad en las Redes Locales de Servicios.

- b) Las familias que hayan recibido apoyo por parte de la red, en especial si ya han pasado por la etapa de acompañamiento psicosocial, han desarrollado competencias y habilidades necesarias y suficientes como para desenvolverse con autonomía de redes
- c) La información que la familia ha recibido en el proceso de apoyo psicosocial, tanto por parte de su Apoyo Familiar como de otros agentes de desarrollo con los que ha tenido contacto, es suficiente y de calidad
- d) La trayectoria socioeducativo que la familia ha vivido en el proceso, le ha permitido desarrollar una mayor conciencia de derechos, actitud que manifiesta activamente en su demanda a los servicios, cuando los requiere
- e) Las instituciones de la red de apoyo han internalizado y socializado en toda su estructura de administración, la idea de que un usuario del Sistema de Protección es un usuario preferente y, por tanto, reconocen la condición Chile Solidario como susceptible de ser priorizada en su atención
- f) Las instituciones han comprendido que uno de los factores intrínsecos de la Protección Social es la calidad de la atención a los usuarios tanto por suficiencia, claridad y pertinencia de la información que se entrega, como por las operaciones que los usuarios deben ejecutar hasta obtener respuesta a su demanda y, por los tiempos de espera y la efectividad de la respuesta que las instituciones entregan
- g) El mapa de oportunidades que contiene los recursos programáticos disponibles en los territorios, está completo, actualizado y es conocido por todos los operadores del sistema competentes en el territorio
- h) En los flujos de operación de los Programas, las instituciones han detectado y corregido – y lo hacen de manera permanente – los nudos críticos de la gestión que retrasan el cumplimiento de las condiciones mínimas en torno a las que trabaja el Sistema, o dificultan o desincentivan la participación de las personas en él

Estas condiciones descritas, se pueden hacer transversales a todo el Sistema, el rol definido para el Apoyo Familiar es el que debe cumplir el que es esté en contacto directo y periódico con el beneficiario usuario.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente en el ítem 3.1.2 el rol de estrategias de la organización es un factor clave en el éxito del Sistema, tanto a nivel del alcalde del municipio como de los jefes de la unidad responsable del SPS en la comuna, ya que de esto dependerá cómo se sitúa en importancia dentro de la gestión municipal y su consiguiente asignación de recursos físicos, humanos y financieros, todos elementos necesarios para la creación de valor público.

Otro de los factores claves identificados en las entrevistas realizadas a 9 DIDECO del país⁷⁹, al pedirles que seleccionaran los tres más relevantes para el buen desempeño de la gestión del SPS dentro de 12 alternativas, además de las dos relacionadas a liderazgo, las más nombradas fueron: Coordinación actores públicos en la Red Local/Regional y Competencias Técnicas de los funcionarios municipales.

Estos dos factores, sin duda son muy importantes, la coordinación de actores públicos en la Red local es uno de los objetivos del Sistema mencionado en el capítulo 3.1 y las competencias de los funcionarios es parte de los recursos claves en la creación de valor del Sistema.

⁷⁹ Entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional de DIDECO (Santiago, abril 2009), las municipalidades entrevistadas fueron: Tocopilla, General Lagos, Castro, Caldera, Futrono, Pica, Ovalle, La Serena y Valdivia.

3.5.- Ambiente externo

El SPS como todo negocio o política pública es afectado por todo el entorno, comunal, regional nacional e incluso internacional. En particular todo lo que tiene que ver con la Administración Pública actualmente enfrenta un entorno extremadamente cambiante, vertiginoso y globalizado en lo económico, social, político, cultural, tecnológico y en la información y el conocimiento.

Mediante la metodología de Análisis PEST (político, económico, socio-cultural y tecnológico), se describen los factores del entorno general que afectan el desarrollo de una empresa, en este caso se utilizará para describir los factores del entorno que afectan al SPS:

3.5.1.- Análisis PEST

- Político: el entorno político del SPS está marcado por la promulgación de la Ley 20.379 a mediados del año 2009, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Según esta ley, el Sistema Intersectorial de Protección Social estará compuesto por el subsistema ChCC, que acompaña a casi 750 mil niños(as) de hasta 4 años y 200 mil mujeres embarazadas, garantizándoles acceso preferente a programas sociales y subsidios monetarios y por el subsistema Chile Solidario, que en 2009 tiene previsto atender a cerca de 387 mil familias en condición de extrema vulnerabilidad a través del Programa Puente y otras 14 mil personas en la misma situación mediante los programas Vínculos, Calle y Abriendo Caminos.

Otro aspecto importante en este entorno es que las candidaturas presidenciales del año 2009 han destacado el Sistema de Protección Social y en sus propuestas de campaña los dos principales candidatos han manifestado continuar desarrollándolo de forma prioritaria. Sin embargo no todos los políticos de oposición (pertenecientes a los partidos Unión Demócrata Independiente y Renovación Municipal) le han dado importancia al SPS, lo cual es visible en los tiempos de espera de quienes solicitan la Ficha de Protección Social y los recursos físicos y humanos con los que cuentan las unidades responsables del Sistema en el municipio.

En Chile, se debe destacar también, que los últimos estudios de opinión de muestran que lo que demanda la ciudadanía mejorar los niveles de vida de la sociedad en general y un buen nivel de gobernabilidad (que en Chile no pase lo que ha pasado en otros países latinoamericanos como Honduras).

Por otro lado en el entorno político a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados⁸⁰, se pueden destacar las tendencias enfocadas en lograr:

- Mejora de la gobernabilidad, definiendo claramente la visión y las misiones, los objetivos y resultados estratégicos que se quieren obtener, así como los objetivos operativos de gestión
- Necesidad de promover la eficacia, la eficiencia y la gestión de los resultados, dentro de una cultura de evaluación y mejora continua
- Transparencia en la gestión (información y comunicación) y sometimiento al control interno y externo por parte de otros órganos
- Descentralización y delegación de competencias en la toma de decisiones y en la gestión financiera y del personal hacia las unidades de gestión y prestación de servicios.

⁸⁰ Se anexa un cuadro con el entorno general de la Administración Local Inteligente desarrollado en España 2004.

- Económico: en el entorno económico ha sido especialmente importante el año 2009 debido a la gran crisis mundial que envuelve al mundo desde el 2008 desencadenada por la Crisis de las hipotecas Subprime en EE.UU, que en Chile ha significado en términos macroeconómicos tener cifras negativas de crecimiento y un aumento considerable de la cesantía, entre otras cosas. Una de las medidas que desarrolló el gobierno para enfrentar esta crisis fue la entrega de un bono solidario (\$40.000 por carga familiar) a todas aquellas personas pertenecientes al Chile Solidario, a quienes reciben el Subsidio único Familiar (SUF) y a quienes tuvieran un ingreso bruto igual o inferior a \$400.000. Esto claramente aumentó la demanda de atención en los municipios, por la entrega de estos bonos y la posibilidad de bonos futuros.

En relación a la administración pública en general en Chile es fundamental considerar que “si los ciudadanos del año 1990 no son los mismos que los ciudadanos del año 2008, el presupuesto que manejaba el Estado en el año 1990 y el que maneja en el año 2008 son completamente distintos. En el año 2008 se maneja seis veces más presupuesto que el año 1990, pero las normas en este respecto son prácticamente las mismas, la cantidad de funcionarios son prácticamente los mismos, la inamovilidad funcionaria es un elemento importante también al momento de las decisiones”⁸¹, es decir, el presupuesto de hoy mucho mayor al de unos años atrás, sin embargo las condiciones para la gestión son las mismas.

A nivel mundial este entorno también se vio fuertemente afectado por la crisis, la inversión disminuyó considerablemente, y muchos países se volvieron más proteccionistas, por otro lado la creciente globalización de los mercados y la información permite que cualquier evento en alguno de los mercados importantes y medianamente importantes del mundo trascienda de forma importante en los distintos rincones del mundo sin importar la distancia geográfica.

- Socio-culturales: en este entorno se ha desarrollado una evolución hacia una sociedad del conocimiento, cada vez más desarrollada, compleja, independiente y demandante con los servicios en general, incluido el servicio público: “Si observamos la evolución de la sociedad en los últimos años podremos darnos cuenta que los ciudadanos, nosotros, ustedes, los que están en la calle cotidianamente, no son los mismos que hace veinte, treinta y ni siquiera diez años atrás; hoy, los ciudadanos exigen, conscientes de sus derechos, servicios que antes sólo medianamente pedían. Hoy el ciudadano, producto de la evolución natural de las democracias, se siente más empoderado y por lo tanto comienza a exigir con mayor vehemencia aquello que antes sólo parecía una concesión desde el punto de vista de autoridad pública”⁸². Esto ha desencadenado en la legitimidad de "lo público", sometido a la presión ciudadana que persigue el reequilibrio de posiciones frente a la Administración y la demanda social de prestación de más y mejores servicios públicos, aparecen así los primeros síntomas de la crisis del sistema democrático y la necesidad de "democratizar la democracia", reforzando la representación y participación de los ciudadanos, más allá del sufragio universal.

La crisis del sistema democrático en Chile se ha visto fielmente graficado, en los últimos años y especialmente este año de elecciones presidenciales, en el gran esfuerzo que tanto instituciones del Estado como relacionadas al candidato de la oposición han puesto en aumentar la inscripción de electores sobre todo en los más jóvenes, dada su baja participación en las elecciones y en la política en general.

⁸¹ Discurso de Felipe Harboe, Subsecretario del Interior, en el 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos locales, Providencia 2008.

⁸² Ídem.

En relación a la demografía las estimaciones del INE indican que en Chile actualmente hay más de 16.800.000 personas, el 90% de ellas reside en la región central y el 88% reside en núcleos urbanos dentro de los cuales el más importante es la ciudad de Santiago con más de la tercera parte de la población. Otras estadísticas importantes son: tasa de natalidad de 14,80 nacimientos por cada 1.000 habitantes (2008), tasa de mortalidad de menores de 5 años es 9 y la esperanza de vida al nacer es de 79 años (2007).

Otro aspecto importante es el relacionado a los cambios sociales, en Chile durante los últimos 20 años se han producido cambios sociales dramáticos, de los cuales la población tiene conciencia, se ha logrado una mejoría generalizada en la calidad de vida en los distintos estratos sociales lo cual se manifiesta en la calidad de las viviendas, el acceso a la educación, calidad de los trabajos y hasta el tiempo libre. Una encuesta realizada el año 2007 (Encuesta Bicentenario UC-Adimark demostró que existe una percepción de que “vivimos mejor que nuestros padres a la misma edad, y también mejor que nosotros mismos años atrás. Es un gran logro, y habla del éxito como país. La idea de progreso compartido, que alcanza a todos los niveles socioeconómicos, formará parte de la realidad del Chile del Bicentenario. Esto, sin desconocer las múltiples falencias y desafíos que aún enfrentamos como sociedad”. Esta encuesta es sobre percepción, por lo cual tiene limitaciones, pero al compararla con encuestas tipo Panel (específicamente CASEN-Panel), en los que un mismo grupo de familias es seguido a lo largo del tiempo, a veces durante años, los resultados son consistentes demostrando que no sólo existe movilidad, sino que es ágil en el sentido de que si se mira la línea de la de pobreza, mucha gente se mueve por encima y por debajo de ella con dinamismo. Por otra parte este estudio demostró que el progreso en Chile ha tenido múltiples consecuencias políticas, la población chilena se ha vuelto conservadora y teme poner en peligro el bienestar alcanzado, lo cual se puede ver en los datos electorales y encuestas que muestran que los electores prefieren las posiciones moderadas a las extremas y en el rechazo de la mayor parte de la población por los conflictos sociales (mapuches, estudiantiles, sindicales).

En el ámbito de la educación Chile ha sido exitoso en la cobertura, por ejemplo la tasa de alfabetización de adultos es de 97% (2007), pero en los indicadores de calidad se ha quedado atrás y actualmente se puede observar un consenso entre los políticos en la necesidad de realizar una reforma profunda al sistema educacional, sólo falta que logren un acuerdo.

En cuanto al ingreso de la mujer al mercado laboral Chile tiene uno de los índices más bajos de la región 37%, el promedio de la región es 44% (datos 2009), la OCDE en su reciente estudio acerca del mercado laboral chileno recomienda estimular el ingreso de las mujeres en el mercado laboral, sin embargo es algo bastante difícil de lograr ya que pese a que encuestas demuestran que un 69% de las mujeres entre 18 y 69 años inactivas quiere trabajar, una de las tres primeras razones de por qué no lo hace es porque no quiere dejar a sus hijos con personas extrañas, para lo cual medidas como las Salas Cunas gratuitas impulsadas por la Presidenta Michelle Bachelet no entregan solución.

En cuanto al alto flujo migratorio o migración entre países es un fenómeno significativo en varias regiones del mundo, el año 2009 se estima en más de 200 millones de personas (3% población mundial). En Chile los extranjeros han pasado de representar el 0,7% por ciento de la población en 1982 a un 1,6% en 2008, cifra lejana al 4,2% en Argentina y mucho más al 18 y 13% de Canadá y Estados Unidos respectivamente. De esta población extranjera, según el

Departamento de Extranjería de Chile unos 80 mil son peruanos (del total aprox. 290.000) la mayoría de los cuales reside en la Región Metropolitana.

- Tecnológicos: este entorno envuelve las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, las comunicaciones y la administración electrónica en la mejora y acercamiento del servicio al ciudadano (nuevas posibilidades a los ciudadanos, accesibilidad espacial y temporal, e igualdad de servicio). Estas tecnologías implican cambios y modernización de la Administración Pública, permitiendo aproximar los procesos deliberativos, de creación de consenso y de toma de decisiones a los ciudadanos, por ello la incorporación de tecnologías de información y comunicaciones no constituye solamente una cuestión técnica, sino fundamentalmente una cuestión política clave por su potencial para mejorar la calidad de la democracia ("democratizar la democracia") y la propia acción de gobierno⁸³.

En esta era donde el acceso a la información y el tiempo son elementos tan valiosos para la sociedad, el Estado ha buscado no quedarse atrás pese a las dificultades existentes, en Chile desde el año 2007 se ha trabajado una política pública para profundizar el desarrollo de las tecnologías de información para impulsar el progreso en Chile llamada Estrategia Digital, la cual tiene como ejes de acción: Conectividad y Acceso, Gobierno Electrónico, Adopción de TIC en Empresas y Clusters, Tecnologías para la Educación y Competencias Digitales, Potenciar la Industria de Servicios Tecnológicos Globales (Offshoring) y Mejorar las Condiciones del Entorno. En el marco de esta política pública se ha desarrollado por ejemplo el sistema "un rut, un trámite" en el cual son 35 atenciones las que se simplificaron, como reforma previsional, bono por hijo, pensiones básicas solidarias, entre otras. Este sistema consiste en que estos 35 trámites se pueden realizar presentando únicamente la cédula de identidad, y no todos los certificados y papeles que antes eran requeridos, para lograr simplificar los procesos de postulación a beneficios y subsidios y los trámites en general que se realizan en el sector público.

Otros casos importantes de Gobierno electrónico es el portal ChileClic donde se dispone de 440 servicios y trámites del Estado en internet (en mayo 2009) y el portal de Chilecompra donde el valor de las transacciones el año 2008 fue de USD\$5.045, con un crecimiento de 9,9% de órdenes de compra emitidas respecto al año anterior⁸⁴.

En Chile, sin embargo las estadísticas no son tan alentadoras, en el área de educación el número de alumnos por computador es de 24 y el número de establecimiento con conexión a internet es de 6.835 y en relación al acceso a internet el número de conexiones existentes en Chile es de 1.450.003, es decir, existen 8,61 conexiones a internet por cada 100 habitantes⁸⁵.

Por último al observar la penetración de las tecnologías el año 2008, los líderes son la telefonía celular con 90%, PC/empresa con 92% y el e-Tax con 98%, mientras que los que sufrieron mayores aumentos entre el año 2007 y el 2008 fueron la banca electrónica, la conectividad inalámbrica y la telefonía móvil.

⁸³ Guías de apoyo a la calidad en la Gestión Pública Local, Guía 2, Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2005.

⁸⁴ www.estrategiadigital.cl

⁸⁵ Ídem.

3.6.- Desarrollo Comercial

3.6.1.- Medios de entrega de información y difusión

La entrega de información es un tema clave en la creación de valor público, si las personas no conocen el Sistema, si no conocen sus beneficios o cómo acceder a ellos, los beneficios se desperdician o siguen llegando sólo a las personas que habitualmente se acercan al municipio y que no siempre son quienes más los necesitan, cómo lo ratificó el diagnóstico del año 2000. Además la bibliografía del SPS menciona en reiteradas ocasiones que las personas más necesitadas y vulnerables no se acercan a las municipalidades a pedir ayuda, pese a lo cual es un tema que no se menciona directamente dentro de las funciones asignadas al municipio, no se describe ningún componente relacionado a la difusión, no existe un plan de entrega de información y promoción para todos los municipios, ni tampoco un estándar o mínimos relacionados al tema, cada municipio decide si desarrolla actividades con este fin, cómo y cuántos recursos destina para ello. No obstante, la mayoría han desarrollado numerosas actividades y han utilizado distintos medios para informar, a continuación algunos ejemplos:

- De los 9 entrevistados en el Encuentro Nacional de DIDECO ⁸⁶ sólo uno respondió negativamente frente a la pregunta “¿Realiza difusión sobre el SPS y sus beneficios?”, el resto manifestó utilizar varios medios, como: TV local, Radio local, periódico comunal, papelería enviada por MIDEPLAN, afiches y en reuniones con organizaciones comunitarias.
- La municipalidad de San Antonio tiene un proyecto llamado “DIDECO en terreno” el cual tiene como objetivo acercar a la comunidad todos los servicios, beneficios y programas sociales con los que cuenta el municipio especialmente los relacionados al Programa Puente, beneficios sociales y la Oficina de intermediación Laboral (OMIL). Esta actividad se realiza mediante la instalación de una mesa de atención en distintas poblaciones los días sábados en la mañana y en la tarde donde los vecinos pueden acercarse recibir información y hacer consultas

La actividad realizada por la municipalidad de San Antonio, permite a personas con dificultades para acceder a las instalaciones municipales, ya sea por falta de recursos o falta de tiempo en el horario de atención municipal por razones de trabajo o cuidado de niños conocer la información acerca de los beneficios entregados por la DIDECO. En este tipo de instancias es donde se demuestra una clara disposición a entregar un mejor servicio pensando en las características y dificultades de los posibles beneficiarios y por lo tanto a aumentar la creación de valor público, estando dispuestos además a asumir un costo alto al trabajar en fin de semana.

Otras instancias generalmente utilizadas para entregar información son las reuniones con organizaciones comunitarias, como Clubes de Adulto Mayor, Juntas de Vecinos, entre otros.

En relación a la promoción es muy importante lograr un conocimiento público del SPS como derecho garantizado, para que la comunidad lo entienda como algo exigible para todas aquellas personas que están en las condiciones estipuladas por el Sistema. Esta labor, está mucho menos desarrollada en los municipios, pero en general cuando se participa en reuniones y se hace entrega de información la marca del SPS está presente. Además esta labor, dada su envergadura y costos es una tarea asumida especialmente por MIDEPLAN quienes sobre todo el año 2009 (año de elecciones) han procurado instalar el sello social del Gobierno de la Presidenta M. Bachelet y

⁸⁶ Entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional de DIDECO (Santiago, abril 2009), las municipalidades entrevistadas fueron: Tocopilla, General Lagos, Castro, Caldera, Futrono, Pica, Ovalle, La Serena y Valdivia.

dada la contingencia de crisis económica los bonos, subsidios y pensiones solidarias del Estado enmarcados en el SPS han estado continuamente en los medios, por lo que no cabe duda que el año 2009 fue el año en que el SPS logró posicionarse.

3.6.2.- Canales de entrega de servicios

El municipio es, sin duda, el principal canal de entrega de servicios del SPS, en particular las oficinas de atención del DIDECO o unidad responsable del Sistema. En estas oficinas se atiende al público o beneficiarios en sus distintas necesidades y dependiendo del municipio incluso se hace entrega de subsidios (municipios con convenio con INP para tener caja pagadora). Pero, como se ha mencionado anteriormente, no todas las personas cuentan con las condiciones y recursos para acudir a la municipalidad o incluso muchos desconocen los beneficios a los cuales tienen derecho a acceder, por lo que es importante contar con medios de entrega de información que permitan que toda la población de la comuna conozca el SPS y además llegar directamente a esta población que por distintas razones no se acerca a la municipalidad.

Para enfrentar este problema de acceso, varios municipios han instalado oficinas en áreas de difícil acceso en su comuna o cada cierto tiempo instalan un lugar de atención de público en lugares de fácil acceso y más cercanos a la población (como San Antonio), Sin embargo no es un practica transversal y por ello han sido premiados en el Concurso de Buenas Prácticas organizado por la SUBDERE.

Municipalidad de Lanco (Ejemplo de buenas prácticas premiados por SUBDERE año 2008)

Los martes, en Malalhue, comuna de Lanco, muchas personas bajan literalmente de los cerros a la explanada a comprar y vender productos, y a encontrarse con su amiga María Elena Silva, técnico en bienestar social de la Municipalidad de Lanco.

A María Elena se le ocurrió generar el proyecto Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) con tecnología de punta, hoy completamente implementado. Todos los martes, ella baja con un laptop inalámbrico, una impresora y una cámara fotográfica digital y se instala como oficina de servicio social móvil a esperar a sus vecinos. Durante la jornada, a pedido, va averiguando el estado de peticiones de prestaciones sociales, como pensiones y subsidios de vivienda rural. También se encarga de encuestas a las familias de su localidad. Sólo en un año ha ingresado a 4.200 personas, que se traducen en una importantísima base de datos que le permite al municipio tener más claro cuáles son las necesidades reales de cada familia. Además dicta charlas en diversos poblados sobre los derechos y beneficios a los que las personas pueden optar y los ayuda en el proceso de su concreción. Actualmente esta actividad se desarrolla en 5 localidades más de la comuna.

Municipalidad de Galvarino (Ejemplo de buenas prácticas premiados por SUBDERE año 2008)

Marcelo Pincheira, funcionario de la Municipalidad de Galvarino, se involucró en la instalación de un centro de atención en una área de muy difícil acceso en su comuna. "Precisamente porque el mayor problema es la pobreza, la gente no puede venir al municipio, haciendo combinaciones de buses. Nosotros tenemos que llegar adonde ellos están. Trasladamos la infraestructura y el acceso vía satélite y se los ofrecemos en el medio de la nada"

Para el éxito del SPS es importante ir hacia la comunidad, no sólo en las comunas con porcentajes de ruralidad, sino en todas las comunas, los canales de entrega de servicios deben buscar ser capaces de atender a la mayor cantidad de beneficiarios posibles y para ello debe conocer sus características, por ejemplo si un buen porcentaje de ellos trabaja de lunes a viernes debe buscar la forma de atenderlos el día sábado o si no tienen recursos para el transporte deben ir hacia los beneficiarios. El ejemplo de la comuna de Lanco antes descrito es clave en este sentido, ya que no sólo tramita consultas o documentos, sino que se instala con la caja pagadora del INP por que los que beneficiarios de los subsidios no deben destinar parte de él en transporte, considerando además que algunos de los subsidios son menores a los \$6000.

Otro de los canales incluido en el diseño del SPS son las visitas a domicilio para el caso del encuestaje de la Ficha de Protección Social y las visitas de los Apoyos familiares o monitores que realizan el apoyo psicosocial de los programas. En el caso de la FPS no podía ser de otra forma porque el encuestador necesita evaluar las condiciones en que viven las personas. En cuanto al caso del Apoyo psicosocial de los tres programas Chile Solidario el diseño consideró la importancia de entrar en el mundo del beneficiario (y su familia en el caso del Puente) y realizar ahí la primera etapa de los programas donde se les invita a participar y luego de a poco se va desarrollando la confianza apoyo – beneficiario. Ya en las etapas posteriores se busca que el beneficiario se integre a las redes y por ello se invita a talleres y actividades en diferentes lugares e instituciones.

Es claro entonces que el SPS ha trabajado el tema de los canales de distinta forma, algunos municipios utilizando su conocimiento acerca de la población ha buscado llegar hacia las personas con necesidades identificadas por ellos creando canales adicionales al tradicional “atención en la oficina municipal” y el nivel central al diseñar el eje de sus programas procuró ir hacia los beneficiarios, considerados como las más vulnerables, y desde su espacio mejorar sus condiciones de bienestar.

3.7.- Evaluación de resultados

3.7.1.-Sistemas de evaluación existentes e indicadores del SPS

i. Estratificación social:

Para este servicio existen varios indicadores alimentados por el Sistema Integrado de Información Social (SIIS): cobertura por comuna región, cobertura por región, cobertura del país, cobertura por decil de ingresos, puntaje máximo por decil de ingresos entre otros.

En abril del 2009 el 58,8%⁸⁷ de la población en Chile estaba encuestada (9.860.634 personas correspondientes a 3.135.020 familias), cifra muy superior a lo que logró la encuesta CASEN en más años de ejecución, además el 52,5% pertenece a los 2 primeros deciles y el 76,3% (6.163.704 personas) a los 5 primeros deciles, lo que se traduce en que la gran mayoría de los potenciales beneficiarios de prestaciones sociales están encuestados. Sin embargo, estas estadísticas presentan una incoherencia ya que la población con encuesta en el decil 1 y 2 es de 3.467.550 y 1.707.862 respectivamente, cifra mayor a la población que representa un decil (1.676.540 pers.).

En cuanto a las regiones, las de mayor cobertura son la Araucanía con una cobertura de 76,6% y la región del Bío Bío con un 71,3% y las de menor cobertura son la Metropolitana con un 47,8% y Antofagasta 48,8%, sin embargo pese al porcentaje la región metropolitana tiene 3.224.021 personas encuestadas y la de Antofagasta tiene el segundo índice más bajo de pobreza del país.

En resumen el tema de la cobertura es un tema bastante bien trabajado, no obstante las municipalidades siguen realizando un número importante de aplicaciones de FPS en nuevas familias y también un número importante de actualizaciones.

En relación a la calidad de la información de la FPS desde su entrada en vigencia (mayo 2007), se han realizado 4 procesos de supervisión-auditoría, los cuales han permitido revisar la aplicación de la FPS en todas las comunas del país (en cada uno de los procesos se auditaron más de 1860

⁸⁷ MIDEPLAN. 2009. Ficha de Protección Social Instrumento para la gestión del Sistema de Protección Social.

FPS en más de 210 comunas del país, para lograr una muestra representativa). Mediante estos procesos se han identificado dificultades de registro de información y errores u emisiones que se presentan en la aplicación, datos que han servido para posteriormente realizar capacitaciones en los equipos comunales para fortalecer al personal en los puntos donde se detectaron problemas de interpretación y/o errores sistemáticos.

Los resultados de dos de estos procesos se pueden ver a continuación:

Tabla 11: Resultados Nacionales Procesos Supervisión – Auditoría 2008 - 2009

2008		2009	
Promedio de los grupos familiares:	3,6	Promedio de los grupos familiares:	3,1%
Errores Módulo Salud:	35,3%	Errores Módulo Salud:	21,8%
Errores Módulo Educación:	16,7%	Errores Módulo Educación:	15,4%
Errores Módulo Familia:	10,2%	Errores Módulo Familia:	16,9%

Los errores son de dimensión considerable, por ejemplo, el error en módulo de salud año 2009, implica 683.434 Fichas con error en ese módulo, lo cual traducido a población se multiplica aproximadamente por cuatro.

ii. Tramitación subsidios y pensiones:

En relación a los subsidios y pensiones al ser información existente en base de datos del SIIS o INP se pueden obtener indicadores de asignación y entre por comuna, región o país para cada mes. En el caso del subsidio de agua potable (SAP), desde el año 2003, además se encuentran en SINIM los siguientes indicadores: Promedio Mensual Facturado de Subsidios de Agua Potable por cada 100 Habitantes, Eficacia en Entrega de Subsidios de Agua Potable (SAP Facturados en la Comuna/SAP Decretados Mensualmente por la Intendencia a la Comuna), Número de Subsidios de Agua Potable por cada 100 Habitantes de Zonas Urbanas de la Comuna y Número de Subsidios de Agua Potable (SAP) por cada 100 Habitantes de Zonas Rurales de la Comuna.

No se encontraron evaluaciones de ningún tipo para este servicio.

iii. Ejecución programas del Chile Solidario:

En línea se puede ver la cobertura comunal de los programas para cada uno de los programas del Chile Solidario. Para el programa Puente, además existe un número mayor de estadísticas: situación del Bono de Protección y Bono de Egreso en su conjunto (activadas y no enviadas al INP 38,2%. Interrumpida y reingresada al sistema 0%, pagándose en INP 56,1% No activadas 3% e interrumpida 2,7%), Distribución del Ingreso per cápita de las Familias que participan en el Programa Puente según Región, Porcentaje de Personas que participan en el Programa Puente según Sexo, Porcentaje de Familias que participan en el Programa Puente según Región, Porcentaje de Familias que aceptan participar en el Programa Puente, Distribución de la Situación de las Familias en el Programa Puente (Activa, Activa 53 condiciones mínimas 0,1%, pendiente 0,1%, interrumpida 5%, no participa 1,5%, seguimiento 0,6%, inubicable 2,7%, egresada 35%, egresada 53 CM 27,6%⁸⁸), entre otros. Del último indicador es interesante ver el bajo nivel de egreso con las 53 CM cumplidas, sólo 27,6% de un total de 332.995 familias.

⁸⁸ Se anexa tabla para noviembre del 2008.

A través del Programa Vínculos durante el año 2008 se integraron al Chile Solidario 8.536 adultos mayores en situación de vulnerabilidad, además se realizaron transferencias a 41 municipalidades participantes del programa para financiar el equipamiento de las viviendas de los mayores, que consistió en la distribución de camas equipadas, vajilla, calefacción y mesas de comedor entre otras, lo que representó una inversión de M\$1.099.000. Desde el 2007 a la fecha, han ingresado al Vínculos un total de 16.000 personas.

En el Programa de Apoyo a las Personas en Situación de Calle actualmente participan 4.756 personas. Durante el 2008, se amplió territorialmente el Programa a las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Los Lagos, mientras que en las regiones de Valparaíso, Bío-Bío y Metropolitana, en donde ya funcionaba, se aumentó a usuarios de nuevas comunas, siendo las más destacadas San Felipe, Quillota, Villa Alemana, Chillán, Los Ángeles y comunas de la zona sur de Santiago.

En cuanto a los programas de Habitabilidad y Autoconsumo, Habitabilidad familias Chile Solidario se ejecutó el 2008 en 262 comunas y tuvo una inversión de M\$9.249.000. Entre las condiciones abordadas a través de este programa, se encuentran: reparación de techumbres, reparación y mejoramiento del sistema eléctrico de las viviendas, entrega de equipamiento para dormitorio, entre otros. Y el Programa Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo familias Chile Solidario tuvo una inversión de M\$1.366.000 aproximadamente en el 2008⁸⁹.

En relación a evaluaciones de impacto sólo se han realizado para el programa Puente, desde los inicios de este programa se han realizado tres evaluaciones, de las cuales la última fue desarrollada en un convenio con MIDEPLAN por un equipo del PNUD (O Larrañaga, D Contreras y J Ruiz Tagle), entregando sus resultados el año 2009. En esta evaluación se consideró a las personas que ingresaron el 2002 y las dimensiones de ingreso monetario, empleo y vivienda (3 de las 7 condiciones mínimas). Los resultados de esta evaluación fueron los siguientes:

- Cohorte 2002 presenta impacto positivo del programa en empleo y vivienda. En cambio, el impacto es negativo en ingreso autónomo.
- Notar que participantes de Chile Solidario obtienen ganancias absolutas en todas las dimensiones evaluadas y para casi todos los subgrupos
- Impacto del programa es particularmente favorable en el caso de receptores del bono en edades intermedias (29 a 42 años); pero negativo para jóvenes y adultos mayores
- Impacto tiende a ser mejor en zonas rurales que urbanas
- Esta evaluación no incluye las dimensiones de acceso a programas ni la variable psico-social, que son objetivos directos de Chile Solidario

iv. Ejecución Chile Crece contigo:

A través del SIIS se pueden obtener indicadores de las coberturas del ChCC y las características de los beneficiarios en base a la información existente en el Sistema. Sin embargo, no se tiene acceso a esta información.

Hasta el momento no se encuentran evaluaciones de impacto, sin embargo, MIDEPLAN dentro del convenio por el cual se desarrolló la evaluación del Programa Puente del Chile Solidario incluyó una evaluación de impacto de este Sistema por lo que se espera que esté en desarrollo.

⁸⁹ Balance de Gestión Integral Año 2008, Subsecretaría de Planificación.

3.7.2.- Evaluaciones realizadas por instituciones externas al SPS

Evaluaciones realizadas por instituciones externas al SPS, sólo se han realizado para el Programa Puente del Chile Solidario, en junio del 2008 la Contraloría entregó un informe de Auditoría del Programa, con información desde el inicio del programa y hasta septiembre del año 2007, del cual se extraen las siguientes conclusiones:

- El programa ha llegado a un total de 263.503 familias, (947.868 personas) desde sus inicios
- Los recursos totales invertidos en el Puente a cargo del FOSIS entre el 2002 y 2007 ascienden a MM\$86.675 (cifras en MM\$2007), los cuales se han invertido de la siguiente forma: Apoyo psicosocial 19.818(22,8%), Fondo de iniciativas 631(0,7%), bono solidario 59.377(68,5%), Inversión en materiales 255(0.3%), gastos asociados de administración 6.594 (7,6%)
- El porcentaje de familias que ha egresado cumpliendo las CM es muy bajo, y no alcanza los objetivos fijados desde un comienzo por el programa (al menos un 70% egresos con 53 CM)
- De las familias egresadas del Puente, un alto porcentaje ya tenía CM cumplidas antes de la intervención, y a un porcentaje no menor no le corresponden muchas de las CM definidas, haciendo poco precisos los resultados de cualquier evaluación
- Si bien los programas en general poseen bases de datos detalladas y completas, y un registro adecuado de los recursos utilizados y sus destinos, se han detectados numerosas fallas en la recopilación y monitoreo de la información que reflejan descoordinaciones y desorden (ejemplo: 10.400 runs duplicados de los participantes de los programas, 7.203 beneficiados con Bonos que tienen fecha de defunción, diferencias en la base de datos del INP, entre otros)
- En cuanto a la labor de información sólo el 75% de las familias tiene conciencia, al egresar del programa, acerca de las redes locales de beneficios a su disposición, uno de los grandes objetivos del Programa. Además un estudio en terreno realizado por la Unidad de Asesoría de la Contraloría, mostró que los beneficiarios tienen un desconocimiento del Puente, su funcionamiento y beneficios
- En cuanto al apoyo psicosocial, en gran parte de los casos se cumple deficientemente, sobre todo por la poca periodicidad de las visitas al hogar, las cuales muchas veces no se materializaban. En este sentido, uno de los resultados que más llama la atención es que las familias encuestadas afirmaron seguir requiriendo del Programa para satisfacer sus necesidades, aún aquellas que han cumplido las 53 CMs. Todos los Apoyos Familiares encuestados dijeron tener una carga de trabajo excesiva (entre 80 y 100 familias cada uno), y una mala infraestructura de ingreso y procesamiento de la información de cada familia.
- La siguiente tabla muestra el estado de cumplimiento de los objetivos generales del programa:

Tabla 12: Objetivo y cumplimiento de metas Programa Puente, Auditoría Contraloría 2008

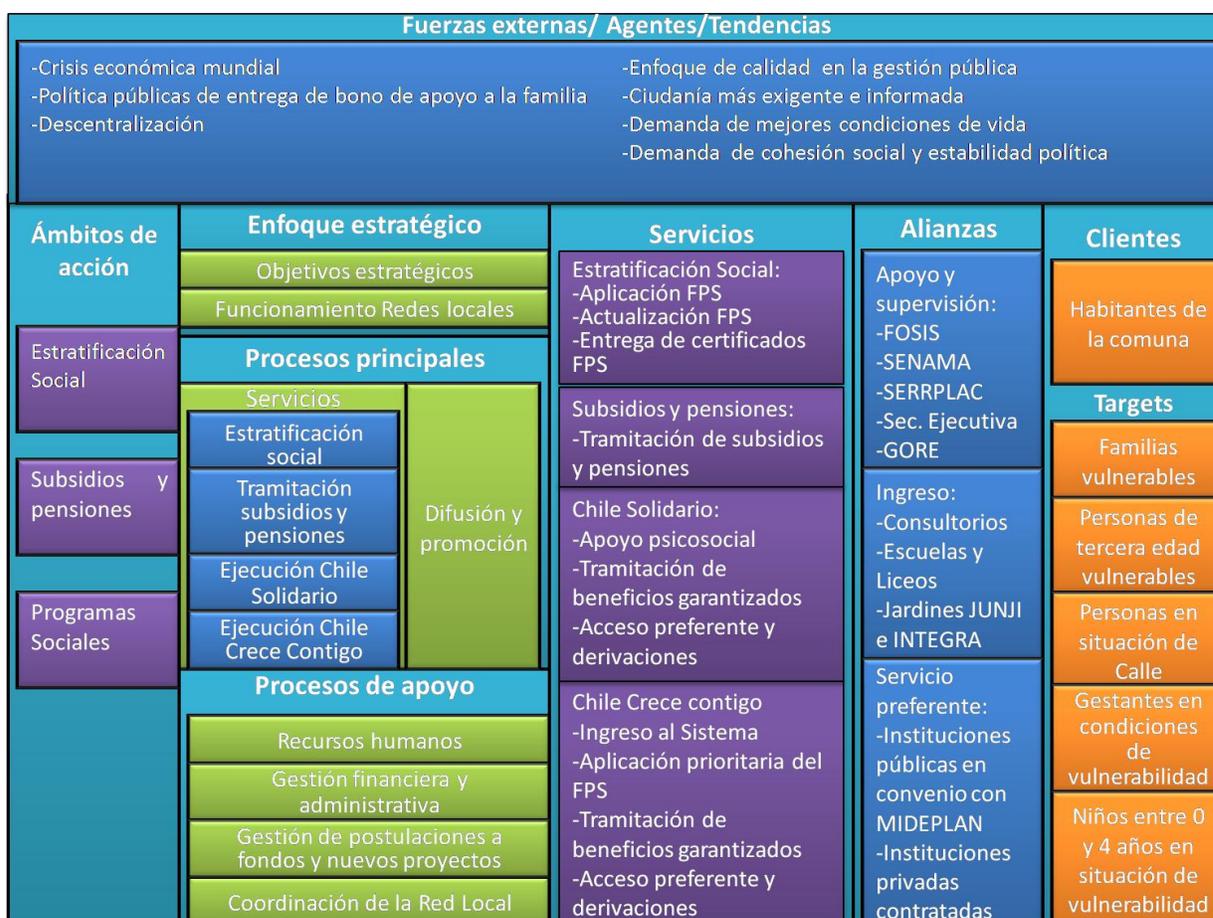
Descripción objetivo	% Objetivo	Cumplimiento
Porcentajes de familias egresadas con las 53 CMs cumplidas	70%	50,20%
Porcentaje de familias que conocen las redes locales de servicios y beneficios a su disposición	90%	74,80%
Recepción de bonos correspondientes	100%	100%
Instalación en las comunas y regiones participantes, de metodologías y capacidades para trabajar con familias en indigencia	100% comunas	N.A

Otro estudio fue el realizado en base a la encuesta Panel de Chile Solidario que efectúa un seguimiento a las familias del programa con el fin de desarrollar una metodología para su evaluación, a petición de MIDEPLAN⁹⁰. De este estudio algunas de las principales conclusiones fueron:

- Inexistencia de documentos que definan los indicadores que busca afectar el programa, las evaluaciones han ido cambiando las variables de análisis a través del tiempo. Esto es muy relevante para poder evaluar y medir su impacto.
- Los costos totales del Puente no se conocen con claridad para efectuar el respectivo costo/beneficio
- El programa no genera efectos en el ingreso del jefe de hogar después de 3 años de permanencia. Sin embargo, en los 2 primeros años del programa se encuentran efectos significativos, que equivalen a 5% del ingreso del jefe de hogar (cuando el monto del bono es mayor)
- No se pudo probar que el programa tenga algún efecto en el empleo del jefe de hogar
- No es posible atribuir al programa la fuerte caída en la indigencia registrada en la última medición

3.8.- Diagrama modelo de agregación de valor público del SPS en las municipalidades⁹¹

Ilustración 20: Diagrama modelo de agregación de valor público



Fuente: Desarrollo propio

⁹⁰ Estudio Econométrico Efectuado por Rodrigo Herrera, Fernando Hoces y Andrés Hojman julio del 2008.

⁹¹ Basado en la metodología de Análisis Organizacional desarrollada por Mario Weissbluth y José Inostroza.

4.- Análisis del modelo de agregación de valor del SPS en las municipalidades

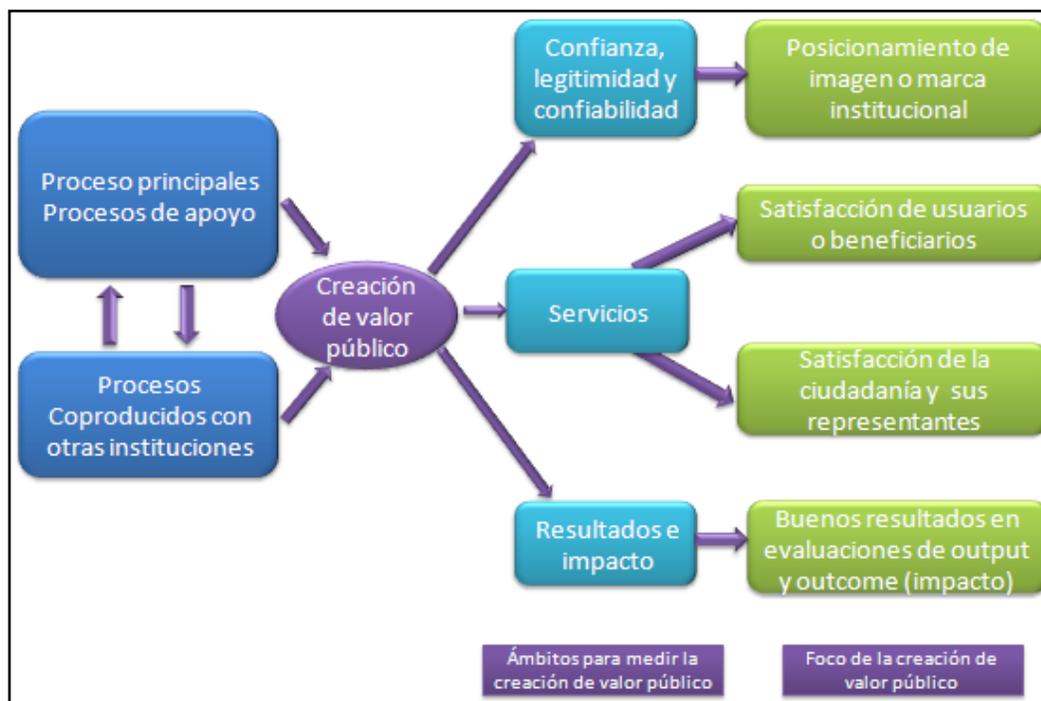
4.1.- Introducción

Para realizar este análisis lo primero es recordar que el enfoque basado en la creación de valor público brinda a la política pública un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios⁹², por lo cual importan no sólo los resultados de los servicios, proyectos o programas en las poblaciones objetivo, sino también los procesos que generan los resultados, ya que las relaciones y los procesos que se establecen entre las organizaciones responsables por una creación de valor público y las comunidades pueden generar valor en sí mismos.

En este análisis se desarrollarán tres puntos principales, en el primero se buscará observar en cada una de las dimensiones del modelo de agregación de valor descrito en el capítulo anterior cómo se crea valor público o se pierden oportunidades de hacerlo, en el segundo se analizará cómo el diseños del Sistema afecta la creación de valor y en el tercero en base a los dos puntos anteriores se hará la lista de los aspectos más importantes para la creación de valor público en el SPS. Luego, para finalizar se desarrollarán las conclusiones de este Análisis.

En todo este capítulo se utilizará el enfoque de creación de valor público descrito en el marco conceptual y diagramado de la siguiente manera⁹³:

Ilustración 21: Creación de valor público



Fuente: Desarrollo propio

⁹² Kelly y Muers. 2002.

⁹³ Fuente: Desarrollo propio.

4.2.- Análisis Modelo de agregación de valor del SPS en las municipalidades

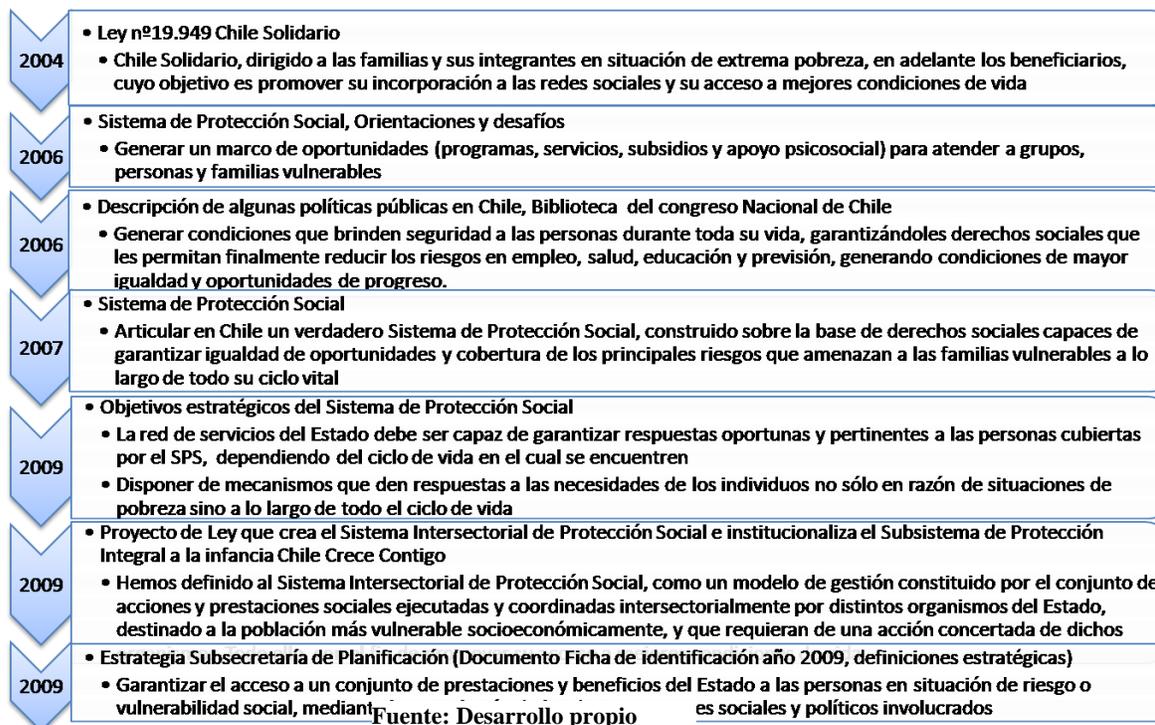
4.2.1.- Análisis dimensión Enfoque estratégico

4.2.1.a.- Objetivos estratégicos

El objetivo final de todo Programa público diseñado por un Gobierno deber ser crear valor público a través de su gestión y ejecución, en el caso de las organizaciones la misión y visión son las que especifican el valor público que se pretende producir para las partes interesadas y para la ciudadanía en general. En este caso es un Sistema que funciona a través de instituciones de diferentes niveles (nacionales, regionales, provinciales y locales) por lo que es más difícil definir una misión/visión pero es más relevante contar con una visión común, la cual si no es descrita por una misión/visión al menos debe estar contenida en un propósito central y otros secundarios que expliciten claramente el valor público a producir, sean conocidos por todas las instituciones integrantes del SPS y de los cuales pueda controlarse periódicamente su nivel de cumplimiento.

En el capítulo anterior se describió que el enfoque estratégico del SPS tiene entre sus principales falencias el que los objetivos se encuentran dispersos en un gran número de documentos, es decir, no existe un único propósito central definido, es verdad que son similares y no hay incoherencias entre ellos pero en algunos documentos se describen de mejor forma y lo ideal es que sean únicos y claros, para que sean conocidos de la misma forma por todos los funcionarios de las instituciones del SPS. Por otro lado si analizamos los objetivos en función del tiempo se puede ver cómo con los años han ido cambiando⁹⁴:

Ilustración 22: Objetivos SPS en función del tiempo



⁹⁴ Fuente: desarrollo propio. En negrita nombre documento y en cursiva objetivo extraído del documento.

Se puede ver el cambio desde el año 2004 al 2006 de pobreza a vulnerabilidad, desde el 2006 también aparece la presencia del SPS en todo el ciclo de vida y la reducción de riesgos y desde el año 2009 aparece el trabajo articulado o en red. De esta forma los objetivos del año 2009 son más completos, a continuación se analizan bajo la perspectiva de creación de valor público:

Tabla 13 Objetivos 2009 bajo la perspectiva de creación de valor público

Documento	¿qué valor se busca crear?	¿para quién?	¿cómo?
Objetivos estratégicos SPS	Responder en forma oportuna y pertinente a las necesidades de los individuos, dependiendo del ciclo de vida en la cual se encuentren	Personas cubiertas por el SPS	Con la Red de servicios del Estado y mecanismos que den respuestas a las necesidades de los individuos no sólo en razón de situaciones de pobreza sino a lo largo de todo el ciclo de vida
Proyecto de Ley SIPS y ChCC	Promover acceso a mejores condiciones de vida	Población más vulnerable y que requieran una acción concertada de organismos	Con un modelo de gestión constituido por un conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado
Estrategia Subsecretaría de Planificación		Personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social	Garantizar el acceso a un conjunto de prestaciones y beneficios del Estado mediante la articulación de los distintos actores sociales y políticos involucrados

El objetivo descrito en el proyecto de Ley del Sistema Intersectorial de Protección Social y del ChCC es el más completo, describe claramente la creación de valor público objetivo del Sistema.

Si se analiza el enfoque estratégico desde la práctica, las entrevistas realizadas mostraron que todos los entrevistados entienden como el propósito central del SPS “mejorar el bienestar de las personas más pobres o vulnerables (algunos hablan de las más vulnerables otros de las más pobres)” y/o “aumentar la calidad de vida”, lo que permite deducir que el valor a crear y para quién están claros y asumidos, pero aspectos mencionados en algunos de los objetivos descritos como articulación de distintos actores, acciones coordinadas, lograr garantizar servicios oportunos y pertinentes, acompañamiento durante todo el ciclo de vida, entre otros, no son elementos conocidos y/o asumidos por todos. Esto hace deducir que pese al conocimiento del Sistema siguen pensando en los objetivos tradicionales de la Asistencia Social, perdiéndose el concepto de Sistema. Además en estos objetivos no se ven aspectos que respondan al diagnóstico gatillador del SPS como “ir hacia quienes más lo necesitan y no requieren ayuda”, “enfrentar una pobreza dinámica mediante continuos aprendizajes e innovaciones”, entre otros.

Dentro de este análisis es importante mencionar que desde la promulgación de la ley 20.379 ya no se habla oficialmente de Sistema de Protección Social (SPS), sino de Sistema Intersectorial de Protección Social, sin embargo como es un proceso muy reciente, ocurrido en el transcurso del desarrollo de este proyecto y en la práctica gran parte de las personas vinculadas al Sistema continúan hablando del SPS, se continuará haciendo referencia al Sistema bajo este nombre.

Otro aspecto muy importante en el enfoque estratégico, es que cada municipio e institución integrante del SPS debe además de conocer cabalmente los objetivos del SPS, incluir dentro de su planificación objetivos estratégicos en el área Social complementarios a los del SPS.

Al tener bien definidos los objetivos locales y nacionales, se puede comunicar a todos los funcionarios de la municipalidad cómo se crea valor público a nivel local a través del SPS, lo cual les permite saber de mejor forma cómo hacer las cosas para crear más valor y alcanzar mejores resultados locales y nacionales.

4.2.1.b- Análisis de la Identificación y descripción de estrategias de la organización

En el modelo de agregación de valor público del SPS a nivel municipal actual, la existencia de líderes o estrategias municipales, según lo describen los estudios mencionados en el capítulo anterior, es una de las grandes variables para el éxito en la gestión y ejecución del SPS a nivel local, sin embargo, no se observan acciones particulares para que estos líderes existan en todos los municipios del país en forma adecuada, sólo se confía en el compromiso que asumen al firmar los convenios, lo cual ha dado como resultado que la situación o existencia de estrategias sea bastante disímil entre municipios, existen alcaldes que han priorizado el SPS dentro de su gestión y con ello han diseñado objetivos propios para el Sistema en su comuna y su respectivo plan de acción, involucrando para ello considerables recursos adicionales (por ejemplo: compra de vehículos especiales para el programa Puente, apoyos psicológicos adicionales, etc.). Por otro lado hay casos donde el SPS es uno más de los proyectos impuestos y muchas veces el alcalde ni siquiera lo conoce. Esta situación, claramente afecta directamente los resultados del SPS y su consiguiente creación de valor público, por lo que es un tema a ser abordado para lograr su estandarización o existencia mínima en todos los municipios y quien debería hacerlo es la institución que debería ser el estratega a nivel nacional, la Sec. Ejecutiva del SPS, sin embargo, hasta el momento no sucede y la Sec. Ejecutiva es débil como líder nacional del SPS comenzando por la falta de transferencia de objetivos claros y únicos, no diferentes y dispersos.

4.2.1.c- Análisis de formas de asociarse entre los Stakeholders institucionales

En el análisis de este punto es importante considerar cuatro aspectos claves:

- los actores involucrados en los programas públicos tienen valores, visiones e intereses propios que determinan su acción y no siempre coinciden con el programa en ejecución⁹⁵, en el caso del SPS, por ejemplo la JUNAEB y las municipalidades y su área social tienen sus propias prioridades, por lo que pueden reaccionar de formas muy distintas a lo que les propone el SPS
- la insularidad en el sector público, cada institución funciona independientemente de las otras: “generan en su interior islas autónomas con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes”⁹⁶
- la literatura indica que para la implementación de programas sociales hay tres factores que influyen en el proceso de toma de decisiones durante esta etapa⁹⁷: la dirección de las preferencias que los operadores, en este caso stakeholders institucionales, tienen al respecto (están a favor o en contra del programa), la intensidad con la que manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?) y la magnitud de los recursos que comprometen en el programa
- los stakeholders institucionales definidos y el municipio son la cara visible del SPS, son de quiénes los usuarios “perciben y experimentan las políticas públicas, fundamentalmente a través de lo que los operadores piensan y hacen”⁹⁸, cualquier esfuerzo que haga el nivel central, el regional o el local, será en vano si estos organismos públicos no buscan generar valor a través de él

⁹⁵ Juan Carlos Cortázar Velarde .La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. (Oct. 2005). Caracas.

⁹⁶ Waissbluth, Mario. 2008. Sistemas complejos y gestión pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. U. Chile.

⁹⁷ Pressman y Wildavsky (2008)

⁹⁸ Juan Carlos Cortázar Velarde .La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. (Oct. 2005). Caracas.

En base a estos puntos se puede inferir que para generar valor público es importante lograr una buena comunicación con cada una de las instituciones que participan del Sistema, traspasarles los objetivos, en forma clara y con énfasis en cómo se busca crear valor público y convencerlos, ya que son las instituciones locales las que enfrentan y trabajan diariamente con los usuarios del SPS.

Por otro lado, el funcionamiento de la Redes locales de intervención no sólo permiten entregar un servicio más integrado sino que tiene que ver también con un tema de eficiencia, con el que no se estén desperdiciando recursos haciendo las mismas cosas o cosas que otra institución ya aprendió que no sirven: “Yo tuve la suerte de trabajar en una municipalidad en los años 2003 y 2004, en el norte, trabajé en el área e fomento productivo, donde uno tiene mucho contacto con los pequeños agricultores, pero también con los servicios públicos del Estado como INDAP, FOSIS, etc. Y me consta que las redes paralelas existen (...) el primer objetivo que nos planteamos en la municipalidad fue el hacer un catastro agrícola donde pudiéramos identificar todas las superficies cultivables (...) en el trabajo en terreno me tope con 2 servicios públicos haciendo lo mismo, obviamente, los resultados finales ninguno de los tres los compartió con el otro, por lo tanto había tres camionetas, tres sueldos, tres viáticos, tres computadores haciendo lo mismo. Ese nivel de ineficiencia hay que terminarlo”⁹⁹, sin duda el trabajo en Red es una muy buena herramienta.

Dada la importancia del trabajo en Red para lograr el trabajo multidimensional de la vulnerabilidad en los beneficiarios del SPS y la gran dificultad que implica romper la “cultura de insularidad” todos los integrantes de la Red Local deberían recibir capacitación en el tema de redes y trabajo en red, para que puedan generar una planificación de acciones y metas como organización y contar con una asesoría (acompañamiento) técnico permanente en su primera etapa de funcionamiento, que los guíe en el diseño de su forma de trabajo, comunicación y propósitos comunes para toda la Red y entre algunas instituciones que les permitan encontrar incentivos para el trabajo en Red, por ejemplo al colegio comunal le conviene recibir el mayor número de subvenciones especiales para niños de familias vulnerables y el Departamento Social de la municipalidad necesita realizar un número importantes de encuestas a familias en condiciones de vulnerabilidad para sus metas de cobertura, entonces el colegio puede facilitarle la información de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad, entonces el municipio realiza las encuestas y ambos resultan beneficiados.

4.2.2.- Análisis dimensión: Clientes

4.2.2.a.- Análisis de Clientes SPS en la municipalidad

En el SPS en general no se habla de clientes, ni internos ni externos, sólo se habla de beneficiarios lo cual da cuenta, más allá de la palabra, de considerar al usuario directo del Sistema como una persona receptora de servicios y prestaciones sin opinión de satisfacción acerca de la acción recibida, a diferencia de lo que sucede cuando se define a los beneficiarios como clientes. Por otro lado, dada la importancia de las interacciones entre los stakeholders institucionales, como se mencionó en el punto anterior, se puede identificar una relación de clientes mutuos (municipio cliente de stakeholder y viceversa) entre los integrantes de la red y a su vez todo este grupo son clientes de MIDEPLAN, lo cual tampoco se considera en el diseño del SPS, esto implica en alguna medida que las instituciones son vistas como simples ejecutoras.

⁹⁹ Discurso “Estado de la Reforma Municipal en Chile”. Claudio Storm Q. Jefe de Estudios de Economía y Negocios de El Mercurio. 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, Providencia 2008.

En la creación de valor es muy importante definir clientes ya que permite enfatizar y dirigir la creación de valor pensando en ellos, sus necesidades y el alcance de su satisfacción, es a ellos a quienes hay que conocer y escuchar. En el caso de los stakeholders institucionales y los municipios es diferente también si MIDEPLAN los visualiza como clientes directos ya que les da una prioridad distinta y así lograr lo mencionado en el punto anterior, la motivación por cautivarlos con el SPS, asesorarlos y capacitarlos de la mejor forma para lograr los mejores resultados y la creación de valor público a través del SPS.

4.2.2.b- Análisis de la identificación de la población objetivo del SPS y su tamaño

El enfoque del SPS hacia la población vulnerable significó un cambio trascendental en la historia de las políticas sociales en Chile y una ampliación importante en el universo de potenciales clientes, de aprox. 2 millones doscientos a más de 3 millones de personas.

Dentro de este mercado un porcentaje muy alto de personas corresponde a niños entre 0 y 17 años con ingreso familiar bajo la línea de la pobreza (29,3%, 880.000 personas). Este segmento además de ser importante en tamaño es muy importante si se quiere lograr en Chile un real acceso a la igualdad de oportunidades, ya que después es mucho más difícil y caro lograrlo, por lo que es un segmento que debe y se ha priorizado con la creación y legalización del Sistema Chile Crece Contigo para los niños entre 0 y 4 años del 40% de la población más vulnerable (no sólo la población más pobre) y el gasto en educación y becas para los niños entre 5 y 17 años, sin embargo, es conocido que el gasto en estos ítems es insuficiente y dadas las dificultades que enfrentan los niños mayores a 5 años es importante que cuenten con un apoyo más integral, personal y ligado a su entorno, como lo hacen programas de Fundaciones, por ejemplo el Programa Adopta un Hermano de la Fundación para la Superación de la Pobreza, en el cual se acompaña por un año a un niño en situación vulnerable, apoyándolo en sus tareas del colegio, incentivándole sus ganas de crecer y desarrollarse como persona.

En el tema de segmentación lo realizado hasta el momento tiene relación con los sujetos de atención atendidos, estos segmentos se han descrito mediante catastros y estadísticas en forma completa pero a nivel más macro. Pero además, es necesario que cada municipalidad realice su propia segmentación y describa en forma detallada estos segmentos, porque cada comuna tiene realidades muy diferentes y con ello necesidades muy distintas, es por eso que muchas veces algunos de los programas del SPS resultan difíciles de implementar en algunas comunas y también es por esta razón que los municipios deben conocer cabalmente a sus clientes y potenciales clientes para poder complementar la oferta del gobierno de forma pertinente a la población comunal, esa es la única forma de crear valor público, conocer muy bien quienes son mis clientes y cuáles son sus reales necesidades y prioridades, para lo cual es muy importante también saber escuchar y no quedarse únicamente con la percepción municipal.

4.2.2.c- Análisis de necesidades de los clientes cubrirá el sistema

Las principales necesidades o problemáticas de las que se hace cargo el SPS vienen a complementar y coordinar lo realizado anteriormente en el área social tanto por el gobierno, como por los municipios y las organizaciones sin fines de lucro, lo cual permite aumentar la creación de valor público ya que se está haciendo cargo de necesidades y características detectadas en los potenciales clientes como por ejemplo: personas en vulnerables reciben atención sólo si pertenecen a un grupo determinado, dificultades para acceder a la información y las personas que más necesitan de los beneficios no se acercan a demandarlos.

Por otro lado el SPS se hace cargo de debilidades en la gestión de programas sociales buscando hacer más eficaz el uso de recursos e integral el trabajo para superar la pobreza, por ejemplo: no existía focalización de prestaciones (acceso a beneficios por orden de postulación), cada institución entregaba beneficios en forma independiente, se entregaban beneficios sin solicitar ningún esfuerzo del receptor y los beneficios eran acotados por cupos para cada comuna.

De esta forma el diseño del SPS muestra un mayor enfoque en la creación de valor público, que antes del SPS, ya que piensa y caracteriza mejor a los beneficiarios o usuarios, buscando entregar beneficios más adecuados a sus necesidades, y el uso más eficaz de los recursos. Trabajar de esta forma la pobreza crea más valor para la ciudadanía y sus representantes ya que se están utilizando de mejor forma los recursos nacionales a los cuales todos aportan mediante impuestos. Sin embargo, este es el diseño del SPS y varias de estas problemáticas todavía no se han solucionado.

4.2.3- Análisis dimensión Servicios

4.2.3.a.- Análisis de Servicios del municipio en el marco del SPS

En el modelo de agregación de valor se describieron 4 servicios del municipio en el marco del SPS en los cuales el municipio tiene oportunidad de crear valor público:

Tabla 14 ¿Cómo crear valor en la operación y gestión de cada servicio?

Servicio	Breve descripción	¿Cómo crear valor público en la operación y gestión de cada servicio?
Estratificación social	Se realiza mediante la aplicación de la FPS y entrega de certificados con los puntajes obtenidos es un servicio muy importante para los clientes del SPS ya que es requerida para la postulación de múltiples beneficios	-calidad de atención: cuando se va a solicitar la FPS o certificados de puntaje o algún tipo de información (lugar físico de atención, tiempo de espera, tiempo de atención, horarios de atención adecuados para la población, integridad y calidad de la información recibida, trato recibido de los funcionarios, etc.)
		-tiempo de obtención de puntaje: desde que se solicita hasta que se tiene el certificado para postular a algún beneficio, como muchos de los beneficios sólo se entregan una vez al mes si la obtención de puntaje se demora demasiado el cliente puede perder uno más meses de obtener beneficios
		-priorización de aplicación de la FPS en casos urgentes: como embarazadas del CHCC en condiciones de vulnerabilidad para que accedan a beneficios
		-logro de coberturas asignadas: tanto en los encuestajes masivos como en las metas municipales, es muy importante que la población cuente con la FPS actualizada para que puedan acceder a todo tipo de beneficios del gobierno
Tramitación de subsidios y pensiones	Corresponde a la atención de público y tramitación para quienes requieren postular a subsidios y pensiones	-calidad de atención: cuando se va a solicitar la FPS o certificados de puntaje o algún tipo de información (tiempo de espera, tiempo de atención, horarios de atención adecuados para la población, integridad y calidad de la información recibida, trato recibido de parte de los funcionarios, entre otros)
		-atención en terreno: para quienes no pueden acudir a la municipalidad por dificultades físicas, monetarias o trabajo
Ejecución de los programas del Chile Solidario	Estos programas son ejecutados en la municipalidad en base a tres principales actividades: apoyo psicosocial, subsidios y prestaciones sociales garantizados y fortalecimiento Red Local para lograr el acceso preferente	-calidad de atención: cuando familias o beneficiarios acuden a la municipalidad para solicitar derivaciones (formulario de derivación) a otra institución de la Red, alguna ayuda en especial o simplemente información relacionada al SPS (tiempo de espera, tiempo de atención, horarios de atención adecuados para la población, integridad y calidad de la información recibida, trato recibido de parte de los funcionarios, entre otros)
		-real funcionamiento de la Red: trabajando coordinada para generar una oferta común que pueda ser difundido en un "mapa de oferta" y donde los accesos preferentes existan de verdad notándose en los tiempos de espera y atención
		-atención en terreno: para quienes no pueden acudir a la municipalidad por dificultades físicas, monetarias o trabajo

Servicio	Breve descripción	¿Cómo crear valor público en la operación y gestión de cada servicio?
Ejecución Chile Crece Contigo	Es un sistema integral enfocado en la primera infancia, la gestante y el niños hasta los 4 años tiene subsidios garantizados y acceso preferente a distintos servicios para trabajar vulnerabilidad.	-calidad de atención: cuando las gestantes o madres acuden a la municipalidad para solicitar derivaciones (formulario de derivación) a otra institución de la Red, alguna ayuda en especial o simplemente información relacionada al SPS (tiempo de espera, tiempo de atención, horarios de atención adecuados para la población, integridad y calidad de la información recibida, trato recibido de parte de los funcionarios, entre otros) -real funcionamiento de la Red: la cual trabaje coordinada para generar una oferta común que pueda ser difundido en un "mapa de oferta" y donde los accesos preferentes existan de verdad notándose en los tiempos de espera y de atención

Estas oportunidades para crear valor público, específicamente relacionadas con la satisfacción del usuario, son enfrentadas y abordadas de distinta forma por los municipios, ya sea por los distintos niveles de importancia del SPS en la gestión municipal, la cantidad y calidad de los recursos humanos, físicos y financieros con los que cuenta el municipio, la capacidad para apalancar recursos, la presencia o ausencia de estrategias o líderes en la organización, entre otros.

4.2.4.- Análisis dimensión: Ambiente interno

4.2.4.a.- Análisis del enfoque de creación de valor público en el SPS

Este punto puede sonar innecesario dado que todo el análisis está bajo la perspectiva de creación de valor público, sin embargo se realiza para analizar el punto donde se describe el foco de calidad diseñado por Sec. Ejecutiva PS para la entrega de servicios de las instituciones que componen la Red local, esta descripción de calidad incluye 6 dimensiones (oportunidad, suficiencia, accesibilidad, inclusividad, pertinencia y efectividad) pero no están definidas en forma precisa y no generados objetivos ni indicadores específicos en cada una de ellas, por lo que hasta el momento son sólo alusiones al tema de calidad.

Otro punto existente el SPS relacionado a valor público, el cual apunta directamente al valor percibido por la ciudadanía y es un gran avance en el diseño de la políticas públicas en Chile ya que busca “exigir a los gobernantes que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realice de manera transparente, eficaz y ajustada a la legalidad”¹⁰⁰, pero como se mencionó en el capítulo anterior sólo se ha observado en este documento, en ningún otro y por el momento sólo está en el diseño.

4.2.4.b.- Análisis de procesos principales y de apoyo

En el SPS existen muy pocos lineamientos operacionales, no hay manuales de procedimientos, ni estándares, ni tampoco se han levantado procesos, lo cual pese a respetar la heterogeneidad de los municipio deja muy a deriva el desarrollo de los procesos. No es necesario que los procesos se impongan, al contrario es contraproducente, sin embargo este tipo de información permite a las instituciones vinculadas tener una guía acerca de cómo funcionan los otros y acerca de cómo ellos podrían funcionar. Luego es necesario definir estándares mínimos en los servicios para que los beneficiarios no tengan expectativas mayores y no reciban un servicio de pésima calidad.

Pese a la inexistencia de información en este tema en la descripción se trabajaron procesos principales y de apoyo. En los procesos principales se describieron dos líneas Servicios y Difusión y marketing, estos procesos son los claves para la generación de valor público ya que es

¹⁰⁰ MIDEPLAN. 2006. Cuaderno de información 04: Glosario de términos y siglas.

a través de ellos que son entregados tanto los beneficios y prestaciones, como la información relacionada al SPS (componentes, beneficios y prestaciones en la comuna, logros, etc.). Los procesos relacionados a servicios como se vio en el punto 4.4.1 presentan un gran número de oportunidades para la creación de valor público y depende de cada municipio como las enfrente. Por su parte los procesos de Difusión y Marketing son muy importante en la creación de valor ya que desencadenan el requerimiento de servicios en los beneficiarios y generan valor en la dimensión “Confianza, legitimidad y confiabilidad” ya que aunque un municipio lo haga muy bien si no difunde e informa a la ciudadanía y sus representantes (alcalde y concejales) lo que está haciendo, los resultados obtenidos y las nuevas metas no se creará valor público en estos actores porque simplemente estarán desinformados. Pese a la importancia de estos procesos, de difusión y marketing, no está dentro de la lista de funciones del municipio en el marco del SPS, tampoco tiene asignado recursos, ni es un tema muy tratado en el diseño del Sistema, por lo queda bastante dependiente de la proactividad y prioridad otorgada por el municipio al tema, lo cual es sin duda una gran debilidad en la creación de valor público, sobre todo considerando que la mayoría de las personas no se acerca al municipio, incluyendo a quienes más necesitan de los beneficios.

En cuanto a los procesos de apoyo, son también muy relevantes en la creación de valor público y están muy relacionados con los recursos que se analizarán en los puntos siguientes.

4.2.5.- Análisis dimensión: Recursos

4.2.5.a.- Análisis de Recursos de la organización y Recursos humanos

Estos dos puntos se analizan en conjunto ya que se refieren al mismo recurso y en el análisis se relacionan directamente ya que el cómo se organizan estos recursos (jerarquías, funciones en cada cargo, etc.) depende de las características de estos recursos en el municipio (cantidad, calidad, etc.).

En cuanto a cómo se organizan los recursos en Departamento o Unidad Social, generalmente dependiente del DIDECO o DIDESO, existe una función de encargado de Estratificación Social, uno de Subsidios y pensiones, uno de cada programa del Chile Solidario (Jefe Unidad de intervención familiar o JUIF, Vínculos y Situación de Calle) y un Jefe del Chile Crece Contigo, estas funciones en muchos municipios caen en la misma persona, el DIDECO o DIDESO y en otros o en varias, dependiendo de la cantidad de recursos con los que cuente el municipio, porque los convenios no incluyen fondos para un supervisor o para un encargado, en el caso del Chile Solidario, sólo incluye para los apoyos, monitores o gestores encargados del apoyo psicosocial. Por ejemplo la situación de los jefes UIF, quienes definen su rol como coordinador en tres niveles: “del equipo de Apoyos familiares, coordinador de las distintas unidades municipales que trabajan con el programa y coordinador de las redes”, labor bastante compleja considerando el número de coordinaciones a realizar y el número de personas con quienes deben hacerse, sin embargo, en general este Jefe UIF no tiene dedicación exclusiva lo cual hace imposible que se cumpla este rol en los tres niveles, sobre todo cuando el JUIF es el mismo DIDECO o Jefe del Depto, en estos casos sólo se dedican al primero o a un poco de los tres y labores como supervisión, planificación, seguimiento de metas simplemente no se realizan.

Otro ejemplo son los apoyos familiares, monitores o gestores de los programas de Chile Solidario, quienes son los responsables de entregar el apoyo psicosocial, intermediar entre la oferta y la demanda del Sistema, brindar orientación y consejería a los usuarios y, referirlos hacia

los proveedores de servicios especializados dentro de la red, pero haciendo seguimiento a los casos, es decir, son los pilares de sus programas respectivos y en conjunto del Chile Solidario, porque desde que se invita a participar a los beneficiarios hasta que egresan de los programas son para los beneficiarios la gran cara visible del Sistema y es a través de ellos que conocen qué es el SPS, lo que ellos no le muestren para la mayoría no existe, por eso es que tienen un rol estratégico en el Sistema: “deben oficiar de conectores entre las personas y las instituciones que tienen los servicios y prestaciones que aquellas requieren y que estos deben entregarle como primera prioridad”¹⁰¹ y su labor es vital para el Chile Solidario ya que si ellos no realizan su trabajo de manera efectiva y eficaz es casi imposible que los beneficiarios alcancen mejores condiciones de bienestar y que salgan de la pobreza, por lo que el buen desempeño de estos funcionarios es vital para los logros del Sistema, sin embargo tampoco se observan las condiciones adecuadas, tanto en contratación como en espacios para el desarrollo de funciones, para lograr el desempeño necesario de estos funcionarios. Y tampoco se observa que estén posicionados dentro del Sistema como lo que son “actores estratégicos”.

Bajo esta situación actual la gran dificultad para la creación de valor es que las funciones y roles en el SPS son claves y enfrentan funcionarios sobrecargados de trabajo y con malas condiciones laborales, entonces quien lidera el Sistema debe contar con grandes habilidades para ordenar los recursos existentes y ser muy motivador y creativo para lograr que el Sistema funcione, por lo que necesitan conocer muy bien a sus funcionarios y observar donde están sus debilidades. Una ex DIDECO de Rancagua, por ejemplo, relató en una entrevista¹⁰² “Con los equipos que trabajan en el SPS se tienen que trabajar Jornadas de autoayuda porque el tema te mata, yo contraté a Rodrigo Jordan¹⁰³ para que hiciera unos talleres a los Apoyos Puente de distintos temas, entre ellos vinculación afectiva”, además ella cuenta en sus entrevista que también contrató a una psicóloga para que trabajara el tema de sistemas de registro, mediante talleres y un acompañamiento durante un periodo de tiempo con sesiones donde los encargados de territorio (a los apoyos familiares ella los dividió en grupos por territorios donde realizan el apoyo psicosocial y en cada uno destino un encargado también apoyo pero con un sueldo adicional) le daban una cuenta a ella, pero no como jefa sino como socia en un trabajo, ella lo describe así “era un acompañamiento, le contaban sus problemas, su inquietudes y no significaba mucho tiempo, ni muchas lucas y dejaba la capacidad instalada”. Claramente ella fue líder, supo reconocer las necesidades de su equipo y priorizarlas, y contó con disponibilidad de recursos para poder destinarlos, dos elementos que no todos los DIDECO, DIDESO o Jefes tienen pero que sí podrían ser provistos por el líder nacional o nivel central.

Otro aspecto importante en este ámbito es la gestión de los Recursos Humanos la cual en los municipios está muy limitada por la ley orgánica, los municipios no tienen libertad para hacer cambios directos en sus plantas y remuneraciones, no negocian directamente las remuneraciones, tiene muchas dificultades para poder despedir funcionarios que no cumplen con su rol, cuando existe un cupo en el municipio primero se debe llamar a postulación a los mismos funcionarios municipales, entre otras limitaciones. Estas limitaciones además han significado que actualmente el nivel de profesionalización del total de municipalidades es de 23,19% (datos año 2007), una cifra bastante baja considerando el 60% del nivel central y que muchos de los funcionarios municipales deben asumir responsabilidades múltiples y distintas.

¹⁰¹ Secretaría Ejecutiva del sistema Intersectorial de Protección Social con colaboración de Alcalá Consultores. 2009. Gestión de calidad en las Redes Locales de Servicios.

¹⁰² Entrevista realizada en el mes de enero de 2009.

¹⁰³ Especialista en motivación y liderazgo.

Este diagnóstico no es nuevo, es un tema analizado profundamente en los últimos años y existe un consenso social y político acerca los problemas y dificultades que conllevan estas limitaciones, sobre todo para dar respuesta a las actuales necesidades de la ciudadanía, como se describe en el siguiente párrafo “La era actual requiere de un Municipio dinámico, ágil, con una Planta que responda a las exigencias de las nuevas funciones, lo que se hace muy difícil al contar con Plantas Municipales que fueron aprobadas hace 15 años, las que no consideran la cantidad de funcionarios indispensables para un óptimo funcionamiento en todos los Municipios”¹⁰⁴.

Para hacer frente a este tema los municipios han aumentados su personal a través de contrataciones a honorarios, pero se ahí surge el problema que los funcionarios a honorarios no tienen responsabilidad administrativa (algo que instituciones a nivel central han logrado establecer) y el nivel central junto a otros actores políticos han logrado situar al tema de los RR.HH como uno de los más importantes de la Reforma Municipal que se quiere desarrollar desde el año 2004 pero que hasta el momento sigue en discusión.

Sin duda, este es un tema que debe solucionarse para lograr crear más valor público y de forma más eficiente y efectiva, por que los funcionarios municipales son la principal cara visible del Sistema y son quienes toman las decisiones diarias y de mayor impacto en el Sistema, si ellos son buenos y con capacidades el SPS puede obtener buenos resultados pese a problemas en el diseño, pero con funcionarios mediocres y sin incentivos el mejor de los diseños no dará buenos resultados, no se puede olvidar que “sin gestión de personal no puede haber innovación” y menos excelentes resultados.

4.2.5.b.-Análisis de Recursos materiales y financieros

Estos recursos, materiales y financieros se analizarán en conjunto ya que están muy relacionados. En este punto lo primero es que se necesita una cantidad importante de recursos materiales y financieros para desarrollar y gestionar servicios, y entregar beneficios que busquen mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables, entre ellos los más importantes son recursos para:

- financiamiento para contar con los recursos humanos necesarios para cada programa y servicio, tanto a nivel de ejecutores de procesos como de supervisores
- infraestructura física para atender público en un lugar cálido y con las condiciones adecuadas para el Sistema (baños públicos, lugar de espera, calefacción, etc.)
- infraestructura tecnológica adecuada y en red para realizar todas las tramitaciones, ingreso de información, derivaciones, supervisión y tener acceso continuo a la información del SPS
- movilización que permita entregar información, beneficios y servicios a todas las personas que los requieran sin importar las dificultades de acceso
- financiamiento para realizar reuniones que permitan crear capital social entre los funcionarios de la Red Local y también entre los beneficiarios de los programas
- material para implementar las metodologías aplicadas en el SPS.

Sin embargo, la realidad es muy distinta las transferencias de los programas no incluyen dentro del presupuesto casi ninguno de los puntos antes mencionados, sólo para la contratación de ejecutores (apoyos familiares, monitores y gestores), no para supervisores, seguros para los

¹⁰⁴ Documento N°8. Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM).

ejecutores, una pequeña cantidad para movilización y materiales (equivalente a un cuarto del estimado para movilización en una comuna de Santiago), equipamiento computacional si se estima que el municipio no cuenta con él y en algunos casos un pequeño monto para capacitación. Además la asignación de recursos por ítem y es igual en todos los municipios, sin considerar las diferencias de costos (por ejemplo de movilización, acceso a internet, etc.).

Entonces lo que ocurre es que las labores de encargados las asumen funcionarios municipales que ya poseen otros cargos y que muchas veces se encuentran sobrecargados de funciones, por lo que no tienen tiempo suficiente para realizar su responsabilidad de supervisar, apoyar técnicamente y coordinar la red y como describe una DIDECO: “La Dirección de Desarrollo Comunitario, es otra unidad demandada a la hora de llevar programas sociales a las localidades. El Programa Puente, del FOSIS, requiere la inversión, por parte del municipio, de recursos humanos, físicos y económicos, ya que el Municipio debe contratar una parte del equipo de apoyos psicosociales, y facilitar dependencias y equipamiento. Por parte de SENAME, el Municipio debe hacer lo propio con las Oficinas de Protección de Derechos, donde el Municipio no sólo financia un 25%, sino que se preocupa de la Administración de la Oficina. De este modo, los programas sociales, destinados a superar las condiciones de exclusión social, son los que demandan una mayor inversión de recursos financieros y humanos por parte de los municipios. Dada su naturaleza, estos programas requieren una administración cercana a la localidad, en la cual buscan legitimarse, por lo que es fundamental para ellos la participación del municipio. Paradojalmente, son los municipios ubicados en sectores con altas tasas de vulnerabilidad social, es decir, los municipios de menores recursos, los que deben invertir un mayor número de personal y recursos financieros en la ejecución de programas, tomando en cuenta las necesidades de esta población”. Se puede concluir que es necesario que se inviertan más recursos en las municipalidades y de forma diferenciada, considerando los costos en cada comuna, los recursos y capacidades del municipio y el tamaño y características de la población a la que cada municipio debe atender.

4.2.5.c.- Análisis Recursos tecnológicos

En este punto lo más importante son dos plataformas tecnológicas, el SIIS, compuesto por módulo Ficha de Protección Social y subsidios, módulo de Registro y monitoreo Programa Puente, Módulo Personas en Situación de Calle, módulo Programa Vínculos, módulo Chile Crece Contigo y módulo de Registro de información Social (RIS), y utilizado para el ingreso de información de la FPS, de beneficiarios y ejecución de cada uno de los programas de Chile Solidario y los beneficiarios y su trayectoria del Chile Crece Contigo y además para hacer monitoreo de las intervenciones y sacar estadísticas. El otro sistema es el SIGEC, el cual se encuentra en una página distinta es utilizado para gestión de convenios, por lo que tiene una función administrativa.

En las entrevistas realizadas¹⁰⁵ al consultarles acerca de estos Sistemas, el SIIS fue mucho mejor evaluado en relación a su utilidad, 4 encargados respondieron muy útil y 4 útil, en el caso del SIGEC 2 respondieron muy útil, 2 útil, 1 relativamente útil, 1 no es útil y 1 no lo uso, lo mismo ocurre frente a la aseveración “hay que digitar mucha información” en el caso del SIGEC 5 estaban muy de acuerdo y 2 de acuerdo, del SIIS 1 está muy de acuerdo con la aseveración, 5 están de acuerdo y 1 está en desacuerdo. En cambio frente a la afirmación “el sistema es robusto” en relación al SIGEC 4 están muy de acuerdo, dos de acuerdo y 1 en desacuerdo, y en el SIIS 1

¹⁰⁵ Entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional de DIDECO (Santiago, abril 2009), las municipalidades entrevistadas fueron: Tocopilla, General Lagos, Castro, Caldera, Futrono, Pica, Ovalle, La Serena y Valdivia.

está muy de acuerdo, 3 de acuerdo y 3 en desacuerdo. En resumen según los entrevistados el SIIS es útil y no requiere el ingreso de mucha información, y el SIGEC es más robusto. Además la entrevistada de Castro manifestó que con el SIGEC se realiza doble trabajo porque antes de la existencia del Sistema los convenios se enviaban por correo y actualmente se deben enviar y subir al Sistema.

Más allá de esto, la mayor debilidad de estos sistemas es la falta de integración de estos sistemas en el SIIS, a cada uno se entra con un usuario y clave distinta, lo único común es la página donde se entra. Además estos módulos no cruzan suficiente información, se esperaba que el RIS hiciera estos cruces pero hasta el momento sólo incluye el ingreso al Sistema y algunos de los beneficios recibidos. Debido a esto muchos municipios han comenzado a generar sistemas propios donde además se pueden incluir otros beneficios y servicios entregados por la unidad social e incluso por otras unidades o departamentos del municipio.

De esta forma lo que se debe generar es un sistema que logre integrar información de distintas bases de datos y donde el municipio pueda incorporar información a través de módulos propios, es decir debe tener una carácter social, pero también uno local.

4.2.5.d.- Análisis de recursos de reputación, marca y calidad y las ventajas del Municipio en materia Social¹⁰⁶

El Sistema de Protección Social desde sus inicios estableció como su actor estratégico a los municipios aprovechando sus recursos de reputación, marca y calidad y sus ventajas competitivas como institución en materia social. Como se describió en el capítulo anterior el municipio es la cara más visible y directa del Estado y como lo describió el Jefe del Depto. de Desarrollo Municipal de SUBDERE: “el 80% de las personas acceden al Estado con diversas demandas (...) son generalmente los de más bajos recursos, la población más vulnerable del país que ve en los municipios, fundamentalmente, el agente a través del cual puede ayudar a resolver gran parte de sus problemas. Un Alcalde hace un tiempo atrás me decía que cuando un poblador se resfría va a estornudar a la oficina del Alcalde”¹⁰⁷

Esta cualidad se debe aprovechar y potenciar, pensando en que la visión transversal a nivel nacional debe ser entregar prestaciones y beneficios que busquen altos niveles de satisfacción en la ciudadanía y para ello se debe apoyar a los municipios en base a su heterogeneidad y dificultades para lograrlo, sobre todo cuando en las encuestas se indica que el 92% de los entrevistados “cree que los municipios del país no están capacitados para asumir todas las funciones que corresponden”¹⁰⁸ y que al consultarle a ciudadanos acerca de la gestión municipal de su comuna el nivel de aprobación al desempeño de los municipios de la R.M es de un 44,16%, regular el 27,62% y con algún grado de desaprobación sea malo o muy malo un 26,42%¹⁰⁹. Estos estudios reflejan que para la ciudadanía en general el municipio como institución no está creando valor como debería ser, casi la totalidad piensa que no es capaz de asumir sus funciones, o sea, en la dimensión de confiabilidad está creando cero valor público y

¹⁰⁶ Estos dos puntos se analizan también en conjunto

¹⁰⁷ Discurso “Modernización de la Gestión municipal en Chile”, Carlos Haefner, Jefe del Departamento de Desarrollo Municipal SUBDERE, 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, Providencia 2008.

¹⁰⁸ Debate Municipal N° 3. 24 de Febrero, 2009.

¹⁰⁹ ICHM. Estudio de Opinión Pública Municipios. Percepciones sobre el gobierno local. Octubre 2008.

en más del 50% de la ciudadanía los servicios no permiten alcanzar un buen nivel de satisfacción en la ciudadanía y por lo tanto tampoco en la creación de valor público.

4.2.5.e.- Análisis de factores críticos de éxito

Deberían definirse los factores críticos de éxito para todo el Sistema y hacer capacitaciones para comunicarlos a todas las instituciones que componen la Red del Sistema y como se mencionó en el capítulo anterior un buen punto de partida para la identificación de estos factores es el descrito para el Programa Puente del Chile Solidario ya que describe objetivos claros para la interacción entre el funcionario público (en el documento “apoyo familiar”) y el beneficiario: crear competencias y habilidades para desenvolverse en la red, entregar información suficiente y de calidad y desarrollo de conciencia de derechos y actitud activa en la demanda de servicios.

Además este documento, describe funciones críticas para las instituciones de la Red relacionadas a lograr que un usuario del SPS es preferente por lo que debe ser priorizada su atención, la calidad de atención a los usuarios especialmente en términos de suficiencia, oportunidad, claridad y pertinencia e se entrega y la entrega de información clara y completa a través de mapas de oportunidades con los recursos programáticos disponibles en los territorios.

Para complementarlo faltan otros tres factores mencionados en el capítulo anterior:

- el rol de estrategias de la organización, mencionado en el punto 3.1.2, es un factor muy importante para lograr crear valor sobre todo a través de cómo trabajan el día a día los funcionarios y a nivel de la Red cómo se motiva y se crea una visión de trabajo en RED
- coordinación tanto de actores públicos en la Red Local/Regional y como de los actores de la municipalidad
- recursos humanos competentes en cada una de las funciones

Todos estos factores están enfocados en crear valor a través de la satisfacción de los beneficiarios y usuarios del Sistema y de los resultados e impacto, faltaría considerar el ámbito de Confiabilidad, legitimidad y confianza el cual sólo se puede lograr a través del desarrollo de actividades de difusión y marketing de lo que se está haciendo, resultados, casos exitosos, transparencia de gastos, entre otros.

4.2.6.- Análisis dimensión: Ambiente externo

En este punto lo importante es que para la creación de valor público es importante considerar el entorno, sobre todo los factores que están afectando las necesidades y expectativas de los beneficiarios debido a que son los clientes a los que debo satisfacer y su satisfacción se verá afectado por lo que pasa en su entorno, lo mismo ocurre con los ciudadanos y sus representantes, el entorno afecta sus expectativas sobre todo las tendencias o hechos relacionados a gestión de políticas públicas (noticias de corrupción, logro o éxito en una institución paralela, etc.), transparencia, elecciones políticas, nuevas leyes, entre otras.

En el actual diseño del SPS es un ámbito todavía no abordado, no se aborda el “entendimiento del cliente como sujeto observador e integrante de un espacio dinámico”.

4.2.7.- Análisis dimensión: Desarrollo Comercial

4.2.7.a.- Análisis de Medios de entrega de información y promoción

La literatura describe que un aspecto central para lograr el éxito de los programas sociales focalizados es la forma en que llegan a las personas y que se debe garantizar el “efectivo acceso a la información sobre criterios de elegibilidad, fechas y lugar de inscripción, plazos de entrega de los beneficios, sus reglas operativas y los estudios de impacto que haya sobre tales programas”¹¹⁰.

En el SPS los medios de entrega de información y promoción no son elementos del todo fuertes, la entrega de información y promoción tradicional y la que hacen todos continuamente es la que se realiza en la municipalidad. Las actividades adicionales a esto dependen de cada municipio, de cuántos recursos humanos y económicos disponga para esto y por supuesto la prioridad que se le otorgue a esta actividad dentro de las realizadas. En el capítulo anterior se mencionaron dos buenas prácticas que deberían ser transferidas a todos los municipios, ya que es muy importante adecuar estos medios a las características de la comuna y su población.

Además es muy importante que utilicen y establezcan como intermediarios estables a la agrupaciones de personas pertenecientes a los segmentos objetivos del Sistema como Clubes de Adulto Mayor, Clubes de la Mujer, Juntas de Vecinos, entre otros, e instituciones públicas con alta concurrencia de personas de estos segmentos como escuelas y liceos públicos y consultorios.

La promoción del SPS a nivel local se realiza a través de las actividades de difusión y de la participación en actividades y espacios oficiales de la municipalidad (actos oficiales, revista municipal, página web, etc.). A nivel nacional el responsable de su promoción es MIDEPLAN.

4.2.7.b.- Análisis de Canales de entrega de servicios

Al igual que en el punto anterior, para el éxito del SPS es importante ir hacia la comunidad en todas las comunas, los canales de entrega de servicios deben buscar ser capaces de atender a la mayor cantidad de beneficiarios posibles y lograr tener clientes satisfechos, para ello lo más importante es conocer al cliente y escucharlo. En este caso también se observan buenas prácticas transferibles a otras comunas, como el caso de Lanco que una vez a la semana instala una oficina de atención en Malahue¹¹¹ con un notebook, una impresora, cámara fotográfica y conexión a internet, donde realiza trámites e informa acerca del estado de tramitaciones anteriores y mediante un convenio con INP se instala con la caja pagadora para que los beneficiarios de subsidios y pensiones no asuman costos de dinero y tiempo en transporte, esta es una acción que claramente busca satisfacer al cliente y con ello generar valor público.

Dada la importancia de los canales de entrega de servicios, el diseño y mejora continua de ellos debe ser una actividad prioritaria del SPS ya que es un elemento clave para crear valor y para ello al igual que el punto anterior es necesario conocer cabalmente al cliente y escucharlos, para no solamente llegar a él sino también hacerlo de forma eficiente.

4.2.8.-Análisis dimensión: Evaluación de resultados

Este punto es en sí mismo una de las la forma de medir la creación de valor público en una de sus

¹¹⁰ Christian Gruenberg. “Entre el clientelismo y la ciudadanía: la gestión de programas sociales en Argentina”. Estudios de Caso en América Latina Chile. Enero 2008.

¹¹¹ Lugar entre los cerros de la comuna.

dimensiones, por lo que es un tema trascendental, sin embargo es sabido por todos que Chile no es un país que se caracterice por evaluar continuamente sus acciones.

Como se vio en el capítulo anterior existen indicadores en línea del SPS, pero no son tan transparentes para la ciudadanía en general y son sólo de resultados (output), no existen indicadores de calidad y en relación a las evaluaciones, sólo se han realizado evaluaciones de resultados para el Puente y el Subsidio de agua potable y de impacto sólo para el Puente del Chile Solidario, lo cual se entiende porque es el componente más antiguo, sin embargo, el programa Vínculos cumplió ya tres años por lo que ya se deberían estar generando evaluaciones.

Es necesario para el SPS y su creación de valor público fortalecer esta dimensión, porque es la única forma de saber cómo se están haciendo las cosas y qué cosas se deben mejorar: “la gran ventaja de los indicadores, es la capacidad de tener un espejo que pone el dedo en la llaga y nos permite -sobre todo cuando las mediciones pueden tener cierta frecuencia y verse con cierta regularidad- hacer esas transformaciones importantes”¹¹²

4.3.-Análisis diseño del SPS

No se podía dejar fuera de este análisis el diseño del Sistema, ya que pese a que no depende del municipio para la creación valor público es necesario también analizarlo y para introducir el tema se transcriben dos opiniones acerca del diseño de los programas desde el nivel central:

- María M. Campos, Directora DIDECO comuna Florida “Todas las comunas son muy distintas unas de otras, nosotros no tenemos un sistema de movilidad interna en la comuna para que la gente se pueda desplazar, tenemos un sistema muy especial donde los cobros son muy altos, sobre \$5.000 ida y vuelta entonces algunos subsidios (SUF) no tienen sentido, nosotros necesitamos para realizar el diseño de los programas conozcan primero los lugares donde se va a aplicar, obviamente el sentido es uno pero la aplicación es otra, nosotros como comuna requerimos que se tome en consideración la dispersión geográfica y la conectividad que tenemos”
- Bettina Horst¹¹³: “Hoy en día observamos que, de acuerdo a distintos estudios, existen alrededor de 400 programas sociales en los que participan cerca de 80 instituciones, todas ellas instituciones públicas. Es muy difícil que una correcta coordinación o una correcta evaluación o asignación de los programas, pueda resultar a partir de eso. Muchos de estos programas llegan a los municipios, tienen que ser implementados a través de los municipios sin incorporar y sin acoger la realidad local y muchas veces duplicando esfuerzos con el mismo municipio o, simplemente, gastando recursos en programas que no tienen nada que ver con la realidad local”

Estas dos descripciones, originadas desde dos ámbitos muy distintos, el municipal y el técnico, plasman una de las grandes debilidades del diseño del Sistema, su centralismo y homogeneidad, existe un diseño estándar para todas las comunas del país, que no permite adaptación a la realidad local lo cual dificulta mucho y en algunos casos imposibilita lograr la satisfacción de los clientes y buenos resultados, en otras palabras la creación de valor público.

¹¹² Luis Alfonso, Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia, 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, Providencia 2008.

¹¹³ Discurso “Descentralización, herramienta para la modernización del Estado”, 2º Seminario Internacional Gestión Integral en los Gobiernos Locales, Providencia 2008.

Ejemplos claro de cómo los programas no cubren y no se hacen cargo de la realidad comunal se visualiza en los siguientes testimonios de dos DIDECO de municipios del sur del país:

“(…) Otra dificultad es por ejemplo mucha de la gente del área rural no tiene regularizada la propiedad, uno ve cuando la gente está toda inundada y goteada, y claro están los programas de vivienda, fantástico, pero la persona no es dueña del terreno, entonces desde que no es dueña del terreno para el servicio de vivienda en el tema de ampliaciones y mejoras automáticamente queda fuera y en estos sectores rurales la gente vive mucho así, porque los terrenos son herencia y para efecto de bienes nacionales tampoco se puede regularizar, porque bienes nacionales regulariza propiedades pero no cuando hay herencia porque significa que hay un dueño, entonces se necesita sacar la posesión efectiva, inscribir, hay que gente que tiene que lotear, entonces esto no se ajusta a estos grandes programas que son buenos”¹¹⁴

“cuando empiezas a trabajar el tema laboral pasa que la gente prefiere estar cesante en algunas épocas como en Rancagua, donde prefieren los trabajos temporales, ellos no quieren trabajar por 140 mil pesos porque en verano ganan 340 y lo menos 250 (...) Lo que seguimos encontrando es que las contraparte institucionales siguen pensando mal, el SENCE por ejemplo trae trabajos laborales para el Puente en octubre, llegan a la municipalidad y en general sabemos, está en las estadísticas, que en octubre la gente tiene trabajo (..) Una vez hicieron la CASEN y La Higuera sale como rica, todo el mundo trabajando pero en mayo nadie estaba trabajando. Entonces el SENCE se enoja porque al municipio le cuesta mucho llenar los cupos y la Red no conversa”

Estos dos ejemplos muestran cómo el no conocer primero la realidad de las comunas y transferirles programas estandarizados por un lado no crean valor ya que no responden a las necesidades, sobre todo de quienes más lo necesitan, y por otro lado se vuelven recursos desperdiciados, ya sea porque no se ejecutan o porque no se ejecutan en el segmento objetivo.

Es necesario un buen diseño para la creación de valor público, que considere tanto las condiciones de gestión del municipio como las características de la comuna y su población.

4.3.- Aspectos claves en la creación de Valor público del SPS

Los siguientes son elementos identificados como claves en la creación de valor público del SPS:

- Definición de objetivos estratégicos
- Existencia de buen liderazgo
- Formas de asociarse y trabajar en conjunto con los stakeholders
- Definición de clientes externos e internos
- Segmentación y descripción de clientes externos
- Enfoque de creación de valor público
- Descripción de servicios, sus procesos y enfoque de calidad
- Recursos humanos y su gestión
- Recursos materiales y financieros
- Recursos tecnológicos
- Identificación de factores críticos de éxito
- Canales de entrega de información y servicios
- Difusión y promoción
- Evaluación de resultados

¹¹⁴ DIDECO Municipalidad Florida.

4.4.- Conclusiones del Análisis

- La conclusión más directa del trabajo realizado es que existen dos grandes ámbitos en la creación de valor público del SPS en las municipalidades:

- El diseño e instalación del SPS y sus beneficios, servicios y programas
- La ejecución y gestión del SPS en las municipalidades

Estos dos ámbitos afectan las dimensiones del Plan de agregación de valor público de distinta forma y son las dos líneas principales en las que se desarrollan las conclusiones.

- Es necesario que desde el nivel central y regional se generen objetivos estratégicos del Sistema y estos sean ampliamente comunicados, para lograr instalar una visión única y transversal para todas las instituciones que componen el Sistema. El objetivo principal (a modo de misión) del SPS debe describir claramente el valor público a crear, para quién y cómo.

Bajo la situación actual, donde el enfoque estratégico no ha sido trabajado de forma adecuada, las entrevistas demostraron que algunos de los funcionarios municipales claves en el SPS siguen pensando en los objetivos tradicionales de la Asistencia Social (mejorar la calidad de vida de las personas más pobres, mejorar su bienestar, etc.) perdiéndose el concepto de Sistema y los objetivos principales existentes hoy, no se hacen cargo de todos los hallazgos del diagnóstico del año 2000, como “se debe ir hacia quienes más lo necesitan y no demandan ayuda”, “enfrentar la pobreza mediante continuos aprendizajes e innovaciones”, entre otros.

- Para la creación de valor público es importante que no sólo que se diseñen buenos y adecuados objetivos estratégicos, es necesario también que sean conocidos y asumidos por los funcionarios municipales.

Esto no es un tema fácil para ninguna organización, Norton y Kaplan especialistas en el tema de Estrategia estiman que el 90% de las compañías no implementan su estrategia, por lo tanto es necesario que cada funcionario municipal conozca los objetivos del SPS y los relaciones con los propios y con ello identifique cómo a través del Sistema crean más valor para sus clientes y lo registren en su propia estrategia y planificación, idealmente en el PLADECO

- Todos los funcionarios municipales están de acuerdo en mencionar la importancia del liderazgo del Alcalde en la gestión y ejecución del SPS en la comuna, todos concuerdan que la importancia que este actor le dé al sistema afecta directamente con sus resultados. Esta importancia está muy relacionada con el liderazgo que desarrollen los encargados y/o Jefes de Unidad, Dirección o Depto. Social, ya que la capacidad de estos funcionarios para demostrar la importancia del SPS en la comuna a los altos funcionarios y a los cargos políticos, es muy importante, por ejemplo para obtener recursos municipales y respaldo para desarrollar proyectos o convenios con instituciones del Estado (capacidad de hacer “lobby”)

- Para enfrentar la insularidad de las instituciones que conforman la Red Local es necesario que el nivel central y sobre todo del regional, que interactúa de forma más frecuente con el municipio y la Red local, se involucren de forma continua y permanente con las instituciones

para acompañarlas y “venderles” el SPS como un buen medio a través del cual ellos pueden lograr también sus propios objetivos y se comprometan con crear valor a través de él. La Red local es la cara visible del Sistema y si ellos no hacen bien su trabajo o no lo hacen en función de los objetivos adecuados, todos los esfuerzos del nivel central y regional serán en vano.

- Las Redes Locales de Protección Social deben garantizar no sólo el trabajo en conjunto sino también el flujo continuado de información para que las cosas no se hagan más de una vez, no se hagan cosas que ya otras instituciones saben que no crean valor, se hagan bien en base al conocimiento de otra institución integrante de la Red, etc., esto permite además de crear valor por el servicio entregado, hacer un uso más eficiente de los recursos
- En el SPS en general no se habla de clientes, ni internos ni externos. Para la creación de público es muy importante tener identificados los clientes ya que son a quienes se busca satisfacer, a diferencia de lo que sucede cuando se define a los beneficiarios como clientes
- Para crear valor público es muy importante definir y conocer bien a los clientes externos, cómo son y cuáles son sus necesidades, saber si existen potenciales clientes externos lo cuales no vienen porque tienen muchas dificultades o porque no conocen del Sistema. Esta función es responsabilidad de todos los actores del Sistema, sin embargo, bajo el actual diseño donde el nivel central diseña casi completamente los programas, este nivel es el encargado de conocer y describir al receptor de los beneficios y servicios del SPS
- El actual enfoque de calidad, además de sólo estar destinado para el Puente Chile Solidario no es suficiente, ya que no describe adecuadamente las 6 dimensiones (oportunidad, suficiencia, accesibilidad, inclusividad, pertinencia y efectividad), no hay objetivos ni indicadores para cada una de ellas, por lo que hasta el momento son sólo alusiones al enfoque de calidad
- En el SPS existen muy pocos lineamientos operacionales, no hay manuales de procedimientos, ni estándares, ni tampoco se han levantado procesos y resulta necesario contar con este tipo de información ya que permite a las instituciones vinculadas tener una guía acerca de cómo funcionan los otros y acerca de cómo ellos podrían funcionar.
- Pese a la importancia de las actividades de difusión y promoción no se hace un énfasis en ella, no se declara claramente en la bibliografía oficial ni se incentiva al municipio como responsable de hacerlo, lo cual implica que se corra el riesgo que se pierda una actividad clave en la generación de valor público para la ciudadanía y sus representantes.
- Los RR.HH municipales no son los adecuados, ya que son insuficientes para desarrollar las funciones del SPS y la mayoría se encuentra sobrecargado con más de 3 funciones, sobre todo a nivel directivo. Con respecto a esto el municipio está atado de brazos ya que su gestión de RR.HH está muy limitado por la Ley orgánica municipal. Para que este punto mejore la única solución es que la Reforma Municipal aborde de forma adecuada esta problemática

- Se necesita una cantidad importante de recursos materiales y financieros para desarrollar y gestionar servicios y beneficios para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables. Sin embargo actualmente las transferencias fijadas en los convenios no incorporan una cantidad adecuada de recursos, significando grandes desembolsos municipales.

Además las transferencias de recursos para la ejecución de los programas se hace estandarizada, considerando sólo la cobertura y no la diferencias de costos en cada comuna y la disponibilidad de recursos del municipio, dificultando la gestión de los municipios más pobres, los cuales además poseen las poblaciones con mayor porcentaje de vulnerabilidad.
- Los Sistemas de información del SPS han tenido grandes avances, actualmente su mayor debilidad es la falta de integración , cada uno se entra con un usuario y clave distinta, lo único común es la página donde se entra y no existen muchos cruces de información entre ellos, por lo que no cumplen con las necesidades del Sistema y muchos municipios han optado por desarrollar sistemas propios
- El municipio es la cara más visible y directa del Estado y la población más vulnerable del país ve en él al agente que puede ayudar a resolver gran parte de sus problemas, lo que realmente transforma al municipio en un actor estratégico para el SPS
- Como la entrega de información no es una actividad altamente relevada y determinada dentro del Sistema, cada municipio la desarrolla a su modo, decide cuántos recursos humanos y económicos disponer para esto y por supuesto la prioridad que se le otorgue a esta actividad dentro de todas las realizadas. Se observa sin embargo, que se realiza en la mayoría de las municipalidades un buen número de actividades para realizar esta función tanto en el municipio como en terreno, y cada municipio ha generado distintos tipos de material informativo (manual de servicios, mapa de oferta, etc.)
- Como canales de entrega de información , además los municipios utilizan de forma importante las agrupaciones de personas pertenecientes a los segmentos objetivos del Sistema como Clubes de Adulto Mayor, Juntas de Vecinos, entre otros, e instituciones públicas con alta concurrencia de personas de estos segmentos como escuelas y consultorios, ya que son espacios donde los segmentos objetivos se reúnen periódicamente
- La evaluación de resultados es muy importante en la creación de valor público ya que en sí misma es una dimensión para crear valor público, sin embargo es sabido por todos que Chile no es un país que se caracterice por evaluar continuamente sus acciones. Existen indicadores públicos sólo para el Puente y sólo son de resultados (output), no existen indicadores de calidad, sólo se pueden observar estadísticas de cobertura para los otros beneficios y programas del SPS. En relación a las evaluaciones, sólo se han realizado evaluaciones de resultados para el Puente y el Subsidio de agua potable y de impacto sólo para el Puente del Chile Solidario, lo cual se entiende porque es el componente más antiguo, sin embargo, el programa Vínculos cumplió ya 3 años por lo que ya se deberían estar generando evaluaciones.
- En general el diseño centralizado del SPS es una de sus grandes debilidades, el centralismo se tradujo en un diseño estándar para todas las comunas del país, que no permite adaptación a la realidad local, dificultando mucho y en algunos casos imposibilitando el alcance de la satisfacción de los clientes y buenos resultados, en otras palabras la creación de valor público.

5.- Exploración de experiencias de creación de valor público en instituciones públicas

Se observará cómo una institución pública destacada en los últimos años por sus buenos resultados y 8 municipios diferentes crean valor público a través de observar cómo han desarrollado los aspectos claves para este fin identificados en el capítulo anterior.

Esta observación se realizará mediante dos exploraciones, la primera de ellas mediante un benchmarking del Caso SERNAC Facilita y la segunda a través de conocer en terreno como 8 distintos municipios responden a los aspectos claves para la creación de valor público.

5.1.- Benchmarking: Caso SERNAC Facilita

Se desarrolló un benchmarking con el Caso SERNAC Facilita, ya que pese a que existen grandes diferencias entre este programa y el SPS, las dos son políticas públicas destinadas a un consumidor o usuario final particular y ambos decidieron utilizar al municipio como actor estratégico y canal de entrega de servicios. Sin embargo, el programa SERNAC Facilita logró posicionarse de forma más rápida en un buen porcentaje de la ciudadanía, desarrolló desde el principio un enfoque de creación de valor público, cuenta con objetivos claros, ha desarrollado indicadores para el control de gestión, entre otras cosas, que le han permitido ser un caso exitoso de política pública y un caso observable para otros, como el SPS, ya que permite analizar buenas prácticas para aumentar la creación de valor y ver la posibilidad de transferirlas a sus propios desarrollos.

Para la realización de este benchmarking se utilizaron dos documentos oficiales del SERNAC¹¹⁵ y presentaciones oficiales de la Organización en actividades de capacitación institucional..

5.1.1.- Definición de objetivos estratégicos

El programa SERNAC Facilita declara en sus documentos oficiales objetivos en dos niveles:

a) A nivel de fin y propósito:

-Fin: Contribuir a la protección de los derechos de los consumidores

-Propósito: Consumidores acceden en forma expedita, oportuna y estandarizada a la presentación y resolución de requerimientos en materia de consumo

b) A nivel de objetivos principales:

- Permitir a los ciudadanos presentar sus requerimientos en materias de consumo en un lugar único, independientemente de la materia sobre la que verse
- Aumentar la cobertura e integración del sistema actual, dotándolo de un soporte informático que le permita responder oportunamente a las necesidades de la ciudadanía
- Estructurar una red física que incorpore las actuales Oficinas de SERNAC Facilita Municipio donde existan, e integrando otras instituciones en las comunas en que esta vía no esté disponible

¹¹⁵ José Roa Ramírez, Mario Jonquera, Nelsón Lafuente. Proceso de Interoperación en el ámbito de protección a los consumidores. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

- Potenciar los canales Internet y telefónico para la atención, por ser estas vías más asequibles, rápidas y económicas para que los ciudadanos ingresen sus requerimientos

Esta descripción de objetivos es bastante clara y descriptiva, a nivel de fin y propósito se manifiestan en forma resumida y precisa las características del servicio que deben recibir los consumidores, y en los objetivos principales se aterriza el cómo lograrlo por medio de herramientas informáticas y del fortalecimiento de los canales de comunicación y atención de los clientes en forma eficiente y en función de los objetivos.

Además en los documentos revisados, se relacionan directamente dos de los objetivos propios del SERNAC a este programa y sus objetivos antes descritos:

-Objetivo N°1: “**Acercar el SERNAC a la gente**, mejorando la cobertura nacional mediante convenios con la institucionalidad pública, tanto a nivel del Estado central como territorial, aumentando el n° de canales disponibles para acceder a los servicios o productos del SERNAC”

-Objetivo N°5: “**Modernizar el SERNAC** mediante la implantación de sistemas/procesos de atención de público de óptima calidad, sistemas de segmentación de usuarios, medición del reconocimiento como servicio de calidad”

Sin duda, estos objetivos engloban los objetivos del programa SERNAC Facilita y si los funcionarios los han hecho parte de su trabajo, entienden claramente lo que busca este programa en relación con los consumidores. De esta forma, estos objetivos son la base pero a su vez convergen en forma perfecta a los objetivos del Programa, a diferencia del SPS donde los objetivos apuntan a diferentes ejes dentro de una misma índole.

5.1.2.- Formas de asociarse y trabajar en conjunto con los stakeholders

En este programa se identifican 5 importantes grupos de stakeholders externos al SERNAC:

- a) Consumidores: son todas las personas o ciudadanos chilenos que consumen o compran un producto. Los consumidores a su vez, son los principales “clientes” del SERNAC
- b) Municipalidades: el SERNAC suscribió convenios con gran parte de los municipios del país para instalar en ellos las “plataformas comunales”, las cuales corresponden a espacios físicos con personal municipal encargado de atender problemas de consumo

Las Direcciones Regionales (DR) del SERNAC ejecutan un “Plan mínimo de relacionamiento de direcciones regionales con las Plataformas de Atención de público comunales” el cual tiene como objetivo “sistematizar y hacer más eficiente, eficaz y oportuna la gestión que realizan las DR en su proceso de relacionamiento con las plataformas de Atención de público comunales”. Este programa define los procesos de soporte y relacionamiento de este plan bajo un eje Proveedor-cliente, donde los DR consideran como clientes, no al consumidor, sino que a los Ejecutivos de las Plataformas Comunales de Atención de público comunales. La oferta mínima de servicios que debe ofrecer el DR incluye: capacitación, pasantías jornada de buenas prácticas, difusión de la plataforma, Mesa de ayuda y Evaluación de la gestión de casos.

- c) Servicios públicos involucrados en la atención de consumidores: Servicios públicos (SSPP) de los cuales se reciben requerimientos y con factibilidad tecnológica para poder integrarse computacionalmente, estos son: Superintendencia de Salud, Superintendencia de Administradoras de fondos de Pensiones AFP, Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Valores y Seguros,

Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y la Fiscalía Nacional Económica.

Con estas instituciones el SERNAC estableció acuerdos que establecen principalmente la derivación de casos de tipo Consulta y tipo Reclamos para que cada Servicio lo tramite con la obligación de informar a través del Sistema sobre el avance y el cierre de cada caso.

Esta interoperación, no sólo se busca implementar a nivel del back office (SSPP) sino también a nivel de gestiones del front office (Red Territorial y Direcciones Regionales), es por ello que dentro de los acuerdos firmados entre SERNAC y los SSPP se establece realizar capacitación formal a los Ejecutivos de Atención de Público.

Mediante estas alianzas y formas de trabajo en conjunto el SERNAC se beneficia al establecer una mejor y más completa oferta ante los municipios para extender la Red Territorial del Programa y a su vez los SSPP se ven beneficiados al contar con mayores puntos de interacción con los consumidores en casi todo el país a un bajo costo. Este mejoramiento de la calidad de la oferta se traduce en generación de valor público.

- d) Proveedores o empresas privadas que venden servicios o productos a los consumidores: este programa ha significado un “cambio cultural en los proveedores”¹¹⁶, quienes en un principio eran muy reticentes a participar y aceptar la mediación del SERNAC o de las plataformas asociadas, pero con el tiempo se lograron establecer mejores canales de comunicación y las empresas comenzaron observar ventajas en desarrollar una conducta hacia el consumidor
- e) DIBAM (Biblio-redes): dada la carencia en un buen porcentaje de municipalidades de conexión a internet para el programa el SERNAC suscribió un convenio con DIBAM mediante el cual ambas instituciones “acordaron desarrollar y ejecutar de modo asociado un programa de promoción y capacitación de la comunidad que es atendida por las 368 bibliotecas públicas que integran Biblio-Redes en el acceso al servicio SERNAC Facilita, aunando recursos materiales y humanos para concretar dicho proyecto” y “DIBAM pone a disposición de la comunidad acceso expedito al equipamiento computacional instalado en las bibliotecas públicas para la interacción con el portal www.sernacfacilita.cl”.

Esta alianza es muy interesante bajo la perspectiva de creación de valor público, ya que soluciona una carencia de recursos importante sobre todo en las comunas más pobres del país con un recurso existente y al alcance de todos los ciudadanos. Este tipo de acciones, como solución a un problema que limita la entrega de servicios a quienes tienen menor acceso a información y por lo tanto bajo esta perspectiva están en peor situación, deberían ser emuladas por los distintos programas que interactúan directamente con beneficiarios o usuarios.

5.1.3.- Definición de clientes externos e internos

En el punto anterior se describe como consumidores a todas las personas o ciudadanos chilenos que consumen o compran un producto, quienes corresponden a sus clientes externo, y también se describe cómo los municipios son caracterizados como clientes para las DR (Divisiones Regionales del SERNAC): “donde los DR consideran como clientes, no al consumidor, sino que a los Ejecutivos de las Plataformas Comunales de Atención de público comunales y para estos últimos el cliente final es el consumidor”.

¹¹⁶ Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe. Estudio de Caso SERNAC Facilita Ventanilla Única Ciudadano Consumidor. FLACSO CHILE y SIPAL.

5.1.4.- Segmentación y descripción de clientes externos

No se hace una segmentación directa de clientes externos, sin embargo por los canales de entrega de servicios se puede deducir que segmentaron a sus clientes a través de la preferencia por el uso de algunos de estos canales.

5.1.5.- Enfoque de creación de valor público

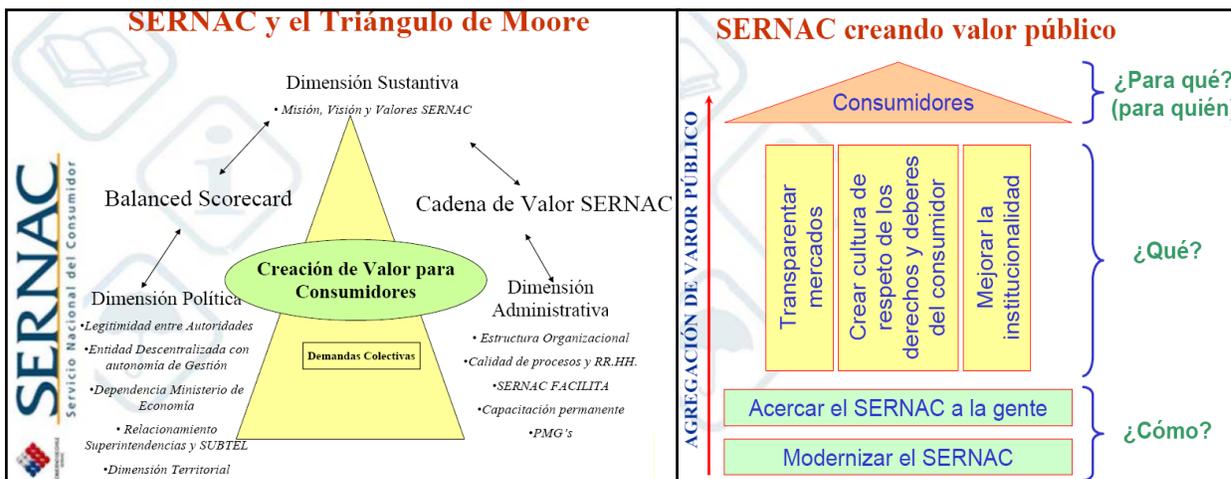
La creación de valor público es un elemento clave en el diseño e implementación de este programa¹¹⁷, lo cual es descrito en las siguientes aseveraciones extraídas de la bibliografía:

“El desempeño de nuestro modelo de atención de público, en esta última fase de desarrollo, está orientada centralmente al proceso de agregación de Valor Público, con un mejoramiento sustantivo de nuestra oferta que se materializa a través de un proceso de integración”

“El proceso de agregación de Valor Público de este modelo se manifiesta a través del potenciamiento de nuestra oferta, siendo uno de los aspectos relevantes, el desarrollo de procedimientos de delegación de oferta hacia las instituciones locales (municipios) y sectoriales (superintendencias). De esta manera nuestra propuesta hacia la sociedad civil, en particular, los consumidores, tiende a masificarse con características de cercanía y accesibilidad”

“(…) avanzar hacia una interoperación entre lo público y privado con un gran ganador que es el consumidor. Este desafío de hecho agrega un mayor Valor Público a la oferta actual”

Ilustración 23: Diagramas del enfoque de creación de valor público del SERNAC



5.1.6.- Descripción de servicios, sus procesos y enfoque de calidad

En este programa tienen especial importancia los procesos de supervisión y monitoreo desde el 2005, cuando se establecieron mecanismos permanentes de supervisión y monitoreo de la gestión y funcionamiento de las plataformas y se crearon indicadores en las siguientes dimensiones:

- Cobertura real del programa: indicadores que monitorean el grado de cobertura del programa a nivel nacional y regional (cantidad de plataformas funcionando por región y hab. cubiertos)
- Proceso de Gestión de Casos: el eje fundamental del monitoreo son los procedimientos estandarizados establecidos para la atención de público, evaluado periódicamente a nivel de

¹¹⁷ Se anexa la cadena de valor.

resultados mediante indicadores relacionados con tiempos de tramitación y sus resultados

- Indicadores de ingreso: son los indicadores de gestión, incluye la derivación y cierre de casos
- Indicadores relacionados con el SONI (su opinión nos interesa O.I.R.S): estos indicadores están especialmente enfocados en las disconformidades de los usuarios

En relación a la calidad en este programa existe una clara definición de Gestión de Calidad expresada en lo siguiente:

- Orientación hacia la satisfacción del Consumidor, en su calidad de cliente principal
- El modelo del programa está basado en una concepción sistémica, formada por un conjunto de procedimientos, estándares y criterios totalmente estandarizados
- Se sistematizan diferentes procedimientos para asegurar una fluida comunicación con los consumidores en relación a la calidad de la gestión recibida
- Se implementan procedimientos que aseguran un proceso de mejoramiento continuo, que permiten detectar, prevenir y corregir errores en la gestión

En base a esto, la Dirección Regional Metropolitana el año 2003 comenzó un proceso de Certificación ISO 9001:2000 el cual se concretó a fines de ese año. Esto permitió certificar el modelo de atención de público del Programa SERNAC *Facilita* lo cual se puede considerar como un hito en el proceso de agregación de valor público.

5.1.7.- Recursos humanos y su gestión

La dotación de RR.HH del SERNAC es pequeña, está compuesta por 238 personas contratadas de planta y a contrata, en cuanto a su gestión desde hace un par de años ha comenzado un Sistema de gestión por competencia en esta área.

Lo más interesante en este punto es que las capacitaciones tienen el foco en los recursos humanos que están en contacto con los consumidores (incluyendo a los municipales), es decir, de los responsables de atención de público, para quienes se desarrolló un manual estandarizado de procesos de atención, registro y de los protocolos.

5.1.8.- Recursos materiales y financieros

En cuanto a los recursos materiales y financieros, en los convenios que firma el municipio con el SERNAC se compromete a destinar un espacio físico, mobiliario, materiales, conectividad a internet y personal para implementar la plataforma, y el SERNAC, como contraparte se compromete a apoyar con equipamiento, capacitación y la aplicación computacional (software).

De esta forma el programa a nivel comunal es financiado en mayor parte por los municipios (estimaciones del SERNAC para los años 2003 y 2004 indican que el 65,7% del gasto efectivo del programa lo aportó el municipio), pero se debe considerar que claramente no es un programa que requiera de muchos recursos y que además los recursos humanos y físicos que se dispongan para el programa fuera del horario de atención de público, pueden utilizarse para otras funciones.

5.1.9.- Recursos tecnológicos

En el desarrollo de tecnologías este programa tiene varias virtudes, por un lado buscó que los sistemas computacionales de las instituciones con las que se realiza interoperación pudieran

integrarse con el del SERNAC y no imponer un nuevo sistema lo cual disminuye la complejidad de entrada de un nuevo y externo programa a las instituciones. El sistema informático de SERNAC facilita se limita sólo a ingresar los casos y establecer los canales de comunicación entre los sistemas de los SSPP.

Así el Sistema de SERNAC Facilita funciona como sistema de Registro y Gestión de casos, y corresponde al agrupamiento de dos Subsistemas, uno de los cuales es el Workflow para la gestión de casos y el otro sistema corresponde al desarrollo de los módulos estadísticos y de gestión interna de Sugerencias del SERNAC (Su Opinión Nos Interesa, SONI).

A futuro se espera lograr que el sistema SERNAC *Facilita* y los sistemas de las empresas privadas (proveedores) puedan realizar también interoperación directa, para lograr la automatización de la presentación, gestión, respuesta y propuesta de cierre en los procesos de mediación consumidor-proveedor y lograr con ello la interoperación entre lo público y privado.

5.1.10.- Identificación de factores críticos de éxito

En la documentación oficial del programa SERNAC Facilita se definieron factores de éxito, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Clara decisión institucional por parte de la Dirección Nacional de respaldo a los lineamientos estratégicos del proyecto
- Apoyo directo por parte del ministro de Economía (2002), que facilita el proceso de involucramiento de otros SS.PP. (superintendencias)
- Coherencia entre liderazgo y equipo responsable del proyecto con capacidad de decisión y con participación activa de todo los actores de la organización (Sec. Regional y Dir. Regionales)
- Significativa experiencia del equipo responsable en el ámbito de relacionamiento al interior del Estado, Municipios y sociedad civil
- Estrategia asertiva, participativa y eficiente en el diseño, implementación e involucramiento de otros actores tanto territoriales como gubernamentales
- Desarrollo del proyecto en base a una concepción de procesos, orientado hacia el cliente a través de un modelo de mejora continua

5.1.11.- Canales de entrega información y servicios

En los primeros años de este proyecto los canales considerados para permitir la comunicación entre los consumidores, el SERNAC y los proveedores fueron los siguientes:

- Canal Presencial: los consumidores acuden personalmente a alguna de las plataformas de atención de público y son atendidos por un funcionario encargado de informar y gestionar los casos referidos a problemáticas en materia de consumo
- Canal Telefónico: se realiza a través del contacto por comunicación de teléfono con un ejecutivo para presentar sus consultas o requerimientos
- Canal Escrito: para recibir consultas o requerimientos a través de cartas, oficios y faxes
- Canal Buzón: buzón para la recepción de consultas y requerimientos en materias de consumo
- Canal Internet: página web para efectuar consultas, reclamos, opiniones respecto a la atención recibida y conocer el estado de los casos en proceso.

Con el pasó de los años, se priorizaron los tres canales considerados de más fácil acceso para los consumidores y de menor costo de utilización: canal presencial en las oficinas municipales (esta ubicación fue privilegiada dada la cercanía con los consumidores), canal telefónico y canal internet.

Luego de la evaluación desarrollada por la DIPRES¹¹⁸, donde se criticó al programa falta de difusión, estos tres canales fueron fuertemente promocionados y se implementó una campaña piloto a nivel nacional el último trimestre del 2005 bajo el nombre “Gato por liebre”.

Después y hasta el día de hoy se han desarrollado diversas campañas, actualmente la campaña “Usa tus poderes del consumidor” promociona los tres principales canales de atención del programa SERNAC Facilita.

Ilustración 24: Afiches Campaña de publicidad "Usa tus poderes de consumidor"



5.1.13.- Evaluación de satisfacción, resultados e impacto

En el programa se observa la importancia de conocer cómo el cliente evalúa el servicio recibido y para ello realizan mediciones de satisfacción de los consumidores través de diferentes medios:

- “Su Opinión Nos Interesa”¹¹⁸: sistema que permite a través de diferentes canales, ingresar sugerencias o reclamos de la atención recibida por los ejecutivos de atención de público
- Encuestas de Satisfacción, las cuales se realizan semestralmente en todas las regiones¹¹⁹ a nivel de las plataformas regionales
- Defensor Ciudadano, en la cual los ejecutivos de atención de público se encuentran normados por la Ley del Procedimiento Administrativo N° 19.880, que establece procedimientos y plazos máximos de respuestas para los requerimientos que hacen los ciudadanos al Servicio.

Asimismo, se han generado compromisos en el Programa de Modernización de la Gestión para lo cual la Dirección Regional Metropolitana se ha constituido como oficina OIRS (Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias) para el SERNAC propiamente tal, en su calidad de servicio público, para lograr asegurar una atención de calidad con procedimientos y tiempos de respuestas estandarizados.

¹¹⁸ Junio 2005.

¹¹⁹ SIPAL.2006.

5.2.- Identificación de buenas prácticas en 8 municipios

En esta segunda exploración se busca identificar buenas prácticas en 8 distintos municipios, a través de la visitas en terreno y entrevistas con los encargados del SPS en la comuna.

Para resumir la información a continuación una tabla resumen se muestran las buenas prácticas:

Tabla 15 Buenas prácticas municipales en los ámbitos de creación de valor público del SPS

Ámbitos claves de creación de valor público en el SPS	Municipalidad	Buenas prácticas
Existencia de buen liderazgo	San Antonio	La jefa de la Unidad de Protección Social es una gran líder dentro del municipio, logro formar la primer Unidad de Protección Social en Chile, logra apalancar un gran número de recursos tanto del municipio como del Estado y de privados para la Unidad, desarrolló con su equipo el primer programa municipal destinado a personas en que viven en la calle, el cual dio origen al Programa Calle de MIDEPLAN
	Santa María	El DIDESO además de conseguir los recursos para la formación y capacitación de la Red Local ha liderado el proceso, en el cual no se ha conformado con conseguir que se reúnan sino que ha buscado generar una planificación conjunta que permita a todos obtener beneficios del trabajo en Red y con ello motivar que siga funcionando.
Formas de asociarse y trabajar en conjunto con los stakeholders	Santa María	Proyecto SUBDERE ganado por dos años consecutivos para formar la Red de Protección Social y ha permitido conformar una verdadera Red de Protección Social. Esta Red es la mejor conformada y con mejor desarrollo dentro de los municipios visitados y los entrevistados, se han capacitado en el trabajo en redes, han integrado a representantes de la ciudadanía, levantaron su mapa de oferta y están definiendo objetivos que permitan realizar trabajo en conjunto y motivar el logro de metas propios a través de ese trabajo en conjunto.
Recursos humanos y su gestión	Santa María	Tiene entre sus proyectos que algunos de sus funcionarios se capaciten en formulación de proyectos y que para esta comuna de bajos recursos la gran parte del ingresos del DIDESO provienen de proyectos de concurso público
Recursos materiales y financieros	San Antonio	Apalancamiento de recursos, la Jefa de Unidad de Protección Social ha logrado acceder a recursos municipales públicos y privados gracias a sus habilidades para levantar proyectos y hacer lobby con los distintos actores, políticos, públicos y privados
	Florida	Mediante el proyecto SUBDERE de buenas prácticas municipales obtuvieron recursos para la compra de notebooks y GPS para desarrollar un proyecto de entrega de servicios e información en terreno dado el alto porcentaje de población rural que tiene la comuna, sus dificultades geográficas de acceso y los altos costos de transporte
Recursos tecnológicos	Puente Alto	Está desarrollando un Sistema de información propio para todo el municipio donde se registre toda los beneficios y servicios recibidos por los ciudadanos, además están trabajando con integrantes de Salud y educación de la Red Local el uso de este mismo sistema para que también ellos pueden ingresar y obtener información

Ámbitos claves de creación de valor público en el SPS	Municipalidad	Buenas prácticas	
Canales de entrega de información y servicios	La Florida	En el municipio	Ventanilla Única, desarrollada a nivel del DIDESO para la atención de público de forma más rápida y ordenada, se instaló una oficina en la entrada hay tres personas atendiendo por número, ellos pueden hacer tramitaciones en el Sistema y derivar a otro funcionario cuando es necesaria, el gran logro se traduce en la disminución de tiempos de espera, mejores condiciones físicas de para la atención y mayo cobertura de atención en una comuna con alta población como es la Florida
	San Antonio		Ventanilla Única, desarrollada a nivel municipal, incluye los trámites de solicitud de aplicación o actualización de FPS y solicitud de certificados de FPS con puntaje obtenido y trámites de subsidios y pensiones. Este proyecto brinda un servicio de atención del usuario de calidad, se atiende con número, los tiempos de atención y espera son adecuados y la sala de espera es cómoda y cuenta con muy buena infraestructura, no tiene nada que envidiar a las municipalidades de mayores recursos. Además disminuyó la carga de la Unidad de estratificación en tareas que no agregaban mayor valor
	San Antonio	En terreno	DIDECO en terreno, instalación de una oficina de atención los días sábado en distintos barrios de la comuna con pendones, material informativo, un notebook y una impresora qu permitían ver información en línea, hacer algunas tramitaciones e imprimir certificados de la FPS
	Florida		Capacitaciones en las juntas de vecinos, principalmente en las zonas rurales donde la información en general llega más tarde
	Estación Central		Dos veces al mes, en día sábado, se visitan los barrios que han solicitado vista por medio de las la Juntas de Vecinos, se instalan en las sedes vecinales, llevan notebooks y se informa a la gente que acude a la sede, se ve si tiene FPS aplicada y si no tiene se registra para ser encuestado
	La Florida		Aplicación de la FPS en tu barrio, dado el exceso de demanda en aplicación de la FPS y a petición de dirigentes vecinales se desarrolló este proyecto en el cual durante la semana previa a la instalación del DIDESO en el colegio público cercano al vecindario durante todo un día sábado, se aplicaban las FPS, el día sábado se entregaba información acerca de los subsidios sociales y de vivienda, incluyendo 3 charlas sobre estos último y se entregaban también los certificados de la FPS con los puntajes obtenidos

Ámbitos claves de creación de valor público en el SPS	Municipalidad	Buenas prácticas	
	Ñuñoa	No presencial	Completa y amigable página web donde existe una guía de beneficios sociales, donde se describen los Programas de apoyo asistencial con Fondos municipales (presupuesto anual, qué ofrece, para quiénes, dónde se solicita el beneficio, qué requisitos hay que cumplir, qué documentación hay que mostrar), Subsidios estatales tramitados por el Municipio y Becas estatales tramitadas por el Municipio
	Puente Alto		Tiene entre sus proyectos implementar un call center que pueda entregar información acerca del SPS y los programas sociales del municipio, para disminuir la demanda de atención y evitar que las personas tengan que gastar tiempo y recursos para obtener información, además es un canal de acceso de fácil uso y utilizado por la gran mayoría de las personas
Evaluación de satisfacción, resultados e impacto	San Antonio	Reclamos y sugerencias a través de la Ventanilla Única, uno de los ejecutivos de la Ventanilla Única está permanentemente atendiendo para recibir los reclamos, sugerencias y transparencia los cuales tienen definidos un proceso y tiempo de respuesta que debe ser cumplido, lo cual garantiza la llegada de la información a los responsables y su registro	
Definición de objetivos estratégicos		No se observa	
Difusión y promoción		No se observa	
Definición de clientes externos e internos		No se observa	
Segmentación y descripción de clientes externos		No se observa	
Enfoque de creación de valor público		No se observa	
Descripción de servicios, sus procesos y enfoque de calidad		No se observa	
Identificación de factores críticos de éxito		No se observa	

Fuente: Desarrollo propio

6.- Propuesta de Plan de Agregación de Valor Público del SPS

Esta propuesta se realiza considerando como base la Descripción del Plan de agregación de Valor Público realizada en el capítulo 4, sobre la cual se generó una Propuesta que a continuación se describe mediante tres líneas principales: descripción de la Propuesta por dimensiones, implementación de la propuesta en los municipios a través de un Modelo de implementación y un Instrumento de Diagnóstico para la Gestión Municipal del SPS.

La descripción entrega una mirada general de la Propuesta, el Modelo de Implementación un proceso por etapas para implementar esta Propuesta y un Instrumento de Diagnóstico para identificar las necesidades del municipio para la implementación de esta propuesta y para crear valor público.

6.1.- Descripción de la Propuesta de Plan de Agregación de Valor Público del SPS por dimensiones

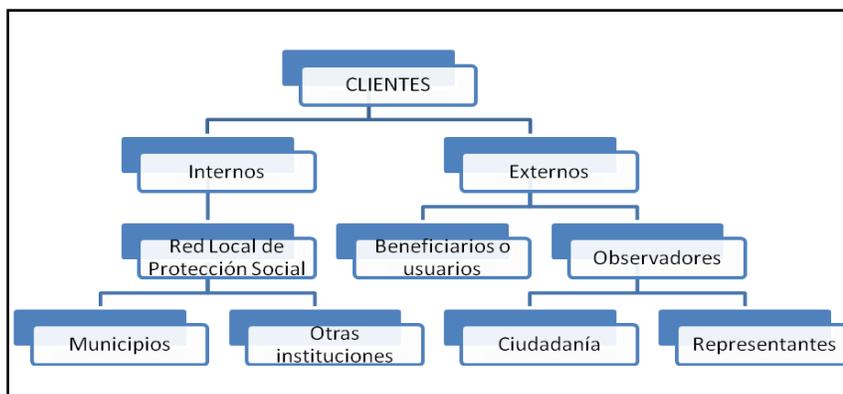
I.-Enfoque estratégico

- ✓ Desde el nivel central e incluyendo al nivel regional, se debe definir un objetivo principal y objetivos secundarios sólidos a nivel nacional, claros y motivadores, que describan claramente el valor público que se desea crear, cómo y para quién, y que considere que la ciudadanía y sus representantes también son clientes importantes a satisfacer
- ✓ Estos objetivos principales deben ser conocidos por los municipios y cruzados con los objetivos locales de modo de ver en el logro de estos objetivos la oportunidad de alcanzar los objetivos propios. Para esto es muy importante que los objetivos municipales del SPS estén registrados y difundidos, en publicaciones como el PLADECO para que sean conocidos por todo el municipio y por la comuna
- ✓ La estrategia a nivel nacional para alcanzar los objetivos del SPS tendrá como foco principal a los clientes externos del Sistema, es decir, los beneficiarios o usuarios y la ciudadanía y sus representantes, y el cómo crea valor para ellos, ofreciéndoles servicios y beneficios a través del SPS de acuerdo a sus características.

Para diseñar esta estrategia se realiza la siguiente definición de clientes para los niveles central y regional:

- Clientes internos: corresponden a los municipios y cada una de las otras instituciones que integran las Redes locales de Protección Social
- Clientes externos: corresponden a los beneficiarios o usuarios del SPS y a la ciudadanía y representantes, a estos dos últimos se les denominará observadores y los observadores junto a los beneficiarios se les denominará clientes externos

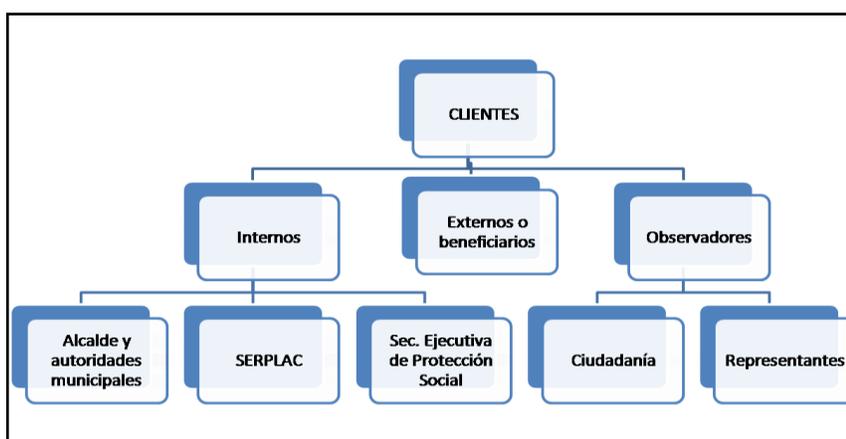
Ilustración 25: Clasificación de clientes para los niveles central y regional



Fuente: Desarrollo propio

- ✓ Para el municipio sus clientes son los siguientes:

Ilustración 26: Clasificación de clientes para la Unidad o Departamento responsable del SPS en el municipio



Fuente: Desarrollo propio

Los clientes internos corresponden a las instituciones y autoridades de mayor nivel, con las cuales la Unidad o Departamento responsable del SPS en el municipio trabaja en conjunto pero a su vez rinde cuentas y debe mostrar resultados para conseguir recursos. Los clientes externos son equivalentes a los del nivel central y regional.

II.-Formas de asociarse y trabajar en conjunto con los stakeholders institucionales¹²⁰

- ✓ Bajo esta propuesta como los clientes internos y directos del nivel central y regional son los municipios y el resto de los integrantes de la Red Local, deben ser prioritarios en las funciones y actividades definidas en el marco del SPS.

En particular con los municipios, el nivel central y regional desarrollarán un Modelo de implementación de esta Propuesta¹²¹ por medio de tres fases o niveles, donde los municipios en primera instancia serán calificados para conocer en qué nivel o fase se encuentran y luego

¹²⁰ Stakeholders institucionales se han definido como los stakeholders que corresponden a instituciones públicas y privadas.

¹²¹ Este modelo será explicado detalladamente en el punto 6.2.

en un proceso continuo recibirán acompañamiento y apoyo técnico de acuerdo a las necesidades y características del municipio. En este proceso el rol protagónico lo tiene el nivel central y regional, quienes además de lo ya descrito deben, en esta etapa de instalación de la propuesta, traspasar los objetivos principales del SPS, cautivar a los municipios con la importancia del Sistema en cada comuna y lograr que estos objetivos se ligen con los propios municipales para que vean en el SPS un medio para alcanzarlos.

Este tipo de rol y funciones del nivel regional y central requiere la visualización del municipio como cliente para lograr instalarlo, en un esquema como el que utiliza el SERNAC “plan bajo un eje Proveedor-cliente”.

- ✓ El municipio a su vez, debe trabajar en Red con el resto de las instituciones que componen la Red Local de Protección Social. Para lograrlo es necesario que se instalen las capacidades y conocimientos requeridos para lograr el trabajo Red, no sólo en el municipio sino también en los otros actores de la Red, ya que romper la “cultura de insularidad” no es algo fácil de lograr.

Esta instalación de capacidades y conocimientos debe ser entregada por el nivel central y regional como parte del acompañamiento descrito anteriormente

- ✓ Para el trabajo en Red, luego de conformarla se debe lograr diseñar objetivos y metas para la Red que permitan a las instituciones relacionar sus propios objetivos y metas con ellos y visualizar claramente que beneficios obtienen de ello. Este punto se visualizó claramente en el caso del SERNAC donde se describe “Mediante el conjunto de alianzas y formas de trabajo en conjunto el SERNAC se beneficia al establecer una mejor y más completa oferta ante los municipios para extender la Red Territorial del Programa y a su vez los SSPP se ven beneficiados al contar con mayores puntos de interacción con los consumidores en casi todo el país a un bajo costo”, ellos lograron cruzar sus metas con las de sus aliados y todos ganaron (win-win).
- ✓ Para la instalación de la Red se pueden observar casos de éxito en la materia como es la Red liderada por la Municipalidad de Santa María¹²²(V Región), la cual se ha capacitado en trabajo en Red gracias a fondos concursables recibidos de SUBDERE, han desarrollado objetivos y metas como Red que permitan a todos sus integrantes tener incentivos para participar de ella, en la Red participan representantes de las organizaciones comunitarias de la comuna, han levantado y difundido su mapa de oferta, han generado material de difusión como una revista de la Red y han realizado varias actividades para entregar información de la Red a la comunidad.

III.-Liderazgo

- ✓ El nivel regional desarrollará Jornadas para:
 - involucrar a los Alcaldes en el SPS y el alcance de sus metas, para incentivar el liderazgo de estas autoridades
 - capacitaciones y talleres que permitan desarrollar el liderazgo de los encargados o Jefes de las unidades municipales responsables del SPS

¹²² Se anexa su mapa de oferta.

Estos líderes y encargados o jefes de unidad municipales deben saber reconocer las necesidades de su equipo y priorizarlas (necesidad de capacitación, falta de motivación, es tres, etc.) para poder enfrentarlas haciendo un uso eficiente de los recursos o generando proyectos para recibir a través de ellos los fondos necesarios. Esta es una de las habilidades que se deben buscar desarrollar en las capacitaciones antes descritas.

IV.-Enfoque de creación de valor público

- ✓ Al igual que el SERNAC debe existir un enfoque claro de creación de valor público, tanto en el diseño, como en la gestión y ejecución del SPS en la creación de Valor Público traducido en lograr la satisfacción de los clientes externos y la ciudadanía y sus representantes.

V.-Descripción de servicios, sus procesos y enfoque de calidad

- ✓ El nivel central y regional deben realizar un acompañamiento y capacitación de los municipios en cada uno de los niveles del Modelo de implementación de la propuesta para desarrollar un enfoque de calidad en base a la generación de un manual de procesos y estándares. Además al ir subiendo de nivel los estándares deben ir mejorando en función de lograr mayor satisfacción de los clientes y lograr en el Nivel Avanzado difundir estos estándares en la ciudadanía mediante Cartas de Compromiso al Ciudadano para cada servicio (Ver ejemplo en el anexo 9.6.1)
- ✓ Los municipios deben definir indicadores de calidad de los servicios en: gestión (cobertura a nivel comunal, número de atenciones, número de derivaciones, etc.), tiempos de atención y espera, tiempo entre solicitud de ficha y obtención de puntaje, satisfacción del usuario. Como se propone en el Modelo de implementación (punto 6.2), esta definición de estándares de hará de forma progresiva a medida que se va pasando de Nivel y en el último de ellos se busca lograr que además de que existan sean difundidos, para que sean exigidos y no se creen falsas expectativas (ver ejemplo Carta de compromiso al Ciudadano de un servicio social de México, en el anexo 9.6.1)

Estos indicadores, para ser desarrollados y alimentados de forma adecuada deben tener responsables asignados, quienes periódicamente deben calcularlos y comunicarlos.

Es necesario que al menos uno de estos indicadores esté relacionado con las sugerencias y reclamos relacionados a la atención y unidades responsables del SPS, para lo cual es necesario definir procedimientos claros y responsables del registro de estos procesos y que sean visibles y conocidos por todos los funcionarios

VI.-Recursos humanos y su gestión¹²³

- ✓ Se debe contar con los recursos humanos adecuados tanto en cantidad como en competencias requeridas para cada una de las funciones, para medir esto es necesario que el nivel central realice un levantamiento de cada una de las funciones más relevantes del SPS y las competencias requeridas, a nivel municipal, en la Red de Local, a nivel regional y a nivel central.

¹²³ En este trabajo se describieron variados problemas en la gestión de RR.HH que no son considerados en esta propuesta porque es un problema muy amplio y complejo que merece un estudio particular y además está siendo abordado.

- ✓ Luego medir el cumplimiento de las competencias de los funcionarios del SPS, si es requerido, establecer un plazo para completar los cargos en base a las competencias requeridas y/o capacitar a los funcionarios en las competencias necesarias.

VII.-Recursos materiales y financieros

- ✓ La transferencia de recursos en los convenios de transferencia no se realizará de forma estándar por dimensión de gastos, se deben considerar los niveles de gastos de la comuna en cada dimensión (transporte, materiales, contratación de RR.HH, etc.)
- ✓ Además en base al Instrumento de Diagnóstico para la Gestión Municipal (detallado en el punto 6.3) se detectaran las condiciones de gestión del municipio (incluida disponibilidad de recursos) y en base a ello se generará un proyecto para ir incorporando recursos al municipio. Este proyecto se basará en un trabajo en conjunto, del municipio y el nivel regional, donde la idea es que en base al Modelo de implementación propuesto se generen incentivos de transferencia de recursos a medida que se van alcanzando logros para ir superando los niveles de Modelo. Por ejemplo, si una de las necesidades detectadas con el Instrumento de Diagnóstico es contar con un lugar de atención más adecuado en un municipio diagnosticado de bajos recursos y situado en el Nivel 1 del Modelo, se generará un proyecto de trabajo en conjunto con el municipio donde el nivel regional trabajará con el municipio para lograr pasar al Nivel 2, el municipio recibe apoyo técnico para lograr la dimensión Registro y estandarización de servicios, existencia de la Red Local de Protección Social y RR.HH y su gestión, y el nivel regional además de entregar el apoyo técnico a medida que se van alcanzando metas se entregaran recursos para lograr la dimensión recursos materiales y financieros.
- ✓ Los municipios deben desarrollar capacidades para apalancar recursos, tanto de instituciones públicas y privadas. Para ello es necesario que todos los municipios cuenten con profesionales con competencias para desarrollar y evaluar proyectos, sobre todo considerando la propuesta en la dimensión diseño que se describirá más adelante, donde se plantea un nivel de co-diseño de programas sociales por parte de las municipalidades.

Para lograr la instalación de competencias el nivel central y regional debe entregar capacitación en el tema o recursos para la contratación de profesionales.

VIII.- Recursos tecnológicos

- ✓ Contar con sistemas integrados, comenzando por los de MIDEPLAN. Luego el nivel central debe liderar un proceso de desarrollo técnico que permita comunicar de la forma más eficiente posible los sistemas de información existentes en las instituciones de la Red
- ✓ Dentro de este sistema integrado contar con un espacio que permita a los funcionarios conversar acerca de los casos de clientes y que queden registradas estas conversaciones de modo de incentivar y facilitar el flujo de información (puede ser dentro del espacio de derivaciones donde además de registrar donde se derivó y los datos algunas impresiones o informaciones adicionales que puedan servir a otras instituciones).

En primera instancia mientras se desarrolla el Sistema, para comenzar a instalar prácticas utilizar sistemas gratuitos como googlegroups.

IX.- Identificación de factores críticos de éxito

- ✓ Como el SERNAC, el nivel central debe identificar los factores críticos de éxito y comunicarlos a todos los integrantes del Sistema. Estos factores abarcaran desde el nivel central hasta el local
- ✓ Cada municipio debe identificar, registrar y comunicar los factores críticos en su gestión para el logro de los objetivos y la creación de valor público

X.- Canales de entrega de información y servicios

- ✓ El diseño del SPS, desarrollado por el nivel central, debe incluir la necesidad de contar con canales presenciales y no presenciales para la entrega de información.
- ✓ Disponer desde MIDEPLAN de canales de entrega de información no presencial:
 - Call center donde se entregue información acerca de los requerimientos para subsidios y pensiones, información acerca del Chile solidario, Chile Crece Contigo que permita que las personas no deban ir al municipio, gastando tiempo y dinero, sólo para requerir este tipo de información
 - página web para usuarios del SPS a nivel nacional completa y amigable, bien promocionada, donde se pueda obtener el mismo tipo de información y además hacer preguntas, sugerencias y reclamos, similar a la del Chile Crece Contigo pero de más fácil acceso, más activa y dinámica
- ✓ Los municipios son responsables de desarrollar canales de entrega de información y servicios, y en cada municipio deben existir los siguientes tipos de canales:
 - Presencial en el municipio: atención en el municipio con cantidad de horas y horario adecuado a las necesidades y demandas de los usuarios
 - Presencial en terreno: por lo menos una vez al mes se debe ir a terreno a entregar servicios e información (DIDECO en terreno) con la tecnología adecuada (notebook, impresora e internet). En el caso de zonas rurales con lugares de difícil acceso, debe ser una vez al mes en cada zona de mayor población
 - No presencial: página web con información completa y de fácil acceso y afiches y trípticos informativos en lugares de alta afluencia de beneficiarios y posibles beneficiarios del SPS (colegios, consultorios, etc.)
 - Presencial con organizaciones comunitarias: utilizar periódicamente este canal (Clubes de adulto mayor, juntas de vecinos, etc.) para entregarles información, capacitación y hacer difusión y promoción del SPS, ya que cuentan con alta participación sobre todo en las comunas de mayores necesidades y son importantes interlocutores con el municipio (ellos canalizan las necesidades y preocupaciones de sus integrantes)

El canal presencial con organizaciones comunitarias (como Clubes de Adulto Mayor, Juntas de Vecinos, Centro de Madres, Centros de apoderados), define a actores sociales como interlocutores oficiales y permite llegar a distintos segmentos de beneficiarios de forma directa y a bajo costo, es decir eficaz y eficientemente. Además permite potenciar las organizaciones comunitarias existentes y trabajar con ellas actividades para difundir y promocionar el SPS.

Cada uno de estos canales debe adecuarse a las características y necesidades de la población de la comuna.

- ✓ Para lograr instalar estos cuatro tipos de canales, el Modelo de Implementación de esta propuesta contempla un desarrollo progresivo de estos canales y complementariamente se deben seguir realizando concursos y proyectos, como el que realiza SUBDERE, para generar iniciativas como “DIDECO en terreno” ya que los canales deben ir cambiando de acuerdo a la evolución de las necesidades de los usuarios del SPS

XI.-Difusión y promoción¹²⁴

- ✓ El municipio debe ser definido como responsable de desarrollar actividades de difusión y promoción que permitan a la ciudadanía y a sus representantes saber lo que se está haciendo en el marco del SPS, los resultados obtenidos y las nuevas metas. Si no se realiza difusión y promoción de lo que se está haciendo a través del SPS no se creará valor público en estos actores porque simplemente estarán desinformados para generar valor a través de la dimensión “Confianza, legitimidad y confiabilidad”. Para incentivar su desarrollo se pueden generar proyectos o concursos en recursos a las actividades más creativas, a la de mayor cobertura, etc. (Ver anexo 9.6.1, donde se difunden los resultados obtenidos en cumplimiento de compromiso de calidad del servicio entregado a los beneficiarios, caso de México)
- ✓ El municipio como medio de entrega de información a utilizar en los distintos canales antes descritos y al mismo tiempo como muestra de lo que se hace en el municipio en el marco del SPS y en materia social en general, debe desarrollar un Catálogo de servicios y beneficios sociales, como la guía de beneficios sociales de la Municipalidad de Ñuñoa, donde se indique para cada uno de ellos sus características, requisitos de postulación, lugar de atención de público, horarios de atención y los estándares de entrega antes mencionado. También esta información se debe incorporar en el mapa de oferta local de la Red
- ✓ A través de los canales de entrega de información y servicios el municipio debe realizar también difusión y promoción del SPS
- ✓ La difusión y promoción debe realizarse también a través de medios de comunicación masivos, los actores sociales y participación en actos y actividades comunales de debe entregar información acerca de qué y cómo lo está haciendo la Red Local en la entrega de servicios y beneficios sociales, esto es importante porque aunque el municipio lo esté haciendo muy bien si la ciudadanía no lo sabe, su trabajo no será valorado y no alcanzará un buen nivel de legitimidad (caso SERNAC)

XII.- Evaluación de satisfacción de clientes¹²⁵

- ✓ Los municipios deben definir formas para medir la satisfacción de clientes externos, desde un sistema para recibir reclamos y sugerencias, en el cual estén definidos responsables, procesos y estándares de respuesta a los clientes, a actividades particulares para medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios como encuestas encuestas de satisfacción y focus group

¹²⁴ En el Plan de Marketing se desarrolla más este tema.

¹²⁵ En el Plan de Marketing se desarrolla más este tema.

- ✓ El nivel regional debe procurar realizar periódicamente encuestas de satisfacción complementarias de los usuarios de la Red Local

XIII.-Evaluación de resultados

- ✓ Los niveles regionales son los responsables de realizar evaluaciones de resultados y de impacto adecuadas al Sistema y considerando toda la Red Local
- ✓ Los municipios deben observar el resultado de encuestas y evaluaciones realizadas por MIDEPLAN para superar debilidades y fortalecer cualidades
- ✓ Los municipios deben, en lo posible, desarrollar evaluaciones de resultados a nivel comunal

XIV.-Diseño del SPS desde el nivel regional y central

- ✓ Debe incluir niveles importantes de flexibilidad, en base a una propuesta desarrollada el año 2001¹²⁶, se propone que los programas sociales no sean “como reglamentos, sino que como un *marco de conversación* entre los niveles centrales (donde surge generalmente la idea de su diseño) y los niveles regionales y/o locales (donde ocurre su implementación)”, en este marco de conversación se propone que incluya:
 - una definición general (lo que nos significa que sea vaga) acerca de la problemática que se quiere abordar, de los objetivos generales perseguidos, de la población objetivo que se quiere atender, recursos disponibles por comuna, así como definiciones operacionales básicas o esenciales acerca de la implementación del mismo para cautelar sus objetivos (idea de un “reglamento general”), dejando claramente establecido para qué es y para qué no
 - identificación de los actores que se consideran relevantes y la definición de un *marco de conversación* entre dichos actores en torno al propósito y objetivos esenciales (¿para qué existe? y ¿qué busca?), resultados del programa a nivel de efecto e impacto, la pertinencia del programa a la realidad regional, su capacidad de impacto y sinergia con otras iniciativas presentes a nivel local

Entonces se propone que para los nuevos programas sociales de ejecución municipal, o los complementarios a los macrosistemas, como por ejemplo Habitabilidad o Autoconsumo, la idea es que desde el nivel central y regional se genere el “marco de conversación” con toda la información antes descrita y por medio de una especie de concurso los municipios planteen y postulen su propuesta adecuada y diseñada para la comuna, luego por medio de una negociación regional-local se defina el diseño final del programa y los recursos a entregar por el nivel central. Esto permitirá hacer un uso más eficiente de los recursos, ya que quienes conocen más a la población son los locales y en base a ese conocimiento diseñan programas pertinentes a cada comuna.

- ✓ Debido a la heterogeneidad municipal, algunos municipios tendrán más capacidad que otros para desarrollar estos proyectos y propuestas para participar de estos concursos, por lo que necesitarán asesoramiento y capacitación (algunos más que otros). El instrumento descrito en el punto 6.2 tiene dentro de sus objetivos permitir observar las debilidades de los municipios

¹²⁶ Superación de la pobreza y gestión descentralizadas de la política y programas sociales. 2001.

en su capacidad de gestión municipal, lo cual permitirá también, utilizarlo para detectar necesidad de asesoramiento y capacitación.

- ✓ Otros dos aspectos importantes de esta forma de diseño es que permite hacer más eficientes los recursos ya que al flexibilizar el diseño y aterrizarlo al gobierno local, quien conoce lo que se está haciendo en la comuna permitirá que no se diseñen programas que cubren necesidades ya cubiertas por otros programas y además se articularán con los existentes, y el otro aspecto es que al ser diseñados por los funcionarios locales y ser parte del proceso desde el principio estarán más motivados y empoderados con los programas y el logro de sus objetivos
- ✓ Para los programas principales del Chile Solidario (Puente, Vínculos y Calle) y el Chile Crece Contigo, se deben trabajar con las comunas que tienen mayores dificultades para ejecutarlos y peores resultados adecuaciones, principalmente en la forma de entregar los servicios y beneficios y los recursos asignados, para aterrizarlos a las necesidades de los segmentos abordados
- ✓ En todos los programas sociales el nivel central y regional debe mantener un rol importante en la supervisión y monitoreo de los programas de acuerdo a su diseño y los acuerdos establecidos con los municipios
- ✓ Esta propuesta sitúa al municipio y las instituciones de la Red Local como el articulador de la oferta pública social

XV.-Diseño del SPS desde el municipio

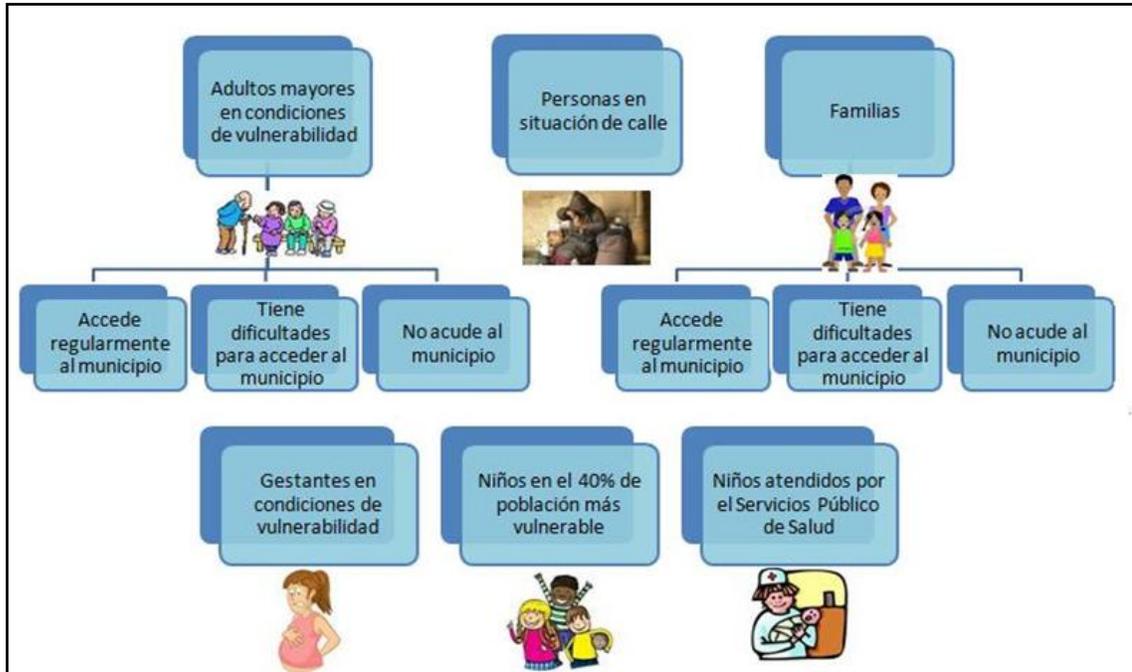
- ✓ El municipio para asumir la Propuesta de diseño descrita en el punto anterior, debe conocer muy bien a sus clientes y sus necesidades, para ello debe identificar los segmentos que actualmente son atendidos por la Red, describiéndolos mediante estadísticas (nº de habitantes, estadísticas económicas, geográficas y culturales, etc.) y, si es el caso, segmentos que se reconocen en la comuna y que actualmente no son atendidos.

Se propone como base para esta segmentación (en forma no obligatoria) utilizar las siguientes variables:

- sujeto de atención: familia en condición de vulnerabilidad, adulto mayor en condición de vulnerabilidad, persona en situación de calle, gestante en condición de vulnerabilidad, niño en el 40% de población más vulnerable, niños atendidos por el servicio público de salud
- regularidad con la que acude a la municipalidad: acude regularmente, tiene dificultades para acudir a la municipalidad, no acude a la municipalidad

La primera variable permite identificar las necesidades de beneficios a entregar de acuerdo a qué tipo de sujeto de atención corresponde y la segunda permite saber si para entregar el servicio es necesario hacer esfuerzos adicionales para llegar al cliente, esta segunda variable sólo se aplica a la familias y adultos mayores y es muy importante ya que uno de los focos de atención del SPS es llegar a la población que en forma natural no se acerca a pedir ayuda. A continuación el diagrama de esta segmentación:

Ilustración 27: Propuesta de segmentación básica de los clientes beneficiarios o usuarios del SPS



Claramente la idea es que cada municipio agregue o quite segmentos, por ejemplo en los segmentos acá definidos por sujeto de atención, definir nuevos segmentos por otras variables, ya sea geográficas, étnicas, etc., por ejemplo: adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad ubicados en la zona rural y de ascendencia indígena, y luego segmentar en base a la regularidad con la que acude al municipio, si es considerado necesario por la municipalidad.

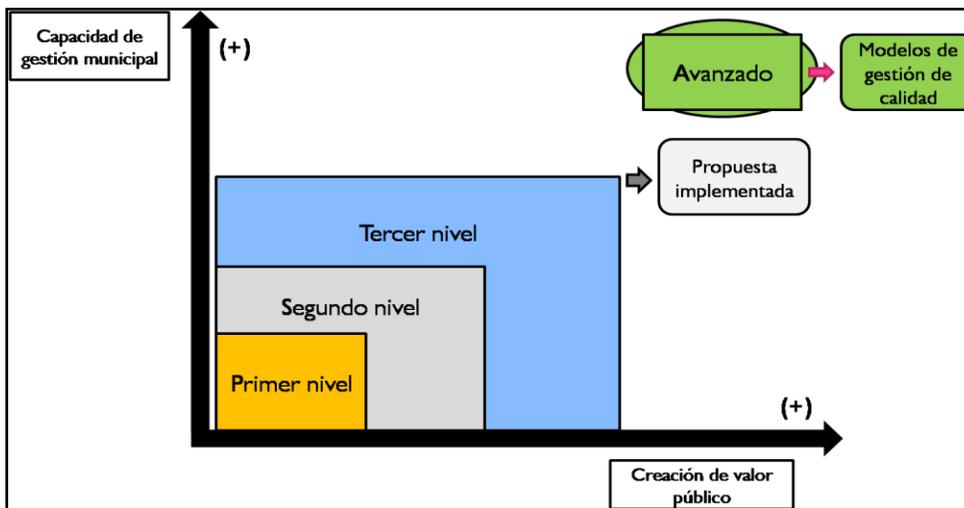
- ✓ Luego de tener identificados y descritos los segmentos se definen las necesidades para cada uno de ellos, en una primera etapa con los integrantes de la Red Local y luego poniéndolas a discusión con representantes o actores presentes en estos segmentos (juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, etc.), lo cual permite tener participación y validación de la ciudadanía
- ✓ Posteriormente identificar y describir claramente los servicios y beneficios sociales que actualmente está entregando cada integrante de la Red Local, en particular el municipio, y cruzarlos con las necesidades detectadas en la etapa anterior
- ✓ En base a los dos puntos anteriores se diseñan servicios y beneficios para enfrentar las necesidades prioritarias

6.2 Modelo de implementación de propuesta de Plan de Agregación de Valor Público en las municipalidades

Esta propuesta incluye un Modelo de Implementación de Plan de Agregación de Valor Público en los municipios, el cual permite generar un proceso de implementación de esta propuesta a nivel municipal en base a etapas, que permitan hacer más accesible y ordenado para todo los municipios este proceso.

Las etapas de este Modelo se plantean de la siguiente forma:

Ilustración 28: Etapas del Modelo de implementación del Plan de Agregación de Valor Público del SPS en las municipalidades



Como se puede ver en el diagrama la propuesta incluye tres niveles, a través de los cuales se va aumentando la capacidad de gestión municipal en las unidades relacionadas al SPS y la creación de valor público y luego de superar el Tercer Nivel la propuesta en el municipio está implementada¹²⁷.

Adicionalmente se incluye un nivel Avanzado, que va mas allá de esta propuesta pero es necesario considerarlo como el paso siguiente, el cual como se ha hecho en algunos municipios incorpora el trabajo con Modelos de gestión de calidad como la ISO 9001 o el IWA 4.

Además este modelo contempla realizar una tipología de los municipios que permita dentro de los niveles y sus dimensiones contemplar diferencias, por ejemplo en un municipio rural existen mayores dificultades de acceso al municipio y en el nivel uno en la dimensión de recursos materiales y financieros uno de sus lineamientos describe “Se cuenta con transporte para realización de servicios en terreno del SPS por la cantidad de días equivalente al número de programas del SPS presentes en el municipio más un día para la aplicación de la FPS”, si el municipio sólo ejecuta el Puente contaría con dos días a la semana con transporte privado lo cual es insuficiente ya que no se pueden realizar las visitas del AF sin transporte privado, por lo cual este lineamiento no sería adecuado.

¹²⁷ Un nivel incluye los elementos superados en el nivel anterior, por lo que no se vuelven a mencionar.

El primer paso es entonces realizar una clusterización de los municipios, a continuación se propone realizarlo utilizando las siguientes variables estandarizadas:

Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$) (TAS)
Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total (%))
Participación del FCM en el Ingreso Total (descontadas las transferencias) (%))
Población Comunal, Estimada por el INE (N°)
Densidad de Población por Km2 (TAS)
Porcentaje de Población Rural (%))
Porcentaje de Población Indígena (%))
Porcentaje de Hogares con al menos un Integrante con Discapacidad (%))
Cobertura en Educación Municipal (%))
Gasto Total (Devengado) del Sector Educación Municipal (M\$)
Gasto Total (Devengado) del Sector Salud Municipal (M\$)
Índice de Pobreza CASEN (Última Encuesta Vigente) (%))
Promedio Mensual Facturado de Subsidios de Agua Potable (SAP) por c/100 Hab.(disponible a partir del 2003)
Eficacia en Entrega de Subsidios de Agua Potable (SAP) (disponible a partir del 2003) (%))

Estas variables se seleccionaron en base al Instrumento del punto 6.3, lamentablemente no existía un número mayor de variables con información completa para la mayor parte de los municipios.

Las variables se utilizaron en el método K-means procesado en el programa SPSS, a través de lo cual se obtuvieron los siguientes clusters¹²⁸:

Cluster	N° de Municipios	Características segmentos
1	10	Comunas de población muy pequeña (menor a 1.100 hab.), de muy baja densidad poblacional, muy alta disponibilidad presupuestaria por habitante y 100% rurales
2	11	Comunas de población pequeña (entre 1.079 y 13.560 hab.), con alto % de población indígena, alto % de población rural, alta dependencia del FCM y altos índice de pobreza
3	123	Comunas de población pequeña y media (entre 1.679 y 109.115 hab.), con nivel medio de % de población indígena, índice de pobreza medios
4	106	Comunas de población pequeña (entre 3.227 y 55.507 hab.), con nivel medio de % de población indígena, índices de pobreza medios y % de hogares con al menos un integrante con discapacidad altos
5	54	Comunas de población media y grande (entre 8.654 y 242.664 hab.), con nivel bajo de % de población indígena, bajo % de ruralidad, baja dependencia del FCM, nivel medio de participación de ingresos propios permanentes e índices de pobreza medios
6	25	Comunas de población media y grande (entre 135.843 y 354.4617 hab.), con nivel bajo de % de población indígena, bajo % de ruralidad, baja dependencia del FCM, baja participación de ingresos propios permanentes e índices de pobreza medios
7	3	Comunas con los tres tamaños de población más grandes, alta densidad poblacional, muy baja disponibilidad presupuestaria por habitante, casi 100% urbanas, baja participación de ingresos propios permanentes, dependencia media del FCM y alta eficacia en la entrega de subsidios de agua potable

En esta clusterización 12 municipios quedan sin clasificación debido a la falta de información disponible en las variables utilizadas.

¹²⁸ En el Anexo 9.6.2 se detalla esta clusterización por municipios

En base a los cluster obtenidos y sus características se adecuarán algunos de los lineamientos del Modelo, en términos de las exigencias relacionadas a necesidades críticas de la comuna y/o el municipio, como se describió anteriormente.

Luego se debe aplicar el Instrumento de Diagnóstico para la Gestión municipal del SPS para tener la información necesaria para hacer el acompañamiento adecuado a las municipalidades.

Tomando como base el Instrumento de Diagnóstico y la realización de una visita al municipio se debe identificar en qué Nivel se encuentra el municipio para posteriormente comenzar a desarrollar una planificación de actividades y proyectos para alcanzar un nivel superior del Modelo y finalmente superar el Nivel tres para completar la implementación.

Se debe recalcar que en este proceso el rol del nivel central y regional es calve, incentivando y acompañando a los municipios a desarrollar los lineamientos de cada dimensión para y superar el Nivel tres del modelo y en un futuro implementar el nivel avanzado.

Los niveles del Modelo se describen a continuación:

	Dimensión	Lineamientos de la dimensión
Primer Nivel	Enfoque estratégico	Se han establecido objetivos municipales del SPS en la comuna, vinculados con los objetivos principales del SPS y conocidos por todos los funcionarios relacionados al SPS
	Caracterización de clientes externos	Se ha realizado una segmentación a los clientes comunales del SPS, describiendo las características de cada uno de los segmentos y sus necesidades principales enmarcadas en el Sistema
	Existencia Red de Protección Social como actor local	Existe la Red Local de Protección Social y está conformada por las instituciones públicas locales más importantes
		La Red realiza reuniones periódicas y existen registros o actas de reunión
		Se han desarrollado actividades en conjunto por los integrantes de la Red Local de Prot. Social
	Registro y estandarización de servicios	Se cuenta con un registro de cada uno de los servicios que realiza el municipio en el marco del SPS y el proceso desarrollado para producirlo
		Se han registrado y levantado cada uno de los procesos de apoyo que realiza el municipio en el marco del SPS
		Se han definido estándares para cada uno de los servicios en base a la capacidad actual del municipio (ejemplo: tiempo entre solicitud de encuestaje y obtención de puntaje)
	RR.HH y su gestión	Se ha realizado una descripción de roles y funciones de las unidades responsables del SPS a nivel municipal la cual está registrada y almacenada
	Recursos materiales y financieros	Se cuenta con recursos computacionales necesarios
		Se cuenta con lugar de atención y espera de usuarios del SPS
		Se cuenta con transporte para realización de servicios en terreno del SPS por la cantidad de días equivalente al número de programas del SPS presentes en el municipio más un día para la aplicación de la FPS
	Uso de recursos tecnológicos	Cada Sistema de Información es conocido en su uso y funciones por el jefe o encargado del servicio o programa y al menos dos funcionarios, un responsable del Sistema y otro que permite tener un respaldo en el caso de inasistencia del responsable
Canales de entrega de información y servicios	Se cuenta con canales de entrega de información adicionales al propio municipio y medios de comunicación tradicionales del municipio	
	Se ha definido qué necesidades o dificultades los canales existentes de entrega de información y servicios no pueden hacerse cargo y posiblemente beneficiarios o ciudadanos no pueden acceder al SPS	
Difusión y promoción	Se realiza difusión del SPS en actos y/o actividades municipales, comunales por medio de entrega de material informativo (folletos, trípticos, etc.) y/o capacitación en el SPS y beneficios sociales en general	
Evaluación de satisfacción de clientes	Existe un sistema para recibir reclamos y sugerencias, en el cual están definidos responsables, procesos y estándares de respuesta a los clientes	

Dimensión	Lineamientos de la dimensión
Enfoque estratégico	Los objetivos municipales del SPS en la comuna son registrados y difundidos en un documento público del municipio, como el PLADECO
Red de Protección Social instalada y trabajando coordinadamente	Se han desarrollado y registrado objetivos y metas como Red que permitan a todos sus integrantes tener incentivos para participar de ella y obtener los mejores resultados
	En base a los objetivos y metas se ha desarrollado un Planificación anual de actividades de la Red de Protección Social local
	Se ha logrado instalar un Sistema o procedimiento claro de entrega de servicios y beneficios de forma articulada por parte de integrantes de la Red, por ejemplo el proceso de derivación de beneficiarios y monitoreo de resultado de derivación
	Se ha levantado el mapa de oferta de la Red de Protección Social local
Liderazgo	Existe y se reconoce el liderazgo de autoridades municipales para el logro de los objetivos del SPS
	Existe y se reconoce el liderazgo de los encargados municipales del SPS en la Red Local
Registro y estandarización de servicios	Se han diseñado indicadores para cada uno de los servicios del municipio en el marco del SPSS en cobertura
	Se han diseñado indicadores para cada uno de los servicios del municipio en el marco del SPSS en relación a la cantidad de servicios y atenciones realizadas (promedio de atenciones diarias en el municipio, promedio de atenciones mensuales en terreno)
	Se han diseñado indicadores para cada uno de los servicios del municipio en el marco del SPS en relación a la cantidad de servicios y atenciones realizadas (promedio de atenciones diarias en el municipio, promedio de derivaciones) y su resultado (% efectividad)
	Existe un responsable de generar periódicamente cada uno de los indicadores y de velar por el cumplimiento de los estándares
RR.HH y su gestión	Se ha establecido en base a la descripción de roles y funciones de las unidades responsables del SPS a nivel municipal el cumplimiento de competencias requeridas
	Se ha entregado capacitación a los funcionarios para que adquieran las competencias necesarias para el SPS
	Se ha generado y alimentado el indicador nº de roles promedio por persona
Recursos materiales y financieros	Se cuenta con lugar de atención con sala de espera cómodo y ambientado, con servicios higiénicos públicos y sistema de organización para la atención de público
	Se cuenta con recursos computacionales necesarios para realizar entrega de servicios e información en terreno
	Se cuenta con transporte para realización de servicios en terreno del SPS
Uso de recursos tecnológicos	Los encargados de los servicios y programas revisan periódicamente los sistemas de información, por medio de ellos realizar supervisión y analizar el trabajo realizado
	Se usan Sistemas de información en la Red de Protección Social para generar un flujo de información, conversación y permita tener un registro de esa información dentro de la Red. Este Sistema puede ser gratuito como Googlegroups
Canales de entrega de información y servicios	Se cuenta con canales de entrega de información y servicios presenciales en terreno de acuerdo a las necesidades de la comuna
	Se cuenta con al menos un canal de entrega de información y servicios no presencial
	Se utiliza periódicamente como canal de entrega de información y servicios la interacción y trabajo con organizaciones comunitarias (como Clubes de adulto mayor)
	Se ha desarrollado un Catálogo de servicios y beneficios sociales donde se indica para cada uno de ellos sus características, requisitos de postulación, lugar de atención de público, horarios de atención y los estándares de entrega de servicios y beneficios
Difusión y promoción	Se entrega información acerca de qué y cómo lo está haciendo el municipio en el marco del SPS (accountability) a través de alguno de los canales (del pto. anterior)
Evaluación de satisfacción de usuarios	Se ha generado y registrado un indicador de reclamos mensuales
	Se han generado y registrado indicadores de cumplimiento de los estándares definidos
	Se ha desarrollado por lo menos una vez al año una actividad para medir satisfacción de los usuarios como Encuesta de satisfacción o focus group
Evaluación de resultados	Se han observado evaluaciones de resultados realizadas por MIDEPLAN u otras instituciones para identificar oportunidades de mejora e información relevante

	Dimensión	Lineamientos de la dimensión
Tercer Nivel	Enfoque estratégico	Existe un responsable para cada uno de los objetivos municipales del SPS en la comuna, quien periódicamente controla el estado de cumplimiento de cada objetivo y lo comunica al jefe de unidad
		Existe un plan de acción para el cumplimiento de cada objetivo, donde el responsable es el encargado de controlar su ejecución y realizar las acciones necesarias para ello
	Red de Protección Social local institucionalizada y posicionada como actor local	Se ha desarrollado un sistema de control de cumplimiento de los objetivos y metas de la Red de Protección Social Local
		Se ha levantado y registrado el sistema o procedimiento de entrega de servicios y beneficios de forma articulada por parte de integrantes de la Red, por ejemplo el proceso de derivación de beneficiarios y monitoreo de resultado de derivación
		Se ha realizado difusión y promoción de la Red y su mapa de oferta
	Registro y estandarización de servicios	Mejora de los estándares definidos en los niveles anteriores
		Se han difundido a los beneficiarios los estándares definidos para cada uno de los servicios
		Se ha recibido un bajo número de reclamos mensual por incumplimiento de estándares (menor al 10% del nº de atenciones mensuales)
	RR.HH y su gestión	Se cuenta con profesionales con competencias en el desarrollo y evaluación de proyectos
	Recursos materiales y financieros	Se han apalancado recursos de instituciones públicas o privadas relacionados directamente al SPS en el municipio
	Uso de recursos tecnológicos	Uso de sistemas propios o comerciales adicionales que permitan facilitar la gestión del SPS en el municipio (planificación, organización interna, etc.)
	Canales de entrega de información y servicios	Se cuenta con los cuatro tipos de canales de entrega de información y servicios: presencial en el municipio, presencial en terreno, no presencial y presencial con organizaciones comunitarias
		Se ha evaluado la pertinencia de los canales existentes
	Difusión y promoción	Se realiza difusión y promoción a través de medios de comunicación masivos (como radio local, TV local, diario local, etc.)
		Se entrega información acerca de qué está haciendo el municipio en el marco del SPS (accountability) a través de todos los canales de entrega de información y servicios
Se entrega información acerca de los cumplimiento de estándares, resultados y evaluaciones del SPS en el municipio a través de todos los canales de entrega de información y servicios		
Se ha transparentado completamente los gastos, licitaciones y beneficiarios del SPS a través de diversos canales de entrega de información y servicios		
Evaluación de satisfacción de clientes	Se ha desarrollado más de una vez al año una actividad para medir satisfacción de los usuarios como Encuesta de satisfacción o focus group	
	En base a los indicadores de reclamos y sugerencias y a los resultados de las actividades para medir satisfacción se genera un plan de actividades para aumentar la satisfacción de los usuarios	
Evaluación de resultados	Se han desarrollado evaluaciones de resultados a nivel comunal	
Avanzado	Enfoque estratégico	Se ha generado una completa planificación estratégica para el SPS en el municipio
	Registro y estandarización de servicios	Certificación de calidad de los servicios entregados por el municipio en el marco del SPS
	Evaluación de satisfacción de usuarios	Generar y difundir Cartas de compromiso al Ciudadano (ver anexo 9.6.1) con los estándares alcanzado en el Nivel 3
	Mejora continua	Periódicamente evaluar los indicadores para ver el cumplimiento de metas, si no es así se debe generar un plan de acción inmediato para solucionarlo y si son cumplidos un plan continuo de mejora
	Evaluación de resultados	Se han desarrollado evaluaciones de resultados e impacto a nivel comunal

6.3.-Instrumento de diagnóstico para la Gestión Municipal del SPS¹²⁹

Este instrumento busca caracterizar a cada municipio en base a las condiciones de gestión con las que cuenta y a la complejidad comunal que enfrenta. Con los datos que se describen a continuación se deberán generar indicadores que permitan identificar las necesidades de cada municipio, apoyo técnico, recursos materiales, recursos económicos, etc., para el acompañamiento a realizar por el nivel central y regional para lograr los objetivos del Sistema e implementar la Propuesta por medio del Modelo de Implementación.

Es importante mencionar que los indicadores además de permitir visualizar las condiciones de gestión de cada municipalidad y la complejidad social de la comuna, permiten obtener puntos críticos donde el Municipio necesita ayuda para desarrollar el SPS y su estrategia.

- Dimensión condiciones de la municipalidad para la gestión del SPS

Información	Indicador	Interpretación
Recursos Humanos		
Nivel profesionalización municipal	% de funcionarios profesionales del total de funcionarios municipales	A mayor nivel mejores condiciones para la gestión
Nivel de profesionalización unidad(es) responsable(s) de los macrosistemas del SPS	% de funcionarios del total de funcionarios municipales que trabajan en las unidad(es) responsable(s) de los macrosistemas del SPS	A mayor nivel mejores condiciones para la gestión
Nº de funcionarios en la unidad(es) responsable(s) de los macrosistemas del SPS por hogar vulnerable	Nº de funcionarios en la(s) unidad(es) responsable(s) de los macrosistemas del SPS)/hogares vulnerables en la comuna	A mayor porcentaje de funcionarios de planta y a contrata, mejores condiciones para la gestión
Reclamos asociados a falta de recursos humanos capacitados para la atención de público en relación al SPS (demora en la entrega de beneficios, tiempo de espera en el lugar de atención, etc.)	Nº de reclamos por mes asociados a falta de RR.HH para la atención de público	A mayor índice, peores condiciones de gestión
Profesión(es) Director(es) o Jefe(s) unidad(es) responsable(s) del SPS	Profesión(es) Director(es) o Jefe(s) unidad(es) responsable(s) del SPS	A mayor preparación mejores condiciones para la gestión
Años de experiencia en área social (es) Director(es) o Jefe(s) unidad(es) responsable(s) del SPS	Años de experiencia en área social (es) Director(es) o Jefe(s) unidad(es) responsable(s) del SPS	Experiencia mayor a 5 años es adecuada para gestión
Infraestructura física		
Existencia de espacio de atención de público	Existencia o no de espacio de atención de público	Es necesario contar con un espacio para la gestión
Adecuado espacio de atención de público	Evaluación de 1 a 7 (1 completamente inadecuado y 7 muy adecuado)	A mejor evaluación mejores condiciones para la gestión
Cuenta con baño público adecuado	Evaluación de 0 a 7 (0 no existe, 1 malas condiciones y 7 en excelentes condiciones de infraestructura e higiene)	A mejor evaluación mejores condiciones para la gestión
Adecuados asientos para espera de atención	Evaluación de 1 a 7 (1 completamente inadecuado y 7 muy adecuado)	A mejor evaluación mejores condiciones para la gestión

¹²⁹ Este instrumento está basado en la propuesta en: Matus, Teresa y Quezada, Margarita. Los desafíos de trabajar la pobreza con calidad. Reforma Municipal. 2007.

Información	Indicador	Interpretación
Adecuado sistema para organizar la atención (ej. números)	Evaluación de 1 a 7 (1 completamente inadecuado y 7 muy adecuado)	A mejor evaluación mejores condiciones para la gestión
Reclamos asociados a la infraestructura de atención e público del SPS	Nº de reclamos por mes asociados a la infraestructura de atención del SPS	A mayor índice, peores condiciones de gestión
Infraestructura tecnológica		
Nº computadores disponibles para la atención de público	Nº computadores disponibles para la atención de público/ Nº funcionarios dedicados a la atención de público	A mayor índice, mejores condiciones de gestión.
Nº computadores disponibles para la atención de público con acceso a internet	Nº computadores disponibles para la atención de público con acceso a internet/ Nº funcionarios dedicados a la atención de público	A mayor índice, mejores condiciones de gestión.
Nº Computadoras por funcionario con acceso a internet	Nº computadores por funcionario con acceso a internet/ Nº funcionarios municipales	A mayor índice, mejores condiciones de gestión.
Municipio cuenta con página web	Existencia o no de espacio de página web	Es necesario contar con un espacio para la gestión
Ingresos		
Dependencia del Fondo Común Municipal	Dependencia del Fondo Común Municipal	A menor dependencia mejores condiciones para la gestión
Ingresos propios permanentes per cápita (IPPP)	Ingresos propios permanentes/población comunal	A mayor índice, mejores condiciones para la gestión
Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante	Presupuesto disponible municipal/población comunal	A mayor índice, mejores condiciones para la gestión
Capacidad de generar proyectos en las Unidad(es) responsable(s) del SPS en el municipio		
Nº proyectos presentados a instituciones públicas a través de los cuales se han conseguido recursos	Nº proyectos presentados a instituciones públicas	A mayor número, mejores condiciones para la gestión
Nº proyectos presentados a privados a través de los cuales se han conseguido recursos	Nº proyectos presentados a privados	A mayor número, mejores condiciones para la gestión
Otros recursos materiales		
Disponibilidad de transporte privado para la unidad responsable del SPS	Nº de días a la semana en los que se cuenta con transporte privado	A mayor nº de días mejores condiciones para la gestión
Presupuesto anual de la unidad responsable del SPS	Presupuesto anual de la unidad responsable/población comunal en condiciones de vulnerabilidad	A mayor índice mejores condiciones para la gestión

- Dimensión complejidad social comunal

Información requerida	Indicador	Interpretación
Características demográficas población		
Nº población comunal	Nº población comunal	A mayor índice mayor, complejidad social comunal
% de población rural	% de población rural	A mayor índice mayor, complejidad social comunal
Índice de desarrollo humano	Índice de desarrollo humano	A menor índice mayor, complejidad social comunal
Densidad demográfica	Densidad demográfica	A mayor índice mayor, complejidad social comunal

Información requerida	Indicador	Interpretación
Distribución de la población por tramos de edad (entre 0-4 años, mayores de 4 y menores de 18, 18 y menores de 40, 40 y menores 65, 65 y más)	%0-4 años	A mayor índice mayor, complejidad social comunal
	%mayores a 4 y menores a 18 años	A mayor índice mayor, complejidad social comunal
	Dispersión en los tramos de edad	A mayor índice mayor, complejidad social comunal
Características económicas población		
Índice de pobreza medido según última CASEN	Índice de pobreza medido según última CASEN	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Población comunal en condiciones de vulnerabilidad según FPS (puntaje menor o igual a 11.734)	Población comunal en condiciones de vulnerabilidad según FPS (puntaje menor o igual a 11.734)	A mayor índice mayor, complejidad comunal
% de jefatura de hogar femenina	% de jefatura de hogar femenina	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Tasa de desocupación	Tasa de desocupación	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Características educacionales de la población		
Tasa de escolaridad promedio de la población	Tasa de escolaridad promedio de la población	A menor índice mayor, complejidad comunal
Índice de alfabetización	Índice de alfabetización	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Características culturales de la población		
% de población indígena (identificando si existen distintos pueblos indígenas)	% de población indígena (identificando si existen distintos pueblos indígenas), N° de pueblos indígenas presentes en la comuna	A mayor índice mayor, complejidad comunal y a mayor N° de pueblos indígenas mayor complejidad
% de población indígena que no habla español	% de población indígena que no habla español	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Demanda de la comuna por servicios públicos		
N° de alumnos en colegios y liceos públicos	N° de alumnos en colegios y liceos públicos	A mayor índice mayor, complejidad comunal
% de población que se atiende en el servicio público de salud	% de población que se atiende en el servicio público de salud	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Promedio de FPS aplicadas en el mes	Promedio de FPS aplicadas en el mes	A mayor índice mayor, complejidad comunal
N° de SUF asignados mensualmente en promedio a la comuna	N° de SUF asignados mensualmente en promedio a la comuna	A mayor índice mayor, complejidad comunal
N° de SAP asignados mensualmente a la comuna	N° de SAP asignados mensualmente a la comuna	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Seguridad ciudadana: denuncias sobre delincuencia y violencia intrafamiliar	N° de denuncias	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Otros		
Costo promedio de transporte desde una casa urbana al municipio	Costo promedio de transporte desde una casa urbana al municipio/costo transporte en Santiago (\$420, 2009)	A mayor índice mayor, complejidad comunal
Costo promedio de transporte público desde una casa rural al municipio (si aplica)	Costo promedio de transporte desde una casa rural al municipio/costo transporte en Santiago (\$420, 2009)	A mayor índice mayor, complejidad comunal

7.-Conclusiones

En este trabajo a través de la descripción y análisis del Sistema de Protección Social bajo la perspectiva de “Plan de Agregación de Valor Público” se buscó generar una propuesta para aumentar la creación de valor, tanto para los beneficiarios directos del SPS como para la ciudadanía en general.

Para desarrollar este trabajo se desarrolló una revisión bibliográfica del Sistema, se realizó una etapa de entrevistas exploratorias con distintos stakeholders, y finalmente, se observó en terreno en 8 municipios, de 4 regiones del país, cómo se hacían cargo de los aspectos claves en la creación de valor público.

Adicionalmente, se revisó el caso SERNAC facilita, donde se buscó observar cómo otra institución pública logró implementar y desarrollar un programa público con éxito y con foco en la creación de valor público.

En base a estas fuentes de información, se realizó un análisis desde la perspectiva de creación de valor público del cual se obtuvo un número importante de conclusiones. Una de ellas fue la importancia de la segmentación de la población y la elección de los segmentos a abordar en el diseño de políticas públicas y particularmente para el SPS (a nivel nacional) se concluyó que la segmentación y elección de targets se hizo en forma adecuada y coherente, considerando los índices de pobreza y la necesidad de tratar la pobreza de forma integrada. Esta fortaleza es especialmente importante en relación al Chile Crece Contigo y su cobertura a los niños desde la gestación y hasta los 4 años, ya que para alcanzar la igualdad de oportunidades es necesario que ellas existan desde el nacimiento.

A su vez, el hecho de seleccionar a las familias como sujeto de atención y buscar intervenirlas de forma integral a través de la superación familiar de condiciones mínimas es una evolución muy importante en las políticas sociales para superar la pobreza. Como lo ha sido también el incorporar a nuevos segmentos, como son Personas en situación de Calle y niños con padres privados de libertad, estos segmentos anteriormente eran atendidos mayoritariamente por organizaciones sin fines de lucro con limitadas capacidades. Es por esto que el SPS ha permitido ampliar la cobertura para estos segmentos y además en la mayoría de los casos ha aprovechado la experiencia de instituciones que venían trabajando hace años con estas personas y sus necesidades.

Además, en relación a los segmentos seleccionados como beneficiarios del SPS, el pasar de un enfoque de pobreza a uno de vulnerabilidad, fue un hito muy importante dentro del desarrollo del Sistema, ya que permite no sólo llegar a quienes ya están bajo de la línea de la pobreza sino también a quienes por alguna condición o situación económica, de salud, social y/o cultural tienen riesgo de llegar a esa situación. De esta forma se busca evitar que las personas identificadas como vulnerables disminuyan aún más condiciones de vida cayendo bajo la línea de la pobreza, para ello el SPS trata de cubrir las necesidades básicas e instalar prácticas personales que permitan a sus usuarios aprovechar las oportunidades que presentan las instituciones gubernamentales para alcanzar mejores condiciones de vida.

En cuanto a los avances en los sistemas informáticos se pueden calificar como otra cualidad del sistema dada la evolución que significaron sobre lo que existía. En las entrevistas en general fueron bien calificados, su instalación ha significado para la gran mayoría de los funcionarios

municipales realizar un importante esfuerzo por desarrollar capacidades de esta índole, pero pese a ello reconocen que les ha permitido ordenar su trabajo. A nivel nacional, sistemas como el de la Ficha de Protección Social y el del Puente permite para los niveles centrales y regionales tener información en línea acerca de los beneficiarios del SPS, lo cual sin lugar dudas permite diseñar, tomar decisiones y evaluar en base a información fidedigna.

Es importante destacar también, el compromiso de los funcionarios municipales con el trabajo que desarrollan, muchos de ellos trabajan incluso sábado y domingo cuando es necesario (DIDECO en terreno, encuestaje en fin de semana, entre otros) porque la mayoría sabe y reconoce la importancia de la labor que realizan, algunos de ellos además saben que en otras áreas podrían ganar un sueldo mayor, en general se puede observar una gran vocación por el servicio público. Lo mismo ocurre con un número importante de Jefes de Unidad o Directores de Departamentos, muchos de ellos están muy comprometidos con entregar los mejores servicios y condiciones a su población y reconocen la oportunidad que les brinda el SPS, en algunos casos es impresionante lo que han logrado realizar en sus comunas.

Es por esta razón que en la propuesta no se consideró evaluar la posición de actor estratégico del municipio en el SPS y se recalcó su rol, además como se describió en el punto 3.4.5 el municipio tiene variadas ventajas para ocupar esta posición, entre ellas, conocen a su población y la comuna (territorio, calles, medios de transporte, etc.), es el primer lugar donde las personas van a pedir ayuda, tienen cercanía física con la comunidad estando dentro del territorio y la experiencia en el desarrollo de programas sociales.

Sin embargo, es importante seguir fortaleciendo a los municipios tanto por medio de recursos financieros y humanos como de capacitación en competencias de gestión, no sólo a nivel del SPS sino a nivel transversal, sobre todo considerando que en países desarrollados como Suecia y Finlandia el presupuesto de manejo autónomo municipal alcanza al 35%, mientras en Chile es menor al 12% y considerando que los municipios tienen mayores posibilidades de hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos dada su cercanía y conocimiento de las necesidades y dificultades de la población.

Por otro lado, en el análisis realizado se detectaron algunas debilidades en el Sistema que se pueden clasificar en dos grandes líneas: diseño generado por el nivel central e implementación, gestión y ejecución del SPS a nivel local. En el diseño los principales problemas tienen relación con el diseño centralizado y estándar de programas para todas las comunas del país, sin adecuaciones a las necesidades comunales ni a la heterogeneidad municipal, débil traspaso de objetivos, funciones y actividades críticas, falta de enfoque claro de calidad y creación de valor público y falta de evaluaciones de resultado e impacto del SPS, y a nivel local con la debilidad del trabajo en red, problemas con los RR.HH y su gestión, necesidad de canales e entrega de información y servicios presenciales y no presenciales en todas las comunas del país y necesidad de realizar evaluaciones de satisfacción de usuarios del SPS.

En base a este análisis y lo que se observó en SERNAC y en los 8 municipios visitados, se generó una propuesta que implica un desafío importante para las distintas instituciones que componen el SPS, estos desafíos no son sólo a nivel internos sino que también a nivel de stakeholders externos, por lo cual para llevarla a cabo se necesitan varias condiciones, relacionadas al compromiso político con el SPS y con el desarrollo de nuevos enfoques de calidad en las instituciones públicas desde la Presidencia de la República y de las autoridades de los ministerios relacionados,

fuerte liderazgo desde el nivel central y regional para gatillar y motivar la implementación de estos cambios y nuevas herramientas, la capacidad y voluntad de invertir en el Sistema tanto a nivel de infraestructura y recursos materiales como de profesiones con las competencias adecuadas tanto a nivel central como regional y local.

Esta propuesta por su enfoque hacia el cliente y requerir un trabajo más coordinado y en conjunto de las instituciones que están involucradas en el SPS enfrenta grandes obstáculos como es la insularidad de las instituciones públicas, sin embargo, ejemplos como el del SERNAC Facilita, analizado en este trabajo, demuestran que diseñando adecuadamente los programas y pensando en los incentivos que tiene cada institución para participar y hacerlo de la mejor forma es posible alcanzar la creación de valor público tanto para los beneficiarios directos como para la ciudadanía en general.

Además en toda propuesta se debe considerar las características de los actores que participarán de ella. En este caso los principales actores son los municipios, instituciones que como se ha descrito son bastante heterogéneas, la mayoría tiene recursos limitados y los funcionarios tienen ya varias funciones asignadas, por lo que el plantear un Modelo de Implementación de la Propuesta es muy importante para efectivamente se lleve a cabo.

Para finalizar se debe destacar que aunque, como se mencionó anteriormente, el Sistema de Protección Social tiene debilidades estas son en su mayoría relacionadas con los problemas tradicionales de las políticas públicas en Chile: problemas en el diseño e implementación (en muchos casos asociadas a deficientes competencias profesionales), falta de un rol regional claro e importante y centralización tanto política como financiera, y pese a ellas ha logrado cobertura nacional de municipios e ir creciendo progresivamente hacia nuevos segmentos.

Lo importante es que el SPS, a nivel transversal, asuma el reto de la calidad de los servicios y la creación de valor público, ya que si esto no se realiza el Sistema se estancará y no podrá evolucionar a la par con las necesidades de la ciudadanía, sobre todo en esta época en que las personas están más informadas y con ello se hayan vuelto más demandantes y exigentes con los servicios, tanto del Gobierno como privados.

Además actualmente lo que buscan las personas es alcanzar mejores condiciones de vida, y para ello uno de los roles fundamentales los cumple el Estado, el cual en Chile primero a través de este Sistema y ahora por medio de la Red Protege, que incorpora al SPS y a otros servicios del Estado, busca satisfacer esta necesidad y lograr entregar a la ciudadanía servicios y beneficios que permitan de una forma más igualitaria alcanzar un mayor bienestar.

De esta forma, actualmente el reto es mayor, ya que el Sistema se ha transformado en una institución de mayor tamaño, con mayor cobertura y con mayor cantidad de servicios a entregar, y se hace aún más necesario desarrollar un enfoque de calidad y de creación de valor público que permitan hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos satisfaciendo las reales necesidades de la ciudadanía.

8.-Bibliografía

- Hitt, Ireland y Hoskisson. 2004. Administración Estratégica: Competitividad y conceptos de globalización. Editorial Thomson.431 p.
- Waissbluth, Mario. 2008. Sistemas complejos y gestión pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile
- Moore, Mark. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona, Ediciones Paidós. 438p.
- MIDEPLAN. 2004. Cuadernillo de Trabajo N°3. Las Condiciones Mínimas para la construcción del Puente.
- MIDEPLAN. 2005. Cuadernillo de Trabajo N°5. Serie de Reflexiones sobre el Puente. El Plano de los Servicios para emplazar el Puente: Las redes locales de Intervención.
- MIDEPLAN. 2004. Conceptos fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario.
- MIDEPLAN. Cuaderno de información 01. La creación del Sistema de Protección Social. Chile solidario: Debate previo y propuesta.
- MIDEPLAN. Cuaderno de información 02. Descripción del Sistema de Protección Social Chile solidario.
- MIDEPLAN. Cuaderno de información 03. El modelo de gestión del Sistema de Protección Social Chile Solidario.
- Dagmar Raczynski. 2008. Sistema Chile Solidario y la política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro.
- Dagmar Raczynski, Claudia Serrano. 2005. Las políticas y estrategias de desarrollo social aportes de los años 90 y desafíos futuros.
- C. Gustavo Gutiérrez. 2003. Traducción realizada de parte del texto de Kelly, G. y S. Muers. Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. <http://www.strategy.gov.uk>.
- Quintana, Paula. 2006. Modelo de evaluación del sistema de protección social Chile Solidario: un sistema que se retroalimenta. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

9.-Anexos

9.1.1.- Tabla Dependencia del Fondo Común Municipal año 2005¹³⁰

POBLACIÓN	Nº DE MUNICIPIOS	IPP(%)	Dep. FCM (%)	% POBLACIÓN
0 a 5.000	43	16,12	83,88	0,67
5.000 a 10.000	58	26,93	73,07	2,67
10.000 a 20.000	87	32,42	67,58	7,60
20.000 a 50.000	73	39,77	60,23	13,58
50.000 a 100.000	36	67,38	32,62	16,24
Más de 100.000	49	69,28	30,72	59,23
TOTAL	346	59,27	40,73	100,00

9.1.2.-Lista de entrevistados en etapa exploratoria

- Sra. Alicia Acuña, Jefa del Departamento Social, Municipalidad de El Quisco
- Mónica Ruiz, Coordinadora de la Unidad de Prestaciones Monetarias del Ministerio de Planificación
- Joana Silva, encargada Chile Crece Contigo, SERPLAC Región Metropolitana
- Enrique Zaldívar, encargado del Chile Solidario, SERPLAC de la Región Metropolitana
- 5 beneficiarios del Programa Puente de las municipalidades de Independencia y Santiago
- Participación en Encuentro Nacional de DIDECO realizado en el mes de marzo de este año, organizado por MIDEPLAN, donde se participó con un equipo del Magíster de Políticas Públicas en la realización de 9 entrevistas a DIDECO de diferentes municipios

9.1.3.-Entrevista realizada a Beneficiarios

En las entrevistas a beneficiarios se hicieron las siguientes preguntas abiertas:

- ¿De qué programa es beneficiario?
- ¿Ud. concurre a la municipalidad para ser encuestado?
- ¿Cuánto tiempo se demoró en saber su puntaje?
- ¿Cómo ingreso al programa Chile Solidario?
- ¿Qué le ha parecido el programa?
- ¿Recibe subsidios?
- ¿Ha tenido problemas con los subsidios?
- ¿Ha sentido tener una mayor prioridad en el acceso a los beneficios al ser familia CHS?
- ¿Qué le parece la atención y entrega de beneficios?

¹³⁰ Fuente SINIM.

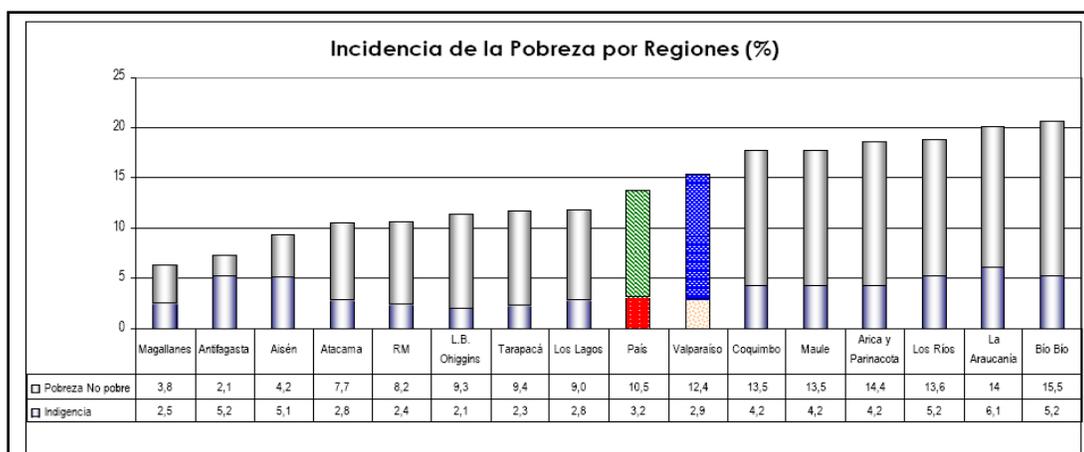
9.3.1.-Gráficos Clientes¹³¹ (Punto 3.2.2)

Figura 39: Gráfico de incidencia de la pobreza por tramos de edad, 2006



9.3.2.-Gráficos Clientes¹³² (Punto 3.2.2)

Figura 40: Gráfico de incidencia de pobreza por regiones



¹³¹ Fundación para la superación de la pobreza. Territorialidad de la pobreza.

¹³² Ídem.

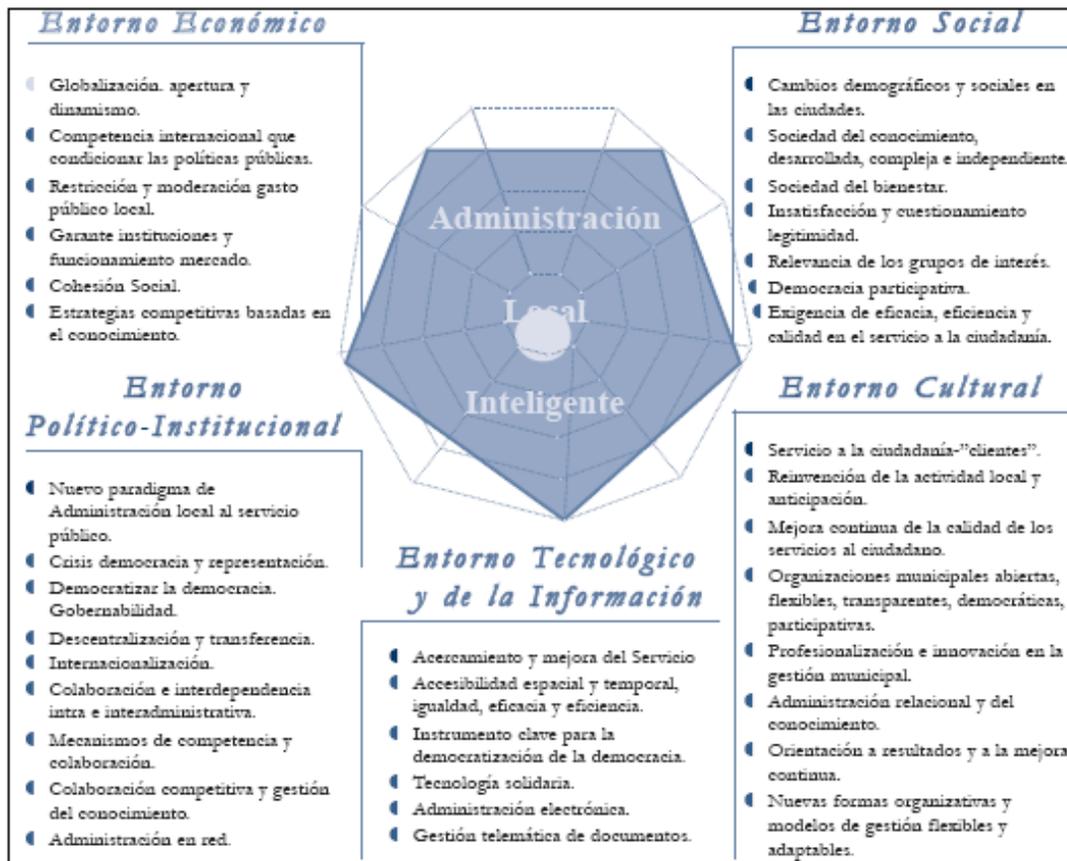
9.3.3.-Estadísticas descriptoras de los hogares CASEN 2006 (Punto 3.2.3)

Figura 41: Estadísticas hogares CASEN 2006

Descriptor	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres
Tamaño del hogar (n° de miembros)	4,4	4,6	3,6
Jefatura femenina (%)	44,4	34,7	28,8
Analfabetismo (%)	6,9	6,0	3,6
Escolaridad (años de estudio)	8,5	8,8	10,3
Ocupados por hogar (n° de personas)	0,7	1,1	1,6
Miembros del hogar por ocupado (n° de personas)	4,3	4,0	2,4
Tasa de desocupación (%)	40,2	19,8	5,7
Tasa de participación laboral masculina (%)	58,3	63,8	73,8
Tasa de participación laboral femenina (%)	31,3	30,1	44,7

9.3.4.-Modelo de ambiente externo¹³³

Figura 42: Guías de apoyo



¹³³ Martín Castilla 2004. Guías de apoyo a la calidad en la Gestión Pública Local, Guía 2, Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2005

9.3.5.- Tabla de cobertura de aplicación de la FPS por región

Figura 43: Cobertura aplicación de FPS por región

REGIÓN	FAMILIAS	PERSONAS	Proy. INE	% DEL TOTAL
ARICA PARINACOTA	43.811	114.866	187.348	61,3
TAPARAPACÁ	56.762	166.625	300.301	55,5
ANTOFAGASTA	80.857	273.839	561.604	48,8
ATACAMA	58.150	177.834	276.480	64,3
COQUIMBO	141.883	461.384	698.018	66,1
VALPARAÍSO	314.725	982.464	1.720.588	57,1
O" HIGGINS	185.617	591.240	866.299	68,2
MAULE	228.572	730.103	991.542	73,6
BÍO BÍO	442.397	1.440.480	2.009.558	71,7
LA ARAUCANÍA	224.769	730.982	953.804	76,6
LOS RÍOS	85.809	268.646	376.704	71,3
LOS LAGOS	157.752	542.563	815.395	66,5
AYSÉN	25.521	74.718	104.632	71,4
MAGALLANES	26.421	81.369	157.477	51,7
METROPOLITANA	1.043.974	3.224.021	6.745.653	47,8
TOTAL PAÍS	3.135.020	9.860.634	16.765.403	58,8

9.3.6.- Tabla de cobertura de aplicación de la FPS por decil de ingresos

Figura 44: Cobertura de aplicación de FPS por decil de ingresos

DECIL	Puntaje máximo	POBLACIÓN ABRIL	%
1	6035	3.467.550	35,16
2	8500	1.707.862	17,32
3	10320	1.359.430	13,79
4	11734	988.292	10,02
5	12666	720.225	7,30
6	13484	582.854	5,91
7	14236	443.550	4,50
8	14557	326.518	3,31
9	14597	192.863	1,96
10	16316	71.490	0,73
TOTAL	9.660.691	9.860.634	100,00

52,5%

76,3%

9.3.7.- Tabla de cobertura de indicadores del Programa Puente acerca condición de las familias beneficiarios

Figura 45: Tabla de indicadores de estado familias Puente

	Frecuencia	Porcentaje
Total	332.995	100,0
Activa	91.728	27,5
Activa 53 CM	185	0,1
Pendiente	197	0,1
Interrumpida	16.760	5,0
No participa	4.907	1,5
Seguimiento	2.004	0,6
Inubicable	8.923	2,7
Egresada	116.466	35,0
Egresada 53 CM	91.825	27,6

Fuente: Base datos, Familias Puente a noviembre de 2008.

9.5.1.-Cadena de valor SERNAC (Capítulo 5)

Figura 46: Cadena de valor del SERNAC



9.6.1.-Carta de Compromiso al ciudadano de un beneficio social: Incorporación de familias al Programa Oportunidades de México¹³⁴

Oportunidades		
DATOS GENERALES		
Institución:	Programa Oportunidades	
Nombre del trámite:	Incorporación de Familias al Programa Oportunidades	
Responsable:	Alejandro Chimal García Director de Seguimiento Operativo	
Dirección:	Av. Insurgentes Sur No. 1480, Piso 1 Col. Barrio Actipan Del. Benito Juárez C.P. 03230 México, D.F.	
Teléfono:	54820700 Ext. 60079	
Correo electrónico:	alejandro.chimal@oportunidades.gob.mx	
OBJETIVO		
Los objetivos del evento de incorporación al Programa Oportunidades son:		
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Que usted y su familia sean beneficiarios del Programa. ❖ Informarle qué apoyos recibirá y qué compromisos deberá cumplir para recibirlos. ❖ Entregarle información por escrito sobre Oportunidades, los apoyos que ofrece y las responsabilidades de las familias que reciben los apoyos, así como, las causas de suspensión temporal y definitiva de los apoyos. ❖ Entregarle la documentación que le permita recibir los apoyos monetarios que le ofrece Oportunidades. 		

Estos son los estándares de servicio que nos comprometemos a cumplir:

Oportuno	Le notificaremos a la familia el lugar, fecha y hora del evento de incorporación por lo menos con dos días de anticipación para que pueda asistir.
Amable	El personal de Oportunidades le atenderá con respeto y cortesía.
Claro y Sencillo	En el evento de Incorporación, el personal de Oportunidades le: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Explicará con un lenguaje sencillo cómo funciona el Programa. ❖ Informará de los apoyos que recibirá siempre y cuando cumpla los compromisos del Programa. ❖ Informará de los compromisos y las responsabilidades de la familia con el Programa. ❖ Informará de la fecha a partir de la cual usted y su familia quedan incorporadas a Oportunidades y el mes en que recibirán los primeros apoyos. ❖ Resolverá las dudas que pudieran presentarse. ❖ Entregará materiales por escrito que le permitan conocer el Programa.
Transparente	El personal de Oportunidades le: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Informará que Oportunidades es un Programa público, que se financia con los impuestos de todos los mexicanos y no pertenece a ningún partido político. ❖ Informará de cómo puede presentar solicitudes, quejas, sugerencias y reconocimientos al Programa. ❖ Informará que la incorporación a Oportunidades es totalmente gratuita.
Honesto	El personal de Oportunidades le incorporará al Programa, le informará y le entregará documentación oficial sin pedirle a cambio remuneración alguna en dinero o en especie.

¹³⁴ Fuente: www.serviciosdecalidad.gob.mx

MEJORAS

Antes: 2004

1. La incorporación se realizaba a través de las coordinaciones estatales del Programa, lo que implicaba desplazamiento y gasto de las familias que provenían de localidades lejanas.
2. Eventos de incorporación masivos, se convocaba a todas las familias elegibles de la localidad.
3. Tiempo de incorporación de las familias: 6 a 8 meses.

Después: 2006

1. Atención a las familias más cerca de sus localidades gracias a la instalación de "Centros de Atención y Registro" (CAR) en cada Entidad Federativa.
2. Se llevan a cabo varios eventos de incorporación dependiendo el número de personas a incorporar con el objetivo de brindar una mejor atención.
3. Tiempo de incorporación de las familias: 4 a 8 días hábiles.

BENEFICIOS

1. Reducción de gastos de traslado de las familias.
2. Mayor número de eventos de incorporación lo que permite una mejor atención.
3. Disminuye el tiempo de incorporación de las familias.

NIVEL DE CUMPLIMIENTO

Esta medición se realiza trimestralmente y refleja el porcentaje en que las instituciones cumplen sus compromisos con los usuarios de los trámites.

Los resultados de oportunidad y confiabilidad provienen de las estadísticas institucionales y de la opinión de los usuarios del trámite.

Los resultados de accesibilidad, amabilidad, claridad, confidencialidad, honestidad, imparcialidad, seguridad y transparencia provienen de encuestas a los usuarios

T1, T2, T3 y T4 son los cuatro trimestres del año, S1 y S2 son los dos semestres del año y A1 es el año.

Los gráficos muestran los resultados de las últimas mediciones de esta CCC. Si para un periodo o atributo no aparecen barras, esto se debe a que:

1. No se ingresó información para ese atributo o periodo, por lo que el sistema atribuyó valor cero.
2. Se ingresó información en el sistema anterior solo de medición interna o externa.
3. Se ingresó en el sistema anterior información fuera de plazo.
4. No correspondía medir esos atributos en esos periodos (NA).

Si desea consultar **resultados históricos** en nuestro portal anterior, de [click aquí](#).



9.6.2.-Clusterización propuesta

MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster
OLLAGUE	1	MARCHIHUE	3	PARRAL	4	GRANEROS	4
OHIGGINS	1	CHÉPICA	3	RETIRO	4	CONCÓN	5
TORTEL	1	CHIMBARONGO	3	SAN JAVIER	4	VILLA ALEMANA	5
LAGUNA BLANCA	1	NANCAGUA	3	VILLA ALEGRE	4	LOS ANDES	5
RÍO VERDE	1	PALMILLA	3	YERBAS BUENAS	4	QUILLOTA	5
SAN GREGORIO	1	PERALILLO	3	FLORIDA	4	LA CALERA	5
PRIMAVERA	1	PLACILLA	3	HUALQUI	4	ALGARROBO	5
TIMAUKEL	1	SANTA CRUZ	3	LOTA	4	SANTO DOMINGO	5
TORRES DEL PAINE	1	CONSTITUCIÓN	3	SANTA JUANA	4	SAN FELIPE	5
LAGO VERDE	1	MAULE	3	TOMÉ	4	MACHALÍ	5
CAMIÑA	2	PELARCO	3	LEBU	4	SAN FERNANDO	5
COLCHANE	2	PENCAHUE	3	CAÑETE	4	CHIGUAYANTE	5
HUARA	2	RÍO CLARO	3	CONTULMO	4	SAN PEDRO DE LA PAZ	5
CURARREHUE	2	SAN RAFAEL	3	CURANILAHUE	4	HUALPÉN	5
GALVARINO	2	MOLINA	3	LOS ALAMOS	4	PUCÓN	5
SAAVEDRA	2	RAUCO	3	TIRUA	4	PUERTO VARAS	5
ERCILLA	2	ROMERAL	3	ANTUCO	4	CERRILLOS	5
SAN JUAN DE LA COSTA	2	SAGRADA FAMILIA	3	LAJA	4	CERRO NAVIA	5
CAMARONES	2	TENO	3	MULCHÉN	4	CONCHALÍ	5
PUTRE	2	VICHUQUÉN	3	NACIMIENTO	4	EL BOSQUE	5
GENERAL LAGOS	2	LINARES	3	NEGRETE	4	ESTACIÓN CENTRAL	5
ALTO HOSPICIO	3	LONGAVÍ	3	QUILACO	4	HUECHURABA	5
POZO ALMONTE	3	CORONEL	3	QUILLECO	4	INDEPENDENCIA	5
PICA	3	PENCO	3	SAN ROSENDO	4	LA CISTERNA	5
MEJILLONES	3	ARAUCO	3	SANTA BÁRBARA	4	LA GRANJA	5
SIERRA GORDA	3	CABRERO	3	TUCAPEL	4	LA PINTANA	5
TALTAL	3	CHILLÁN VIEJO	3	YUMBEL	4	LA REINA	5
SAN PEDRO DE ATACAMA	3	PADRE LAS CASAS	3	ALTO BIOBÍO	4	LO BARNECHEA	5
TOCOPILLA	3	VILCÚN	3	BULNES	4	LO ESPEJO	5
MARÍA ELENA	3	VILLARRICA	3	COBQUECURA	4	LO PRADO	5
CALDERA	3	CALBUCO	3	COELEMU	4	MACUL	5
TIERRA AMARILLA	3	FRESIA	3	COIHUECO	4	ÑUÑO A	5
CHAÑARAL	3	FRUTILLAR	3	EL CARMEN	4	PEDRO AGUIRRE CERDA	5
DIEGO DE ALMAGRO	3	LOS MUERMOS	3	NINHUE	4	PEÑALOLÉN	5
VALLENAR	3	LLANQUIHUE	3	ÑIQUÉN	4	PROVIDENCIA	5
ALTO DEL CARMEN	3	CASTRO	3	PEMUCO	4	QUILICURA	5
FREIRINA	3	ANCUD	3	PINTO	4	QUINTA NORMAL	5
HUASCO	3	CHONCHI	3	PORTEZUELO	4	RECOLETA	5
LA HIGUERA	3	DALCAHUE	3	QUILLÓN	4	RENCA	5
PAHUANO	3	PUQUELDÓN	3	QUIRIHUE	4	SAN JOAQUÍN	5
VICUÑA	3	QUEMCHI	3	RANQUIL	4	SAN MIGUEL	5
ILLAPEL	3	PUERTO OCTAY	3	SAN CARLOS	4	SAN RAMÓN	5
LOS VILOS	3	PUYEHUE	3	SAN FABIÁN	4	VITACURA	5
SALAMANCA	3	CHAITÉN	3	SAN IGNACIO	4	PIRQUE	5
OVALLE	3	FUTALEUFÚ	3	SAN NICOLÁS	4	COLINA	5
CASABLANCA	3	HUALAIHUE	3	TREHUACO	4	LAMPA	5
PUCHUNCAVÍ	3	PALENA	3	YUNGAY	4	BUIN	5
QUINTERO	3	SAN JOSÉ DE MAIPO	3	CARAHUE	4	CALERA DE TANGO	5
CALLE LARGA	3	TIL TIL	3	CUNCO	4	PAINE	5
RINCONADA	3	MELIPILLA	3	FREIRE	4	TALAGANTE	5

MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster	MUNICIPIO	Cluster
SAN ESTEBAN	3	ALHUÉ	3	GORBEA	4	PADRE HURTADO	5
LA LIGUA	3	CURACAVÍ	3	LAUTARO	4	PEÑAFLORES	5
CABILDO	3	MARÍA PINTO	3	LONCOCHE	4	PUNTA ARENAS	5
PAPUDO	3	SAN PEDRO	3	MELIPEUCO	4	NATALES	5
ZAPALLAR	3	EL MONTE	3	NUEVA IMPERIAL	4	AISEN	5
HIJUELAS	3	ISLA DE MAIPO	3	PERQUENCO	4	IQUIQUE	6
LA CRUZ	3	LOS LAGOS	3	PITRUFQUÉN	4	ANTOFAGASTA	6
LIMACHE	3	PAILLACO	3	TEODORO SCHMIDT	4	CALAMA	6
NOGALES	3	LA UNIÓN	3	TOLTÉN	4	COPIAPÓ	6
OLMUÉ	3	FUTRONO	3	ANGOL	4	LA SERENA	6
SAN ANTONIO	3	COIHAIQUE	3	COLLIPULLI	4	COQUIMBO	6
CARTAGENA	3	ANDACOLLO	4	CURACAUTÍN	4	VALPARAÍSO	6
EL QUISCO	3	CANELA	4	LONQUIMAY	4	QUILPUÉ	6
EL TABO	3	COMBARBALÁ	4	LOS SAUCES	4	VIÑA DEL MAR	6
CATEMU	3	MONTE PATRIA	4	LUMACO	4	RANCAGUA	6
LLAY LLAY	3	PUNITAQUI	4	PURÉN	4	TALCA	6
PANQUEHUE	3	RÍO HURTADO	4	RENAICO	4	CURICÓ	6
SANTA MARÍA	3	PETORCA	4	TRAIGUÉN	4	CONCEPCIÓN	6
CODEGUA	3	PUTAENDO	4	VICTORIA	4	TALCAHUANO	6
COINCO	3	LITUECHE	4	MAULLÍN	4	LOS ANGELES	6
COLTAUCO	3	NAVIDAD	4	CURACO DE VÉLEZ	4	CHILLÁN	6
DOÑIHUE	3	PAREDONES	4	QUEILÉN	4	TEMUCO	6
LAS CABRAS	3	LOLOL	4	QUINCHAO	4	PUERTO MONTT	6
MALLOA	3	PUMANQUE	4	PURRANQUE	4	OSORNO	6
MOSTAZAL	3	CUREPTO	4	RÍO NEGRO	4	SANTIAGO	6
OLIVAR	3	EMPEDRADO	4	SAN PABLO	4	LAS CONDES	6
PEUMO	3	SAN CLEMENTE	4	CORRAL	4	PUDAHUEL	6
PICHIDEGUA	3	CAUQUENES	4	LANCO	4	VALDIVIA	6
QUINTA DE TILCOCO	3	CHANCO	4	MÁFIL	4	ARICA	6
RENGO	3	PELLUHUE	4	MARIQUINA	4	SAN BERNARDO	6
SAN VICENTE	3	HUALAÑÉ	4	PANGUIPULLI	4	LA FLORIDA	7
PICHILEMU	3	LICANTÉN	4	LAGO RANCO	4	MAIPÚ	7
LA ESTRELLA	3	COLBÚN	4	RÍO BUENO	4	PUENTE ALTO	7

Cluster	Medida	Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$) (TAS)	Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total (%)	Participación del FCM en el Ingreso Total (descontadas las transferencias) (%)	Población Comunal, Estimada por el INE (N°)	Densidad de Población por Km2 (TAS)	Porcentaje de Población Rural (%)	Porcentaje de Población Indígena (%)	Porcentaje de Hogares con al menos un integrante con Discapacidad (%)	Índice de Pobreza CASEN (Última Encuesta Vigente) (%)	Promedio Mensual Facturado de Subsidios de Agua Potable (SAP) por cada 100 Habitantes (disponible a partir del 2003) (N°)	Eficacia en Entrega de Subsidios de Agua Potable (SAP) (disponible a partir del 2003) (%)
1	Menor	777,6	3,8	59,8	274,0	0,1	100,0	2,8	0,9	0,0	0,0	0,0
	Mayor	3771,4	31,9	86,8	1013,0	0,1	100,0	78,1	12,1	17,6	13,0	82,1
	Promedio	1500,6	12,7	72,7	669,8	0,1	100,0	14,2	3,2	6,1	2,0	15,0
2	Menor	134,9	1,1	79,7	1079,0	0,2	33,2	40,7	4,5	3,6	0,0	0,0
	Mayor	1171,6	30,5	91,2	13561,0	33,8	100,0	88,8	16,5	50,9	7,0	98,5
	Promedio	468,0	7,5	85,1	5445,2	7,9	83,8	61,5	11,6	22,5	2,5	48,5
3	Menor	64,4	4,2	10,0	1679,0	0,3	0,0	0,2	3,0	1,4	0,0	0,0
	Mayor	1249,6	67,8	86,3	109115	481,3	100,0	38,2	11,4	25,4	20,0	99,8
	Promedio	164,2	28,1	54,0	23297,7	56,7	40,4	3,5	7,6	12,3	6,4	86,8

Cluster	Medida	Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$) (TAS)	Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total (%)	Participación del FCM en el Ingreso Total (descontadas las transferencias) (%)	Población Comunal, Estimada por el INE (N°)	Densidad de Población por Km2 (TAS)	Porcentaje de Población Rural (%)	Porcentaje de Población Indígena (%)	Porcentaje de Hogares con al menos un Integrante con Discapacidad (%)	Índice de Pobreza CASEN (Última Encuesta Vigente) (%)	Promedio Mensual Facturado de Subsidios de Agua Potable (SAP) por cada 100 Habitantes (disponible a partir del 2003) (N°)	Eficacia en Entrega de Subsidios de Agua Potable (SAP) (disponible a partir del 2003) (%)
4	Menor	70,9	2,7	42,6	3227,0	2,0	0,0	0,2	8,1	2,8	1,0	52,5
	Mayor	386,1	39,2	93,7	55507,0	355,4	100,0	44,9	14,4	38,2	23,0	100,0
	Promedio	148,1	14,0	73,2	16620,0	27,8	48,9	9,1	10,4	23,8	8,2	92,9
5	Menor	57,8	9,9	1,3	8654,0	9,5	0,0	0,6	3,2	2,5	0,0	63,9
	Mayor	518,0	77,3	72,4	242664	14415,8	47,0	12,3	9,0	27,0	9,0	100,0
	Promedio	122,1	44,8	31,4	88997,4	4408,8	7,5	3,0	6,4	11,6	3,2	92,6
6	Menor	57,4	33,7	1,5	135843	9,3	0,1	0,7	3,5	2,3	0,0	77,3
	Mayor	510,8	85,0	45,9	354461	7822	25,5	14,7	7,9	20,9	8,0	99,9
	Promedio	112,8	52,1	25,9	214378,5	962,0	5,3	3,4	6,3	12,8	4,5	95,5
7	Menor	52,3	18,5	25,9	397456	5522,5	0,2	1,7	4,2	9,1	1,0	94,0
	Mayor	78,7	33,8	68,7	734494	7599,1	0,4	2,9	5,3	10,6	2,0	95,5
	Promedio	64,2	25,6	49,0	600729,3	6245,1	0,3	2,3	4,7	9,8	1,3	94,9