

ESTUDIO INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

INFORME EJECUTIVO

PRESENTACIÓN	4
II. OBJETIVOS.....	5
A. OBJETIVO GENERAL.....	5
B. OBJETIVOS ESPECIFICOS	5
III. MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO	6
IV. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL ESTUDIO	7
V. RESULTADOS DEL ESTUDIO	8
A. NUDOS CRITICOS QUE IMPIDEN UNA GESTION SOCIAL MUNICIPAL INTEGRADA	8
1. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal.....	9
2. Nudos Críticos de la Gestión Social en Relación al Desarrollo de las Redes Sociales...	9
3. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal en su Relación con Gobierno Central.....	9
4. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal en su Relación con Gobierno Regional.	10
5. Significado de las Principales Constataciones en el Marco de la Modernización del Estado y las Políticas Sociales Actuales.....	10
B. VACIOS DE LA OFERTA SOCIAL EN RELACION AL DESARROLLO HUMANO EN LAS COMUNAS.....	13
1. Interpretación de los Vacíos de la Oferta Social para el Desarrollo Humano en las Comunas Participantes en el Estudio.....	14
2. Relación de los Vacíos Identificados de la Oferta Social en las Comunas con las Políticas Publicas	16
C. COSTOS DE LA FRAGMENTACIÓN Y BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES	18
1. Establecer Resultados de Bienestar para los Niños/as y sus Familias en las Comunas del País.....	19
2. Aplicación del Método De Resultados a Presupuestos.....	19
Establecer plazos para los resultados intermedios.....	21
Agregar los costos	21
Elaboración de línea base: situación sin proyecto	22
COSTOS DE LARGO PLAZO	24
Costos Evitados como Medida de Beneficio	24
Sensibilización de los Beneficios.....	26
Inversión y Costos para Desarrollar la Integración de Servicios Sociales	27
Rentabilidad Social de la Integración de Servicios Sociales.....	28
D. DISEÑO DE UN SISTEMA DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES	30
1. Elementos Fundacionales del Sistema	32
2. Metas y Estrategias del Sistema	32
3. Gestión Social Comunal: Subsistemas y Ejes de Desarrollo.....	34
4. Formación y Capacitación del Liderazgo Municipal y Comunitario en Métodos y Herramientas para la Integración de Servicios.....	34
E. CONDICIONES PREVIAS PARA OPERACIONALIZAR MODELOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS COMUNAS	35

1. Rol del Gobierno Central.....	36
2. Rol del Gobierno Regional	36
3. Rol del Municipio.....	37
4. Rol de la Comunidad	38
F. PROPUESTA DE COLABORACION PARA AVANZAR HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE PILOTOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LAS COMUNAS DE CHILE	38
1. La Estructura de Colaboración en relación a cada Nivel de Decisión	39
2. Características de la Estructura de Gerencia de la Agenda Comunal de Integración de Servicios Sociales Municipales.....	42
3. La Agenda de Colaboración como Herramienta para Evaluar el Desarrollo Social Comunal en el PLADECO	44
4. Datos para desarrollar y medir la efectividad de la Agenda de Integración de Servicios Sociales Municipales.....	44
G. DESARROLLO DE PILOTOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE UNA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA	45
1. Selección de Comunas para el desarrollo de Pilotos en las regiones	47
H. CONCLUSIONES	47

PRESENTACIÓN

El presente documento corresponde al informe ejecutivo del **Estudio Exploración Integración de Programas y Servicios Sociales Municipales**. El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) como organismo encargado de liderar el proceso de descentralización a nivel regional y local y en el marco de los objetivos estratégicos del Programa de Extensión del PROFIM II¹, aprobó la ejecución del Estudio con el fin de constatar si la integración de los programas y servicios sociales a nivel municipal es una *estrategia viable para optimizar la gestión de las áreas de desarrollo social, comunitario, salud y educación que ejecuta el municipio* y como consecuencia *aumentar el impacto que la inversión social tiene en mejorar resultados de bienestar de los habitantes de las comunas, en especial el bienestar de los niños y jóvenes de los cuales depende el futuro del país*.

Explorar la realidad actual de cómo operan los sistemas de servicios sociales a nivel comunal – la relación entre nivel central con el regional y municipal, y la relación entre el nivel municipal y las familias y comunidad, es una tarea compleja por la multiplicidad de variables y factores involucrados. La importancia de abocarse a esta tarea radica en la necesidad de asegurarse que ***la gestión social municipal pueda operar con eficiencia y eficacia de manera tal que los niños, niñas, jóvenes, adultos mayores y sus familias estén bien y tengan éxito en su desarrollo***.

El municipio a nivel local, tiene en lo anterior, una posición fundamental al ser el órgano de gobierno encargado del desarrollo de las familias y sus comunidades. Para hacerlo debe coordinarse y trabajar con otros niveles de administración del Estado como son el regional y el nacional y con otras instituciones públicas. La gestión y liderazgo del municipio al ofrecer servicios efectivos, puede marcar la diferencia que permita mejorar la calidad de vida de las familias y sus comunidades, siempre y cuando se pueda establecer como *propósito común de la gestión municipal, las familias y, la administración de políticas públicas estatales una perspectiva de trabajo enfocado en resultados cualitativos de bienestar para las familias y sus comunidades*.

En respuesta a la invitación y al desafío que presento desarrollar este estudio, la consultora Grupo Proceso en asociación con el Equipo Técnico de Trabajo Colaborativo, propuso y se adjudicó la implementación de dicho estudio cuyos resultados se describen en el presente documento.

El marco conceptual que respaldó el Estudio afirmo que el desafío central de la gestión social municipal en las comunas del país es encontrar este *propósito común* – por sobre las divisiones políticas y sociales – *de trabajar juntos para lograr el bienestar de las familias y sus comunidades*. Establecer los resultados e indicadores de bienestar que se desea lograr a escala local – en la comuna y en sus localidades – es un proceso que requiere establecer consenso entre las instituciones, las familias y sus organizaciones sociales, de tal manera que el logro de esos resultados sea responsabilidad de todos y no solo del quehacer de la gestión social municipal.

El Estudio indagó la gestión social municipal en su relación con cuatro niveles: municipio, *comunidad, gobierno central y gobierno regional*, aplicando la siguiente unidad, categorías y dimensiones de análisis:

▣ *Unidad de análisis:* el municipio y la comunidad;

▣ *Categorías de análisis de la gestión:* resultados de bienestar y logros sistémicos de la gestión;

¹ La extensión está dirigida a 100 municipios y Asociaciones Municipales que exhiben altos indicadores de pobreza, en donde la prestación de servicios sociales y el desarrollo económico-productivo son determinantes en el desarrollo local y territorial.

Dimensiones de la gestión social: Capacitación de personal municipal; Financiamiento y costos; Sistema de datos; Estructura de entrega de servicios; Estrategias y practicas; Participación de las familias y organizaciones sociales en el diseño y evaluación de programas y, Redes de apoyo social.

Se aplicó un diseño de investigación participativo/ formativo para lo cual se formaron equipos de co-diseño con representantes municipales de familias y organizaciones sociales de seis comunas y, una mesa inter-ministerial con representantes institucionales de los niveles regional, y nacional. El trabajo con estos equipos se orientó por principios, y tuvo como categorías de análisis dos resultados de bienestar escogidos por consenso. De esta forma el estudio garantizó la participación de los cuatro niveles involucrados en la gestión social municipal, con quienes se realizó la investigación y se propició la validación de los métodos y herramientas principales que acompañan el diseño del sistema de integración que se describe en el Capítulo V. Resultados del Estudio de este resumen ejecutivo.

Las comunas incluyeron Puente Alto y Talcahuano, quienes participaron en el proyecto piloto de Fortalecimiento Familiar, Vecinal y Municipal del PROFIM II, y las comunas de Petorca, Panquehue, Rinconada y Catemu del PROFIM II Extensión. La Mesa Inter-Ministerial asesoró la consultora y aportó información acerca de las políticas y programas estatales. Adicionalmente, la consultora indagó las principales políticas y programas sociales que se ejecutan en las comunas del país y validó insumos del Estudio con representantes de seis comunas de la Región de LA Araucanía² y, con líderes vecinales participantes en las mesas territoriales de integración de servicios de la comuna de Talcahuano³.

II. OBJETIVOS

A. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del estudio fue formular un modelo viable, técnicamente validado por el municipio y comunidad, para la integración de los programas y servicios sociales, que permita aumentar la eficiencia y efectividad de las áreas de desarrollo comunitario, salud y educación municipal para impactar positivamente en los resultados de bienestar de los habitantes.

B. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Identificar y conocer maneras de trabajar colaborativamente entre los distintos programas y áreas sociales y como estas impactan en los resultados de bienestar de la población a la que atienden.
2. Identificar como se diseñan los programas sociales a nivel central y como impacta su ejecución en el municipio, además de medir los resultados en torno al bienestar de la población a la que van dirigidos.
3. Proponer una estrategia de “reforma” del modo como se hace la gestión social a nivel municipal que permita optimizar los sistemas sociales municipales y alcanzar mejores resultados. Reforma que contemple: Metas del proceso de integración de servicios, funciones de integración, estrategias y capacidades que requieren funcionarios/as y comunidad.

² Puren, Los Sauces, Angol, Renaico, Traiguén y Lumaco.

³ Mesas de colaboración en cuatro territorios donde participa municipio y comunidad.

4. Proponer un modelo de “sistema de apoyo a las familias y vecindarios” que forme parte de la Integración de Servicios y trabajo integrada e integralmente con la comunidad, que sea incluyente de la diversidad de las familias, culturas y condiciones sociales, religiosas, étnicas y de género.

III. MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

El marco conceptual que respaldó el Estudio y fundamenta el diseño de sistema de integración de servicios sociales resultante, partió con la elaboración de una **Teoría de Cambio**. La hipótesis y premisas de la teoría permitió orientar la exploración e *indagar* si la integración de servicios sociales aumentaría la eficacia de la gestión social municipal en el cumplimiento de sus responsabilidades por el desarrollo y bienestar de las familias, de manera tal que la gestión social pudiera demostrar diferencias observables y cuantificables en mejorar la calidad de vida de las familias. La Teoría de Cambio del Estudio estableció que *desarrollar modelos de integración de servicios sociales no es un fin en si mismo, sino mas bien, una estrategia de reforma de sistemas que mejore los logros de la gestión social municipal y obtenga mejores resultados de la inversión de recursos estatal, regional y municipal.*

A partir de lo anterior el trabajo del Estudio se oriento con las siguientes proposiciones:

1. **Construir un propósito común** – establecer *los resultados e indicadores de bienestar* que se desea lograr para los niños / as, jóvenes y familias *a nivel local – en la comuna y en sus territorios – y en consenso con las instituciones, las familias y sus organizaciones sociales, compartiendo la responsabilidad y asumiendo contabilidad públicamente por el logro de esos resultados.* Con este fin, durante la segunda etapa del estudio el equipo técnico facilito el proceso de consenso entre los representantes del nivel central y los representantes comunales. Los resultados de bienestar escogidos que guiaron el análisis de la gestión social y subsecuentemente el diseño del sistema propuesto:
?? Niños, niñas, y jóvenes sanos, seguros y preparados para ser adultos felices y productivos
?? Redes sociales activas que operan con la comunidad
2. **Aplicar dos practicas fundamentales para el desarrollo de modelos de integración de servicios:** la colaboración entre instituciones de servicios sociales y la ciudadanía, y una perspectiva sistémica de trabajo enfocado en el desarrollo humano y el fortalecimiento de las familias, organizaciones sociales e instituciones municipales. La perspectiva de sistemas sociales ve a la familia como unidad social interdependiente con otras relaciones, redes y estructuras sociales tanto formales como informales, donde los eventos y cambios en estos sistemas influyen y tienen resonancia directa o indirecta en el comportamiento de las personas, grupos e instituciones. Con este fin, se exploró la relación entre el fortalecimiento de las familias y su red social comunitaria y las estrategias y practicas de la gestión social municipal y, la relación entre las necesidades de desarrollo humano y la oferta social que provee el municipio y los programas del nivel central.
3. **Afirmar que el desarrollo y bienestar de las familias y comunidades y la eficacia de la gestión social son producto de relaciones humanas.** El desarrollo de modelos de integración de servicios sociales en las comunas, requiere valorar e invertir en el fortalecimiento de las relaciones humanas *entre familias, organizaciones sociales, y funcionarios municipales como requisito fundamental* para acompañar los procesos de cambios de una gestión social fragmentada y enfocada en el asistencialismo a una gestión pro-activa, participativa y co-

responsable. Con tal fin, el Estudio indaga acerca de las inversiones y oportunidades de capacitación que el municipio ofrece a las direcciones del área social y a las familias y sus organizaciones sociales, y se desarrollo la propuesta de capacitación para tres niveles: área social municipal, familias y organizaciones sociales, y gobierno central.

4. **Trabajar con un lenguaje común.** La esencia del trabajo orientado a resultados medibles se afirma en un lenguaje común que necesita ser comprendido y compartido por la vasta mayoría de las personas involucradas en lograr cambios sociales. Este lenguaje común implica establecer varias definiciones comunes al inicio del proceso de integración de servicios sociales, de tal forma que se pueda unificar criterios más rápidamente entre los distintos niveles de decisiones, los diferentes servicios y programas, y entre los servicios, las familias y sus organizaciones.

IV. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL ESTUDIO

Las principales actividades ejecutadas durante el Estudio buscaron obtener información pertinente a lo siguiente:

1. *Comprometer la colaboración de representantes de los municipios y familias en las comunas, y del gobierno regional y central* con el fin de lograr recopilar la información pertinente y levantar el diseño de un sistema de integración de forma colaborativa. Con este fin la consultora visito cada comuna y realizo sesiones de orientación con Alcalde y directivos del área social municipal para informarles acerca del objetivo del Estudio; explicar el nivel de compromiso que requería la participación en este y, obtener acuerdos referente a la formación de equipos de representantes comunales que incluyeran liderazgo municipal y liderazgo comunitario.
2. *Establecer resultados comunes de bienestar como categoría de análisis* para realizar la investigación de cómo operan los servicios sociales municipales en las seis comunas. Esta actividad implicó primero el establecer por consenso con la mesa inter institucional y luego con las seis comunas participantes los resultados de bienestar deseados para los niños, niñas, jóvenes y familias. Posteriormente se utilizaron los resultados de bienestar para identificar los elementos que permitieron diseñar el sistema de integración de servicios sociales descrito posteriormente.
3. *Describir la naturaleza fundamental del problema que el estudio busca tratar*, esto es: indagar como la fragmentación de servicios sociales municipales impacta los resultados de bienestar de la población comunal; y, *documentar la acción de cada dimensión del sistema de servicios sociales municipales de forma sistemática y organizada*, demostrando la interacción e interrelación entre ellos en su relación a los resultados de bienestar y logros sistémicos escogidos como unidades de análisis. Para lograr lo anterior la consultora realizo dos jornadas de dos días con cada uno de los equipos de co-diseño comunales, y dos jornadas de medio día con la mesa interinstitucional que participaría en la indagación. Adicionalmente se revisaron documentos comunales [PLADECO, PADEM y otros]; documentos de políticas y programas del nivel central [MINSAL, MINEDUC, MIDEPLAN, SERNAM, SENAME, SUBEDERE, SENCE, Secretaria General de Gobierno, SENCE, y otros]; y se entrevistaron informantes claves en cuatro ministerios: Ministerio de Desarrollo y Planificación; Ministerio de Salud; Servicio Nacional de Menores y Ministerio del Trabajo.

4. *Calcular costos de la fragmentación de los servicios sociales municipales y costos de la integración de servicios.* Con tal fin se realizaron visitas a terreno a las comunas de Catemu y Talcahuano para entrevistar informantes claves y levantar información de inversión y presupuestos.
5. *Indagar la condición actual de los sistemas de datos que opera en las comunas.* Con tal fin se realizaron jornadas con informantes claves en las comunas de Catemu y se obtuvo información de Talcahuano.
6. *Determinar los elementos principales que deben formar parte de un sistema de integración de servicios sociales,* en torno a un marco unificador de trabajo que es la co-responsabilidad y contabilidad de los resultados de bienestar de la población de la gestión social municipal en colaboración con las familias y comunidades, y los gobiernos regionales y central. Una vez concluida la indagación de la situación actual de los servicios sociales municipales, la consultora realizó una jornada de dos días con cada uno de los equipos de co-diseño y dos jornadas de medio día con la mesa interinstitucional.

V. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Las constataciones y resultados del Estudio que se describen a continuación, están organizados en la siguiente secuencia:

- A. Nudos críticos que impiden una gestión social municipal integrada;
- B. Vacíos de la oferta social en relación al desarrollo humano en las comunas
- C. Costos de la fragmentación y beneficios de la integración;
- D. Diseño de un sistema integrado
- E. Condiciones previas para operacionalizar modelos de integración en las comunas
- F. Propuesta de colaboración para avanzar en la integración de servicios sociales municipales.
- G. Desarrollo de pilotos de integración de servicios sociales municipales en el contexto de una gestión territorial integrada
- H. Conclusiones

A. NUDOS CRITICOS QUE IMPIDEN UNA GESTION SOCIAL MUNICIPAL INTEGRADA

El Estudio utilizando una metodología de investigación participativa con equipos de co-diseño quienes respondieron a las preguntas en siete dimensiones utilizadas para indagar como opera la gestión social municipal actual, permitió confirmar y ampliar las constataciones que inicialmente fundamentaron la necesidad del Estudio, y proveyó nueva información acerca de temas directamente relacionados con la fragmentación de servicios: la gestión social municipal, la participación ciudadana, el rol de gobierno regional, y las políticas y programas sociales que aplica el nivel central en las comunas.

El análisis de las principales constataciones que constituyen **nudos críticos** para el desarrollo social de las comunas y perpetúan la fragmentación de servicios sociales municipales fueron organizados en matrices de acuerdo a los elementos centrales del Marco de Trabajo Colaborativo, herramienta validada durante el proceso de trabajo con los equipos de co-diseño comunales incluida en la Caja de Herramientas producto del Estudio. Esto elementos incluyen: *Toma de Decisiones Colaborativas, Compromisos Públicos, Participación Ciudadana, Rendición de Actividades por Resultados de Bienestar, Servicios, Apoyos y Oportunidades de Desarrollo Social de Carácter Comprehensive, Inversión y*

Desarrollo de Presupuestos, y Desarrollo de Liderazgo y Capacitación para la Integración. En resumen se constato lo siguiente:

1. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal.

Los nudos críticos en la gestión social municipal se refieren a aquellos obstáculos que impiden que las direcciones del área social municipal puedan desarrollar una visión estratégica y una acción integrada del quehacer municipal. Las constataciones confirman que la gestión social no esta orientada a trabajar con resultados comunes para el bienestar de la población comunal. Los nudos críticos reflejan la ausencia de planificación conjunta entre las direcciones, esto como requisito mínimo para comenzar a gestionar recursos de manera que éstos puedan impactar más eficientemente en las familias en vulnerabilidad social. Los nudos críticos apuntan a la gran necesidad de establecer un liderazgo gestor de la integración, comenzando con la figura del Alcalde cuyas acciones sociales no promueven integración, sino más bien agregan a la fragmentación y asistencialismo que prevalece en la gestión social de las comunas.

2. Nudos Críticos de la Gestión Social en Relación al Desarrollo de las Redes Sociales.

Los nudos críticos en la gestión social en relación a las redes sociales se refiere por una parte al potencial, capacidad y efectividad de estas para fortalecer la gestión social municipal y comunitaria, y por otra, a los obstáculos que las debilitan –en especial la capacidad de las organizaciones sociales y de las familias de colaborar con el municipio en pos de un mejor bienestar. En relación a lo anterior el Estudio confirma que la identificación y presencia de personas trabajando en conjunto no asegura que ello constituya una red social, esto principalmente porque el concepto de red trae consigo una serie de características que la definen como tal, por ejemplo su grado de cohesión, su permanencia en el tiempo, el compromiso y participación de sus miembros, la conectividad con las familias y comunidades, y su capacidad de movilizar recursos.

En relación con lo precedente, la vitalidad de las redes, y su conectividad y reciprocidad con la gestión social municipal constituyen un verdadero **indicador** de niveles de organización, participación, y negociaciones ciudadanas con el gobierno local; de la calidad del liderazgo comunitario; de la capacidad de resolución y solución de conflictos humanos en las comunidades donde operan y, el acceso que las redes tienen a recursos, servicios, programas etc. La exploración identificó los nudos críticos que impiden que éstas se desarrollen a nivel comunitario; que éstas respondan ante las necesidades, aspiraciones y metas de la gente movilizando los recursos que tienen sus miembros integrantes hacia tal fin; y, por otra parte identificó nudos críticos en la capacidad de las redes de gestionar en torno a necesidades sentidas de las familias y organizaciones sociales, con autonomía de la institucionalidad. Una de las constataciones se refiere a la poca capacidad y efectividad de las redes sociales para fortalecer la gestión social municipal y comunitaria, lo que se expresa en un segundo nudo critico que es el debilitamiento de las capacidades de las organizaciones sociales y de las familias de colaborar con el municipio en el desarrollo del bienestar de la comuna.

3. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal en su Relación con Gobierno Central.

Los nudos críticos de la gestión social municipal en su relación con el gobierno central confirman que para avanzar hacia una gestión social municipal que integra el quehacer de sus direcciones y los recursos con que cuenta hacia resultados comunes, requiere de una relación con el gobierno central de colaboración para adecuar y focalizar mejor los programas y recursos que éste aporta a las realidades locales. Por otra parte los nudos críticos se relacionan con la necesidad de flexibilizar las normativas y exigencias para aliviar la sobrecarga que los funcionarios municipales tienen en responder a las múltiples exigencias que las distintas instituciones del nivel central le impone. La fragmentación de los servicios es un reflejo de la fragmentación de las instituciones del nivel central, por lo cual avanzar hacia la integración de servicios

sociales requiere de cambios de reforma para que se alineen los ministerios en relación a los resultados de bienestar que las comunas escojan y apoyen la integración de los servicios con recursos para fortalecer los equipos municipales en el desarrollo de procesos de colaboración.

4. Nudos Críticos de la Gestión Social Municipal en su Relación con Gobierno Regional.

Los nudos críticos de la gestión social municipal en su relación con el Gobierno Regional indican que este último tiene un rol esencial que cumplir en el fortalecimiento de los municipios y en el desarrollo de modelos de integración de servicios sociales municipales. En su relación con el municipio el gobierno regional es la principal y más cercana instancia para lograr adecuar y adaptar las políticas sociales y programas del Estado. En este sentido los nudos críticos apuntan a la necesidad de establecer planificaciones conjuntas con el fin de que la Intendencia pueda servir de puente efectivo en las negociaciones presupuestarias y programáticas que se necesitan realizar. La capacidad del GORE de “representar” efectivamente los intereses de las comunas en el plano del desarrollo social, depende en gran parte de cuanto conozcan las realidades sociales de las comunas, apoyarlas en establecer resultados comunes y hacer seguimiento a la consecución de planes de desarrollo social que deberían estar contenidos en los PLADECO. Se constata además, que la inversión del gobierno regional en el ámbito social es inadecuada, priorizando la inversión en asuntos de infraestructura. Asimismo, se requiere que el GORE tenga un rol más pro-activo en apoyar a las comunas en desarrollar procesos de participación para lo cual se cuenta ya con un conjunto normativas legales, área que necesita de recursos técnicos y otros.

Es importante señalar que durante la investigación, las comunas participantes no mencionaron los gobiernos provinciales como actores importantes en el tema de la gestión social comunal. Esta omisión puede ser interpretada de dos maneras. Primero, que la gestión social municipal no depende de los recursos que el gobierno provincial pueda otorgar para su desarrollo; y/o que el gobierno provincial no cumple un rol de liderazgo en el desarrollo social de las comunas y el municipio no tiene que negociar las decisiones presupuestarias ni programáticas con él. Sin embargo esta omisión no significa que el gobierno provincial no tenga un rol importante que cumplir, si no más bien que ese rol no está bien definido en el contexto de las relaciones que el municipio tiene con los niveles de gobierno regional y central.

5. Significado de las Principales Constataciones en el Marco de la Modernización del Estado y las Políticas Sociales Actuales.

El análisis de los nudos críticos y constataciones descritas en el Capítulo anterior, miradas en el contexto de las políticas sociales actuales, corrobora la urgente necesidad de que las relaciones entre los cuatro niveles – *comunidad, municipio, gobierno regional y gobierno central*, se correlacionen en torno a resultados comunes de bienestar para la población comunal, y fortalezcan su capacidad de colaborar para alcanzarlos. Es una tarea del proceso de descentralización del Estado y esencial para avanzar en las metas y objetivos más importantes que el Estado busca lograr para el desarrollo social del país.

Se identificaron cinco grandes áreas de políticas públicas que inciden y aportan elementos valiosos para el desarrollo comunal y la integración de servicios sociales:

?? ***Política de descentralización de Gestión Territorial Integrada***⁴, según lo ha definido el Ministro del Interior esto implica “Desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que *impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, todo*

⁴ Sistema de Gestión Territorial Integrada, SUBDERE, 2004.

lo cual contribuya a *gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana*”, “El Buen Gobierno en el territorio es articulado, efectivo y goza de legitimidad y adhesión”. Las áreas de desarrollo que debe abordar la gestión integrada como estrategia de desarrollo territorial y regional, se sustentará en al menos seis áreas fundamentales de desarrollo: 1) desarrollo de la infraestructura; 2) desarrollo productivo; 3) desarrollo social; 4) desarrollo cultural; 5) desarrollo científico y tecnológico; y 6) desarrollo de la inserción regional en la globalización.

?? **Política de Chile Solidario⁵ como un Sistema de Protección Social [SPS] para la superación de la pobreza** entendido como un conjunto articulado de respuestas que *busca prevenir y mitigar el impacto de situaciones de riesgo, entregando a las personas afectadas por ellas recursos, herramientas y mecanismos efectivos para su superación*. Este sistema de protección social se sustenta en un enfoque de vulnerabilidad⁶ necesario ante los nuevos peligros que implican: La existencia de nuevos y mayores niveles de riesgo para la población debido, en parte, al fenómeno de la globalización; Persistencia de una distribución desigual de oportunidades efectivas y potenciales en los sectores más vulnerables (desempleo, precariedad del empleo); Persistencia de una distribución desigual de capacidades en los sectores más vulnerables (años de educación y calidad de educación); Desigualdad en la distribución de ingresos. En este contexto, los mecanismos institucionales tradicionales utilizados para la prestación de servicios se tornan insuficientes para proveer herramientas que permitan reducir la vulnerabilidad de la población, ante lo cual los ejes del SPS son un Estado pro-activo y un trabajo articulado sobre la base de: a) *Redes que identifiquen los riesgos a que se expone la población vulnerable*; b) *Estudiar la oferta programática para ver su pertinencia*; c) *Reorientar y crear una nueva oferta programática orientada hacia la población vulnerable*; d) *Diseñar nuevas estrategias de intervención en el sector público*; y, e) *Fortalecer las redes de promoción social en el ámbito local*⁷.

?? **Política de Participación Ciudadana** cuyas primeras normativas fueron legisladas durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei como parte de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la que establece la obligatoriedad a los municipios de dictar “Ordenanzas de Participación Ciudadana”, e impulsada en el actual gobierno del Presidente Ricardo Lagos bajo el Concepto de “*Gobernar con la Gente*” expresando el compromiso de *promover el empoderamiento de la sociedad civil para que ésta participe crecientemente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas que surgen desde el aparato público*⁸. El sustento teórico que está presente en la reflexión gubernamental, da cuenta que se entiende la participación ciudadana como un proceso de empoderamiento real y de fortalecimiento del capital social⁹. Se sabe que es una condición indispensable para el fortalecimiento de la democracia y con ella los procesos de modernización y descentralización que están desarrollando. “La Participación Ciudadana es una actividad que intenta, o tiene por efecto, influir sobre la acción del gobierno; ya sea directamente, afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas”¹⁰

⁵ Entrevista a Andrea Cavada, Programa Chile Solidario, MIDEPLAN

⁶ “Un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001)

⁷ Marco de Referencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario, MIDEPLAN, 2004

⁸ Mensaje presidencial, 1 de Mayo 2002.

⁹ Documento DOS 2002, al que se refiere el documento Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios. Subdere, enero 2003

¹⁰ Brüner, J.J: Ciudadanía y Participación, en : Revista Avance, 28, diciembre de 1997, citado en documento sobre Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios, enero 2003

?? **Política Nacional de Infancia y Adolescencia** que da las orientaciones estratégicas para que las instituciones estatales, regionales y locales puedan avanzar en los objetivos comprometidos por Chile en el marco del convenio firmado con las Naciones Unidas por Los Derechos de la Infancia, cuyas estrategias principales impulsadas por SENAME, y otras instituciones son la formación de las Redes por los Derechos de la Infancia y las Oficinas de Protección de Derechos establecidas en un gran número de comunas. Estas estrategias para su implementación local requieren de *conectar instituciones municipales con organizaciones sociales con el fin de proteger los derechos de los niños / as y jóvenes y promover su desarrollo integral así como, disminuir las situaciones que los exponen a riesgo social*.¹¹

?? **Política en Promoción de Salud**¹² que tiene carácter *intersectorial y participativa*, destinada a lograr estilos de vida y ambientes más saludables, así como un compromiso activo de la sociedad chilena en la construcción de la salud y calidad de vida. Como política de Estado Promoción de Salud tiene varios ejes programáticos diseñados para beneficiar a todos los ciudadanos sin distinción, y cuenta con legislación y financiamiento adecuado. Durante 1998 se creó el Consejo Nacional para la Promoción de la Salud VIDA CHILE, instancia de coordinación política de niveles superiores, de carácter intersectorial que cuenta con la participación de instituciones y organismos de representación nacional, y que es presidido por el Ministro de Salud. VIDA CHILE ha formulado metas de impacto al 2010 mediante consultas a expertos y reuniones de consenso técnico. Su Plan Estratégico de Promoción de la Salud busca: a) Detener la explosión de los factores de riesgo; b) Desarrollar los factores protectores de la salud de carácter psicosocial y ambiental; c) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y consolidación de redes sociales; d) Reforzar el rol regulador del Estado sobre los condicionantes de la salud; e) Crear una nueva política pública de salud y calidad de vida.

El análisis resultante de estas políticas de *descentralización, superación de la pobreza, protección de los niños y niñas, vida saludable, y participación ciudadana* claramente apuntan a la necesidad de establecer colaboración entre las instituciones y la comunidad. Sin embargo y a pesar que estas políticas aportan elementos necesarios para moverse hacia la integración de servicios sociales municipales, al indagar mas en los contenidos tanto conceptuales como de implementación de estas políticas publicas queda en evidencia lo siguiente:

✍✍ Las políticas sociales no son diseñadas para responder ante las características únicas de cada comuna, y no son evaluadas para establecer su aplicabilidad y pertinencia a cada contexto comunal, quedando solo el municipio en su labor de adaptar y adecuar a la realidad local lo que los programas sociales aportan al desarrollo social de las familias y comunidades.

✍✍ Las políticas no presentan lineamientos claros de cómo articular, conectar y cohesionar el quehacer de las direcciones de servicios sociales municipales para obtener mejores resultados en la población comunal

✍✍ Las políticas no definen el “camino” de procesos ni estructuras para tomar decisiones entre los cuatro niveles de tal manera que sus estrategias puedan ser adecuadas a las realidades locales,

✍✍ Cada una de las políticas presentan marcos conceptuales, planes y procesos para su implementación, pero no relacionan los procesos propuestos para su implementación entre si de tal manera que se vayan unificando criterios y acciones para facilitar la labor de los municipios en implementarlas localmente.

¹¹ Fuente: SENAME, 2002

¹² Entrevista a Nora Donoso. División Social. Ministerio de Salud

✂✂ Para su implementación estas políticas han firmado convenios con la mayoría de las instituciones del nivel central y formado mesas intersectoriales, las cuales funcionan separadas entre sí. Asimismo, firman convenios con los municipios, cada convenio requiere establecer mesas técnicas y/o comités intersectoriales que funcionan paralelamente a nivel local.¹³

Por lo anterior y en consecuencia, los elementos valiosos que estas políticas pueden aportar al desarrollo de las comunas no lograron tener un impacto cualitativo en la condición de bienestar de las familias y comunidades, lo cual implica que:

✂✂ Las inversiones y recursos que aportan los municipios, el gobierno regional y el gobierno central para mejorar las condiciones de bienestar de los niños, niñas, jóvenes, adultos mayores y familias en situación de vulnerabilidad continuaron operando sin una visión estratégica de los resultados que estas inversiones en su conjunto deben alcanzar.

✂✂ La implementación de los programas sociales continuó operando cada una por separado sin conseguir cohesionar sus esfuerzos para tratar con problemas sociales que solo se resuelven con respuestas multi-sistémicas.

✂✂ El rol de liderazgo del municipio y la comunidad, continuó ausente en el diseño y evaluación de los programas sociales que estas políticas proponen e impulsan.

✂✂ Los municipios continuaron sin los recursos humanos, técnicos y de capacitación necesarios para instalar los procesos de cambio que se requieren para la transición de sistemas fragmentados a un sistema futuro integrador de esfuerzos, recursos humanos y financieros en el nivel local.

Ante las constataciones de las oportunidades y desafíos que estas políticas públicas presentan, la consultora concluye que es una condición previa para el logro de las metas que estas políticas sociales proponen, avanzar en desarrollar agendas y modelos comunales de Integración de Servicios Sociales cuya operacionalización requiere de la formación de mesas comunales de colaboración que operando con resultados comunes de bienestar para las familias y comunidades sean los ámbitos donde se integran y adecuan las políticas sociales, y en el correr del tiempo, sean los espacios donde se levantan las estrategias de implementación de las políticas sociales, avanzando así en la descentralización de las decisiones que directamente afectan el éxito de la gestión social municipal como también la responsabilidad y contabilidad por el logro de las metas que las políticas sociales buscan obtener.

B. VACIOS DE LA OFERTA SOCIAL EN RELACION AL DESARROLLO HUMANO EN LAS COMUNAS

En el contexto de las constataciones y nudos críticos anteriores, y para fundamentar la propuesta de sistema de integración de servicios sociales municipales la consultora propone la necesidad de centrar las decisiones que resuelvan estos nudos críticos desde una perspectiva sistémica del desarrollo humano, la cual retoma el propósito fundamental que debe tener la gestión social municipal y comunitaria en fortalecer las familias y los sujetos que la componen.

Con tal fin, la consultora profundizó durante las últimas jornadas con los equipos de co-diseño, la oferta social en relación con las necesidades de desarrollo que tienen los seres humanos por una parte, y por otra, en el marco de este estudio, como dicha oferta afecta o impacta el resultado de bienestar, para

¹³ Las comunas reportan que para cumplir con estos requisitos, a menudo un mismo funcionario participa simultáneamente en varias de estas mesas técnicas y comités, .

desde ahí observar los vacíos o insuficiencias existentes en la gestión social y la afectación que se produce en el desarrollo de las personas.

El trabajo con los equipos de co-diseño recorrió las distintas etapas que se van configurando durante el proceso de desarrollo de los sujetos y sus familias, y analizo la relación de éstos con la oferta de apoyo y servicios en el marco de la gestión social municipal y comunitaria actual. A partir de este análisis se visualizaron los vacíos que se observan en la oferta social dirigida a las familias. Para efectos del análisis, la consultora elaboro la Matriz de Etapas y Necesidades del Desarrollo humano y la combino con elementos de la Matriz de Necesidades y Satisfactores ¹⁴ cuya utilidad permite organizar las necesidades vitales para el desarrollo del ser humano considerando que estas son finitas, y elementos de la Matriz Línea de Desarrollo Humano¹⁵, cuya función es ordenar la oferta social de acuerdo a los ciclos y etapas del desarrollo desde el nacimiento hasta la muerte.

El *enfoque sistémico* que ofrece la Matriz de Etapas y Necesidades del Desarrollo Humano¹⁶ esta en coherencia y relación con la propuesta que hace la consultora de un Sistema de Integración de Programas y Servicios Sociales Municipales, el cual para su aplicación en las comunas del país requiere de políticas sociales y económicas de desarrollo orientadas hacia la satisfacción de las necesidades humanas. Esto implica trascender la racionalidad económica actual porque requiere comprometer a los tres niveles de gobierno en apoyar el desarrollo del ser humano en su totalidad, para lo cual hay que apuntar a establecer una política de desarrollo auténticamente humanista, donde cambia el *paradigma tradicional, donde se tienen indicadores tales como el Producto Bruto Interno (PBI), el cual es, de alguna manera y caricaturizándolo un poco, un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos, pero hay una carencia de indicadores del crecimiento cualitativo de las personas y sus comunidades.*

Sólo con un enfoque de estas características podremos comprender mejor, de qué manera las políticas sociales y económicas han convergido hacia una encrucijada en el desarrollo del país. Permittiéndonos por ejemplo, observar numerosas incongruencias entre el desarrollo social y el desarrollo económico, por ejemplo donde la mala salud es el resultado de decisiones económicas que aunque aportan a la subsistencia del ser humano por otra vulneran su protección física y su entorno, como sucede en comunas rurales donde la aplicación de pesticidas directamente afecta el desarrollo humano de los/las trabajadoras y sus familias.

Una política de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas, entendidas en el sentido amplio que aquí les hemos dado, trasciende la racionalidad económica convencional porque compromete al ser humano en su totalidad. Las relaciones que se establecen y que pueden establecerse entre necesidades y sus satisfactores- hacen posible construir una filosofía y una política de desarrollo auténticamente humanista.

1. Interpretación de los Vacíos de la Oferta Social para el Desarrollo Humano en las Comunas Participantes en el Estudio.

El análisis que resulto de la aplicación de la Matriz de Necesidades y Etapas del Desarrollo Humano se orienta a poder mostrar la oferta social municipal y comunitaria en relación con las necesidades de desarrollo que tienen los seres humanos por una parte, y por otra, en el marco de este estudio, como dicha oferta afecta o impacta el resultado de bienestar, para desde ahí observar los vacíos o insuficiencias existentes y la afectación que se produce en el desarrollo de las personas. Al observar cada una de las

¹⁴ Elaborada por Manfred Max Neef en el año 1986¹⁴ , la cual identifica las siguientes necesidades axiológicas: *subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, recreación, creación, identidad y libertad* y, las necesidades existenciales: *ser, hacer, tener y estar.*

¹⁵ Elaborada por el Equipo Técnico de Fortalecimiento Familiar, Vecinal e Institucional, 2004.

¹⁶ Elaborada por Trabajo Colaborativo®, 2004.

necesidades de desarrollo que tenemos los seres humanos, en relación con la oferta de servicios sociales se puede constatar los siguiente vacíos:

Necesidad	Vacíos
Subsistencia	?? Ausencia de estrategias de fortalecimiento familiar y de la relación de las familias con su entorno social comunitario. ?? Ausencia de Programas para madres y padres, orientados al desarrollo de habilidades para estimular y facilitar la crianza de los hijos / as. ?? Ausencia de estrategias efectivas de inserción laboral y/o generación de autoempleo. ?? Las comunas rurales no cuentan con especialistas médicos ni con soportes técnicos adecuados para brinda una mejor calidad en la atención ?? Insuficiente oferta para tratamiento de trastornos biológicos y sicológicos que se producen antes, durante y después de la menopausia en las mujeres.
Protección	?? Ausencia de Programas de Salud Mental. ?? Insuficientes iniciativas orientadas a promover el autocuidado y valoración por una vida saludable. ?? Insuficiente oferta dirigida a adolescentes. ?? Ausencia de programas educativos sobre derechos laborales. ?? Ausencia de Programas para madres y padres, orientados al desarrollo de habilidades para criar y estimular la crianza de los hijos / as.
Afecto	?? Ausencia de estrategia de trabajo juvenil sostenible en el tiempo y que vayan más allá de los eventos culturales y deportivos. ?? Insuficientes profesionales de apoyo. ?? En general, los municipios no cuentan con enfoque de trabajo con familia y la relación de ésta con su entorno ?? Insuficientes experiencias que incorporen estrategias de Desarrollo Personal.
Entendimiento	?? Ausencia de Programas para madres y padres, orientados al desarrollo de habilidades para criar y estimular a los hijos / as. ?? Insuficientes espacios de dialogo y reflexión con jóvenes que permita identificar y comprender el medio en el que viven, sus derechos y responsabilidades sociales. ?? Ausencia de programas orientados a que las personas durante su desarrollo cuenten con espacios que les permita desarrollar conciencia critica. ?? Insuficientes experiencias que incorporen estrategias de Desarrollo Personal.
Participación	?? Ausencias de Programas que integren a las organizaciones en procesos de diseño, planificación, implementación y evaluación de los resultados de las políticas sociales. ?? Las actividades de desarrollo comunitario, por lo general, no incluyen el cuidado de los niños/as en su diseño, lo que significa que muchas madres se restan de experiencias de participación. ?? Ausencia de programas dirigidos a adolescentes como grupo etareo particular. ?? Los adolescentes no participan en el diseño de las escasas ofertas de participación para ellos. En general los adultos deciden por ellos.

	?? Ausencias de programas que incluyan a la familia en actividades con niños y adolescentes. ?? Ausencia de programas que promuevan el encuentro de familias ?? Insuficientes espacios de reflexión que permite al joven, identificar la corresponsabilidad por el bienestar propio, familiar y del vecindario.
Recreación	?? Ausencias de programas orientados al uso y cuidado de los recursos naturales. ?? Insuficientes espacios recreativos apropiados para el juego. ?? Ausencia de programas orientados a dar uso familiar a los espacios públicos de entretenimiento. ?? Insuficientes espacios recreativos apropiados para el juego, el deporte y la recreación.
Creación	?? Insuficiente oferta para que los niños y adolescentes den un uso socialmente productivo a su tiempo disponible. ?? Insuficiente oferta para el desarrollo de habilidades y destrezas creativas. ?? Ausencia de programas que otorgue autoridad y confianza a los jóvenes.
Identidad	?? Ausencia de programas de consejería familiar y de parejas que se encuentran en crisis. ?? No hay suficientes espacios para el desarrollo de jóvenes. ?? Insuficiente información y trabajo con jóvenes y sus familias sobre sexualidad. ?? Ausencia de programas que recojan la simbología, lenguaje y costumbres propias de los jóvenes y jóvenes adultos. ?? Insuficientes estrategias que aporten la generación de identidad a partir de los propios jóvenes. ?? Ausencia de programas orientados a trabajar la identidad personal, del barrio, de la comuna.
Libertad	?? Insuficiente oferta para que los niños y adolescentes den un uso socialmente productivo a su tiempo disponible. ?? En general, los municipios no cuentan con enfoque de trabajo con familia y la relación de ésta con su entorno. ?? Insuficientes estrategias que promuevan el cuidado del medio ambiente.

2. Relación de los Vacíos Identificados de la Oferta Social en las Comunas con las Políticas Públicas

Un primer aspecto a señalar dice relación con que durante los últimos años, el gobierno se ha comprometido formalmente a avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, transformando a los nuevos programas en instrumentos efectivos y modernos dentro de la sociedad de la información para la promoción del desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de todo el país. También se ha planteado como desafío la reducción de la pobreza, la universalización de la educación primaria, el fomento de la equidad de género, la prevención y atención de enfermedades y la

preservación del medio ambiente¹⁷.

Por su parte, la política social desde los años 90 expresa, entre otras variables, dos componentes interrelacionados y parcialmente superpuestos. El componente central que canaliza la mayor parte de los recursos del gasto social e incluye las políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de servicios y beneficios, de ciudadanía, a toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social y justicia. Estas políticas buscan la igualdad de oportunidades en el acceso y en el ejercicio de los derechos jurídicos, económicos y sociales. Incluyen políticas sectoriales amplias y políticas focalizadas o de discriminación positiva. Por sus implicancias para la productividad, la competitividad internacional del país, la igualdad de oportunidades y la consolidación de la democracia (ciudadanos informados de sus derechos y deberes y familiarizados con los "códigos de la modernidad") el sector educación recibe una atención preferente. La prioridad es el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, con programas incrementales en la educación básica, media y superior.

El segundo componente, menor en cuanto al volumen de recursos que procesa, se expresa en el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que éstos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el componente central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, mas en general, el proceso de desarrollo del país. Son acciones que buscan abrir oportunidades para los sectores mas postergados y expandir capacidades para que tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. Se trata de iniciativas dirigidas a "aquellos que no pueden por si mismos hacerse cargo, transitoria o permanentemente, de sus destinos, aquellos que por razones de edad o de salud requieren de soportes y apoyos para una vida digna, como los discapacitados y ancianos, o aquellos que inician un camino propio, como es el caso de los niños¹⁸". Incluye también los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas y el pequeño productor urbano y rural, trabajadores por cuenta propia y microempresarios y campesinos con y sin tierra.

A partir del análisis de algunos programas ministeriales que forman parte de la oferta pública que realizan los municipios, es posible distinguir algunos ejes relevantes que van configurando un discurso que apunta a manera distinta al pasado, de encarar el tema de la pobreza. Los ejes de este nuevo discurso son:

- ✍✍ Pasar de una visión de la población como beneficiario/a y receptor de programas a una en la cual la población es *sujeto y ciudadano* con derechos, deberes y responsabilidades personales o colectivas.
- ✍✍ Pasar de la entrega de bienes y servicios a la *expansión de capacidades* para que las personas, familias, comunidades amplíen sus posibilidades de acción y desarrollen desde si mismo iniciativas para mejorar la calidad de vida.
- ✍✍ Hacer a los sectores pobres y vulnerables *participes en la definición y búsqueda de solución a sus problemas* pasando de una participación restringida y puntual a una *activa, gestionaia y propositiva*.
- ✍✍ Pasar de la atención individual y de ventanilla a un apoyo a las *organizaciones* y la asociatividad y vincular los sectores pobres y vulnerables con una *red de apoyo y asistencia técnica* con la cual

¹⁷ Consultar Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003), Conferencia Ministerial preparatoria de América Latina para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003) y Agenda de Conectividad para las Américas (2001), entre otras.

¹⁸ Políticas Sociales y Superación de la Pobreza en Chile. Dagmar Raczynski. 2000

puedan conversar y negociar apoyos para sus propias iniciativas de mejoramiento de calidad de vida.

En conclusión, en el marco de las políticas sociales actuales se constatan una oferta de servicios y apoyos que contribuyen a la satisfacción de las 9 necesidades señaladas, y se observa mayor oferta de servicios que contribuyen a satisfacer las necesidades de *subsistencia y protección*. Desde los servicios de salud, educación y desarrollo social y para todos los ciclos de vida, los esfuerzos que se realizan son múltiples lo que supone inversiones considerables. Sin embargo se observan vacíos importantes que afectan directamente ámbitos de desarrollo fundamentales para alcanzar el resultado de bienestar que se utilizó para el Estudio ***“Niños, niñas, jóvenes sanos, seguros y preparados para ser adultos felices y productivos”***.

C. COSTOS DE LA FRAGMENTACIÓN Y BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Chile está entre los países de Latinoamérica con mayor inversión de gasto social. A partir de 1990, los gobiernos de la Concertación han fortalecido sustancialmente la política social, reorientándola a mejorar la cobertura, calidad y equidad de los servicios sociales básicos y priorizando los programas de inversión social por sobre los asistenciales, aumentando al mismo tiempo, los recursos destinados a la acción pública social. En el 2000, el gasto público social alcanzó a los \$ 6.260.730 MM, es decir cerca de US\$ 8.900 MM, lo que significó un aumento del 112% respecto a 1989.¹⁹

La oferta de apoyo social estatal es considerable como se ha señalado anteriormente aunque esta presenta vacíos y niveles importantes de descoordinación. Se identificaron 38 organismos, de distinto nivel, que ejercen acción en el ámbito social²⁰ los cuales ejecutan 175 programas permanentes, esto sin contemplar los programas que ejecutan los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda.

La investigación realizada indica que está disminuyendo la pobreza en Chile, lo cual implica que las inversiones del gobierno central y los esfuerzos de los sistemas de servicios por remediar las crecientes necesidades de las familias tienen impacto. Sin embargo, el reciente informe *Índice de la Infancia* producido por MIDEPLAN en conjunto con UNICEF, corrobora que la población de niños/as y jóvenes en situación de alto riesgo permanece a niveles inaceptables en un alto número de comunas del país, y la evidencia indica que un alto número niños/as, jóvenes y familias donde la curva no mejora o continúa deteriorándose²¹.

Por su parte, los gobiernos municipales hacen numerosos esfuerzos por resolver las necesidades de la población. Sin embargo, a pesar de éstos no logran impactar significativamente la situación de las familias pobres en sus comunas, y aunque estos cambios pueden estar ocurriendo, los mecanismos actuales de medición no permite demostrarlo públicamente. Tanto el gobierno central, regional como los gobiernos municipales toman decisiones permanentemente en relación con la inversión social. El análisis realizado confirma que no hay práctica de estimar los costos de los “malos resultados” y en consecuencia, no se realizan proyecciones de la inversión para lograr buenos resultados, lo cual puede permitir focalizar mejor la inversión social en reducir costos de “malos resultados” a largo plazo. Por otra parte las posibilidades reales de revertir las curvas de malos resultados son pocas en presencia de sistemas que operan

¹⁹ Descentralización del Gasto Social en Chile. SUBDERE 2003.

²⁰ Sectores identificados por el Ministerio de Planificación.

²¹ Por ejemplo el porcentaje de menores que sufren vulneración y número de menores que trabajan no acusa disminución significativa a pesar de los esfuerzos que realizan distintas instituciones de gobierno y municipales.

desconectadamente sin un piso común de resultados y sin participación ciudadana en las decisiones por alcanzar mejorarlos.

El análisis realizado durante el Estudio confirma que los programas que ejecuta el área social municipal y los recursos que éstos administran, trabajan en forma paralela, resultando una masa enredada de recursos, cada uno con un conjunto de regulaciones y compromisos para alcanzar los objetivos que proponen. Las comunas reportan que los recursos siempre son escasos frente a necesidades múltiples, y la visión del desarrollo social de la comuna es constantemente adaptada a las oportunidades de financiamiento que surgen desde el nivel central. **El enfoque actual del presupuesto indica que el financiamiento dirige los resultados que se buscan, y no al revés, siendo los resultados lo que debe dirigir la inversión presupuestaria municipal, regional y central.** Se concluye que lo que fue originalmente diseñado para ser eficiente y contable resulta ser frecuentemente ineficiente en la visión tradicional de financiamiento y presupuesto del gasto social.

1. Establecer Resultados de Bienestar²² para los Niños/as y sus Familias en las Comunas del País

La necesidad de establecer resultados cualitativos para medir el progreso en el bienestar de las familias se constata en estudios recientes donde la investigación indica que *“las metas son un excelente instrumento ya que no tan sólo indican hacia dónde se quiere llegar, y con ello también cuánta distancia queda por recorrer, sino también son un excelente instrumento para la gestión. Por una parte, genera información útil para introducir cambios a través del tiempo y por otra parte, sirven como un instrumento objetivo para evaluar la gestión de aquellos responsables por obtener las metas. Las distintas realidades de la comunas en términos de recursos financieros y humanos, y el incentivo a la participación de la comunidad como un elemento que conduce hacia una mayor eficiencia social, hace aconsejable la fijación de metas y plazos para lograrlas a través de un proceso participativo con todos los agentes relevantes de la comuna. Dada la experiencia adquirida en el trabajo en terreno estimamos que el establecimiento de metas, fijadas a partir del territorio, permite además una mejor y más eficaz utilización de la información que brindan los indicadores.”*²³

La característica de un “buen resultado” es que su creación requiere de acción colaborativa por parte de instituciones, organizaciones sociales y familias, y que existen datos para construir los indicadores que midan el resultado deseado. En este sentido, un buen resultado de bienestar como por ejemplo el seleccionado por la Mesa Inter-Ministerial formada para la investigación del Estudio **“Niños, Niñas, Jóvenes Sanos y Seguros, Desarrollándose para ser Adultos Felices y Productivos”** representa el sentir de muchas instituciones y personas. Esta práctica de escoger resultados comunes a través de un proceso colaborativo se contrapone a la planificación fragmentada de los servicios, en que cada dirección social municipal establece resultados o metas por separado siguiendo así las directrices y prácticas de planificación que realiza en nivel central. Un resultado de bienestar que tiene “poder de procuración” invita otras disciplinas y profesiones a contribuir a lograrlo. Mientras más sectores se unen para apoyar el logro de un resultado, más amplia es la oferta de recursos y los aportes que se movilizan para alcanzarlo.

2. Aplicación del Método De Resultados a Presupuestos²⁴

Teniendo como punto de partida la definición de *resultados de bienestar* para la población comunal para desarrollar y financiar un presupuesto que contiene una oferta de servicios comprensiva e integrada, ligar

²² La consultora utiliza el término “resultado de bienestar” intercambiable con los términos “logros” y “metas”

²³ Equidad y Eficiencia en la Transferencia para Educación, Salud e Infraestructura, 2003 SUBDERE.

²⁴ Método desarrollado por Mark Friedman, Institute of Fiscal Policy Studies, New México.

los fondos de la inversión social con los resultados –tanto el financiamiento como el presupuesto—es una tarea rigurosa que requiere innovación, colaboración y tiempo. El proceso de revertir la cultura institucional de presupuestar el gasto social municipal en relación a programas para comenzar a desarrollar presupuestos que contabilizan la inversión en relación a su impacto cualitativo toma tiempo. Es por esto que la consultora señala que el marco del Estudio no se puede demostrar el real alcance del método *De Resultados a Presupuestos* en medir cualitativamente los resultados de la gestión social municipal, sin embargo como fue propuesto inicialmente, se realizó un análisis preliminar de los costos e impacto de la inversión social, trabajando para dicho análisis con una de las comunas participantes en el Estudio²⁵ con la cual se aplicó el método como *mapa del camino* para reorientar y ligar el financiamiento y los presupuestos municipales a los resultados de bienestar de niños, niñas, jóvenes y sus familias. En el contexto de implementar pilotos de integración de servicios, se debe acompañar a cada comuna en el proceso de alinear sus planes presupuestarios hacia una medición cualitativa de resultados.

Aplicación del Método de Resultados a Presupuestos con la Comuna de Talcahuano

El trabajo de cálculo de costos se desarrolló con el equipo de liderazgo del Área de Relevancia Social de la comuna²⁶ utilizando el método a través de una serie de pasos. Todas las bases de cálculos aplicadas están contenidas en el Informe Final del Estudio. Para propósito de este resumen ejecutivo solo se enumeran los pasos seguidos para realizar el ejercicio, y algunos cuadros indicando costos sin proyecto, y cuadros de beneficios con proyecto de integración de servicios sociales municipales.

✍ Selección del resultado de bienestar

Las direcciones del área social de Talcahuano escogieron el resultado de bienestar deseado: **“Niños, Niñas, Jóvenes Sanos y Seguros, Desarrollándose para ser Adultos Felices y Productivos”**

✍ Selección de resultados intermedios

Una vez definido el resultado final de bienestar a alcanzar se acordaron “productos” o “resultados intermedios” para evaluar la trayectoria hacia su logro. Los escogidos se agruparon según el área o ámbito social que mejor representan. Estos resultados intermedios dan cuenta de los factores de riesgo que obstaculizarían el logro del resultado final y que sin la eliminación de ellos no sería posible alcanzarlo. Estos se resumen en el siguiente cuadro:

Ámbito	Resultados Intermedios
Educación	Establecimientos escolares con ambientes amigables y acogedores que han mejorado sus niveles de asistencia y de rendimiento escolar, según mediciones del SIMCE.
	Establecimientos educacionales que han disminuido la tasa de repitencia escolar
	Aumentar la participación de padres. Padres y madres comprometidas con el proceso educativo de sus hijos
	La deserción escolar en la comuna disminuye
Salud	En la comuna disminuye el número de embarazos adolescentes
Empleo	Empleo estable de los jefes de familia
Familia	Apoyar a la formación de padres y madres con baja escolaridad
	Apoyar a las familias uniparentales

²⁵ Talcahuano, 2004.

²⁶ El Área de Relevancia Social de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano es la mesa de liderazgo para la integración de servicios sociales.

Ámbito	Resultados Intermedios
Infancia	Desincentivar el trabajo infantil, fomentando las actividades escolares.
Pobreza e indigencia comunal	Mejores condiciones de vida de la población de la comuna, mejorar los índices de Pobreza

Población Objetivo

Para identificar la población objetivo se propuso una serie de grupos sociales y se especificaron los posibles riesgos asociados a ellos. De acuerdo a la historia de la comuna se determinó que la población objetivo de un sistema integrado de servicios sociales serían: **Niños, Niñas y adolescentes entre 8º básico y 4º medio de Establecimientos Educacionales Municipales.**

Indicadores

Con la definición de los resultados intermedios y la identificación de la población objetivo se construyeron indicadores que vayan marcando el camino hacia la obtención de estos resultados. Se tuvo presente que estos Indicadores consideran sólo la población de niños, niñas y jóvenes entre 8º básico y 4º Medio y fueron elaborados en gran parte por los responsables de las diferentes direcciones municipales²⁷.

Junto con la definición de los indicadores se avanzó en el reconocimiento de los datos para contabilizar Avances hacia el Resultados. Así se dio respuesta a dos preguntas:

- ?? ¿Qué datos permiten construir los indicadores?
- ?? ¿Dónde y quién tiene la información, fuente de datos?

En materia de información se reconoce una importante carencia a nivel comunal. Los indicadores que se utilizan en general son los que se disponen oficialmente, las bases de datos comunales no están integradas, y hay datos que simplemente no se registran. Sin embargo, se reconocieron como fuente de información relevante al DAEM, Centros de Salud, CAS II, Secretaría de Planificación, DIDECO, entre otras.

Establecer plazos para los resultados intermedios

Teniendo ya claro los resultados que se quieren obtener, la población objetivo y definidos los indicadores que se utilizarán, se establecieron metas a lograr y los plazos para ello. Para este caso en específico se planteó un plazo de *cinco años*, en el cual el principal resultado a obtener fue reducir la tasa de deserción escolar, para lo que había que diseñar y re-dirigir estrategias que permitieran en lo mínimo:

- ?? Aumentar la participación de padres y apoderados en el proceso educativo de los hijos
- ?? Mejorar los resultados del Simce y disminuir la brecha con el promedio de los establecimientos de la región (incluyendo los privados)
- ?? Disminuir la tasa de repitencia escolar
- ?? Aumentar el número de adolescentes embarazadas que no abandona el sistema escolar

Agregar los costos

²⁷ Los argumentos utilizados en la elección y construcción de estos indicadores se presentan en el Anexo 5 del Informe Final donde se entregan las líneas de base para cada comuna del estudio.

Los costos de los resultados identificados anteriormente pueden ser de corto plazo y costo potenciales de más largo plazo. Muchos de los costos sociales de los malos resultados no pueden ser calculados, por lo que es necesario agruparlos de acuerdo a la información existente y a la importancia de ellos²⁸. Se adoptó la siguiente agrupación de costos: Costos de Criminalidad, Costos de Asistencialidad (subsidios y otros), Reducción en la Subvención Escolar, y Menor Potencial de Ingresos. Con esto se deja sin considerar otros costos, lo que significa que en este análisis se estará subestimando los costos de los malos resultados y por lo tanto también los beneficios asociados a un proyecto de integración de servicios, como se verá más adelante. Los costos anuales por persona se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla 1 - Costos Per Cápite de un Mal Resultado		
Área	Aspectos incluidos	Costos Anual por persona
Costos por criminalidad	? ? Delincuencia, Abuso alcohol y Drogas ? ? Intervención en Centros de Rehabilitación Conductual ? ? Conductas desadaptativas.	\$ 3.807.400
Asistencialidad	? ? Subsidio Asistencia Social. ? ? Unidad de Intervención Familiar. Insumos Movilización	\$ 381.179
Reducción en la Subvención Escolar	? ? Subvención Escolar perdida por cada niño que deserta del sistema educacional	\$ 447.790
Menor Potencial de Ingresos	? ? Diferencia de ingresos promedios mensuales según nivel de escolaridad alcanzado	\$ 1.353.240
Total per cápita al año		\$ 5.989.609

Elaboración de línea base: situación sin proyecto

El proceso de elaborar la línea de base implicó que el liderazgo social de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano explorara la *historia detrás* de la línea de base. La investigación que realizaron arrojó los siguientes datos:

a) Talcahuano tiene una matrícula anual de 12.924 alumnos entre 8º y 4º medio, de los cuales, según estimaciones realizadas por ellos²⁹, 215 alumnos al año desertan del sistema educacional³⁰. Son este grupo de niños y niñas los que preocupan a la comunidad por los factores de riesgos que se asocian a la deserción escolar. Considerando que la matrícula anual de educación media de los establecimientos municipales en los últimos años ha crecido a una tasa promedio anual de 2,9%, y si suponemos que está

²⁸ Lynn A. Karoly, M. Rebecca Kilburn, James H. Bigelow, Jonathan P. Caulkins, Jill S. Cannon. Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Intervention Programs: Overview and Application to the Starting Early Starting Smart Program.

²⁹ Disponibilidad de datos sobre la deserción escolar no está disponible en la comuna, y los cálculos realizados por el DAEM se basan en la información que reciben de los padres y apoderados al momento de retirar a los alumnos de los establecimientos y de otras fuentes más bien informales.

³⁰ De acuerdo a un reciente estudio, en Chile la tasa de deserción escolar de jóvenes entre los 14 y 17 años, que no asisten a ningún establecimiento educacional sería de 10,2%, según cifras de la encuesta Casen de 1996. Por ello no sería extraño que la tasa calculada por en Talcahuano estuviera algo subestimada. Ver SAPELLI, C; TORCHE, A. "DESERCIÓN ESCOLAR Y TRABAJO JUVENIL: ¿DOS CARAS DE UNA MISMA DECISIÓN?", Cuadernos de Economía N°41, PUC, Agosto de 2004.

se mantiene así dentro de los próximos cinco años, se podría hacer una estimación del número de alumnos que desertarían del sistema escolar, si ninguna otra condición cambiara.

b) A partir de la pregunta **¿Qué hace que un niño o niña deserte de la escuela o el liceo? ¿Qué riesgos corren?**, se busco identificar las principales causas asociadas a un niño/niña que deserta de la escuela. Los factores de deserción que surgieron fueron muchos: pobreza, educación de los padres, repitencias sucesivas, bajos logros académicos, embarazo adolescente, posibilidad de trabajo y otros. Todos estos factores han sido considerados por la comuna y se definieron como indicadores importantes en la consecución del resultado final. Los riesgos asociados a la deserción escolar que surgieron de la reflexión de los representantes de la comuna fueron varios: violencia, mayor asistencialidad, desempleo, menores ingresos futuros, mayores posibilidades de acciones criminales, etc.

Estos factores también son avalados por la literatura especializada, que ha demostrado para Chile, que aunque se piensa que muchos de los jóvenes que desertan del sistema escolar lo hacen para trabajar, las cifras indican que sólo el 44,1% de los jóvenes desertores “trabaja” mientras que el 55,9% restantes es “inactivo”. Se encuentra además que las dificultades económicas de las familias, asociado a lo anterior, la falta de interés, problemas conductuales, embarazos adolescentes en las niñas, son significativos en la decisión de abandonar la educación. Otros factores determinantes en la decisión de abandonar la educación encontrados son: rendimiento escolar bajo, repitencia, el entorno del vecindario, la educación de los padres, y tamaño del grupo familiar, entre otros.³¹

Para analizar los costos de malos resultados, el liderazgo comunal preparo tres casos reales uno de los cuales se describe a continuación:

“El niño repite el 5° básico y es cambiado de colegio. Finalmente deserta a los 12 años, comienza a tener problemas delictuales, robo, hurtos. A los 13 años es derivado al Centro de Rehabilitación Conductual a atención ambulatoria hasta los 18 años, continúa reincidiendo en actos delictuales hasta que es detenido por delito grave, condenado por 3 años ingresa a la cárcel. Obtiene libertad diurna, vuelve a reincidir, actualmente en libertad desde Enero de 2004. Enfrenta el desempleo, en rencilla es asaltado y herido. Actualmente hospitalizado con probabilidad de compromiso de invalidez.”

La estimación de costos de “malos resultados” que realizo Talcahuano con el caso anterior se resume en la **Tabla 2**:

PROBLEMA DE CORTO Y MEDIANO PLAZO	FUENTE DE INFORMACIÓN	COSTO PROMEDIO PER CAPITA (pesos octubre de 2004)	
		MENSUAL	ANUAL
Delincuencia, Abuso alcohol y Drogas	SENAME, Carabineros, Gendarmería, Centro de Rehabilitación Conductual.		
Detenciones (10) (Personal de Carabineros, movilización, estadía)		\$ 10.000	\$ 120.000
Reclusión 3 años		\$ 180.000	\$ 2.160.000
Intervención en Centro de Rehabilitación Conductual.		\$ 120.000	\$ 1.440.000
Educación Formal en reclusión.		\$ 30.000	\$ 360.000
Violencia Intra familiar, Depresiones, Adicciones, Alcohol y Drogas, Otras.	DISAM	\$ 22.917	\$ 275.000
Asistencialidad	Subsidio Social OMIL Vivienda	\$ 20.000	\$ 240.000

³¹ Sapelli, C.; Torche, A. Op.Cit.

Hospitalización y Tratamiento Tramo A, Indigencia.	Hospital	\$ 40.000	\$ 480.000
Subvención escolar promedio perdida	MINEDUC. Promedio jornada escolar completa	\$37.000	\$ 447.790
COSTOS DE LARGO PLAZO			
Menor Potencial de Ingreso	Diferencia de ingresos promedios mensuales entre una persona que con educación básica incompleta y la de una persona con educación media completa. Fuente Casen 2000	\$ 112.770	\$ 1.353.240
TOTALES		\$ 572.687	\$ 6.876.030

En este caso se puede observar como se produce una escalada en los costos, la situación llega a un punto tal donde el joven después de pasar por varios programas sociales, termina en un centro de rehabilitación cuyo costo supera el millón de pesos al año.

Costos Evitados como Medida de Beneficio

Durante el primer año de desarrollo de un modelo de integración de servicios, no se puede constatar cambios en los resultados deseados por ser este un periodo formativo de acuerdos entre las direcciones del área social municipal durante el cual se comienzan a construir las líneas de base, el sistema de integración de datos, y las estrategias de integración. Por lo cual se puede atribuir como producto del proyecto cambios en el número de niños y niñas que desertan la escuela, solo a partir del año 2 cuando se puede observar la disminución de casos en relación a la efectividad de las estrategias de integración. En el curso de cinco años, y en la medida que las estrategias de integración van madurando va incrementando la capacidad de evitar los casos de deserción.

En los cálculos realizados para la comuna de Talcahuano, se parte de la cifra anual de deserción identificada (215), El primer año del proyecto no hay cambio en el número de niños y niñas que desertan la escuela, a partir del año 2 se observan menos casos de deserción siendo el escenario B más optimistas que el A. Finalmente al año 5, en el escenario A se habrán evitados 160 casos de deserción y en el escenario B un total de 349. En la medida que esto signifique un ahorro de recursos para la comunidad, dichos costos pueden ser evitados. Así, los costos evitados por cada uno de estos casos serán los beneficios generados por el proyecto de integración de servicios y programas sociales. La **Tabla 3** muestra la proyección de la caída de la tasa de deserción escolar proyectada para Talcahuano.

	Deserción Escolar (Números de casos)			Deserción Evitada Con Proyecto (Números de casos)	
	Sin Proyecto	Escenario A	Escenario B	Escenario A	Escenario B
Año 0	215	215	215	-	-
Año 1	226	226	226	-	-
Año 2	233	219	205	14	27
Año 3	239	211	183	28	56
Año 4	246	203	130	43	116
Año 5	253	179	104	75	149

Estimación de los Beneficios del Proyecto (Costos Evitados)

Para la estimación de los beneficios del proyecto se hicieron los siguientes supuestos:

1. Los costos de criminalidad y drogadicción son constantes de año en año por lo menos durante el horizonte de evaluación del proyecto, cinco años³².
2. Sólo el cincuenta por ciento de los casos de deserción cada año tienen problemas de delincuencia, drogadicción y violencia y no reinciden dentro del horizonte del proyecto.
3. Los costos de asistencialidad se supondrán constante a través de los años y el 100% de los que desertan requieren de ellos a lo largo de su vida.
4. Se supone una distribución lineal de los alumnos entre 8ª y cuarto medio, es decir de los casos considerados un 20% pertenece a cada uno de esos cursos.
5. Se considerará como ganancias en el potencial de generación de ingresos la diferencia entre los ingresos de una persona con educación media incompleta versus otra con educación media incompleta.
6. Para el cálculo del potencial de ingresos se supondrá que cada año el 20% de los alumnos que tomaron la decisión de no desertar egresan de cuarto medio y acceden a un trabajo formal. No se producen repitencias entre estos alumnos y se mantienen en el sistema subvencionado.
7. Todos los valores en pesos están expresados en moneda de octubre de 2004.

Para calcular los beneficios se utilizaron las cuatro áreas de costos identificadas en la Tabla 1 (*Agregar Costos*) como lo indica la **Tabla 4 y 5** a continuación:

Tabla 4 - Beneficios del Proyecto (miles de pesos de oct. 2004)					
Escenario A					
	Costos por criminalidad	Asistencialidad	Reducción en la Subvención Escolar	Potencial de Ingresos	Total
Año 1	-	-	-	-	
Año 2	26.051	5.216	6.269	2.030	39.567
Año 3	53.613	15.951	17.553	8.121	95.239
Año 4	82.752	32.521	33.047	20.447	168.767
Año 5	141.920	60.937	59.019	43.649	305.525
Total	304.336	114.626	115.888	74.247	609.097

Tabla 5 - Beneficios del Proyecto (miles de pesos de oct. de 2004)					
Escenario B					
	Costos por criminalidad	Asistencialidad	Reducción en la Subvención Escolar	Potencial de Ingresos	Total
Año 1	-	-	-	-	-

³² En el contexto de aplicar estrategias de integración que traten con problemas sociales encadenados se supone que estos costos también disminuirán.

Año 2	52.102	10.432	12.090	3.915	78.540
Año 3	107.226	31.902	34.749	15.952	189.829
Año 4	220.672	76.088	79.259	44.810	420.828
Año 5	283.839	132.921	128.157	95.275	640.192
Total	663.840	251.344	254.255	159.951	1.329.390

Los ahorros generados por el proyecto ascenderían en el escenario A, donde la tasa de deserción cae de 1,7% al año a 1,2%, un ahorro de mas de 600 millones de pesos en cinco años, y en el escenario B, con una disminución de la tasa de deserción escolar a 0,7% al año, el ahorro sería superior a 1 millón 300 mil pesos. Los ahorros generados en cinco años representan en el escenario A un 0,8% del presupuesto anual de la municipalidad de Talcahuano y en el escenario B esta cifra se eleva a casi el 9%³³.

Sensibilización de los Beneficios

Considerando que los costos producto de acciones delictuales son difíciles de cuantificar dado que no se sabe con certeza, que porcentaje de los jóvenes que desertan se ven involucrados en problemas de drogas, delincuencia y otros, los beneficios del proyecto se calcularon, suponiendo dos escenarios adicionales que será, por una parte, suponer un escenario más optimista que el original considerando que el 70% de los jóvenes no tiene problemas delictuales y por otro, un escenario más pesimista donde el 70% de los jóvenes si tiene problemas delictuales. La siguiente **Tabla 6** indica los beneficios del aplicar la integración de servicios para alcanzar el resultado deseado:

Tabla – 6 Beneficios del Proyecto (miles de pesos de oct. de 2004)						
	Situación	Costos por criminalidad	Asistencialidad	Reducción en la Subvención Escolar	Potencial de Ingresos	Total
Escenario A	Original	304.336	114.626	115.888	74.247	609.097
	Optimista	182.601	114.626	115.888	74.247	487.363
	Pesimista	426.070	114.626	115.888	74.247	730.831
Escenario B	Original	663.840	251.344	254.255	159.951	1.329.390
	Optimista	398.304	251.344	254.255	159.951	1.063.854
	Pesimista	929.375	251.344	254.255	159.951	1.594.925

Los costos evitados totales tanto en el escenario A y B fluctúan entre -20% y +33,3% entre la situación original (50% de los jóvenes tiene problemas conductuales cuando desertan) y las situaciones optimista y pesimista respectivamente.

³³ El presupuesto anual de Talcahuano es de aproximadamente 15 mil millones de pesos.

Inversión y Costos para Desarrollar la Integración de Servicios Sociales

Se agrupan los costos de instalación y de funcionamiento de un sistema integrado considerando los siguientes aspectos: *Recursos Humanos, Asesoría Técnica, Capacitación, Infraestructura y Gastos de Funcionamiento*. En las siguientes tablas se detalla en que consiste cada uno de ellos, los valores unitarios y los requerimientos específicos para cada uno de ellos. Los valores están expresados en moneda de octubre de 2004.

Categoría de Costos de Proyecto Integración de Servicios Sociales	Tabla 7 - Costos Totales del Sistema Integrado de Servicios (en miles de pesos de octubre de 2004)					
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Total RR.HH.	25.851	29.933	34.015	34.015	34.015	157.829
Profesional Coordinador de la Unidad Ejecutora	9.588	9.588	9.588	9.588	9.588	47.939
Profesional de apoyo a la Unidad ejecutora	3.107	4.660	6.214	6.214	6.214	26.409
Profesional para Integración de datos	8.099	8.099	8.099	8.099	8.099	40.494
Técnico Universitario para Integración de datos	2.694	4.042	5.389	5.389	5.389	22.903
Secretaria	2.363	3.544	4.726	4.726	4.726	20.084
Asesoría Técnica y Liderazgo	328	131	66	33	0	557
Coordinadores Equipos Multidisciplinarios de Intervención Familiar	328	131	66	33	0	557
Capacitación	2.735	7.065	7.093	5.674	5.674	28.240
Facilitadores de Fortalecimiento Familiar (mesas Territoriales)	371	742	742	371	371	2.595
Creación de Mesas territorial	828	4.140	4.140	4.140	4.140	17.388
Familias	870	1.740	1.740	870	870	6.090
Equipos Multidisciplinarios de Intervención Familiar, Unidad Ejecutora, Encargado de Sistema Integrado de Datos	593	296	178	0	0	1.067
Voluntarios	73	147	293	293	293	1.100
Gasto en Infraestructura	4.145	7.790	500	500	500	13.435
Arriendo	500	500	500	500	500	2.500
Equipos Computacionales, redes, impresoras, etc.	3.645	7.290	0	0	0	10.935
Sub Total	33.058	44.918	41.673	40.222	40.189	200.060
Gastos de Funcionamiento	1.653	2.246	2.084	2.011	2.009	10.003
Costos Totales del Proyecto	34.711	47.164	43.757	42.233	42.198	210.063

Rentabilidad Social de la Integración de Servicios Sociales

A partir del resultado e indicadores escogidos y los insumos que aportó el equipo de liderazgo del Área de Relevancia Social de Talcahuano, el ejercicio de costos demostró que la integración de servicios es una *estrategia viable para optimizar la gestión de las áreas de desarrollo social, comunitario, salud y educación que ejecuta el municipio* y como consecuencia *aumentar el impacto que la inversión social tiene en mejorar resultados de bienestar de los habitantes de las comunas, en especial el bienestar de los niños y jóvenes de los cuales depende el futuro del país*. El ejercicio permitió mostrar que se pueden disminuir los costos sociales y derivar beneficios humanos y monetarios siempre y cuando se reoriente la dirección de la inversión presupuestaria municipal de **resultados a presupuestos**, de manera tal que los municipios puedan ir evaluando la efectividad de las estrategias que demuestran ser efectivas en disminuir los malos resultados sean implementadas a escala comunal, y demostrar como los esfuerzos de integración van produciendo cambios cualitativos en el bienestar de los niños, niñas, jóvenes y familias. Tal como lo ilustro el ejemplo donde el joven deserta el sistema escolar derivando hacia otros problemas sociales como lo es la delincuencia, y la generación de ingresos bajos, los municipios pueden ilustrar como las estrategias de integración van reduciendo estos problemas. A continuación la **Tabla 8 y Tabla 9**, permite ver la relación entre costo y beneficio de un proyecto de integración de servicios.

Tabla 8 - Análisis de Costo- Beneficio - Escenario A (cifras en miles de pesos)					
	Beneficios del Proyecto	Costos del Proyecto	Beneficios netos	Factor de Actualización	Beneficios Netos(Valor presente)
Año 1		34.711	- 34.711	1-	34.711
Año 2	39.567	47.164	- 7.598	1,1-	6.907
Año 3	95.239	43.757	51.482	1,21	42.547
Año 4	168.767	42.233	126.534	1,331	95.067
Año 5	305.525	42.198	263.327	1,4641	179.856
Total	609.097	210.063	399.033		275.851
Tasa Social de Descuento (Mideplan): 10%					

Tabla 9 - Análisis de Costo- Beneficio - Escenario B (cifras en miles de pesos)					
	Beneficios del Proyecto	Costos del Proyecto	Beneficios netos	Factor de Actualización	Beneficios Netos(Valor presente)
Año 1	-	34.711	- 34.711	1-	34.711
Año 2	78.540	47.164	31.376	1,1	28.524
Año 3	189.829	43.757	146.072	1,21	120.721
Año 4	420.828	42.233	378.595	1,331	284.444
Año 5	640.192	42.198	597.994	1,4641	408.438
Total	1.329.390	210.063	1.119.326		807.415
Tasa Social de Descuento (Mideplan): 10%					

En ambos escenarios al cabo de cinco años el proyecto es socialmente rentable. El primer año de operación y el segundo, para el caso el escenario A, son negativos los beneficios netos. Sin embargo a partir del tercer año se generan beneficios sociales netos positivos, para llegar al cabo de cinco años en el escenario A beneficios netos de 275 millones de pesos y en el escenario B de 807 millones de pesos.

En conclusión, direccionar la inversión social hacia resultados cualitativos medibles ofrece mejores oportunidades para mejorar problemas sociales que afectan en especial a muchas familias³⁴. Orientar la planificación presupuestaria hacia la obtención de resultados requerirá saltar varias barreras que los sistemas actuales de gestión imponen. Una de las primeras será intentar modificar los procedimientos presupuestarios que se acostumbra a usar en las instituciones públicas³⁵. De resultado a presupuesto no es una herramienta basada en indicadores de gestión. Aunque estos son importantes y deberán ser considerados en la evaluación de la factibilidad de la integración de servicios sociales, no constituyen el fondo de la planificación presupuestaria basada en resultados. Los indicadores de gestión deben ser usados para identificar qué programas y servicios mejoran su quehacer, y en parte para identificar cuan efectivas son las estrategias que utilizan los programas para mejorar resultados.

Tampoco es un presupuesto orientado a metas, muy utilizado en los esquemas de planificación indicados tanto por DIPRES como por Mideplan. De resultado a presupuesto tiene que ver con el problema en su globalidad y también con soluciones globales. El paso desde un proceso presupuestario tradicional hacia uno por resultados no estará exento de problemas. Otro punto importante a considerar es la necesidad de crear consenso. Autoridades, nacionales, regionales y municipales deberán ponerse de acuerdo y aceptar ampliamente los resultados de bienestar esperados y acordados con y por la comunidad y también en las estrategias y los caminos que se crean los mejores para el logro del resultado. Si lo anterior no sucede será muy complejo reasignar fondos hacia un Sistema de Integración de Servicios Sociales. Otro impedimento es la aversión al cambio y la burocracia intrínseca de las instituciones. Aunque los líderes del proceso estén convencidos que esta forma de presupuestar les significará acercarse a los resultados de bienestar existe una resistencia natural y también legal a cambiar la forma de elaboración de los presupuestos anuales, situación que por lo demás se puso de manifiesto en muchas de las reuniones sostenidas con los equipos de co-diseño para realizar la investigación del Estudio.

Las restricciones presupuestarias existen en todos los niveles, municipio, regiones, familias, etc. por lo que financiar un Sistema de Integración de Servicios como el resultado de este estudio puede no ser trivial. La literatura internacional sobre el tema, y en general las formas habituales para obtener financiamiento, sugieren cuatro alternativas para ello. Una primera alternativa es flexibilizar el uso de los fondos públicos. Un ejemplo es el FNDR, que de hecho se ha ido flexibilizando desde su creación³⁶, aunque aún los municipios no tienen un rol relevante en la toma de decisiones de inversión. Una segunda alternativa es flexibilizar las normas que rigen los diferentes programas públicos y permitir la participación de los gestores locales en el diseño y ejecución de dichos programas y orientarlos hacia la obtención de los resultados de bienestar acordados. Una tercera forma, es que los ahorros de recursos producto de la gestión integrada queden en el sistema³⁷. Esta alternativa para el caso chileno requeriría de cambios

³⁴ Numerosa bibliografía y estudios de casos en Estados Unidos demuestran lo anterior. Un resumen bibliográfico de experiencias y prácticas que da cuenta de la integración de servicios sociales y basar los presupuesto en los resultados de bienestar se puede encontrar en: "Collaborative Initiatives to Develop Integrated Services for Children and Families: A Review of the Literature", Ingram D., Bloomberg L., Seppanen P. Universidad de Minnesota, Marzo de 1996.

³⁵ El Ministerio de Hacienda promueve la formulación presupuestaria en base a indicadores de gestión y definición de metas.

³⁶ Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local. SUBDERE, Santiago de Chile, 2003.

³⁷ Esta forma de obtención de recursos es ampliamente usada en las localidades de EE.UU. y se ha transformado en una de las principales fuentes de financiamiento en algunas localidades. En estados como Indiana y Oregon la devolución de fondos estatales a las localidades comunales, los procesos de integración están sujetos al cumplimiento de "benchmarks".

legislativos, que para que sucedan tendrá que existir evidencia de que esta forma de presupuestar a partir de los resultados de bienestar logra la obtención de los mismos de una forma más eficiente que otras. Una cuarta forma de financiamiento son nuevos aportes de recursos.

Un primer punto de partida es ver lo que se tiene hoy día y visualizar qué podría flexibilizarse y de dónde se podrían obtener recursos. En Talcahuano se hizo el ejercicio de mirar aquellos programas que tenían o podían tener alguna incidencia en el resultado de bienestar definido y la población objetivo. Posteriormente ellos clasificaron los programas en áreas según el tipo de institución que los financia y determinaron su presupuesto anual y cobertura. Los programas fueron elegidos por sus efectos en la capacidad de retener a los jóvenes en el sistema escolar y evitar costos de malos resultados mayores. Se dejaron fuera algunos programas del Ministerio de Educación y también los recursos invertidos en subvenciones escolares, entre otros, por lo que los montos invertidos en la comuna en jóvenes está siendo subestimada en este ejercicio. Teniendo en consideración lo anterior, se gastan al año cerca de 2 mil millones de pesos en estos programas, un 12% del presupuesto municipal aproximadamente. Los costos de implementación de un sistema integrado como el que se propone fueron calculados en aproximadamente 50 millones al año.

D. DISEÑO DE UN SISTEMA DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

En el contexto de los nudos críticos y constataciones de vacíos identificados anteriormente, la consultora fundamentó la propuesta de sistema de integración de servicios sociales municipales que se sintetiza en este resumen ejecutivo³⁸. Esta propuesta se construye para responder a la necesidad de centrar las decisiones de las políticas y programas sociales del país desde una perspectiva sistémica de desarrollo humano, y retomar el propósito fundamental que debe cumplir la gestión social municipal: *fortalecer las familias y las comunidades donde estas viven*.

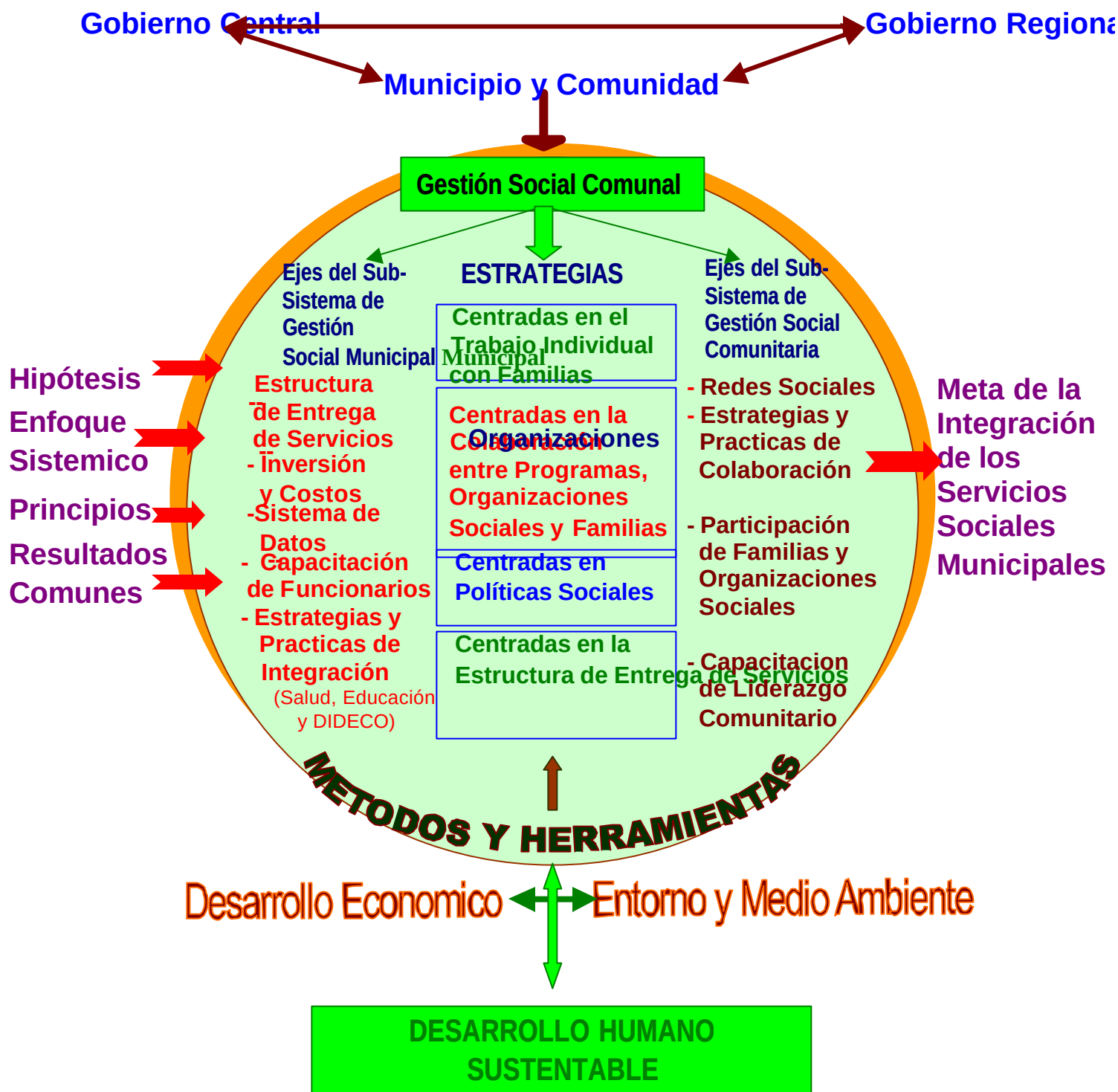
Más que avanzar hacia otra perspectiva teórica, esta propuesta de sistema de integración de servicios sociales ofrece elementos fundamentados en los conocimientos recogidos *directamente de representantes municipales y liderazgo vecinal* de las seis comunas, de la experiencia cuya participación y generosos aportes permitió a la consultora elaborar un diseño que sirva como base y guía para el desarrollo de modelos de integración de servicios sociales en las comunas del país. Por esto, los **Elementos Fundacionales** o “cables gruesos” que contiene el diseño propuesto es concebido *genéricamente* para permitir que su aplicación en la práctica respete los contextos geográficos, situaciones socio-económicas y elementos culturales propios de la gran diversidad de comunas que tiene el país, garantizándoles *la posibilidad de adaptar los procesos de instalación de los elementos centrales a sus realidades locales*, evitando así que el sistema propuesto sea aplicado como una “talla que calza” uniformemente a cada comuna. Visto de esta forma, el desarrollo e implementación práctica del Sistema de Integración de Servicios Sociales debería potenciar la creación de modelos únicos y propios a cada comuna, aquellas que decidan embarcarse en realizar esta compleja y ardua labor.

³⁸ La descripción detallada del sistema propuesto está contenida en el Capítulo V del Informe Final del Estudio.

La **Figura 1.** ilustra el **Diagrama del Sistema** cuya la descripción se incluye a continuación.

Figura 1. Diagrama

Sistema de Integración de Servicios Sociales Municipales



1. Elementos Fundacionales del Sistema

Cuatro **Elementos Fundacionales** originan el sistema: la Hipótesis Central, el Enfoque Sistemico, los Principios Orientadores y, los Resultados Comunes. Estos son los pilares que permiten establecer contabilidad por los resultados y direccionan las practicas y estrategias de integración entre los servicios sociales municipales y las practicas de colaboración con la comunidad. A partir de estos elementos se establecen estructuras y acuerdos de trabajo que faciliten las relaciones entre el **municipio y el gobierno regional y central**.

- ?? La **Hipótesis Central** de la teoría de cambio que se propone para el desarrollo de modelos de integración de servicios sociales y sirve como punto de partida en la elaboración del diseño propuesto, establece que *“si los servicios sociales operan integradamente entre si y en colaboración con las redes de apoyo social comunitario, aumentara la eficiencia y efectividad de la gestión social para obtener mejores resultados de bienestar en los niños, niñas, jóvenes y familias potenciando así la inversión social publica y privada.”*
- ?? La **Visión o Enfoque Sistémico** consecuente con la hipótesis anterior establece la necesidad de explorar la relación entre la gestión social municipal y red social comunitaria, y entre el municipio y los niveles de gobierno regional y central, desde una perspectiva de sistemas sociales para el fortalecimiento familiar y vecinal. Este enfoque sistémico ve la interrelación entre los sistemas de la gestión social y a las familias como unidad social inmersa al interior de relaciones y estructuras tanto formales como informales, donde los eventos y cambios tienen resonancia e influyen su desarrollo y comportamiento. La visión sistémica requiere que los sistemas institucionales y comunitarios operen sinérgica y colaborativamente para ofrecer a las familias servicios y apoyos que fortalezcan el desarrollo de cada uno de sus miembros *en especial los más vulnerables*, de tal manera que se prevenga y disminuyan los problemas que inciden en malos resultados.
- ?? Los **Principios** guían las relaciones entre las personas en indican formas de trabajar con las familias, permitiéndolas ver no como beneficiarios pasivos sino como participantes que activamente se involucran en la búsqueda de soluciones y recursos para resolver sus propias necesidades.
- ?? Unificar criterios en torno a **Resultados de bienestar** para las familias, levantados en el ámbito comunal con participación ciudadana tiene el potencial de acelerar y fortalecer los procesos de descentralización y democratización del Estado, y crear mecanismos de colaboración y co-responsabilidad entre los cuatro niveles para lograrlos. Trabajar con resultados comunes proveerá al campo de las múltiples intervenciones que ocurren en la gestión social la unidad y coherencia en su accionar que en estos momentos carece

Estos dos últimos elementos, los **Principios Orientadores**, y el trabajo con **Resultados Comunes** para la gestión social proveen el marco de trabajo unificador para desarrollar agendas de colaboración para la Integración de Servicios Sociales Municipales. Ambos elementos tienen la “virtud” de cohesionar los criterios, valores y practicas de las instituciones, las familias y sus organizaciones.

2. Metas y Estrategias del Sistema

Así como los pilares centrales anteriormente descritos guían conceptualmente el desarrollo del sistema de integración de servicios sociales municipales, la definición de sus metas y principales estrategias *guían su operacionalización en la practica*. La operacionalización de modelos basados en esta propuesta de

sistema requiere alcanzar siete metas. Trabajar con una tiene el potencial de “arrastrar” las otras. Cada una tiene indicadores de avance a corto, mediano y largo plazo:

Metas del Sistema de Integración de Servicios Sociales

- 1. Establecer resultados comunes para la gestión social e indicadores para medir avances.**
- 2. Juntar servicios que previamente estaban desconectados.**
- 3. Fortalecer prácticas de colaboración entre los funcionarios/as del área social y la comunidad.**
- 4. Crear en la estructura de servicios mecanismos que trabajen para promover y sustentar las estrategias de integración.**
- 5. Crear instancias de desarrollo de liderazgo y formación de equipos**
- 6. Promover cambios en la relación y estructura de planificación y toma de decisiones entre municipio, gobierno regional y gobierno central**
- 7. Establecer medidas de desempeño para constatar progreso en el quehacer de la gestión social municipal**

Basado en lo anterior, la propuesta del sistema utilizando la proposición conceptual fundamentada en estos cuatro pilares, establece las principales **Estrategias de Integración**, las cuales se ordenaron de acuerdo a los niveles donde ocurre su implementación, aunque en la práctica las estrategias de integración “actúan” como cables conectores entre los niveles:

- ?? **Estrategias de integración centradas en la unidad familiar y su red social:** Estas se focalizan en los puntos de interacción entre los proveedores de servicios (asistentes sociales, enfermeras/ os, técnicos de terreno, profesores etc.) y las familias que acuden a los servicios, con énfasis en integrar servicios municipales con apoyo de la red social propia de las familias, y respuestas colaborativas para familias que presentan necesidad de una intervención integrada para disminuir y eliminar riesgos (familias en extrema pobreza, vulneración de los derechos de los niños-as, etc.).
- ?? **Estrategias de integración centradas en la colaboración entre programas y comunidad:** Estas se focalizan en crear conexiones entre los programas de las distintas instituciones del área social, de tal manera, que los servicios y recursos que estos programas aportan puedan servir a las familias de manera más eficiente y efectiva. Estas estrategias generalmente incluyen: la creación de mesas colaborativas; la combinación de programas en un mismo espacio para que la comunidad tenga acceso a recursos que trabajan coordinadamente entre si; el desarrollo de procesos integradores de información como lo son las fichas de ingreso comunes a toda el área social; y la combinación de recursos monetarios para crear continuos de apoyo y servicios a las familias en una localidad.
- ?? **Estrategias de integración centradas en las estructuras de los servicios:** Estas se relacionan con los esfuerzos que el gobierno municipal, regional y central realizan para reconfigurar las relaciones entre las distintas instituciones del área social, las cuales tienen como propósito principal el

facilitar la implementación de las estrategias ejemplificadas en las tres dimensiones anteriores. Estas incluyen la creación de mesas de liderazgo para el área social, los centros de costos para medir el impacto de la inversión y calcular los presupuestos en relación a los resultados, el desarrollo de sistemas integrados de datos para medir la efectividad y eficiencia de la gestión social, la planificación y evaluación conjunta para el área social.

- ?? **Estrategias de integración centradas en las políticas:** Estas se relacionan principalmente a los esfuerzos que los niveles de gobierno regional y central realizan para conectar los sistemas de servicios y recursos para niños, niñas, jóvenes y familia. Estas incluyen el diseño de programas sociales que promueven y facilitan los procesos de integración de servicios en el nivel local, y el diseño de programas sociales que permitan adaptar los objetivos del nivel central a las estrategias locales.

3. Gestión Social Comunal: Subsistemas y Ejes de Desarrollo

Las estructuras de los modelos de integración de servicios deben apuntar a que efectivamente se pueda operacionalizar el quehacer municipal para avanzar el progreso de integración de la gestión social hacia el *logro de los resultados de bienestar deseados*. Esto implica el trabajar simultáneamente el desarrollo de ciertas áreas donde es fundamental el “afiatar” acuerdos y compromisos de *co-responsabilidad para producir cambios sistémicos duraderos*. Los subsistemas propuestos se agrupan en dos grandes categorías: **Subsistemas de la Gestión Social Municipal y Subsistemas de la Gestión Social Comunitaria**. Ambos en su conjunto constituyen a **la Gestión Social Comunal**, por lo cual están íntimamente relacionados entre sí, y deben operar buscando establecer una sinergia en las acciones. Para cada subsistema se definieron **Ejes de Desarrollo** que el municipio y la comunidad necesita trabajar. La división que muestra la Figura 1 tiene el propósito de distinguir los ámbitos principales donde se desarrollan los cambios y no crear una división artificial entre ellos:

?? Subsistema de la Gestión Social Municipal

Este subsistema se refiere a las principales *líneas de acción que guardan relación con los cambios en la estructura, roles, funciones y prácticas entre las direcciones del área social municipal*, es decir, aquello que es propio de las responsabilidades y tareas del que hacer interno del municipio, y su evolución desde su situación actual hacia el sistema del futuro, incorporando los elementos facilitadores de la integración de programas y servicios municipales que las comunas del estudio propusieron. Sus Ejes de Desarrollo son: *Estructura de entrega de servicios; Sistema de Datos; Capacitación de Liderazgo y Funcionarios Municipales; Desarrollo Financiero, Inversión y Costos; y Estrategias y Prácticas de Integración*.

?? Subsistema de la Gestión Social Comunitaria

Estos subsistemas guardan relación con el rol y funciones que las familias y sus organizaciones sociales tienen en la gestión social comunal, es decir, aquello que es propio de las responsabilidades y tareas del que hacer *externo* del área social comunal. Al igual que con el subsistema de gestión social municipal, estos subsistemas y su evolución desde su situación actual hacia el sistema del futuro, debe incorporar los elementos facilitadores de la integración de las familias y sus organizaciones sociales en la planificación, implementación y evaluación de programas y servicios municipales, propuestos por las comunas del estudio. Sus Ejes de Desarrollo son: *Participación de Familia y Comunidad; Redes Sociales; Estrategias y Prácticas de Colaboración; Capacitación de Liderazgo Vecinal*.

4. Formación y Capacitación del Liderazgo Municipal y Comunitario en Métodos y Herramientas para la Integración de Servicios

Durante la ejecución del estudio la consultora en conjunto con los *Equipos de Co-Diseño* y la *Mesa Interinstitucional*, identificó la situación que tiene hoy en día, la gestión de capacitación en las instituciones

del Gobierno Central, las municipalidades y las organizaciones comunitarias; y en un segundo momento, se reconocieron cuáles serían las metodologías, contenidos, recursos y estrategias que desde el ámbito de la capacitación, deberían incorporarse para instalar y sostener un sistema integrado de gestión social. Simultáneamente, y con el propósito de explorar las otras *Dimensiones* del Estudio, se aplicaron y validaron *Métodos y Herramientas* aportados por el equipo de la Consultora³⁹.

Tales *Métodos y Herramientas* corresponden por una parte a productos desarrollados por el equipo consultor durante la ejecución de los *Proyectos Piloto de Fortalecimiento Familiar, Vecinal, y Municipal* que se realizaron en el marco del PROFIM II; y por otra, a una formulación especializada producto de este Estudio, tal como se verá más adelante con la Herramienta “Línea del Desarrollo Humano”, entre otros. En este contexto la ***Propuesta de Capacitación para el Desarrollo de Modelos de Integración de Servicios Sociales*** está concebida sobre la base de los siguientes componentes:

- ?? **Componente Conceptual:** que identifica los fundamentos que orientan la propuesta y los ámbitos de conocimientos que nutren su organización, metodología y posibilidades de aplicación.
- ?? **Componente Estructural:** correspondiente a las Mallas de Capacitación solicitadas en la propuesta de este Estudio, ordenadas modularmente en función de objetivos y destinatarios específicos.
- ?? **Componente Modular:** en el cual se desarrollan cada uno de los módulos de las Mallas de Capacitación, detallando para cada módulo, sus objetivos, contenidos, metodologías, tiempo, y competencias a desarrollar.
- ?? **Componente Instrumental:** consistente en una “Caja de Herramientas para la Gestión de Sistemas Integrados de Servicios Sociales” que se anexa a este Informe.

Tal como fue señalado en la sección anterior la *Capacitación* es un “Eje de Desarrollo”, tanto del “Subsistema de la Gestión Social Municipal” como en el “Subsistema de la Gestión Social Comunitaria”. Concebida de esta manera, la *Capacitación* que debe acompañar el desarrollo de modelos de integración de servicios sociales debe ser funcional para que los modelos puedan ir demostrando su estado de avance en el proceso de integración hacia el logro de los resultados de *bienestar* que escogieron. En este sentido, el propósito de formar equipos y levantar sus capacidades para la integración de servicios sociales no es acumular conocimientos teóricos respecto de cómo integrar los programas y servicios sociales municipales, o el funcionamiento de la organizaciones sino que mediante los conocimientos y recursos que ya tienen los funcionarios, las familias, los/las dirigentes y los usuarios respecto de lo que “funciona bien”, más los métodos y herramientas que se entregan mediante la *capacitación*, se pueden ir acordando acciones en conjunto para alcanzar los resultados de bienestar que se escojan.

E. CONDICIONES PREVIAS PARA OPERACIONALIZAR MODELOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS COMUNAS

En la experiencia del Equipo Técnico asociado a la consultora Grupo Proceso, el cual implemento los Proyectos Piloto de PROFIM⁴⁰ y mas recientemente acompaño a las comunas de Petorca y Catemu⁴¹ en la fase inicial de integración de servicios, el desarrollo e implementación de modelos deben ser vistos como procesos fluidos y flexibles que permitan que los equipos municipales y la comunidad vaya poco a poco desarrollando confianza y encontrando los beneficios de trabajar juntos. Por ejemplo, toma tiempo el poner en común las fortalezas que cada persona, institución y organización aporta para el bienestar de las familias, llegar a consenso en los resultados de bienestar que se desea alcanzar, identificar las estrategias

³⁹ Segundo y Tercer Informe del Estudio.

⁴⁰ Pilotos de Talcahuano, Punta Arenas, San Bernardo y Puente Alto, PROFIM II, 2000-2003.

⁴¹ PROFIM II Extension, 2004.

mas apropiadas para alcanzarlos, y otros procesos propios de integración de servicios.

La investigación constato que para la operacionalización de modelos de integración de servicios sociales se requiere en general considerar lo siguiente:

?? Los plazos de tiempo para que estos procesos se desarrollen, maduren y se instalen como gestión social integrada depende de varios factores y condiciones previas. Esto implica asegurar el compromiso público del nivel central y regional; la disposición del gobierno regional de asumir funciones de apoyo y capacitación para el desarrollo; el compromiso y liderazgo que Alcalde y directores del área social de trabajar asociativamente con la comunidad e involucrar el liderazgo comunitario en las decisiones que se tomen, en un proceso inclusivo que no discrimine políticamente.

?? La tarea de desarrollar modelos en las comunas grandes tiene sus propios desafíos, como también los tienen las comunas pequeñas rurales. Estos desafíos deben ser constatados al inicio, específicamente considerar en lo mínimo lo siguiente: el tamaño de la comuna, la carga de trabajo del área social municipal, el porcentaje de pobreza y desempleo que tiene la comuna; y los recursos que el gobierno central, regional y municipio estén dispuestos a invertir para apoyar el proceso.

A partir de lo anterior, el equipo técnico del Estudio con los aportes de los equipos comunales y mesa inter-ministerial identifico una serie de condiciones previas correspondiente a cada nivel de la gestión social:

1. Rol del Gobierno Central

La SUBDERE en su rol y función de fortalecer la gestión municipal, se ha comprometido públicamente al desarrollo de la integración de servicios sociales municipales. Este compromiso ha permitido el desarrollo de los pilotos de Talcahuano, San Bernardo, Punta Arenas y Talcahuano, y el reciente desarrollo hacia la integración de servicios en Petorca y Catemu. La experiencia demuestra que la inversión de recursos y el acompañamiento técnico de estos procesos requiere un compromiso de más largo alcance, como quedo demostrado en el caso de la comuna de Talcahuano, donde la maduración del proceso ha tomado más de tres años. Independiente del tamaño de la comuna, se estima que el desarrollo de modelos de integración requiere de inversiones como mínimo de 3 a 5 años. Considerando que la instalación de integración de servicios es un campo nuevo y emergente en el país, se hace necesario considerar que la responsabilidad de financiar nuevos pilotos y continuar apoyando el desarrollo de los actuales, debe ser producto de acuerdos entre las principales instituciones del nivel central con responsabilidad por el desarrollo social⁴² y la descentralización del país.

2. Rol del Gobierno Regional

Las comunas como unidades de desarrollo social y económico tienen todo que ganar si pueden, *con el respaldo de los Gobiernos Regionales*, focalizar su esfuerzos e inversiones hacia la integración de servicios sociales para logra mejorar los resultados de bienestar de sus habitantes, midiendo el impacto de la inversión social de tal manera que puedan optimizar los recursos disponibles tanto municipales y comunitarios, como regionales y estatales. Esto, sin embargo, es una tarea compleja y multifacética donde las comunas necesitan gran apoyo de parte de los GORE, en especial en comunas pequeñas y rurales donde hay pocos recursos disponibles, humanos, de tiempo y financieros. Por una parte, las comunas en la situación actual de la gestión social tienen un sistema de programas y servicios que operan sin propósitos comunes, lo cual impide conocer el impacto cualitativo de esos servicios y programas ni

⁴² SUBDERE, MIDEPLAN, SENAME, SERNAM, MINSAL, MINEDUC, MINVU, Ministerio del Trabajo y otros.

potenciar la combinación de recursos para aplicar estrategias integrales ante problemas sociales que no se pueden resolver de otra manera.

El compromiso público de los Gobiernos Regionales debe incluir el **establecer resultados de bienestar regionales para los niños, niñas, jóvenes y familias** de tal manera que los recursos estatales sean mejor focalizados y los diseños de los programas centrales se adecuen a las realidades de las comunas en cada región. Esta es una decisión clave que requiere de un trabajo minucioso de analizar los indicadores principales de bienestar de las comunas. Para esta tarea, el GORE cuenta con la presencia de los secretarios regionales ministeriales SEREMIS, quienes tienen acceso directo a la data que sus instituciones recogen acerca de la condición de niños/as, jóvenes y familias. para comprometerse en apoyar el desarrollo de integración de servicios sociales para trabajar .

Definir resultados de bienestar regionales, requiere de liderar un proceso participativo donde se obtiene consenso con los líderes municipales y comunitario en acordar los principales resultados que se buscarán lograr en la región. Para este propósito, la *Gestión Territorial Integrada* es un vehículo excelente para cohesionar acuerdos en cada territorio de la región. Esto permite agrupar las comunas en torno a resultados de bienestar comunes, y crear las bases para que las comunas puedan constituirse como “comunidades de aprendizaje” las cuales pueden intercambiar información y experiencias acerca de las estrategias de integración para lograr los resultados deseados.

La tarea de capacitar el liderazgo municipal requiere del GORE, asimismo de proveer asesoría técnica para la integración de datos comunales, sobretodo en el caso de las comunas rurales, donde los recursos humanos son mas escasos. Para avanzar hacia esta meta se propone que los Gobiernos Regionales acompañen con recursos técnicos a las comunas para avanzar en los procesos de recopilación, articulación y utilización de datos para levantar las líneas de base comunales que permita medir el avance en relación a resultados de bienestar de la población. Tener información integrada de datos comunales puede permitir que el GORE tenga mayor capacidad de negociación con el gobierno central en relación a la inversión que los ministerios hacen en cada comuna, de tal manera que la tarea de monitorear avances hacia resultados cualitativos sea una tarea compartida entre los tres niveles.

Asimismo, como condición previa recae en los GORE la tarea de orientar al gobierno central para que tenga más claridad en relación a adecuar las estrategias de programas ministeriales a la realidad de las comunas y sus sectores. Por otra parte, al tener datos cualitativos de las comunas, los GORE pueden reorientar los proyectos financiados con los fondos de desarrollo regional, fondos que en el presente realizan muy poca inversión en el desarrollo de la prestación de servicios sociales municipales, orientando con tal fin los llamados a propuestas del FDNR para que los municipios adecuen la infraestructura territorial actual para conectar mejor los servicios sociales con las organizaciones vecinales. Como sería por ejemplo, la habilitación de una sede vecinal como Centro de Apoyo Familiar, que acoja en sus dependencia tanto a un equipo multidisciplinario como a las organizaciones sociales, potenciando así la conectividad entre el subsistema de gestión social municipal con el de gestión social comunitaria.

3. Rol del Municipio

Hay que constatar antes de embarcarse en el desarrollo de integración de servicios sociales cuanta receptividad tiene el municipio para comprometerse a liderar e invertir tiempo y recursos para realizar las tareas que esto implica. Algunas condiciones previas que habría que considerar son las siguientes:

- ✍✍ Disposición del Alcalde a comprometerse, liderar y apoyar las direcciones del área social en el trabajo de integración de servicios sociales.

- ✍✍ Disposición de las direcciones para dedicar tiempo y esfuerzos para construir relaciones entre sí y con la comunidad.
- ✍✍ Experiencias previas que indican prácticas de colaboración que pueden potenciarse en el trabajo de desarrollar la integración de servicios.
- ✍✍ Grado de cohesión política o disposición a superar las diferencias políticas que pueden obstaculizar el desarrollo de acuerdos multi-sectoriales.
- ✍✍ Disposición del liderazgo vecinal a comprometerse, liderar y apoyar sus comunidades en el trabajo de integración de servicios sociales.

Estas y otras condiciones pueden indicar que la comuna “esta lista” para entrar en los procesos de colaboración necesarios para la integración de servicios sociales. La constatación de estas condiciones puede ser el resultado de conversaciones previamente diseñadas y facilitadas con el apoyo de asesores técnicos de SUBDERE y del Gobierno Regional.

4. Rol de la Comunidad

El compromiso público del liderazgo de las organizaciones sociales de la comuna es una condición previa tan esencial e importante como las anteriores. El desarrollo de modelos comunales de integración de servicios sociales depende de cuán efectiva sea la capacidad de crear confianzas y cohesionar criterios entre municipio y comunidad en torno a resultados comunes. Por lo anterior, se hace necesario constatar cuanto y como están involucrados los /las líderes comunitarios en las decisiones municipales, como también cuáles son los nudos críticos que pueden existir entre líderes comunitarios y municipio, por ejemplo con quien se relacionan en el municipio y como se relacionan con el Alcalde.

El consenso en resultados de bienestar es un proceso que requiere involucrar a las familias y sus organizaciones sociales en todos los sectores o localidades de la comuna. Este proceso es el inicio de establecer un piso común de lo que se desea para los niños/as, jóvenes y familias y comprometer a la comunidad para trabajar junto al municipio en alcanzarlos. Como proceso de participación ciudadana, el consenso en resultados comunes es un paso distinto a la consulta ciudadana. En este proceso y como es descrito en esta propuesta, se establece la primera base de co-responsabilidad por el bienestar de las familias, iniciando el cambio de una cultura de servicios asistencialista a un trabajo colaborativo para buscar soluciones a las necesidades y problemas que afecta a las familias y comunidades. Por lo anterior, y como condición previa, debe convocarse a un diálogo a líderes de organizaciones sociales para conocer su disposición de participar en un proceso de diseño y desarrollo de un modelo de integración de servicios sociales, y detectar sus inquietudes, dudas y preocupaciones, como a su vez conocer, desde el principio, cuáles son los nudos críticos que ellos / ellas consideran importantes a tratar en la prestación de servicios sociales.

F. PROPUESTA DE COLABORACION PARA AVANZAR HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE PILOTOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LAS COMUNAS DE CHILE

Considerando las condiciones previas señaladas anteriormente, es fundamental que las comunas que decidan iniciar el proceso de integración de servicios sociales cuenten con liderazgo y compromiso público por parte de los cuatro niveles que tienen responsabilidad por el bienestar de las familias. A partir de este compromiso el equipo técnico del Estudio propone el desarrollo de una Estructura de Colaboración que involucre a cada nivel en entre los cuatro niveles de decisiones: *Gobierno Central y Gobierno Regional, Municipio y Comunidad*.

La **Estructura de Colaboración** tiene como tarea fundacional apoyar el desarrollo de *Agendas Comunes de Colaboración para la Integración de Servicios Sociales*, proceso donde deben participar representantes de familias, líderes de organizaciones sociales, iglesias, empresas, líderes y funcionarios municipales, líderes regionales y líderes del gobierno central a nivel regional. La representación debe incluir todos los sectores políticos y reflejar la diversidad de las comunas. La Estructura de Colaboración opera con un enfoque en resultados cualitativos de bienestar para las comunas de la región, cuyas Agendas recogen el sentir y aspiraciones de la gente, avanzando así hacia la descentralización del Estado y el compromiso de corresponsabilidad por mejorar la calidad de vida de la población de Chile.

1. La Estructura de Colaboración en relación a cada Nivel de Decisión

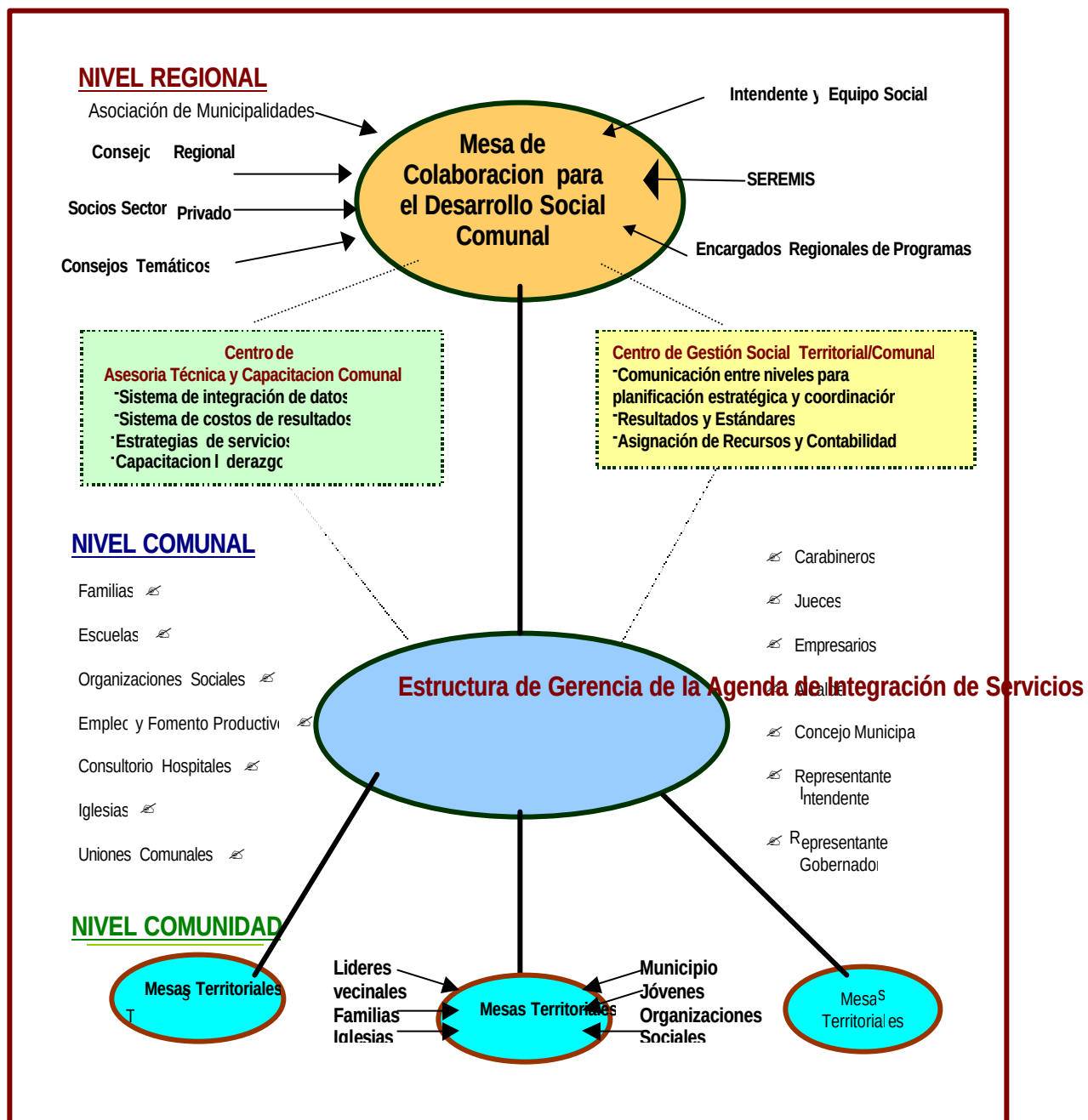
La investigación arroja evidencia de la existencia de numerosas instancias de planificación y monitoreo para la implementación de programas sociales que al igual que los servicios sociales operan fragmentadamente entre sí⁴³. Ante esta situación es muy difícil establecer coherencia en el accionar entre programas y niveles de decisiones, quedando solo el municipio con la difícil tarea de obtener e integrar la información que estas instancias aportan, y la comunidad en su vasta mayoría está ausente de estas instancias donde se toman decisiones que les afecta. Esta situación hace una Estructura de Colaboración con instancias que incorpora el quehacer de los cuatro niveles sea aún más necesaria. Por una parte, permitiría conectar la multiplicidad de instancias sectoriales de trabajo y, por otra cohesionar los esfuerzos que esas instancias realizan en torno a resultados comunes.

La **Figura 2** ilustra las instancias de colaboración e integración entre los niveles regional, municipal y comunitario. Comenzando por el nivel regional donde se establece una estructura o **Mesa de Colaboración para el Desarrollo Social Comunal** cuyo rol principal es intermediar entre los niveles del gobierno central, regional y comunal con el fin de disminuir la fragmentación de los programas sociales y alinearlos con resultados de bienestar comunales. Luego el nivel comunal donde la **Estructura de Gerencia** cuyo rol principal es desarrollar la agenda de colaboración comunal juega un papel de intermediario entre los niveles del gobierno regional, municipal y la comunidad para cohesionar las estrategias de servicios y focalizar la inversión para alcanzar los resultados y, el nivel comunitario donde las **Mesas Territoriales de Colaboración** sirven de intermediarias entre el municipio, las organizaciones sociales y las familias para potenciar la colaboración y alinear recursos de las redes sociales con los recursos de los servicios sociales.

Las instancias de trabajo en cada nivel de la Estructura de Colaboración no son una “capa” más agregada a otros esfuerzos. Se visualizan como **puentes tanto verticales como transversales** entre la comunidad, el municipio, y el gobierno regional y central, que permiten establecer comunicación, retroalimentación y corresponsabilidad por los logros de la gestión social comunal.

⁴³ Instancias tales como: Mesas técnicas comunales, mesas técnicas regionales, consejos regionales temáticos, uniones comunales, redes institucionales comunales, y otras formas de organización que agrupa representantes de diversas instituciones y organizaciones.

FIGURA 2 –ESTRUCTURA DE COLABORACION PARA LA INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES



Nivel Regional

La estructura a nivel regional agrupa a las principales instancias de decisiones tanto regional como central en una Mesa de Colaboración para el Desarrollo Social Comunal cuyo propósito principal es fortalecer la capacidad de las comunas de mejorar el desarrollo social de su población y medir su gestión cualitativamente. Sus responsabilidades incluyen:

- ?? Crear y mantener un **Centro de Gestión Social Comunal** cuya función es establecer comunicación y retroalimentación entre las comunas y el gobierno regional y central; establecer resultados cualitativos para las comunas de la región, y estándares para medir el desempeño de los municipios en relación a dichos resultados; establecer las líneas de base para medir resultados en cada comuna anualmente; preparar la cuenta publica anual de los resultados comunales; direccionar la asignación de recursos para apoyar las estrategias de integración que las estructuras de gerencia comunales escogen realizar; y establecer los mecanismos de contabilidad comunal para asegurar la correcta y eficiente inversión de los recursos.
- ?? Crear y mantener un **Centro de Asesoría Técnica y Capacitación Comunal** cuya función es proveer a las comunas de la región apoyo en el desarrollo de sistemas de integración de datos comunales para medir resultados cualitativos; sistemas de inversión y análisis de costos de resultados; capacitación para el desarrollo de estrategias de integración; acompañamiento en el desarrollo de las agendas de integración de servicios sociales; capacitación para la formación de equipo multidisciplinario; capacitación de liderazgo municipal y vecinal

Nivel Comunal

Las responsabilidades de esta Estructura se van desarrollando con la experiencia en el tiempo, con la comunicación y el acompañamiento técnico y capacitación que la consultora propone debería ser un rol que cumpliera el Gobierno Regional. Las responsabilidades de la Estructura de Gerencia se definen como:

- ✂✂Compartir Información*
- ✂✂Identificar aspiraciones y necesidades de la comunidad*
- ✂✂Diseminar los resultados y las medidas de desempeño*
- ✂✂Desarrollar estrategias adecuadas a la realidad comunal*
- ✂✂Asesorar las direcciones sociales*
- ✂✂Desarrollar mecanismos creativos para financiar la integración de servicios*
- ✂✂Determinar la inversión de los fondos que maneja el municipio*
- ✂✂Direccionar la inversión estatal y regional hacia las prioridades sociales comunales*
- ✂✂Asegurar la contabilidad por el desempeño de los servicios sociales*
- ✂✂Preparar y diseminar la cuenta publica de avance en los resultados*
- ✂✂Establecer y mantener el sistema integrado de datos comunales*

Para que la estructura de gerencia funcione, sus representantes deben tener algún grado de autoridad, es decir sus responsabilidades deben ser reconocidas por las instituciones centrales y regionales, como también por la propia comunidad. El reconocer su status como representantes legítimos, aseguraría que las decisiones que tomen son respetadas y validadas por cada nivel.

Nivel Comunidad

La Estructura se conecta con la comunidad a través de la formación de **Mesas Territoriales de Colaboración** en las cuales están representadas las organizaciones sociales del sector, las familias, y el

municipio. El municipio esta representado por una o mas personas asignadas al sector donde opera la mesa territorial, y sirven de puente para la retroalimentación entre municipio y comunidad, y aportan asesoria y capacitación para su optimo funcionamiento. Las responsabilidades de las mesas incluyen: *Establecer resultados de bienestar para el sector, fortalecer la cohesión entre las organizaciones sociales, fortalecer las redes sociales en su colaboración con los servicios sociales y en su capacidad de dar apoyo a las familias del sector.*

2. Características de la Estructura de Gerencia de la Agenda Comunal de Integración de Servicios Sociales Municipales.

De igual forma que el sistema de integración de servicios sociales es una propuesta genérica cuya aplicación en la practica permite la creación de modelos de integración únicos a cada comuna, también las Estructuras de Gerencia se forman respetando los contextos geográficos, situaciones socio-económicas y elementos culturales propios de la gran diversidad de comunas que tiene el país. La consultora basándose en los insumos obtenidos del trabajo con los equipos de co-diseño, propone que estas estructuras se orienten por las siguientes premisas:

- ?? ***La estructura de gerencia tiene un enfoque en resultados cualitativos de bienestar para la población comunal.*** La razón básica para la necesidad de crear nuevas estructuras de gerencia para la gestión social, es el lograr mejores resultados –para los niños/as, jóvenes y familias. A largo plazo, todas las acciones que esta colaboración realice serán juzgadas por un solo criterio: *¿Produjeron mejores condiciones para las familias y sus comunidades, de tal manera que los niños/as están creciendo mejor, más sanos, más exitosos y felices, y en familias más fuertes y autosuficientes?* Estos resultados deben incluir a todos los niños/as y familias, no solo a grupos específicos, como serían las familias en condición de indigencia, ya que la estructura de gerencia debe tener un interés público en el bienestar de todos los habitantes de la comuna. Escoger y acordar resultados comunes le entrega a la Estructura de Gerencia un propósito concreto y le permite ser contabilizada por resultados específicos.
- ?? ***La estructura de gerencia opera con una definición y alcance geográfico común.*** La estructura de gerencia debe tener una jurisdicción comunal pero con una definición territorial o localidades comunales compartidas por todas las direcciones del área social, división que requiere ser reconocida por el gobierno regional y central. Esto permitirá por una parte que la comunidad se involucre en el trabajo colaborativo desde su propio territorio, y por otra que el municipio levante las *líneas de base para los indicadores* que permitirán medir el avance hacia los resultados de bienestar en cada uno de los territorios. Asimismo, esta definición geográfica permite que la Estructura de Gerencia pueda ser mas eficiente en la focalización de los recursos estatales y municipales y los combine creativamente con los recursos propios de las familias y comunidades.
- ?? ***La labor de la estructura de gerencia es desarrollar estrategias comprensivas y culturalmente apropiadas a cada localidad para integrar los servicios de múltiples sistemas, e involucrar las redes de apoyo social en el fortalecimiento de las familias y comunidades.*** Al enfocar su quehacer en resultados de bienestar en vez de problemas temáticos, la estructura de gerencia establece sus metas transversalmente entre distintos programas y disciplinas. La gerencia de la integración de servicios reconoce que los problemas concretos que las familias y comunidades tienen, no pueden ser resueltos por un solo servicio o sistema, por lo tanto la estructura se aboca a combinar las áreas sociales de desarrollo, salud, educación, vivienda y fomento productivo. Esto implica que la estructura involucra representantes de todas las áreas relacionadas con el desarrollo humano y la vida en comunidad. En un principio la gerencia se debe informar y educar acerca del quehacer de cada una de tal modo que pueda desarrollar estrategias comprensivas que cruzan las disciplinas y se aboque a cambiar las condiciones en aquellos territorios o localidades comunales donde hay un mayor numero de familias en situaciones vulnerables, involucrando las redes sociales y las

organizaciones sociales en el desarrollo de la Agenda de Colaboración para la Integración de Servicios Sociales.

- ?? **La estructura de gerencia establece procesos inclusivos para tomar decisiones y realizar las acciones de integración.** La Estructura de Gerencia, como proceso, involucra muchas personas, instituciones, organizaciones y empresas en definir las prioridades y realizar las acciones de integración. En este sentido, las decisiones que toma no se basa en los intereses de unos pocos líderes institucionales sino mas bien en las opiniones y deseos de las familias. Esto implica que la Estructura de Gerencia asuma la tarea de facilitar la participación de las familias y representantes vecinales en procesos que incluyen, el diseño y la evaluación de programas, además de decisiones presupuestarias.
- ?? **La estructura de gerencia influencia la inversión de recursos municipales, regionales y centrales.** Una condición fundamental para mejorar los resultados de bienestar de los niños/niñas, jóvenes, y familias implica que a largo plazo, la Estructura de Gerencia inflencie la manera que los recursos financieros se gastan y como se utilizan los recursos humanos, esta no podrá lograr. La Estructura de Gerencia puede influenciar la inversión de los recursos y la asignación de recursos humanos de varias maneras. Por ejemplo, la Estructura puede establecer un fondo sobre el cual tiene directo control para dirigir recursos hacia nuevas estrategias, y puede asegurar que los presupuestos de varias direcciones se orienten hacia acciones acordadas para producir un mayor impacto de la inversión en poblaciones vulnerables o para potenciar el desarrollo en localidades específicas.
- ?? **La estructura de gerencia tienen legitimidad y credibilidad para representar los intereses de las familias, comunidades, y municipio ante el gobierno regional y central.** Esto implica que la Estructura de Gerencia sea formalmente reconocida por el gobierno local y la comunidad como la entidad que los representa ante los gobiernos regionales y el gobierno central en los temas de desarrollo social comunal. Para lograr esta legitimidad la Estructura de Gerencia debe negociar acuerdos por escrito con el liderazgo municipal y comunitario, acuerdos que definen roles y responsabilidades, y que se establezca formalmente por decreto, su función de planificación e implementación de la gestión social comunal. La credibilidad es ganada mas que asignada. Sin ganar la confianza de las instituciones y la comunidad, no tiene mucho significado que la Estructura de Gerencia tenga asignada una autoridad formal.
- ?? **La estructura de gerencia asegura el compromiso de los altos mandos del gobierno regional para la implementación de la Agenda de Integración de Servicios Sociales.** El Intendente Regional y los Gobernadores Provinciales y sus respectivos Concejos, y los SEREMIS, además de otros encargados de programas a nivel regional, deben demostrar la voluntad política necesaria para apoyar esta nueva forma de gestión social comunal, enfrentando y asumiendo responsabilidad por cambiar la manera histórica como se descargan los programas del nivel central y el asistencialismo con que operan los servicios sociales municipales. Esto requiere que los altos mandos transfieran parte de la autoridad en la toma de decisiones y que establezcan para las comunas lineamientos claros de contabilidad por los resultados y los recursos que se les proporciona para alcanzarlos.

Las Estructuras de Gerencia se hacen responsables por los resultados de bienestar, los cuales no se pueden lograr con solo las acciones locales por muy colaborativas que estas sean. Se requiere financiamiento para desarrollar la capacidad local de crear e implementar la Agenda de Colaboración para la Integración de Servicios, pero el financiamiento por si solo no será suficiente para lograr operacionalizar la Agenda. Se necesitara que las instituciones del nivel central y regional cambien a lo menos algunas normativas legales que rigen sus programas, y especialmente modifiquen la manera que se diseñan y

evalúan los programas para permitir que los municipios puedan efectivamente adecuarlos a sus realidades locales .

3. La Agenda de Colaboración como Herramienta para Evaluar el Desarrollo Social Comunal en el PLADECO

Considerando las constataciones señaladas en el capítulo IV de este resumen, donde se indica que los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) no están siendo utilizados como una herramienta estratégica para monitorear el desarrollo social de las comunas, establecer la Agenda de Colaboración para la Integración de Servicios permitiría a los municipios contar con una herramienta para evaluar anualmente el **Desarrollo Social Comunal** y por lo tanto hacer las adecuaciones necesarias en los PLADECO. La Agenda de Colaboración para la Integración de Servicios Sociales es una herramienta de evaluación porque esta:

- ✍✍Se organiza en torno a resultados cualitativos de bienestar social
- ✍✍Es construida a través de un proceso participativo
- ✍✍Es guía permanente del quehacer de la Estructura de Gerencia
- ✍✍Contiene indicadores para medir los resultados
- ✍✍Contiene medidas de rendimiento para los programas
- ✍✍Establece la periodicidad con que se evalúa el progreso
- ✍✍Establece los principios que orientan las relaciones entre las direcciones y la comunidad
- ✍✍Establece la manera y plazos para retro-alimentar el proceso con la comunidad
- ✍✍Establece los plazos para dar cuenta pública de su trabajo
- ✍✍Su proyección tiene metas a corto, mediano y a largo plazo
- ✍✍Identifica la estructura y proceso para tomar decisiones
- ✍✍Identifica las principales estrategias de integración de servicios.
- ✍✍Planifica su calendario anual de actividades y da cuenta cronológica de su quehacer anual

Estas *cualidades* de la Agenda permiten establecer contabilidad por el quehacer de la Estructura de Gerencia y al insertarse como el Eje de Desarrollo Social del PLADECO, permite medir el progreso social de una comuna regularmente.

4. Datos para desarrollar y medir la efectividad de la Agenda de Integración de Servicios Sociales Municipales

Tal cual fue indicado en **C. Costos de la Fragmentación y Beneficios** de la Integración, avanzar en la creación de *sistemas de datos* que permita planificar y evaluar los resultados de bienestar, el desempeño de la gestión social, y la inversión presupuestaria es parte esencial del desarrollo de la *Agenda de Colaboración para la Integración de Servicios Sociales Municipales*. Esto implica incrementar la capacidad del gobierno municipal de recoger, ligar y analizar datos que tienen las direcciones del área social y recoger información y datos de las organizaciones sociales de la comuna. Poner en común el conjunto de la información de la gestión social comunal, permitirá a los municipios en primera instancia, mirar la interrelación de la información, definir con mayor precisión la realidad comunal y, desarrollar líneas de base de niños/as y familias para los sectores, de tal manera que los datos puedan apoyar las decisiones acerca de la entrega de servicios, la planificación e implementación de programas, y el rendimiento y desempeño de los servicios. Analizados en su conjunto, los datos apoyaran las decisiones críticas que la Estructura

de Gerencia debe hacer acerca del financiamiento de los servicios y la sustentabilidad de los mismos.

La tarea de construir un sistema integrado de datos representa un gran desafío para las comunas y sus gobiernos, por ser esta multidimensional e involucrar la colaboración entre muchas personas e instituciones. El análisis realizado durante el Estudio del sistema de datos sobre el cual se soporta la prestación de programas y servicios sociales municipales arrojó las principales constataciones de su condición actual, como también los elementos que las comunas declararon ser facilitadores de un sistema de datos que aporta a la integración de servicios. Estos se reportaron en el Capítulo *Principales Constataciones y Nudos Críticos*.

Las conclusiones derivadas del análisis indican que en la situación actual del sistema de datos que sostiene la gestión social predomina la incapacidad de conectar y articular los datos entre sí y con las realidades locales de manera tal que éstos puedan mostrar los cambios en la curva de indicadores de bienestar de las familias y comunidades. Por otra parte existen datos suficientes para medir avances hacia resultados, pero como operan en la actualidad los datos no se pueden *utilizar para formular y justificar la necesidad de un programa*, si estos programas no pueden demostrar que ayudan a cambiar la curva de malos resultados que afecta a tantos niños/as, jóvenes y familias en las comunas del país.

El gasto público asociado a la recopilación y análisis de datos, como también la inversión pública en sistemas de informática e infraestructura computacional para equipar a las comunas es altísimo, pero su utilidad es nula si no puede aportar a la *articulación actual de los datos en el ámbito comunal con el fin principal de apoyar la gestión social municipal en su evolución de estrategias para medir su impacto en el bienestar de la población y mejorar sus resultados*.

La situación de los datos comunales como ha sido constatado en el Estudio refleja la gran necesidad que tienen las comunas de establecer sistemas integrado de datos. Esta compleja tarea, se constituye en un gran desafío, en especial para las comunas más pobres donde los municipios cuentan con pocos funcionarios y una multitud de funciones que cumplen cada uno de ellos/as. Para realizar la articulación de los datos y crear un sistema de integración de éstos, que permita avanzar en la medición cualitativa de los resultados de bienestar de la población comunal se necesita hacer:

- (a) Cambios en la cultura organizacional de la gestión municipal,
- (b) Fortalecer las capacidades técnicas del área social municipal de utilizar los datos para la integración de servicios. Esto implica que los departamentos de DIDECO, Salud y Educación como mínimo estén de acuerdo en compartir información y mirarla en su conjunto para luego proceder a articular las acciones y estrategias integradoras de los servicios y programas que dirigen.

G. DESARROLLO DE PILOTOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE UNA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA

La implementación de pilotos tiene como propósito principal ir desarrollando experiencias que gradualmente van informando como hacer la integración de servicios sociales en las comunas del país. La experiencia de los primeros cuatro pilotos ofreció numerosos aprendizajes de que *hacer y no hacer* en los procesos de colaboración entre municipio y comunidad, como también permitió aprender si los métodos y herramientas que se utilizan funcionan y cuales son más útiles al área social municipal. Aún queda mucho

camino por recorrer tanto en definir cómo instalarlas y cuáles plazos de tiempo se necesitan para que puedan ser internalizadas por los equipos colaborativos.

En el contexto de la descentralización del Estado y los avances en el desarrollo de las regiones, implementar otros pilotos de integración de servicios sociales significa que habría que considerar cómo éstos se insertan como parte de las tareas de desarrollo social y económica de la *Gestión Territorial Integrada*.

La importancia principal radica en la oportunidad que presenta desarrollar la integración de servicios sociales especialmente en sus primeras etapas, cuando las comunas deben definir resultados de bienestar para su población, ayudarlas a conectar esos resultados con los lineamientos de desarrollo económico que los GORE proponen para la región. Esto permitiría *dar un salto cualitativo en la forma de conceptuar el desarrollo regional*.

En las comunas del estudio hay esfuerzos importantes por conectar el desarrollo humano de la población con el desarrollo económico, como lo refleja el ejemplo de Petorca, donde el Municipio y la dirección de Educación aúnan esfuerzos para lograr mejorar los resultados educacionales de los niños/as y a través de convenios de colaboración, apoyar a los jóvenes para que puedan acceder a estudios universitarios; o en el ejemplo de Talcahuano, donde el desarrollo económico de la comuna va alineándose con el resultado de bienestar de mejorar el medio ambiente y promover estilos de vida saludable en los habitantes de la comuna, obteniendo importantes acuerdos entre municipio y empresas.

Estos ejemplos muestran que mirar el desarrollo social y económico de una región desde una perspectiva sistémica e integral puede tratar y responder ante las necesidades sociales sentidas por las familias en las comunas, como también ante las necesidades del sector privado empresarial, quienes tienen todo que ganar si las comunas mejoran sus resultados sociales, creando fuerzas laborales competentes y comprometidas también, con el éxito económico del sector privado. Esta tarea requiere que el Gobierno Regional establezca *instancias de diálogo y colaboración entre los sectores de desarrollo social y los sectores de desarrollo económico*, promoviendo y participando en la formación de estructuras de gerencia y mesas colaborativas donde representantes municipales, liderazgo comunitario y empresarios intercambien conocimientos respecto a la realidad social de los niños, niñas, jóvenes y familias, la realidad laboral y juntos hagan proyecciones de desarrollo socio-económico para la comuna, como por ejemplo en el recientemente formado *Comité Pro-Panquehue* en la V Región el cual busca un acercamiento entre empresarios, municipio y comunidad con el fin de ligar desarrollo social con desarrollo económico.

La realidad de las comunas, y muy especial aquellas donde un segmento grande de la población se encuentra desempleada y depende de los beneficios sociales que otorgan los servicios sociales, presenta desafíos considerables al progreso económico y social que enfrentan los municipios. Dos políticas centrales se cruzan con relación a esta situación: la superación de la pobreza y el desarrollo regional a través de la *Gestión Territorial Integrada*. El ejercicio de Resultados a Presupuestos realizado con las comunas participantes en el Estudio, deja en plena evidencia que las historias detrás de las líneas de base que cada comuna construyó⁴⁴ indican que los problemas sociales que afecta a la mayoría de las familias están íntimamente ligados a cambios en el desarrollo económico de las comunas. El ejemplo de Rinconada a continuación ilustra la relación entre la situación de vulnerabilidad social y el desarrollo económico de la comuna.

Avanzar en esta tarea requiere del liderazgo de SUBDERE y el diálogo con los encargados de la implementación de la GTI, representantes de MIDEPLAN y representantes de los GORE involucrados en dicha implementación, con el fin de:

⁴⁴ Tercer Informe, Estudio Exploración de Integración de Programas y Servicios Sociales Municipales, Agosto, 2004.

- ?? Explorar el tema de la gestión social municipal desde la perspectiva del potencial que presenta la integración de servicios sociales municipales con las oportunidades y metas de desarrollo económico que se proponen las regiones.
- ?? Explorar el avance hacia la formulación de políticas y procesos regionales orientadas a resultados comunes de bienestar de la población en los territorios.
- ?? Evaluar la factibilidad de desarrollar pilotos de modelos de integración de servicios sociales en las regiones involucradas en GTI

1. Selección de Comunas para el desarrollo de Pilotos en las regiones

Basándose en la experiencia recogida durante la ejecución del Estudio, en el cual participaron cuatro comunas de la Región de Valparaíso, y la experiencia del Equipo Técnico *asociado* con la consultora Grupo Proceso, del trabajo realizado recientemente con las siete Redes de la Infancia de las Provincias de Malleco y Nahuelbuta en la Región de la Araucanía, se concluye que se potencia el seleccionar pilotos para la integración de servicios sociales municipales en un *conjunto de comunas adyacentes*, por la necesidad de mirar territorialmente como éstas pueden ayudarse mutuamente en el proceso y por la posibilidad de obtener mayor rendimiento de la inversión en capacitación y asesoría técnica que requiere el desarrollo de modelos de integración de servicios sociales municipales.

Se propone que para la selección de las comunas que participen en los pilotos, se considere lo siguiente:

- a. Comunas que por su proximidad tienen la posibilidad de movilizarse territorialmente entre sí para participar en jornadas de capacitación e intercambios de aprendizaje;
- b. Comunas que comparten características similares en cuanto a la estructura de sus servicios sociales, y la información que arrojan los datos acerca de los indicadores de bienestar que tiene la población⁴⁵.
- c. Comunas que ya tienen un grado de cohesión entre las direcciones de los servicios para facilitar los procesos de formación de mesas de liderazgo del área social;
- d. Comunas que muestran una relación de asociatividad dinámica con la comunidad y sus organizaciones sociales.
- e. Comunas donde hay voluntad política del Alcalde y disposición de las direcciones del área social de trabajar hacia una integración de servicios sociales.

A lo anterior, se agrega que la selección incluya comunas que representan la diversidad política del país, y donde exista alguna evidencia de esfuerzos por conectar el desarrollo social con desarrollo económico comunal.

H. CONCLUSIONES

El Estudio Exploración de Integración de Programas y Servicios Sociales Municipales informa y provee orientaciones acerca de un posible camino a seguir para superar problemas sociales de envergadura que preocupa a las familias, los municipios y al Estado. Para iniciar este camino se necesita como punto de partida el construir propósito común –por sobre las divisiones políticas y sociales- de trabajar juntos para lograr el bienestar de las familias y comunas del país, es decir establecer los resultados e indicadores de bienestar que se buscaría lograr en el recorrido.

⁴⁵ Datos de CAS II, CASEN, INE, % de pobreza, nivel de escolaridad, condición de la salud, condición de adultos mayores, % de deserción escolar, calidad de la vivienda, % de desempleo y otros.

El recorrido hacia la integración de servicios sociales es fácil cuando las personas se comprometen en este propósito común. Para progresar necesitan practicar la colaboración entre instituciones de servicios sociales y la ciudadanía, y una perspectiva sistémica de trabajo enfocado en las fortalezas que todas las familias, organizaciones e instituciones tienen. Para el entendimiento durante el proceso, se necesita un lenguaje común que sea comprendido y compartido por las personas involucradas en lograr los cambios sociales que la integración buscaría producir.

El proceso de explorar la gestión social municipal con una metodología de investigación participativa involucrando representantes municipales, vecinales y de gobierno regional y central permitió confirmar que producir cambios hacia el desarrollo y bienestar de las familias y comunas de Chile son el producto de relaciones humanas, así lo indicaron los y las participantes enfatizando la gran necesidad de que el desarrollo personal y grupal este al centro de la creación de nuevos sistemas o modelos de gestión social, acompañados por métodos y herramientas que les fortalezca y faciliten su quehacer sea este familiar, municipal o estatal.

Las propuestas que contiene este informe de cómo avanzar hacia la integración de servicios sociales se presentan con el convencimiento de que existen en las comunas y regiones del país las condiciones propicias para lograrlo, siempre y cuando este sea un proceso inclusivo que respete la diversidad humana y política, considere las realidades locales únicas en su contexto social y cultural, e incorpore a las familias y comunas en las decisiones que vayan forjando los modelos que resulten del proceso.

La consultora presenta esta propuesta con la esperanza que las comunas y regiones decidan emprender este camino hacia la integración de servicios sociales, y que la voluntad política los respalde plenamente, con el compromiso de alcanzar resultados de bienestar para los niños, niñas, jóvenes y familias de Chile.

Consultora Proceso y el Equipo Técnico de Fortalecimiento Familiar, Vecinal e Institucional agradece profundamente la generosidad de los representantes de las comunas de Talcahuano, Puente Alto, Catemu, Rinconada, Panquehue y Petorca, quienes aportaron una gran riqueza de información y múltiples horas de participación en la recopilación de la información y validación de métodos, herramientas y productos. Asimismo, se agradece la generosa contribución de información acerca de los programas y políticas públicas que otorgaron los representantes de los ministerios y gobierno regional. Sin ellos y ellas este Estudio no habría sido posible.